



19.475

**Initiative parlementaire**  
**Réduire le risque de l'utilisation de pesticides**  
**Rapport de la Commission de l'économie et des redevances**  
**du Conseil des États**

du 3 juillet 2020

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur les produits chimiques, de la loi sur l'agriculture et de la loi sur la protection des eaux, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

3 juillet 2020

Pour la commission:  
Le président, Christian Levrat

---

## Condensé

*Des analyses de la qualité de l'eau de petits et moyens cours d'eau révèlent souvent des dépassements des valeurs écotoxicologiques limites fixées pour les pesticides, dus entre autres à l'utilisation de pesticides dans l'agriculture. Ces dépassements peuvent avoir des répercussions négatives sur la faune et la flore et, partant, sur la biodiversité. La qualité des eaux souterraines est également affectée, notamment par les nitrates et les produits de dégradation de pesticides. Cette atteinte est observée avant tout sur le Plateau, région densément peuplée et vouée à une exploitation agricole intensive. Par le présent projet de loi, la commission souhaite prendre des mesures contraignantes face à ces questions importantes de politique environnementale et de politique agricole.*

*Le contenu de la nouvelle réglementation proposée se fonde sur le plan d'action Produits phytosanitaires du Conseil fédéral et la feuille de route de ce dernier visant à réduire les risques découlant de l'utilisation de produits phytosanitaires. Les objectifs définis dans le plan d'action doivent être inscrits dans la loi, afin de renforcer considérablement le caractère contraignant des objectifs définis. D'ici à 2027, les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires auxquels sont exposés les eaux de surface, les habitats proches de l'état naturel et les eaux souterraines utilisées comme eau potable doivent être réduits de 50 %. Si les risques restent inacceptables, le Conseil fédéral peut définir une nouvelle trajectoire de réduction.*

*Les pesticides, en tant que substances biologiquement actives, sont utilisés non seulement dans les produits phytosanitaires, mais aussi dans les produits biocides. Par conséquent, il s'agit de réduire également les risques liés à l'utilisation de produits biocides.*

*Afin de garantir une protection suffisante s'agissant aussi bien de l'eau potable que des eaux souterraines, la commission prévoit en outre d'introduire une obligation d'examiner les autorisations concernées en cas de dépassement des valeurs limites. Elle entend par ailleurs mieux protéger les aires d'alimentation des captages d'eau potable.*

*Le projet de loi crée les bases nécessaires à cette fin dans la loi sur l'agriculture, la loi sur les produits chimiques et la loi sur la protection des eaux. La nouvelle réglementation inclut tous les domaines d'utilisation – l'agriculture, mais aussi l'utilisation de pesticides par les pouvoirs publics et le secteur privé.*

*La commission considère que son projet permet de réglementer l'utilisation de pesticides de manière plus stricte et de réduire considérablement les risques qui en découlent pour l'être humain, les animaux et l'environnement. Elle souhaite ainsi contribuer à garantir la disponibilité illimitée, à l'avenir aussi, d'une eau potable de haute qualité ainsi qu'une meilleure protection de la multiplicité des espèces dans les habitats aquatiques et de la biodiversité en général.*

---

**Table des matières**

<b>Condensé</b>	<b>6324</b>
<b>1 Genèse du projet</b>	<b>6326</b>
<b>2 Contexte</b>	<b>6326</b>
2.1 Droit en vigueur	6326
2.1.1 Mise en circulation	6328
2.1.2 Exigences légales concernant les résidus dans les eaux superficielles, les eaux souterraines et l'eau potable	6329
2.1.3 Utilisation	6330
2.2 Politique agricole de la Confédération	6331
2.2.1 Plan d'action Produits phytosanitaires	6332
2.2.2 Politique agricole à partir de 2022	6333
2.2.3 Monitoring	6334
2.3 Nécessité de légiférer et objectifs: considérations de la commission	6339
2.4 Procédure de consultation	6341
2.5 Modifications par rapport au projet mis en consultation	6343
<b>3 Présentation du projet</b>	<b>6343</b>
<b>4 Commentaire des dispositions</b>	<b>6346</b>
<b>5 Conséquences</b>	<b>6352</b>
5.1 Conséquences pour la Confédération sur les plans des finances et du personnel	6352
5.2 Conséquences pour les cantons sur les plans des finances et du personnel	6353
5.3 Applicabilité	6353
<b>6 Aspects juridiques</b>	<b>6354</b>
6.1 Constitutionnalité	6354
6.2 Rapport avec le droit international	6354
6.3 Forme de l'acte à adopter	6355
6.4 Délégation de compétences législatives	6355
<b>Loi fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides (Modification de la loi sur les produits chimiques, de la loi sur l'agriculture et de la loi sur la protection des eaux) (Projet)</b>	<b>6357</b>

---

# Rapport

## 1 Genèse du projet

Au troisième trimestre 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) a entamé l'examen des initiatives populaires «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» (initiative pour une eau potable propre) et «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse». Dans ce cadre, elle s'est notamment penchée de manière approfondie sur les risques liés à l'utilisation de pesticides<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, la commission a décidé, à sa séance du 30 août 2019, par 11 voix contre 2, de déposer l'initiative parlementaire «Réduire le risque de l'utilisation de pesticides» (19.475), qui vise à inscrire dans la loi une trajectoire de réduction avec des valeurs cibles pour les risques découlant de l'utilisation de pesticides. À sa séance du 7 octobre 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a approuvé la décision de son homologue du Conseil des États sans opposition.

À sa séance du 17 octobre 2019, la CER-E a défini les grandes lignes du projet et décidé, par 9 voix contre 0 et 2 abstentions, de charger le secrétariat et l'administration d'élaborer un avant-projet de loi et un rapport explicatif sur cette base.

Le 21 janvier 2020, la CER-E a examiné l'avant-projet, qu'elle a adopté à l'unanimité au vote sur l'ensemble; en même temps, elle a décidé d'envoyer l'avant-projet en consultation. Cette dernière a été lancée le 10 février et s'est terminée le 17 mai 2020.

La CER-E a pris connaissance du rapport sur les résultats de la consultation le 3 juillet 2020. Elle a ensuite apporté quelques précisions au texte, durci certains points et ajouté différents éléments; elle a finalement adopté le projet à l'unanimité au vote sur l'ensemble. Certaines dispositions ont donné lieu à des propositions de minorité (cf. ch. 4).

## 2 Contexte

### 2.1 Droit en vigueur

Plusieurs lois fédérales règlent directement ou indirectement le domaine des pesticides ou forment la base de règlements dont découlent d'autres actes législatifs:

- loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (LChim)<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Le terme «pesticide» comprend aussi bien les produits phytosanitaires que les produits biocides.

<sup>2</sup> RS 813.1

- loi fédérale sur l’agriculture (LAgr)<sup>3</sup>,
- loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI)<sup>4</sup>,
- loi fédérale sur le travail dans l’industrie, l’artisanat et le commerce (LTr)<sup>5</sup>,
- loi fédérale sur la protection de l’environnement (LPE)<sup>6</sup>,
- loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux)<sup>7</sup>,
- loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)<sup>8</sup>.

Les pesticides sont des matières chimiques hautement efficaces utilisées comme substances actives dans des produits phytosanitaires (PPh) et des produits biocides (PB). La notion de «pesticides» est définie dans l’ordonnance du DFI sur les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les produits d’origine végétale ou animale (OPOVA)<sup>9</sup>. Certaines substances actives sont utilisées aussi bien dans des PPh que dans des biocides: sur les quelque 300 substances actives de PPh et les quelque 250 substances actives de PB, 38 sont autorisées pour les deux catégories de produits<sup>10</sup>.

Les PPh protègent les plantes et les cultures contre les organismes nuisibles ou régulent leur croissance, tandis que les biocides ont un champ d’application très large, allant des désinfectants ou des produits de protection des matériaux (p. ex. du bois ou autres, agents conservateurs) aux produits de lutte antiparasitaire. Les utilisateurs de biocides constituent donc un groupe beaucoup plus hétérogène que les utilisateurs de PPh. Sauf dans des cas extrêmement spécifiques (comme les campagnes visant à réguler la population de moustiques, notamment le moustique-tigre), les biocides ne sont pas utilisés à large échelle. Ils peuvent néanmoins se retrouver dans les eaux par lessivage de façades ou de coques de bateaux, par leur utilisation dans des détergents ou des produits de lessive ou encore par une manipulation incorrecte. Dans les petits ruisseaux ou plans d’eau, il est parfois possible de déterminer si les substances actives présentes proviennent de PPh ou de PB sur la base des connaissances que l’on a des modes d’utilisation, du statut d’homologation et du bassin versant. Dans les rivières et les lacs, en revanche, la distinction est très difficile en raison de l’hétérogénéité des bassins versants et des voies de rejet possibles.

Les chapitres qui suivent expliquent brièvement les principales prescriptions en vigueur relatives à l’utilisation des PPh et des biocides ainsi que les mesures prévues par la PA22+ en matière de PPh.

<sup>3</sup> RS 910.1

<sup>4</sup> RS 817.0

<sup>5</sup> RS 822.11

<sup>6</sup> RS 814.01

<sup>7</sup> RS 814.20

<sup>8</sup> RS 451

<sup>9</sup> RS 817.021.23

<sup>10</sup> Ces chiffres se fondent sur les substances actives ayant des numéros CAS, à l’exclusion des organismes et des substances générées *in situ*.

### 2.1.1 Mise en circulation

Avant de pouvoir être mis sur le marché, les PPh et les PB sont soumis à une procédure d'autorisation. Celle-ci consiste, d'une part, à examiner les risques pour l'être humain et pour l'environnement et, d'autre part, à fixer les conditions d'utilisation permettant d'assurer l'absence de risques inacceptables (ordonnance sur la mise en circulation des produits phytosanitaires [OPPh]<sup>11</sup> et ordonnance concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides [OPBio]<sup>12</sup>). Les prescriptions d'utilisation se fondent sur l'état des connaissances au moment de l'autorisation des différents PPh et des exigences qui en découlent.

Compte tenu des progrès scientifiques, les exigences à remplir pour l'autorisation d'un PPh ont été renforcées ces dernières années. Une procédure de réexamen des autorisations a été lancée en 2010 afin de garantir que les produits déjà homologués respectent ces nouvelles exigences. Plus de 800 produits avec au total presque 100 substances actives ont déjà été examinés. Pour ceux dont le risque s'avère trop élevé, les prescriptions d'utilisation sont renforcées ou l'autorisation révoquée. De plus, les substances actives qui sont retirées dans l'UE le sont également en Suisse. Pas moins de 160 substances actives ont déjà fait l'objet de cette mesure.

En 2017, le comité de pilotage Produits chimiques et produits phytosanitaires mis sur pied par la Confédération a décidé de faire évaluer la procédure d'homologation des PPh. Le rapport<sup>13</sup> rendu par l'organisme externe mandaté constate que les bases légales existantes sont suffisantes et que les processus sont conçus de manière à tirer le meilleur parti des ressources. Les processus d'homologation sont conformes à la législation en vigueur, laquelle vise à garantir un niveau élevé de protection pour les êtres humains, les animaux et l'environnement ainsi qu'à améliorer la production agricole. Le processus d'homologation est mené par des collaborateurs qualifiés et expérimentés. Le rapport relève toutefois aussi des potentiels d'amélioration dans différents domaines. La conduite stratégique, la transparence et la communication doivent être améliorées. D'autre part, il recommande d'évaluer l'organisation et la répartition des tâches et des ressources des services fédéraux concernés.

Par la suite, le comité de pilotage a instauré un groupe de travail qui avait pour tâche d'étudier ces résultats et de présenter d'ici au printemps 2020 une stratégie d'optimisation de la procédure d'homologation. D'autre part, début octobre 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche de présenter, d'ici à mars 2020, un rapport sur l'amélioration de la procédure suisse d'homologation des PPh. Ces deux mandats seront mis en œuvre de manière coordonnée.

La législation suisse sur les PB entrée en vigueur en 2005 est encore en phase de transition et n'a par conséquent pas déployé tous ses effets. En vertu de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnais-

<sup>11</sup> RS 916.161

<sup>12</sup> RS 813.12

<sup>13</sup> Cf. «Rapport de l'évaluation externe sur le processus d'homologation des produits phytosanitaires», disponible sur le site de l'organe commun de notification de produits chimiques > Thèmes > Législation sur les produits chimiques et guides d'application > Évaluation du processus d'homologation des produits phytosanitaires.

sance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM; RS 0.946.526.81), la Suisse est entièrement intégrée au processus d'autorisation des PB selon une procédure harmonisée. Le droit européen relatif aux PB a été entièrement révisé en 2012 dans le but de garantir un niveau de protection élevé pour la santé humaine et animale ainsi que pour l'environnement. Il se fonde sur le principe de précaution. Une fois que ces réglementations seront pleinement applicables, c.-à-d. au terme de la période de transition (en 2025 environ, lorsque toutes les matières actives notifiées pour l'utilisation dans les PB auront été réexaminées par les autorités européennes), les PB autorisés en Suisse auront tous subi un examen exhaustif quant aux risques qu'ils représentent pour la santé et l'environnement ainsi que du point de vue de leur efficacité. Seuls les produits jugés sûrs seront dès lors autorisés. De plus, le droit européen exige que l'efficacité des règlements visant la protection contre les risques pour la santé et pour l'environnement soit périodiquement réexaminée. Un rapport informant notamment sur tous les effets environnementaux négatifs découlant de l'utilisation de PB doit être publié tous les cinq ans et les conclusions doivent conduire à des mesures permettant de minimiser ou de supprimer ces effets. Tous les États membres, de même que la Suisse, doivent rendre leur rapport à la Commission européenne. Sur la base de ces documents, celle-ci élabore un rapport de synthèse qu'elle présente au Conseil européen et au Parlement européen. Le premier rapport de synthèse est attendu pour le 30 juin 2021 au plus tard.

### 2.1.2 Exigences légales concernant les résidus dans les eaux superficielles, les eaux souterraines et l'eau potable

L'OPPh et l'OPBio définissent les exigences auxquelles les PPh et les PB doivent satisfaire pour être mis sur le marché. Ces exigences correspondent à celles de la législation européenne. Lors de la procédure d'homologation des PPh et des PB, l'autorité compétente fixe pour chaque substance active une valeur de concentration dans les eaux superficielles acceptable du point de vue toxicologique et qui ne doit pas être dépassée<sup>14</sup>. Pour les captages d'eaux souterraines et les eaux superficielles utilisées comme eau potable ou destinées à l'être, l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux)<sup>15</sup> fixe à 0,1 µg/l la concentration maximale de pesticides organiques (substances actives de PPh et de produits biotiques) autorisée. En ce qui concerne les métabolites (produits de dégradation), une évaluation toxicologique permet de déterminer si ceux-ci sont des métabolites pertinents ou non pertinents. Pour les premiers, la valeur maximale est également de 0,1 µg/l, tandis que pour les seconds il n'existe pas d'exigence légale.

L'OEaux énonce les exigences en matière de qualité des eaux superficielles et des eaux souterraines. Pour les premières, elle stipule une concentration maximale de

<sup>14</sup> Les valeurs pour les matières actives de PPh (valeurs CRA) sont publiées sur le site internet de l'OFAG: [www.ofag.admin.ch](http://www.ofag.admin.ch) > Production durable > Protection des plantes > Produits phytosanitaires > Utilisation durable et réduction des risques > Protection des eaux superficielles et biotopes > Concentrations réglementaires acceptables (CRA)

<sup>15</sup> RS 814.201

0,1 µg/l de substances actives de PPh et de PB. Jusqu'à fin 2015, cette exigence était assortie d'une remarque selon laquelle une valeur différente pouvait être décidée pour certains produits en fonction de l'évaluation des substances actives dans le cadre de l'homologation. Cette remarque a été supprimée en 2016, car il est prévu d'inscrire désormais des valeurs spécifiques aux substances actives dans l'OEaux<sup>16</sup>. Pour ce faire, on utilisera la méthode de dérivation des normes de qualité environnementale applicables en vertu de la directive-cadre sur l'eau (DCE) de l'UE. La DCE prévoit l'application de critères d'évaluation écotoxicologique uniformes pour toutes les substances prioritaires, indépendamment de l'utilisation pour laquelle ils sont prévus et de la procédure d'autorisation, sans préjudice des exigences relatives à l'homologation des PPh et des biocides. Ces valeurs sont déjà définies pour plusieurs pesticides organiques. Le DETEC a intégré ces valeurs dans l'OEaux pour 19 pesticides au 1<sup>er</sup> avril 2020. Si pour quelques-unes des substances actives de pesticides ces nouvelles valeurs sont plus restrictives que l'actuelle limite générale de 0,1 µg/l, elles sont en revanche moins sévères pour la plupart d'entre elles. En ce qui concerne les eaux souterraines, la concentration maximale de substances actives organiques de PPh et de biocides est fixée dans l'OEaux à 0,1 µg/l. Conformément à l'OPBD (cf. ci-après), cette même valeur de 0,1 µg/l (ou 0,5 µg/l pour la somme) s'applique aux métabolites pertinents présents dans les eaux souterraines utilisées comme eau potable ou destinées à l'être.

L'ordonnance du DFI sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public (OPBD<sup>17</sup>) énonce les exigences applicables à l'eau potable. La valeur limite de substances actives de pesticides et de métabolites pertinents pour l'eau potable est ainsi fixée à 0,1 µg/l (0,5 µg/l pour la somme des substances actives et des métabolites pertinents pour l'eau potable).

### 2.1.3 Utilisation

En vertu de l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim<sup>18</sup>), les PPh et certains PB ne peuvent être utilisés à titre professionnel ou commercial que par des personnes titulaires d'un permis spécial et disposant des connaissances requises. Pour obtenir le permis, les requérants doivent passer un examen attestant des connaissances spécialisées requises pour l'activité concernée. Différents organes, institutions, écoles ou centres de formation sont responsables de l'organisation des examens. Les exigences en la matière sont réglées dans plusieurs ordonnances du DETEC et du DFI<sup>19</sup>. Le permis doit assurer l'emploi sûr, prudent et écologique des pesticides dans les champs d'activité concernés, à savoir notamment l'agriculture, les cultures maraîchères et la sylviculture en ce qui concerne les PPh, et les domaines de la conservation du bois (pour des tiers), de la lutte antiparasitaire

<sup>16</sup> Les procédures d'homologation et les critères d'appréciation retenus pour une même substance active ne sont pas identiques selon que le produit considéré est PPh ou un produit biocide, voire un médicament.

<sup>17</sup> RS 817.022.11

<sup>18</sup> RS 814.81

<sup>19</sup> RS 814.812.34, RS 814.812.35, RS 814.812.36, RS 814.812.37, RS 814.812.38, RS 814.812.31, RS 814.812.32, RS 814.812.33

et de la désinfection des eaux de piscines publiques pour ce qui concerne les biocides<sup>20</sup>. Le plan d'action PPh prévoit de limiter à cinq ans la durée de validité du permis pour l'utilisation des PPh<sup>21</sup> et de conditionner sa prolongation à la participation à un cours de formation continue. Les travaux législatifs en la matière sont bien avancés. Notons que ces adaptations ne concernent pas les permis spéciaux pour l'utilisation des biocides.

Certains PPh et PB sont autorisés pour un usage privé, mais le choix est limité. Le plan d'action PPh prévoit des critères d'autorisation plus strictes, ce qui restreindra encore davantage la palette de produits<sup>22</sup>. Il n'est pas envisagé d'interdire totalement les PPh. Une telle mesure serait disproportionnée et d'autant moins justifiée que les exigences actuelles sont déjà plus sévères que celles qui s'appliquent à d'autres catégories de produits chimiques.

## 2.2 Politique agricole de la Confédération

La Confédération a d'ores et déjà défini des conditions-cadres appropriées et pris diverses mesures dans le but de réduire au maximum le risque pour la santé humaine et pour l'environnement. Par exemple, avant de pouvoir être mis sur le marché, les PPh et les PB sont soumis à une procédure d'homologation qui évalue avec le plus grand soin, conformément aux normes internationales, les risques pour la santé humaine et pour l'environnement, et prescrit les conditions d'utilisation garantes de la sécurité.

Des exigences supplémentaires ressortent de la réglementation des paiements directs. L'obtention de ces derniers est conditionnée au respect des prestations écologiques requises (PER) visées à l'art. 70a, al. 1, let. b, LAgr. Celles-ci se fondent sur le principe de la lutte intégrée et ont pour but de réduire les applications de PPh au minimum nécessaire. Elles formulent notamment des exigences concrètes concernant la fertilisation (fumure équilibrée), la rotation des cultures et l'utilisation de PPh ménageant les organismes utiles (art. 70a, al. 2, LAgr). Actuellement, 98 % des surfaces agricoles sont exploitées conformément aux exigences PER, les 2 % restant concernant surtout de petites parcelles viticoles.

Toujours dans le cadre des paiements directs, la Confédération encourage aussi le recours à des produits de remplacement des PPh ainsi que les mesures préventives visant à réduire ou à supprimer leur utilisation. Il s'agit, par exemple, de mesures de promotion de la culture de céréales, de colza, de tournesol, de pois protéagineux et de féveroles sans traitement insecticide ni fongicide. Plus de 50 % des céréales produites en Suisse sont conformes à ce programme. La culture biologique est également encouragée. Elle interdit l'utilisation des herbicides et n'autorise que

<sup>20</sup> Informations détaillées sur le site internet de l'Office fédéral de l'environnement: [www.ofev.admin.ch](http://www.ofev.admin.ch) > Thèmes > Produits chimiques > Informations pour spécialistes > Permis.

<sup>21</sup> Plan d'action PPh: formation continue obligatoire pour l'application professionnelle de PPh (mesure 6.3.1.1).

<sup>22</sup> Plan d'action PPh: critères plus stricts pour l'autorisation de produits phytosanitaires destinés à une utilisation non professionnelle (mesure 6.2.2.4).

certaines fongicides et insecticides spécifiques. Près de 15 % de la surface agricole sont exploitées selon les règles de la culture biologique, pour la plupart dans des segments de production où le recours aux PPh est ordinairement faible (notamment la production animale).

### 2.2.1 Plan d'action Produits phytosanitaires

En septembre 2017, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action PPh<sup>23</sup> en tant qu'instrument pour la fixation commune et concertée d'objectifs en matière d'utilisation durable des PPh. Ce plan d'action tient compte de trois exigences, à savoir la protection des personnes, la protection de l'environnement et la protection des cultures. Son application doit conduire à une réduction de moitié des risques. Aucun délai n'a été formulé pour la réalisation de cet objectif, mais des buts concrets et clairement définis ont été fixés pour 2027 (période de référence 2012–2015) en ce qui concerne la diminution aussi bien des quantités de PPh utilisées que des émissions dans l'environnement. Dans plusieurs domaines de protection, où cela s'avère approprié, des objectifs ont également été fixés en vue d'une réduction de moitié des risques. Dans le domaine de la protection des eaux, par exemple, l'objectif est de diminuer de moitié d'ici à 2027 les tronçons du réseau des cours d'eau en Suisse qui ne répondent pas aux exigences chiffrées relatives à la qualité de l'eau. De plus, le potentiel de risque pour les organismes aquatiques, déterminé au moyen d'un indicateur adéquat, devra être réduit de moitié et la charge en métabolites de PPh non pertinents dans les eaux souterraines utilisées comme eau potable devra diminuer de manière significative.

Le plan d'action PPh comprend 51 mesures devant conduire à la réalisation de ses objectifs. Celles mentionnées ci-dessous sont déjà obligatoires en vertu des conditions d'autorisation et d'utilisation des PPh (conformément à l'OPPh) ou ont été introduites à titre de programmes d'incitation en vue de la réduction des risques (selon l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture [OPD]<sup>24</sup>).

- Des prescriptions supplémentaires visant à réduire le ruissellement dans les eaux superficielles sont définies dans le cadre de l'homologation. Les PPh concernés sont réexaminés et le cas échéant, leurs conditions d'utilisation sont renforcées.
- Des aides financières sont accordées pour équiper les pulvérisateurs avec des systèmes automatiques de nettoyage de la cuve et pour aménager les places de lavage, le but étant de réduire les apports ponctuels dans les eaux (depuis les places de lavage, p. ex.).
- De nouveaux points de contrôle ont été définis dans le cadre de la protection des eaux (notamment les places de lavage des pulvérisateurs et de stockage des PPh); les vérifications y relatives devront être effectuées par les cantons, par exemple dans le cadre des contrôles PER, conformément à la recom-

<sup>23</sup> Le plan d'action PPh est publié sur le site internet de l'OFAG: [www.ofag.ch](http://www.ofag.ch) > Production durable > Protection des plantes > Plan d'action Produits phytosanitaires.

<sup>24</sup> RS 910.13

mandation de la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement des cantons (CEE).

- De nouvelles contributions sont proposées comme incitation à réduire le recours aux PPh dans les cultures exigeant de nombreux traitements, telles que l'arboriculture, la viticulture ou les betteraves sucrières.
- De nouvelles contributions en faveur du non-recours total ou partiel aux herbicides sur les terres ouvertes ont été introduites.
- Des projets régionaux de réduction des risques liés aux PPh ont été lancés.
- Un axe stratégique de recherche d'Agroscope est dédié au développement d'une stratégie de protection phytosanitaire durable.

### **2.2.2 Politique agricole à partir de 2022**

Le 12 février 2020, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+). Ce message intègre également un train de mesures comme alternative à l'initiative pour une eau potable propre qui répond aux préoccupations centrales exprimées par ladite initiative ainsi que par celle demandant l'interdiction des pesticides de synthèse.

En vue de réduire les risques liés aux PPh, la PA22+ prévoit les mesures suivantes:

- Renforcement des exigences PER comme condition à l'obtention de paiements directs:
  - Les atteintes dans les eaux superficielles et les habitats proches de l'état naturel doivent être réduites. Il s'agit d'éviter les apports dans les eaux lors du remplissage, du rinçage et du nettoyage des pulvérisateurs en utilisant un système de nettoyage des cuves sur les champs ou un dispositif de collecte et de traitement des eaux de lavage sur le site de l'exploitation. En outre, les places prévues pour le remplissage et le nettoyage des pulvérisateurs, de même que celles où des engrais de ferme et des engrais de recyclage sont produits ou transbordés doivent obligatoirement être dotées d'un système d'évacuation des eaux conforme aux prescriptions légales.
  - Des mesures permettant de réduire la dérive et le ruissellement de PPh seront également obligatoires. Les possibilités figurent dans les «Instructions relatives aux mesures de réduction des risques lors de l'application de produits phytosanitaires» et les exploitants seront tenus de choisir et d'appliquer celles qui permettent de diminuer d'au moins 75 % les émissions indésirables dues aux PPh.
  - Dans le cadre du réexamen des autorisations, les PPh présentant un risque inacceptable pour l'environnement sont retirés du marché. En vue de protéger l'environnement, l'utilisation de ceux qui resteront autorisés sera limitée en fonction des risques qu'ils présentent pour les eaux souterraines, les eaux de surface et pour les abeilles. Les produits présentant un risque élevé devront être remplacés par des produits

moins dangereux disponibles sur le marché. Cette mesure permet, entre autres, de réduire considérablement l'apport de métabolites dans les eaux souterraines et donc d'éviter que des concentrations supérieures à 0,1 µg/l se répètent et se généralisent à l'avenir, même pour des métabolites non pertinents.

- Les infractions contre certaines dispositions de la législation relative à la protection des eaux seront directement sanctionnées par une réduction des paiements directs (loi sur l'agriculture).
- Un système fondé sur les risques sera instauré afin d'améliorer l'efficacité des contrôles relatifs à l'emploi des PPh. Il se basera sur des échantillons de plantes analysés en laboratoire.
- Encouragement de la production sans recours ou avec un recours réduit aux PPh au moyen de contributions au système de production versées pour toutes les cultures.
- Renforcement à l'échelon régional des prescriptions PER relatives aux PPh lorsque les exigences environnementales ne sont pas remplies en raison d'apports provenant de l'agriculture. Des contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales doivent également permettre d'encourager des mesures régionales visant une meilleure protection des ressources.

La possibilité de réglementer davantage l'utilisation des PPh par le biais de taxes incitatives a été examinée dans le cadre de l'élaboration de la PA22+. Les avantages et les inconvénients d'un système fondé sur le principe du pollueur-payeur ont été mis en balance, d'une part, avec la nécessité de mettre en place et de gérer un nouveau service de perception et, d'autre part, avec l'efficacité d'une telle taxe. Considérant qu'il existe actuellement déjà des instruments au moins aussi efficaces, le principe d'une taxe incitative a pour l'instant été abandonné dans le contexte de la PA22+. L'effet attendu de la taxe peut être obtenu grâce aux restrictions d'utilisation de produits présentant un risque accru pour l'environnement prévues dans les PER, et qui plus est sans nécessiter la création et l'administration d'un nouveau système de perception.

### 2.2.3 Monitoring

Des monitorings des résidus de pesticides (substances actives des PPh et des PB) sont effectués dans différents domaines afin de contrôler le respect des législations alimentaire et environnementale et de garantir l'absence de risques inacceptables pour l'être humain et l'environnement. D'autres seront encore mis en place ou élargis dans le cadre du plan d'action PPh. Les monitorings sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Domaine	Monitoring
Eaux superficielles (organismes aquatiques non cibles)	En 2012, 2015 et 2017, l'EAWAG a effectué sur mandat de l'OFEV des analyses de la charge en pesticides de 5 cours d'eau. L'étude de 2012 a porté sur des cours

Domaine	Monitoring
Habitats proches de l'état naturel (organismes terrestres non cibles)	<p>d'eau de taille petite à moyenne avec des bassins versants situés en zones agricoles et résidentielles<sup>25</sup>. En 2015 et 2017, des petits cours d'eau situés en majorité dans des zones agricoles ont été examinés<sup>26</sup>.</p> <p>Depuis 2019, 21 stations de mesures fixes permettent de déterminer la charge en pesticides dans les petits à moyens cours d'eau; cinq stations supplémentaires deviendront opérationnelles en 2020<sup>27</sup>.</p> <p>Des dépassements de valeurs limites pertinentes du point de vue écotoxicologique sont observés pour certaines substances actives avant tout dans les petits à moyens cours d'eau<sup>28</sup>.</p> <p>Il n'existe actuellement pas de surveillance systématique de la présence de résidus de pesticides dans les habitats proches de l'état naturel. Des monitorings sont en préparation dans le cadre du plan d'action PPh.</p>
Eaux souterraines utilisées comme eau potable	<p>Le risque d'atteinte aux habitats proches de l'état naturel provient en particulier de la dérive de PPh lors de leur application. Le niveau de risque dépend de la distance par rapport à la surface cultivée ainsi que du genre d'habitat et de sa mise en réseau<sup>29</sup>.</p> <p>Depuis 2002, quelque 500 stations de mesures réparties sur tout le territoire suisse sont intégrées dans le programme d'observation nationale des eaux souterraines NAQUA mené en collaboration étroite avec les cantons. Les analyses portent sur un large éventail de substances actives de PPh et certains de leurs métabolites ainsi que, depuis 2005, sur des substances actives de biocides<sup>30</sup>. En ce qui concerne les métabolites, une évaluation toxicologique détermine s'ils sont pertinents ou non pertinents.</p>

<sup>25</sup> Aqua&Gas n° 11, 2014: Plus de 100 pesticides dans les cours d'eau. Disponible sous [www.centrecotox.ch](http://www.centrecotox.ch) > News & Publications > Autres publications.

<sup>26</sup> Aqua&Gas n°4, 2019: Hohe PSM-Belastung in Schweizer Bächen - NAWA-SPEZ-Kampagne untersucht Bäche in Gebieten intensiver landwirtschaftlicher Nutzung und Aqua&Gas n°4 2017 Hohe ökotoxikologische Risiken in Bächen - NAWA SPEZ untersucht Bäche in Gebieten intensiver landwirtschaftlicher Nutzung, disponible sous [www.centrecotox.ch](http://www.centrecotox.ch) > News&Publikationen > Weitere Publikationen.

<sup>27</sup> Cf. rapport «Mise en œuvre du plan d'action Produits phytosanitaires état août 2019», disponible sous [www.ofag.admin.ch](http://www.ofag.admin.ch) > Production durable > Plan d'action Produits phytosanitaires.

<sup>28</sup> Cf. Plan d'action Produits phytosanitaires, p. 14.

<sup>29</sup> Cf. Plan d'action Produits phytosanitaires, p. 19.

<sup>30</sup> Cf. [www.ofev.admin.ch](http://www.ofev.admin.ch) > Thèmes > Eaux > Informations pour spécialistes > Etat des eaux > Eaux souterraines > Observation nationale des eaux souterraines NAQUA > Modules TREND et SPEZ.

Domaine	Monitoring
Sol	<p>Pour les métabolites pertinents, la limite maximale est de 0,1 µg/l; il n'existe pas d'exigence légale pour les métabolites non pertinents.</p>
	<p>Les exigences légales relatives aux concentrations de substances actives et de métabolites pertinents dans les eaux souterraines utilisées comme eau potable sont dans la plupart des cas respectées (exception: chlorothalonil<sup>31</sup>). Certains métabolites non pertinents sont également observés en concentrations élevées, raison pour laquelle des mesures de réduction doivent être prises pour les eaux souterraines utilisées comme eau potable<sup>32</sup>.</p>
Air	<p>Les PPh atteignent le sol soit directement lors de l'application, soit par lessivage à la suite de fortes pluies. Ces produits sont plus ou moins décomposés et les différents éléments sont dissous ou transportés plus loin. Les PPh qui restent dans le sol s'y trouvent soit sous forme dissoute, soit sous forme liée. S'il est possible, de nos jours, de mesurer les concentrations d'éléments liés, cela implique toutefois le recours à des méthodes compliquées. Cela explique qu'actuellement seuls les résidus de cuivre font l'objet de mesures systématiques. Un monitoring des substances actives de PPh dans le sol est en préparation dans le cadre du plan d'action PPh<sup>33</sup>. La surveillance des substances actives de PPh et de leurs métabolites devra dès 2025 faire partie des activités de routine dans le cadre de l'Observatoire national des sols NABO.</p> <p>L'évaluation des risques pour le sol dans le cadre de l'homologation des PPh et des PB se fonde sur des modèles. Il n'existe actuellement pas de monitoring pour vérifier si cette évaluation correspond suffisamment bien avec la réalité<sup>34</sup>. Pour ce qui est des PB, les apports dans le sol sont négligeables.</p> <p>La pollution de l'air par les pesticides n'est pas systématiquement mesurée.</p> <p>Dans le cadre de l'homologation des PPh et des PB, on évalue au moyen de paramètres chimiques si une</p>

<sup>31</sup> Lors du réexamen de la substance active chlorothalonil, il est apparu que certains de ses métabolites doivent être considérés comme pertinents et que la valeur limite applicable est par conséquent de 0,1 µg/l. Le chlorothalonil ne remplit ainsi plus les exigences et par conséquent son autorisation a été retirée.

<sup>32</sup> Cf. Plan d'action Produits phytosanitaires, mesure 6.1.2.1.

<sup>33</sup> Cf. Plan d'action Produits phytosanitaires, mesure 6.3.3.7.

<sup>34</sup> Cf. Plan d'action Produits phytosanitaires, p. 57.

Domaine	Monitoring
	<p>substance active est susceptible de pénétrer dans l'atmosphère. La plupart des PPP ne sont guère volatiles. Les risques d'émissions de PPh sont majoritairement dus à la dérive.</p> <p>Pour ce qui est des PB, les émissions dans l'air extérieur ne jouent qu'un rôle secondaire.</p>
Consommateurs	<p>Les cantons et les services douaniers relèvent les données relatives aux résidus de pesticides dans les denrées alimentaires et les transmettent à la Confédération<sup>35</sup>. Les exigences en la matière sont fixées dans l'ordonnance du DFI sur les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les produits d'origine végétale ou animale (OPOVA)<sup>36</sup>. Les échantillons étant prélevés selon un système basé sur les risques, les données relevées ne peuvent pas être utilisées pour un monitoring.</p> <p>Depuis 2019, la Suisse participe au programme européen de surveillance des résidus de pesticides. La Confédération collecte les données relatives aux résidus de pesticide sur un certain nombre de produits alimentaires et les met à la disposition du programme européen.</p> <p>Actuellement, les risques encourus par les consommateurs en raison de résidus de pesticides sur des denrées alimentaires produites en Suisse ou dans l'UE sont faibles. Le taux de non-conformité est en revanche bien plus élevé pour les aliments importés d'Asie<sup>37</sup>.</p>
Utilisateurs	<p>Les risques pour les utilisateurs résultent principalement du non-respect des mesures de protection prescrites<sup>38</sup>. Le respect de ces mesures lors de l'utilisation des PPh et des PB n'est pas systématiquement surveillé, et il n'existe pas de controlling à ce sujet.</p>
Chiffres de ventes	<p>Les quantités de PPh mis en circulation chaque année sont enregistrées, mais sans indication du domaine d'utilisation pour lequel ils sont vendus. Les données</p>

<sup>35</sup> Cf. Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (éd.) (2018): «Aperçu des contrôles officiels en 2017», disponible sous [www.osav.admin.ch](http://www.osav.admin.ch) > Aliments et nutrition > Sécurité des aliments > Responsabilités > Programmes de contrôle nationaux.

<sup>36</sup> RS 817.021.23

<sup>37</sup> Cf. rapport «Pesticides présents dans les légumes importés d'Asie 2012–2015» (2016), disponible sous [www.osav.admin.ch](http://www.osav.admin.ch) > Aliments et nutrition > Sécurité des aliments > Zoom sur certaines substances > Produits phytosanitaires.

<sup>38</sup> Cf. Plan d'action Produits phytosanitaires, p. 45.

Domaine	Monitoring
Nombre d'utilisations	<p>sont publiées depuis 2008<sup>39</sup>. Les quantités de PB mis en circulation ne sont pour le moment pas enregistrées.</p> <p>Les utilisateurs professionnels de PPh sont tenus de documenter toutes les applications de PPh<sup>40</sup>. Cette documentation n'est cependant pas saisie automatiquement, ni à l'échelon cantonal, ni à l'échelon fédéral. Les données sont contrôlées dans les cantons par sondages dans le cadre du contrôle des PER.</p> <p>Les chiffres concernant l'utilisation de PPh sont relevés à titre bénévole par quelque 300 exploitants et analysés dans le cadre du Dépouillement centralisé des indicateurs agroenvironnementaux (DC-IAE). Les utilisations non professionnelles ne sont pas prises en compte. Le résultat qui ressort du DC-IAE ne donne qu'une image approximative des quantités de PPh effectivement utilisées en Suisse, car les 300 exploitations qui participent ne sont pas suffisamment représentatives des différents segments de production. Les données sont lacunaires notamment pour le secteur maraîcher et pour l'agriculture biologique. Par conséquent, le plan d'action PPh prévoit que ces relevés doivent être améliorés d'ici 2022, notamment en les étendant aux exploitations maraîchères et biologiques<sup>41</sup>.</p> <p>En ce qui concerne les biocides, des enquêtes ont été effectuées en 2013<sup>42</sup> et en 2016<sup>43</sup> pour estimer les quantités utilisées dans les produits de protection et dans le domaine de l'hygiène vétérinaire. Il n'existe pas de monitoring systématique du recours aux biocides dans tous les domaines d'utilisation (désinfectants, produits de protection, antiparasitaires).</p>

<sup>39</sup> Cf. Office fédéral de l'environnement (éd.): Substances actives de produits phytosanitaires: volume des ventes. disponible sous [www.ofag.admin.ch](http://www.ofag.admin.ch) > Production durable > Protection des plantes > Produits phytosanitaires.

<sup>40</sup> OPPh, art. 62 (RS **916.161**).

<sup>41</sup> Cf. Plan d'action Produits phytosanitaires, mesure 6.3.3.8.

<sup>42</sup> Cf. «Mengenabschätzung von Bioziden in Schutzmitteln in der Schweiz» HSR Hochschule für Technik Rapperswil (2013) (éd.), disponible sous [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Dokumentation > Studien *et* «Biozid-Produkte für die Hygiene im Veterinärbereich» Berner Fachhochschule (2013) (éd.) sous [www.agrammon.ch](http://www.agrammon.ch) > Downloads > Weitere Informationen.

<sup>43</sup> Aqua&Gas N°4 2016 «Biozidprodukte – Eintrag in Gewässer», disponible sous [www.comleam.ch](http://www.comleam.ch) > Downloads.

### 2.3 Nécessité de légiférer et objectifs: considérations de la commission

Actuellement, deux initiatives populaires portent sur l'utilisation de pesticides: l'initiative «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique»<sup>44</sup>, déposée le 18 janvier 2018, et l'initiative «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse»<sup>45</sup>, déposée le 25 mai 2018. Les deux initiatives concernent certes des articles différents de la Constitution (art. 74 et art. 104), mais toutes deux demandent de nouvelles règles en matière d'utilisation de pesticides. Tandis que l'initiative concernant l'interdiction des pesticides vise à interdire tout pesticide de synthèse, l'initiative pour une eau potable propre demande une production sans pesticides pour les exploitations recevant des paiements directs. Ces initiatives populaires ont constitué le point de départ de la discussion de la commission.

La commission est d'avis que les deux initiatives soulèvent des questions importantes pour la politique environnementale et la politique agricole, qui nécessitent une réponse politique contraignante. Tout comme les initiants, la commission souhaite réduire les nuisances environnementales découlant de l'utilisation de pesticides. Cependant, elle considère que ni une focalisation exclusive sur la pratique en matière d'agriculture, ni une interdiction générale des pesticides synthétiques ou non synthétiques ne seraient judicieuses. Elle souligne que l'utilisation de PPh dans l'agriculture sert avant tout à protéger les cultures contre les maladies, les nuisibles et les mauvaises herbes. Ces produits contribuent ainsi grandement à garantir le rendement et la qualité des récoltes. Toutefois, les substances biologiquement actives qu'ils contiennent peuvent avoir des effets indésirables sur l'être humain et les organismes non cibles. La commission en est consciente. Par ailleurs, elle constate avec inquiétude que des analyses de la qualité de l'eau de petits et moyens cours d'eau révèlent souvent des dépassements des valeurs écotoxicologiques limites fixées pour les pesticides, dus à l'utilisation de PPh notamment dans l'agriculture. Ces dépassements peuvent avoir des répercussions négatives sur la faune et la flore et, partant, sur la biodiversité<sup>46</sup>. Selon le rapport de l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA<sup>47</sup> publié en août 2019, la qualité des eaux souterraines est également affectée, en particulier par les nitrates et les produits de dégradation de

<sup>44</sup> L'initiative pour une eau potable propre demande que les paiements directs ne soient plus accordés qu'aux exploitations agricoles qui ne recourent pas à des pesticides, qui pratiquent l'élevage sans utiliser d'antibiotiques à titre prophylactique et dont le cheptel peut être nourri avec des aliments issus de l'exploitation. En outre, elle demande que la préservation de la biodiversité fasse partie des PER.

<sup>45</sup> L'initiative «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» demande que l'utilisation de tout pesticide de synthèse soit interdite dans la production agricole, dans la transformation des produits agricoles et dans l'entretien du territoire. Le texte réclame également l'interdiction d'importer des denrées alimentaires qui contiennent des pesticides de synthèse ou qui ont été produites en utilisant ces derniers.

<sup>46</sup> Cf. à ce sujet OFEV (éd.) 2008: *Écologie et protection des plantes. Guide d'utilisation des produits phytosanitaires*, disponible sur: [www.ofev.admin.ch](http://www.ofev.admin.ch) > Thèmes > Thème Produits chimiques > Publications et études > Écologie et protection des plantes.

<sup>47</sup> OFEV (éd.) 2019: *État et évolution des eaux souterraines en Suisse. Résultats de l'Observation nationale des eaux souterraines NAQUA, état 2016*, Office fédéral de l'environnement, Berne. État de l'environnement no 1901: 144 p.

PPh. Cette atteinte est observée avant tout sur le Plateau, région densément peuplée et vouée à une exploitation agricole intensive.

Afin de s'attaquer à ce problème, le Conseil fédéral a récemment engagé plusieurs mesures, dont certaines ont déjà été mises en œuvre. La commission salue expressément ces mesures, qui comprennent en particulier le plan d'action PPh et le train de mesures en lien avec l'initiative pour une eau potable propre prévu dans le cadre de la PA22+. Elle constate toutefois que les responsables politiques n'ont pas réussi par le passé à convaincre la population que les défis en matière de protection des cours d'eau étaient pris au sérieux par les milieux politiques et relevés avec la diligence nécessaire. En effet, les «Objectifs environnementaux pour l'agriculture» – élaborés et publiés conjointement par l'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral de l'agriculture en 2008 sur la base du droit en vigueur –, par exemple, n'ont pas été atteints jusqu'ici, bien qu'une réglementation en matière d'environnement soit déjà en vigueur et que le soutien financier octroyé aux exploitations agricoles soit lié à des PER.

Les questions environnementales interpellent plus que jamais l'opinion publique, et la sensibilité de la population suisse au problème des nuisances environnementales causées par l'utilisation de pesticides a augmenté. Une grande partie de la population se montre critique à l'égard de l'utilisation de pesticides compte tenu des risques que celle-ci comporte pour l'environnement et la santé humaine ainsi que des résidus que l'on peut trouver dans les denrées alimentaires. Au moyen de son avant-projet, la commission souhaite envoyer un signal clair, à savoir que le législateur entend prescrire des mesures contraignantes destinées à résoudre les problèmes.

Le projet de la commission reprend essentiellement le contenu du plan d'action PPh du Conseil fédéral ayant pour but de réduire les risques découlant de l'utilisation de PPh, ainsi que sa feuille de route. Il vise à inscrire dans la loi une trajectoire de réduction dotée d'objectifs quantifiables, afin de rendre les dispositions sensiblement plus contraignantes. La commission, se ralliant au plan d'action, fixe un objectif de réduction des risques de 50 % d'ici à 2027. Si des risques inacceptables subsistent à ce moment-là, le Conseil fédéral peut définir la trajectoire de réduction applicable à partir de cette date. La trajectoire de réduction prescrite doit s'appliquer expressément à tous les domaines d'utilisation – à l'agriculture, mais aussi à l'utilisation de pesticides par les pouvoirs publics et le secteur privé.

Pour que la réalisation des objectifs puisse être évaluée, la commission veut qu'un monitoring de l'utilisation de pesticides soit assuré et que des indicateurs de risques soient élaborés. Ceux-ci doivent être conçus de manière à couvrir, dans la mesure du possible, tous les domaines à risque: les utilisateurs, les consommateurs, les organismes terrestres et aquatiques non cibles, les eaux souterraines, l'eau potable, le sol et l'air. Les indicateurs doivent être définis par le Conseil fédéral; ils doivent tenir compte de la toxicité des différents PPh et de leur utilisation. La commission prévoit en outre que la Confédération exploite un système d'information centralisé concernant l'utilisation des PPh et des PB, où seront répertoriés tous les usages professionnels ou commerciaux de ces produits. Ce système servira de base à la définition des indicateurs.

Les mêmes substances pouvant être utilisées dans différents secteurs, il est impossible ou presque de déterminer dans chaque cas d'où viennent les pesticides et les produits de dégradation de ceux-ci. C'est pourquoi il est important, aux yeux de la commission, que les mesures soient avant tout définies, mais également planifiées, quantifiées et publiées par les secteurs eux-mêmes. À cet égard, la Confédération n'apporte un soutien qu'à titre subsidiaire, par exemple en octroyant des paiements directs incitatifs aux producteurs.

Si les objectifs et les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints, le Conseil fédéral doit mettre en œuvre des mesures supplémentaires qui garantissent la réalisation des objectifs, notamment en retirant les approbations pour les substances actives présentant des risques particulièrement importants ou en introduisant des taxes incitatives sur les pesticides, pondérées en fonction de la toxicité de ces derniers. Seraient également possibles des mesures supplémentaires visant à encourager les systèmes agricoles sans recours aux pesticides, une interdiction de l'utilisation de pesticides par des particuliers ou encore une adaptation du processus d'homologation.

En ce qui concerne plus particulièrement les deux initiatives populaires susmentionnées, la commission considère qu'il est important de protéger les eaux, tant celles utilisées pour l'approvisionnement en eau potable que les eaux de surface, de manière suffisante et efficace lorsque certaines valeurs limites pour les PPh, les PB ou les produits issus de leur dégradation sont dépassées de manière répétée et étendue. Dans de tels cas, l'autorisation concernée doit être examinée. Par ailleurs, l'aire d'alimentation des captages d'eau potable doit être protégée, par mesure de précaution: seuls peuvent y être utilisés des PPh dont l'utilisation n'entraîne pas, dans la nappe phréatique, des concentrations élevées en substances actives et en produits de dégradation.

La commission est convaincue que son projet permettra de réglementer l'utilisation de pesticides de manière plus stricte et de réduire considérablement les risques qui en découlent. Ce projet met en œuvre les principaux objectifs des initiatives populaires «pour une eau potable propre et une alimentation saine» et «pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» et peut en particulier servir de base pour apporter les précisions nécessaires au niveau de l'ordonnance et garantir une mise en œuvre contraignante des objectifs définis. La commission souhaite ainsi contribuer à garantir la disponibilité illimitée, à l'avenir également, d'une eau potable de haute qualité ainsi qu'une meilleure protection de la multiplicité des espèces dans les habitats aquatiques et de la biodiversité en général<sup>48</sup>.

## 2.4 Procédure de consultation

La commission a mis son avant-projet en consultation du 10 février au 17 mai 2020. En tout, 145 destinataires ont été invités à donner leur avis. Ont exprimé leur avis tous les cantons, sept partis (PDC, PEV, PLR, PES, PVL, UDC, PS), les Associations faitières des communes, villes et régions de montagne ainsi que les Associa-

<sup>48</sup> Les arguments sur lesquels se fondent les propositions de minorité sont présentés dans les explications relatives aux différents articles figurant au ch. 4.

tions faitières de l'économie suivantes: economiesuisse, l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Union suisse des paysans (USP) et l'Union syndicale suisse (USS). Par ailleurs, 106 autres avis ont été soumis par des organisations de protection de l'environnement, des interprofessions, des organisations de protection des consommateurs ainsi que par plusieurs entreprises<sup>49</sup>.

Une nette majorité des cantons, des partis et des organisations saluent l'orientation générale du projet, notamment le fait que ce dernier inclue tous les domaines d'application, et ne se concentre pas uniquement sur l'utilisation de pesticides par le secteur agricole, de même que les PB. S'agissant des objectifs de réduction, plusieurs participants à la consultation réclament des objectifs de réduction plus ambitieux que ceux prévus par le projet, tandis que d'autres rejettent, à l'heure actuelle, des objectifs de réduction revus à la hausse, estimant qu'il ne faut fixer d'objectifs concrets qu'une fois que les méthodes d'évaluation du risque seront connues et que suffisamment de données fiables et représentatives issues du monitoring seront disponibles. La majorité des participants à la consultation soulignent l'importance d'une élaboration rapide d'indicateurs de risque appropriés.

Plusieurs cantons et des organisations agricoles font remarquer que la trajectoire de réduction définie de 50 % d'ici à 2027 constitue un grand défi pour l'agriculture. Ils soulignent en effet à cet égard que la protection des cultures et les récoltes doivent pouvoir être malgré tout garanties afin d'éviter que le problème soit simplement déplacé à l'étranger. Certains participants demandent que la recherche soit fortement axée sur la mise au point de nouvelles méthodes de protection des végétaux pour qu'une réduction du risque soit possible dans la pratique.

Par ailleurs, plusieurs participants exigent des mesures supplémentaires pour protéger l'eau potable. Selon eux, la décision d'approbation et l'étiquetage des PPh doivent indiquer si le produit peut ou non être utilisé dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable. En outre, l'utilisation privée devrait être plus strictement limitée lors de la procédure d'homologation. Pour la surveillance, ils demandent des exigences uniformes pour les résidus dans les eaux de surface, les eaux souterraines et l'eau potable et une réglementation claire des compétences entre la Confédération et les cantons afin que le projet général soit judicieux.

La plupart des participants à la consultation sont favorables à l'obligation de communiquer et à un système d'information pour les PPh et les PB. Certains refusent toutefois l'enregistrement des utilisations au motif qu'il implique un important travail administratif pour une utilité réduite.

Le fait que la responsabilité de la définition des mesures de réduction des risques incombe en premier lieu aux filières est très bien accueilli. Certains participants demandent toutefois que les organisations de producteurs et de production sous label assument leurs responsabilités.

Bon nombre de participants demandent la concrétisation des mesures que le Conseil fédéral prendra en cas de non-réalisation des objectifs. Pour la plupart d'entre eux, il faudra également introduire une taxe incitative sur les PPh.

<sup>49</sup> Les avis et le rapport sur les résultats de la consultation sont disponibles sous le lien suivant: [www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2020.html#CP](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2020.html#CP)

## 2.5 Modifications par rapport au projet mis en consultation

Compte tenu du large soutien témoigné à l'orientation du projet visant à mettre en œuvre son initiative parlementaire «Réduire le risque de l'utilisation de pesticides», la commission se voit confortée dans sa volonté de prendre des mesures efficaces pour protéger et améliorer la qualité de l'eau, de la santé humaine et animale et de l'environnement. Sur la base des avis reçus au cours de la consultation, la commission a ajouté quelques précisions et éléments à son texte. Dans la loi sur les produits chimiques, il convient de préciser que le Conseil fédéral doit définir, jusqu'en 2023, les domaines à risque ainsi que les objectifs de réduction des risques non acceptables dans ces domaines. Par ailleurs, l'art. 6b, al. 1, de la loi sur l'agriculture doit notamment prévoir que, si les risques restent inacceptables, le Conseil fédéral peut définir la trajectoire de réduction à appliquer à partir de 2027. Il doit également être mentionné que le Conseil fédéral définit les indicateurs au moyen desquels la réalisation des objectifs est calculée. La responsabilité en matière de définition des mesures de réduction des risques incombe toujours aux filières, mais afin de prendre en considération davantage d'acteurs, il est désormais fait référence aux interprofessions, aux organisations de producteurs ainsi qu'aux autres organisations, et non plus uniquement aux interprofessions. La commission répond ainsi à la demande visant à préciser les destinataires. L'art. 6b, al. 7, doit être durci et préciser que le Conseil fédéral peut, entre autres, prévoir des taxes incitatives s'il est prévisible que les objectifs ne seront pas atteints.

Outre les nouvelles dispositions de la loi sur les produits chimiques et de la loi sur l'agriculture, la commission prévoit également deux modifications de la loi sur la protection des eaux: il doit être précisé à l'art. 9 qu'une autorisation doit être examinée lorsque, dans les eaux qui servent à l'approvisionnement en eau potable ou dans les eaux superficielles, la valeur limite est dépassée de manière répétée et étendue pour les PPh ou les PB. Par ailleurs, l'art. 27, al. 2, doit désormais mentionner que, dans l'aire d'alimentation de captages d'eau potable, seuls peuvent être utilisés des PPh dont l'utilisation n'entraîne pas, dans la nappe phréatique, des concentrations en substances actives et en produits de dégradation élevées.

## 3 Présentation du projet

En réponse aux demandes clés de la Commission (cf. ch. 2.3) et en application des connaissances actuelles concernant le monitoring (cf. tableau au ch. 2.2.3), il y a lieu d'inscrire dans la loi sur l'agriculture et dans la loi sur les produits chimiques un objectif de réduction des risques liés à l'utilisation des PPh et des PB qui affectent les êtres humains, les animaux et l'environnement. Cette mesure est complémentaire à celles déjà en vigueur et à celles prévues dans la PA22+ pour ce qui concerne les PPh ainsi qu'au rapport sur la mise en œuvre de la réglementation relative aux PB (cf. ch. 2.1.1). Par ailleurs, il est prévu que l'homologation des PPh et des produits biocides soit revue si les valeurs limites pour les PPh ou les produits biocides ou pour leurs produits de dégradation sont régulièrement et largement dépassées dans

les eaux utilisées pour l'eau potable ou dans les eaux de surface. En outre, seuls peuvent être utilisés dans l'aire d'alimentation de captages d'eau potable, les PPh dont l'utilisation n'entraîne pas de concentrations excessives dans la nappe phréatique de substances actives et de produits de dégradation.

Les substances bioactives utilisées comme pesticides entrent dans la composition de PPh et de PB. Bien que des produits de ces deux groupes puissent par conséquent contenir les mêmes substances actives, il y a lieu de les distinguer lors de la définition des trajectoires de réduction à inscrire dans la législation. Pour les PPh, des objectifs de réduction sont déjà fixés dans le plan d'action PPh; ils résultent d'une réflexion approfondie menée avec toutes les parties prenantes et seront ancrés dans la loi conformément au projet de la commission. Dans le domaine des PB, un tel processus n'a pas encore eu lieu et la Confédération ne dispose pas de chiffres relatifs aux ventes en Suisse. Vu le manque de données, il n'est actuellement pas possible de définir des valeurs cibles concrètes. Dans un premier temps, il s'agira de déterminer dans quels domaines les PB sont à l'origine d'atteintes pertinentes à l'environnement et à la santé humaine. La réglementation proposée donne au Conseil fédéral la compétence de créer d'ici à 2023 la base de données nécessaire, de fixer de nouveaux objectifs de réduction des risques et de développer des instruments appropriés pour le calcul et l'analyse des valeurs cibles.

Pour les PPh, les données permettant de fixer des objectifs de réduction sont disponibles. Ainsi, les risques pour les eaux superficielles, les habitats proches de l'état naturel et les eaux souterraines utilisées comme eau potable doivent être réduits de 50 % d'ici 2027, avec pour référence la période déjà prévue dans le plan d'action PPh, c.-à-d. les années 2012 à 2015. Si, après l'application de la réduction de 50 %, les risques restent inacceptables, le Conseil fédéral peut définir la trajectoire de réduction à appliquer à partir de 2027. Le Conseil fédéral définit les indicateurs au moyen desquels la réalisation des objectifs est calculé ainsi que les instruments de collecte des données. Si des risques inacceptables apparaissent, il a également la compétence de fixer des objectifs de réduction concrets pour d'autres domaines, tels que la protection des utilisateurs, la protection des consommateurs ou encore pour des compartiments environnementaux spécifiques comme le sol ou l'air.

Le projet prévoit des obligations concrètes pour les organisations concernées: il leur reviendra aux de définir les mesures à prendre afin que les objectifs puissent être atteints. Elles devront également publier elles-mêmes les mesures convenues et en contrôler le respect. Le Conseil fédéral peut désigner les organisations et leur accordera un soutien à titre subsidiaire. S'il est prévisible que les objectifs fixés dans la loi ne seront pas atteints, le Conseil fédéral prendra les mesures nécessaires.

### *Concrétisation prévue*

Des indicateurs de risque doivent être créés afin de pouvoir mesurer le degré de réalisation des objectifs de réduction définis dans l'ordonnance. Pour déterminer la valeur de référence (moyenne des années 2012–2015), il est nécessaire de disposer de résultats de monitoring remontant au moins à 2012. Les monitorings devront être effectués dans toute la Suisse et porter sur le plus grand nombre possible de PPh et de PB homologués ainsi que sur tous les domaines d'utilisation (pouvoirs publics, agriculture, utilisation privée). Ils devront en outre être annuels.

Les risques pour l'homme, les animaux et l'environnement liés à l'utilisation des PPh et des PB sont déterminés, en termes simples, par trois facteurs: *quantité x toxicité x exposition*.

La *quantité* indique la quantité d'une substance active appliquée et peut être représentée pour les PPh sur la base des chiffres de vente sur l'ensemble de la Suisse. La superficie traitée peut être calculée à partir du dosage moyen. La quantité et/ou la superficie traitée, et par conséquent le risque, peuvent être réduits, notamment en utilisant des méthodes de protection alternatives telles que la lutte mécanique contre les mauvaises herbes.

La *toxicité* indique le potentiel d'une substance active à provoquer un effet négatif sur les humains ou d'autres êtres vivants. La toxicité, et donc le risque, peuvent être influencés par le choix des produits. Les produits plus toxiques peuvent être remplacés par des produits moins toxiques.

L'*exposition* est la mesure dans laquelle les organismes vivants ou les milieux environnementaux tels que les eaux de surface entrent en contact avec la substance active. L'exposition, et donc le risque, peuvent être influencés par la méthode d'application. Par exemple, à la suite de l'examen de substances actives déjà approuvées, des instructions d'utilisation supplémentaires peuvent être édictées pour réduire l'exposition dans certaines zones (p. ex., distance par rapport aux eaux de surface ou aux biotopes).

Les indicateurs doivent mesurer les risques liés à l'utilisation des PPh pour des milieux ou des zones environnementales spécifiques, par exemple pour les eaux de surface, les habitats proches de l'état naturel ou les eaux souterraines. Les indicateurs doivent pouvoir montrer l'évolution des risques suite à un changement des quantités utilisées, le choix de substances actives moins toxiques ou d'alternatives non chimiques et la mise en œuvre de mesures supplémentaires de réduction des risques (p. ex. charges liées à l'utilisation). Depuis 2010, le Danemark utilise le «pesticide load indicator»<sup>50</sup>, qui se fonde sur la quantité de PPh utilisée ainsi que sur leur toxicité. L'exposition n'est pas prise en compte.

L'indicateur prévu pour la Suisse doit être plus complet et tenir compte de l'exposition, afin de refléter des mesures de réduction des apports dans l'environnement telles que celles qui sont prévues dans le cadre du plan d'action PPh (cf. ch. 2.2.1) et de la PA22+ (cf. ch. 2.2.2). Les données actuellement disponibles permettent de calculer un indice du risque phytosanitaire potentiel en se basant sur le relevé annuel disponible des ventes de PPh en Suisse, sur la toxicité des substances actives et sur les mesures prises pour réduire l'exposition aux produits. Les chiffres des ventes, relevés chez les titulaires d'autorisations et les importateurs depuis 2008, permettent de fixer une valeur initiale pour les années de 2012 à 2015. De cette façon, il est possible de déterminer le potentiel global de réduction du risque en Suisse et d'avoir ainsi une indication sur l'objectif à atteindre. S'agissant des PB, les quantités mises en vente seront également relevées.

<sup>50</sup> Cf. Land Use Policy (2018) Volume 70, p. 384–393, «Pesticide Load – A new Danish pesticide risk indicator with multiple applications», disponible sur le site [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)

Le relevé des ventes de PPh, actuellement effectué chez les titulaires d'autorisations et les importateurs, ne contient aucune information sur les différents domaines d'utilisation de ces produits, ni sur le moment et l'endroit où ils sont appliqués. Il reste à créer une telle base de données. C'est à cette condition que le Conseil fédéral pourra définir domaine par domaine les mesures à prendre et intervenir en fonction du risque pour les corriger, au cas où les objectifs de réduction fixés par la loi ne seraient pas atteints.

Une base de données sera mise au point d'ici à 2025 en vue de l'instauration du régime d'autorisation soumise à formation continue obligatoire. Tout utilisateur professionnel y sera enregistré, de même que son autorisation. Les points de vente pourront y accéder, de manière à pouvoir vérifier que l'acheteur soit titulaire d'une autorisation. Les points de vente où se fournit le consommateur final (par exemple Landi) y seront également enregistrés, si bien qu'il sera possible de savoir à qui les PPh sont vendus. Ces données serviront à distinguer les différents domaines d'utilisation des produits (par exemple l'agriculture, l'utilisation non professionnelle ou les services publics). Il s'agit de savoir dans quelle mesure il est possible et judicieux de relever de telles données auprès des points de vente finaux en ce qui concerne les PB.

La Confédération doit mettre sur pied et exploiter un système d'information où l'emploi de PB et de produits phytosanitaires seront enregistrés en vue d'obtenir des informations détaillées sur l'utilisation de ces produits, tels que le lieu et le moment de l'application. Tous les utilisateurs professionnels devront y déclarer les applications, en précisant quelles substances actives ont été employées en quelles quantités, quels objets ou quels végétaux ont été traités à quel moment, en quels endroits, sur quelle surface. Concernant les PB, il est prévu de limiter la saisie aux applications effectuées dans les domaines à risque. Sur la base de ces données, il sera possible d'analyser par domaine l'importance du recours aux PPh et aux PB. Les analyses de la qualité des eaux superficielles, de l'eau potable et des eaux souterraines quant à la présence de PPh et de PB, ainsi que de leurs produits de dégradation, permettront de contrôler la plausibilité de la réduction du risque calculée au moyen de l'indicateur. Il convient toutefois de noter qu'une diminution des apports dans les eaux souterraines n'est souvent mesurable que bien des années plus tard. C'est pourquoi le plan d'action PPh prévoit d'étendre encore le monitoring (cf. ch. 2.2.3).

## 4 **Commentaire des dispositions**

### *Art. 10a LChim*

La LChim contient au chap. 2 des dispositions sur l'annonce et l'autorisation de certaines substances et préparations. La nouvelle disposition sur la publication obligatoire des PB est classée après les prescriptions concernant l'autorisation des PB.

Un indicateur basé sur les chiffres de vente de PPh doit être développé afin de pouvoir vérifier l'atteinte des objectifs. Pour ce faire, la Confédération doit disposer des données requises et les traiter. L'article 10a LChim fournit désormais une base

légale explicite pour le traitement des données relatives aux PB (une disposition analogue concernant le traitement des données sur les PPh est ajoutée dans la LAgr; cf. commentaire de l'art. 164b LAgr).

#### *Art. 10b LChim*

La nouvelle disposition concernant le système d'information pour la gestion des PB est intégrée dans la LChim, c.-à.-d. après les dispositions qui concernent l'autorisation de mise sur le marché de PB et la nouvelle disposition prévoyant l'obligation de communiquer à la Confédération les données concernant les PB (par contre, la base légale du système d'information dédié à l'emploi de produits phytosanitaires est intégrée dans la LAgr; voir à cet égard les explications relatives aux art. 165<sup>f</sup><sub>bis</sub> et 165g LAgr).

Pour que le Conseil fédéral puisse arrêter domaine par domaine les mesures à prendre et intervenir pour les corriger, au cas où les objectifs de réduction fixés par la loi ne seraient pas atteints, il convient de relever les données concernant l'emploi des PB chez les utilisateurs. C'est pourquoi la Confédération doit créer à cet effet un nouveau système d'information, en se fondant sur l'art. 10b LChim, qui autorise la Confédération à créer un tel système d'information et à exploiter les données qu'il contient.

En vertu de l'al. 2, tous les utilisateurs professionnels ou commerciaux d'un PB doivent déclarer dans le système d'information les applications du produit dans les domaines à risque, lesquels sont définis par le Conseil fédéral. Par exemple, les utilisations en milieu confiné doivent être considérées comme des domaines à faible risque, parce qu'une contamination de l'environnement semble peu probable. Les produits antisalissure peuvent notamment représenter un domaine à risque. Ils sont employés pour lutter contre le développement d'organismes sur les navires, le matériel d'aquaculture ou d'autres installations utilisées en milieu aquatique. Les données à enregistrer sont le nom de la substance active, les quantités appliquées, le moment et le lieu de l'application ainsi que les objets traités.

L'al. 3 définit les services et les personnes autorisés à accéder aux données du système d'information.

#### *Art. 11, al. 1, LChim*

Conformément à l'art. 4 de l'ordonnance sur les produits phytosanitaires, les PPh et leurs substances actives ne doivent pas avoir d'effet inacceptable sur l'environnement. Ce principe se fonde sur les dispositions légales correspondantes énoncées à l'art. 28 de la loi sur la protection de l'environnement. L'ajout proposé a pour objectif de clairement indiquer qu'un PPh ne peut être autorisé que s'il n'a aucun effet secondaire inacceptable sur l'environnement lors de l'utilisation prévue.

#### *Art. 25a LChim*

Le chap. 3 LChim contient des dispositions spéciales sur la manipulation des substances et des préparations. Le nouvel article 25a s'insère dans ce chapitre. Il a pour objet la protection des êtres humains, des animaux et de l'environnement contre les

risques liés à l'utilisation de PB. Le Conseil fédéral obtient ainsi la compétence de définir, d'ici à 2023, les domaines à risque, les valeurs de réduction de risques inacceptables et la méthode à utiliser pour atteindre les objectifs fixés. La réduction du risque peut avoir un impact disproportionné sur la possibilité d'employer des PB, avec des conséquences négatives dans le domaine de l'hygiène, par exemple. La notion de «risque acceptable» se fonde sur le principe de proportionnalité, selon lequel l'utilisation de PB doit être possible pour autant que la protection de la santé humaine et de l'environnement soit garantie. La notion de «risques inacceptables» émane de la législation en vigueur en matière de produits chimiques.

#### *Art. 6b LAgr*

Le nouvel article sur les objectifs de réduction des risques en lien avec les PPh est inséré dans le titre premier de la LAgr, car l'utilisation de ces produits est régie par de nombreuses dispositions de la loi et de nombreuses mesures prévues dans le plan d'action PPh.

Les habitats proches de l'état naturel visés à l'al. 1 sont des zones qui, en raison de leur hétérogénéité, constituent les bases naturelles de la vie de divers organismes. Les surfaces agricoles exploitées en premier lieu pour la production alimentaire n'en font pas partie, mais sont souvent contiguës. Dans les habitats proches de l'état naturel et dans les eaux superficielles, les risques doivent être réduits de 50 % d'ici à 2027, et dans les eaux souterraines les atteintes doivent également diminuer de moitié dans le même laps de temps. Si les risques restent inacceptables après avoir été diminués de moitié, le Conseil fédéral peut définir une trajectoire de réduction valable à partir de 2027. La diminution du risque peut avoir un impact disproportionné sur l'utilisation de PPh contre des organismes nuisibles, avec des conséquences négatives pour la production de denrées alimentaires. Les autres solutions envisageables, comme la dissémination d'organismes ou le désherbage mécanique, comportent également des risques. La notion de «risque acceptable» se fonde sur le principe de proportionnalité, selon lequel l'emploi de PPh est possible pour autant que la protection de la santé humaine et de l'environnement soit garantie. La notion de «risques inacceptables» émane de la législation en vigueur en matière de produits chimiques.

L'al. 2 énonce qu'il revient au Conseil fédéral de décider des indicateurs à utiliser pour vérifier si les objectifs sont atteints.

Si des risques inacceptables sont constatés pour d'autres domaines à risque, le Conseil fédéral peut, en vertu de l'al. 3, définir des objectifs de réduction pour ces domaines à risque. Par «domaine à risque», on entend en particulier les domaines mentionnés dans le tableau du ch. 2.2.3.

Conformément à l'al. 4, les organisations peuvent assumer la responsabilité et prendre elles-mêmes des mesures contribuant à la réalisation des objectifs comme le prévoit l'al. 1. Le terme d'organisation englobe d'une part les interprofessions, les organisations de producteurs et les organisations de production sous label de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. Mais il existe d'autre part des organisations en dehors de la chaîne de création de valeur des denrées alimentaires, où les PPh sont employés. Pour garantir un maximum d'efficacité, il faut prendre des

mesures en premier lieu là où les risques sont plus élevés. Les organisations concernées peuvent choisir librement les mesures destinées à réduire les risques. Elles peuvent contrôler elles-mêmes l'application de ces mesures et publier de manière autonome la mise en œuvre de ces dispositifs ainsi que leur impact et, éventuellement, les intégrer dans leurs stratégies de création de valeur.

Les PPh et les PB sont utilisés dans différentes branches, où diverses organisations opèrent, comme dans les cas suivants:

- l'agriculture et le secteur agroalimentaire, avec diverses organisations comme l'Union suisse des paysans, l'Union maraîchère suisse, Fruit-Union Suisse, Vitiswiss, l'Union Suisse des producteurs de pommes de terre, des organisations sous label (p. ex. IP-Suisse, Bio Suisse);
- le paysagisme, la production horticole, l'entretien des places de sport et des terrains de golf, avec les organisations Jardin Suisse, Association suisse des concierges,
- la conservation du bois et de la sylviculture, avec les organisations Association suisse des scieries et de l'industrie du bois, Association des propriétaires forestiers;
- les transports publics, avec l'organisation Union des transports publics;
- les services d'entretien publics, avec les organisations Association des communes suisses et Union des villes suisses;
- les utilisateurs privés, avec l'organisation Fédération suisse des jardins familiaux;
- la lutte antiparasitaire et l'hygiène, avec l'organisation Fédération suisse des désinfestateurs;
- la protection des bâtiments et des façades ainsi que l'entretien des bâtiments, avec l'organisation Société suisse des entrepreneurs;
- les peintures pour bateaux et les produits de conservation du bois, avec l'organisation Association suisse des constructeurs navals.

L'al. 5 donne au Conseil fédéral la compétence de désigner les organisations à l'échelon d'ordonnance.

L'al. 6 donne à la Confédération la possibilité de déléguer certaines tâches, comme l'examen des mesures de réduction des risques, le monitoring des résultats ou le conseil à une agence privée, dont il peut soutenir financièrement les activités.

S'il est prévisible que les objectifs de réduction ne seront pas atteints d'ici 2027, en vertu de l'al. 7, le Conseil fédéral devra prendre des mesures supplémentaires au plus tard 2 ans avant l'échéance du délai, donc en 2025. Il peut notamment révoquer l'autorisation de substances présentant des risques particulièrement importants et/ou d'introduire des taxes incitatives. Dans la plupart des cas, les dispositions régissant les mesures de la politique agricole confèrent au Conseil fédéral une grande marge de manœuvre, qu'il pourra aussi faire valoir de manière ciblée le cas échéant. Il pourrait, par exemple, renforcer les dispositions des PER relatives à l'utilisation des PPh en restreignant encore le nombre de produits autorisés; il pourrait aussi rendre

les prescriptions PER relatives aux PPh plus strictes dans certaines régions ou encore modifier les programmes d'incitation écologiques dans le but d'encourager encore davantage le non-recours à ces produits.

*Art. 6b, al. 7 L'Agr*

*Minorité*

*(Germann, Engler, Heggin Peter, Kuprecht)*

Les taxes incitatives ne doivent pas être explicitement mentionnées dans la loi. De telles taxes rendraient la production nationale plus coûteuse et entraîneraient une délocalisation à l'étranger.

*164b L'Agr*

L'obligation de déclarer les PPh sera insérée dans le titre 7, chap. 4, L'Agr (Moyens de production).

Afin de pouvoir vérifier si les valeurs fixées à l'art. 6b L'Agr sont atteintes, des indicateurs basés sur des données devront être élaborés. Pour effectuer ces tâches, la Confédération a donc besoin de données (notamment les chiffres de vente) qu'elle va ensuite traiter.

L'art. 62 de l'OPPh exige déjà des titulaires d'autorisation et des importateurs de PPh qu'ils tiennent des registres annuels complets sur les PPh, qui doivent être mis à la disposition du service d'homologation sur demande. L'art. 164b L'Agr représente désormais une base légale explicite pour ce traitement de données et d'autres traitements de données concernant les PPh (p. ex. pour le monitoring ou dans le cadre de l'examen de toute autre mesure visée à l'art. 6b, al. 6, L'Agr).

*Art. 165f<sup>bis</sup> et art. 165g L'Agr*

Les art. 165c et suivants du titre 7a, chap. 3 de la L'Agr constituent la base légale pour les systèmes d'information de l'OFAG. La nouvelle disposition sur le système d'information concernant l'utilisation des PPh est systématiquement intégrée dans ce chapitre.

Afin de permettre au Conseil fédéral d'orienter ses mesures sur des domaines spécifiques et, le cas échéant, de prendre des mesures correctives si les objectifs de réduction des risques prescrits par la loi ne sont pas atteints, l'utilisation des PPh doit faire l'objet d'un recensement auprès des utilisateurs. À cette fin, la Confédération doit créer un nouveau système d'information. L'art. 165f<sup>bis</sup> L'Agr constitue la base légale permettant à la Confédération d'exploiter un tel système d'information et d'y traiter des données.

Selon l'al. 2, tous les utilisateurs qui utilisent des PPh à titre professionnel ou commercial doivent enregistrer leurs utilisations dans le système d'information. Les pouvoirs publics sont aussi cités explicitement. L'objectif est d'enregistrer quelles substances actives sont appliquées en quelles quantités, à quelle date, dans quels sites ou surfaces et sur quels objets ou plantes.

L'al. 3 régit les organismes et les personnes qui ont accès aux données du système d'information.

L'art. 165g LAgr donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution pour les systèmes d'information conformément aux art. 165c à 165f. Comme des dispositions d'exécution correspondantes sont également nécessaires pour le nouveau système d'information sur l'utilisation des produits phytosanitaires, prévu à l'art. 165f<sup>bis</sup>, la compétence du Conseil fédéral y doit être étendue.

*Art. 9, al. 3–5 LEaux*

Les nouveaux alinéas (3 à 5) prévoient que la Confédération doit examiner les autorisations pour les PPh et les PB lorsque les valeurs limites sont dépassées de manière répétée et étendue dans les eaux souterraines et les eaux superficielles. L'homologation des PPh est réglementée dans l'OPPh, celle des PB dans l'OPBio.

L'al. 3 précise quelles conditions doivent être réunies pour qu'une homologation doive être examinée sur la base des résultats du monitoring. Il s'agit d'agir à l'échelon de l'autorisation lorsque des dépassements fréquents et importants sont constatés. On entend par «de manière répétée et étendue» que les valeurs sont régulièrement dépassées dans une grande partie de la Suisse (plusieurs cantons).

La let. a) régit les conditions requises pour les eaux souterraines. L'homologation doit être examinée si des substances actives de pesticides et les produits issus de leur dégradation sont détectés de manière répétée et étendue dans une concentration de plus de 0,1 µg/l. Conformément au droit en vigueur, les concentrations de substances actives et de métabolites pertinents ne doivent pas dépasser 0,1 µg/l. L'autorisation sera désormais également examinée si des concentrations de métabolites non pertinents supérieures à 0,1 µg/l sont mesurées. Aucune valeur limite n'avait jusqu'ici été fixée pour les métabolites non pertinents parce que ceux-ci ne présentent pas de danger d'un point de vue toxicologique.

La let. b) règle les conditions requises pour les eaux superficielles. L'homologation doit être examinée si des valeurs limites justifiées du point de vue écotoxicologique sont dépassées de manière répétée et répandue. Les valeurs limite justifiées du point de vue écotoxicologique doivent être définies par le Conseil fédéral, qui peut ainsi mettre au point un modèle lui permettant de tenir dûment compte des différentes valeurs limite justifiées d'un point de vue écotoxicologique qui sont appliquées pour l'homologation de PPh, mais aussi pour le monitoring d'eaux superficielles (cf. ch. 2.1.2).

La nouvelle décision d'homologation doit garantir que les critères susmentionnés sont respectés, autrement l'homologation sera retirée.

*Art. 9, al. 3, let. b, LEaux*

*Minorité*

*(Zanetti Roberto, Levrat, Noser, Rechsteiner, Thorens Goumaz)*

Il est important de protéger les organismes aquatiques; par conséquent, les valeurs justifiées du point de vue écotoxicologique définies dans la législation sur la protec-

tion des eaux devraient être appliquées immédiatement et sans autre précision du Conseil fédéral.

#### *Art. 27, al. 2 LEaux*

Selon le droit actuellement en vigueur, il n'est pas possible d'homologuer des substances actives de PPh ou leurs métabolites pertinents pouvant dépasser des concentrations de 0,1 µg/l dans les eaux souterraines. L'al. 2 interdit également l'emploi de PPh dans l'aire d'alimentation de captages d'eau potable si l'évaluation des risques effectuée pendant la procédure d'homologation montre que des métabolites non pertinents peuvent aussi être présents dans les eaux souterraines dans des concentrations supérieures à 0,1 µg/l. Les cantons doivent délimiter les aires d'alimentation pour que cette interdiction puisse être appliquée.

#### *Minorité*

*(Hegglin Peter, Germann)*

Avec cette disposition, de très vastes zones pourraient être concernées par une interdiction de PPh, en particulier sur le Plateau. C'est à éviter. Si les valeurs limites sont dépassées, les communes peuvent simplement déconnecter les captages d'eau potable.

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour la Confédération sur les plans des finances et du personnel**

Des ressources financières et humaines supplémentaires seront nécessaires pour développer un indicateur, collecter des données, accompagner au plan technique la saisie et l'entretien des données, ainsi que pour calculer périodiquement l'atteinte des objectifs au moyen de l'indicateur.

La base de données existante dans le cadre du permis obligatoire pour les utilisateurs professionnels et commerciaux doit être élargie afin de pouvoir enregistrer les achats de PPh et les relier aux différents domaines d'utilisation. En vue de cette extension, de la mise sur pied d'un nouveau système d'information pour la saisie de l'utilisation de PPh et de PB, des tâches administratives liées à la collecte des données et de la maintenance du système, ainsi que de la formation et de l'accompagnement des utilisateurs dans le contexte de la saisie de leurs données dans le système d'information, des ressources financières et humaines supplémentaires seront nécessaires. Celles-ci dépendent de la concrétisation proposée et ne peuvent pas être chiffrées de manière concluante à ce stade. Pour le domaine de l'agriculture, un montant unique d'un million de francs est actuellement estimé pour le développement du système d'information, ainsi qu'un montant de 500 000 francs par année et deux postes permanents à la Confédération pour l'exploitation du système.

L'enregistrement des utilisations de PPh et de PB en fonction de la quantité, de la date et du lieu d'utilisation implique des tâches administratives supplémentaires pour les utilisateurs professionnels et commerciaux.

Du côté des organisations, l'élaboration des mesures (si elles n'existent pas encore), la coordination et le contrôle de leur mise en œuvre, ainsi que l'établissement de rapports réguliers sur les actions entreprises et sur l'impact estimé exigeront un effort administratif, humain et financier important.

La coordination et le suivi des activités des organisations (p. ex., examen des mesures convenues et des rapports, évaluation de l'impact des mesures mises en œuvre) engendreront une charge administrative, de personnel et financière élevée pour les services fédéraux concernés.

Des ressources financières et humaines supplémentaires seront également nécessaires si le monitoring devait être étendu (cf. tableau au ch. 2.2.3) ou si de nouveaux domaines de surveillance devaient être ajoutés (p. ex. utilisateurs).

## **5.2 Conséquences pour les cantons sur les plans des finances et du personnel**

La mise en œuvre de l'art. 27, al. 2, LEaux requiert des cantons qu'ils délimitent les aires d'alimentation de tous les captages d'eau potable. L'aire d'alimentation doit garantir une protection globale et ciblée de la qualité de l'eau s'agissant des captages d'eau potable d'intérêt public. Les cantons doivent la délimiter, d'une part, quand les eaux souterraines sont contaminées par des substances qui ne sont pas suffisamment dégradées ou retenues (protection curative des eaux), d'autre part, en cas de danger concret d'une telle contamination (protection préventive des eaux).

Jusqu'à présent, les aires d'alimentation n'ont été délimitées que pour un nombre infime de captages d'eau potable. Dès lors, la délimitation des aires d'alimentation demande aux cantons un certain effort qu'il n'est toutefois pas possible de chiffrer.

## **5.3 Applicabilité**

Selon la commission (cf. ch. 2.3), il appartient aux branches elles-mêmes de définir et de publier les mesures à prendre pour atteindre les valeurs cibles. Pour que ce principe puisse être appliqué, il faut définir les organisations concernées. La liste figurant au ch. 4 est fournie à titre indicatif et n'est pas exhaustive. La définition d'une branche peut être plus ou moins inclusive. Ainsi, on peut parler du secteur agricole en y incluant tous les producteurs, les transformateurs et le commerce. On peut toutefois aussi différencier davantage une branche de production et distinguer, par exemple, les grandes cultures, l'arboriculture et les cultures maraîchères. En fonction de l'applicabilité des dispositions, la classification et la description des branches varieront de cas en cas. Afin de remédier au problème que cela pourrait poser, le Conseil fédéral doit être habilité à désigner plus précisément les organisations à l'échelon réglementaire.

Il n'en restera pas moins que la contribution des organisations à la réalisation des objectifs sera fonction du nombre de membres participant aux mesures convenues collectivement. Vu que les organisations désignées risquent d'être hétérogènes, ce

nombre variera probablement de l'une à l'autre. En outre, la question de savoir dans quelle mesure les membres peuvent être contraints à mettre en œuvre les mesures prévues n'est pas non plus clarifiée.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Les modifications se fondent sur les art. 74, 76, 104 et 104a Cst., qui confèrent de larges compétences à la Confédération et lui attribuent des tâches dans les domaines de la protection de l'environnement et de la politique agricole.

### **6.2 Rapport avec le droit international**

#### *Accords bilatéraux avec l'Union européenne*

Conformément à la Directive 2009/128/CE, les États membres de l'UE sont tenus d'élaborer des plans d'action nationaux et, en vertu de l'art. 5–15, de prendre des mesures contribuant à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Les États membres doivent fixer des objectifs quantitatifs, des cibles, des mesures et des calendriers visant à réduire les risques et les effets de l'emploi de PPh sur la santé humaine et l'environnement. Les plans d'action nationaux comprennent aussi des indicateurs destinés à surveiller l'utilisation des pesticides et ils doivent être revus au moins tous les cinq ans. De plus, les États membres doivent y décrire comment ils entendent appliquer les mesures prévues en vue de la réalisation des objectifs.

Ces objectifs peuvent concerner différents domaines, comme la protection de l'environnement, l'engagement de techniques déterminées ou l'utilisation de PPh pour telle ou telle culture. Certaines exigences quantitatives peuvent varier d'un État à l'autre, par exemple celles qui concernent les quantités maximales de résidus dans les eaux potables ou les exigences écologiques concernant la qualité des eaux superficielles. La directive exige le développement d'indicateurs de risque harmonisés, tout en laissant aux États membres la possibilité de définir des indicateurs nationaux.

Les États membres sont incités à fixer des sanctions en cas d'infraction aux dispositions nationales d'exécution de la Directive et ils doivent veiller à ce qu'elles soient appliquées. Les sanctions doivent être efficaces, proportionnelles et dissuasives.

Les exigences de la Suisse vont dans le même sens que celles de l'UE. Les modifications de loi proposées ne changent pas le rapport avec le droit bilatéral entre la Suisse et l'UE, d'autant moins que le domaine des PPh n'est pas couvert par l'accord agricole bilatéral entre la Suisse et l'UE, mais fait l'objet de négociations en cours pour l'ensemble de la chaîne alimentaire.

En ce qui concerne l'homologation des PB contenant des substances actives autorisées, l'OPBio est dans une large mesure harmonisée avec le règlement européen sur les produits biocides (RPB). Cette harmonisation se fonde sur le chapitre 18 de

l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM). L'OPBio règle en outre la mise en circulation des PB en phase de transition, c.-à-d. dans la période durant laquelle les substances actives sont notifiées, mais non encore autorisées. Les dispositions transitoires ne font par conséquent pas partie du champ d'application de l'ARM; elles sont soumises à une réglementation spécifique pour la Suisse. Les États membres de l'UE règlent chacun à leur manière les dispositions transitoires.

#### *Droit de l'OMC*

Les mesures prévues sont compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elles visent à réduire les risques des PPh et des PB ainsi qu'à contribuer à la transparence par l'obligation de publier. Les PPh et les PB importés ainsi que les biens produits avec ceux-ci ne sont pas défavorisés par rapport aux produits suisses équivalents. Le cas échéant, toute mesure phytosanitaire devrait être notifiée conformément aux dispositions de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS).

### **6.3 Forme de l'acte à adopter**

Le projet comprend des dispositions importantes fixant des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., il doit par conséquent être édicté sous la forme d'une loi fédérale.

### **6.4 Délégation de compétences législatives**

L'art. 6b LAgr ainsi que l'art. 25a, al. 2, LChim délèguent de nouvelles compétences législatives au Conseil fédéral, notamment en ce qui concerne la fixation d'objectifs de réduction des risques dans de nouveaux domaines. De plus, l'art. 10a, al. 2 LChim ainsi que les art. 164b et 165g LAgr délèguent au Conseil fédéral des compétences législatives concernant la collecte et la transmission de données.

