



ad 19.475

Initiative parlementaire Réduire le risque de l'utilisation de pesticides

**Rapport du 3 juillet 2020 de la Commission de l'économie
et des redevances du Conseil des États**

Avis du Conseil fédéral

du 19 août 2020

Monsieur le Président du Conseil des États,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 3 juillet 2020 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États concernant l'initiative parlementaire 19.475 «Réduire le risque de l'utilisation de pesticides».¹

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président du Conseil des États, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 août 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2020 6323

Avis

1 Contexte

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 pesticides².

Dans ce contexte, la CER-E a décidé lors de 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 comprenant des valeurs cibles afin de réduire les risques découlant de l'utilisation de pesticides. Lors de sa séance du 7 octobre 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) 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.

Le 21 janvier 2020, la CER-E a examiné l'avant-projet, qu'elle a adopté à l'unanimité au vote sur l'ensemble et qu'elle a décidé d'envoyer 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 2020³. Elle a ensuite apporté quelques précisions au texte, durci certains points et ajouté différents éléments, adoptant le projet à l'unanimité au vote sur l'ensemble. Certaines dispositions ont donné lieu à des propositions de minorité. Par lettre du 7 juillet 2020, la commission a invité le Conseil fédéral à se prononcer d'ici au 20 août 2020.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Introduction

Le Conseil fédéral se félicite de l'orientation du projet de loi, qui vient compléter les importants efforts que déploie déjà la Confédération pour réduire les risques liés à l'emploi de produits phytosanitaires dans le cadre du plan d'action sur les produits

² Le terme «pesticide» comprend aussi bien les produits phytosanitaires que les produits biocides.

³ Les documents peuvent être consultés sous: www.droitfederal.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2020 > CP

phytosanitaires du 6 septembre 2017⁴ et de la Politique agricole à partir de 2022⁵ (PA22+). Le projet étend cette action aux produits biocides, qui contiennent parfois les mêmes substances actives.

Contrairement aux produits phytosanitaires, les produits biocides font partie intégrante de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM)⁶. Cet accord garantit la reconnaissance mutuelle des autorisations de produits biocides et repose sur l'équivalence technique des législations respectives dans le domaine des produits biocides. Il s'agit, dans ce contexte, de veiller à ce que les engagements internationaux de la Suisse et les procédures prévues dans l'accord soient pris en considération lors de l'application des mesures proposées dans le projet de loi pour l'homologation de produits biocides et pour l'approbation des substances actives correspondantes.

2.2 Objectifs de réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides et développement d'indicateurs

Le Conseil fédéral approuve la fixation à l'échelon de la loi d'objectifs de réduction des risques liés à l'utilisation de pesticides, estimant que le projet permet de favoriser une stricte application du plan d'action «Produits phytosanitaires».

Pour contrôler la réalisation des objectifs, il est essentiel de disposer d'indicateurs de risque appropriés. Or, le développement de tels indicateurs est d'autant plus complexe qu'il faut couvrir différents domaines de risque, comme la qualité de l'eau potable ou la diversité des espèces dans les milieux aquatiques, et que les diverses substances actives diffèrent du point de vue de leur toxicité, de leur comportement dans l'environnement et de l'utilisation qui en est faite. Différents participants à la consultation ont demandé que des scientifiques et les milieux intéressés soient associés à la mise au point des indicateurs. La Confédération accédera à ce souhait. Pour pouvoir déterminer les mesures à prendre en fonction des risques, les interprofessions doivent disposer rapidement d'indicateurs clairs.

L'art. 6b, al. 6, du projet de modification de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (P-LAgr)⁷ prévoit que le Conseil fédéral peut déléguer certaines tâches comme l'examen de mesures de réduction des risques, le monitoring des résultats ou le conseil à une agence privée, dont il peut soutenir financièrement les activités. Le but de l'al. 6 n'est pas clair. Dans le présent projet, la disposition combine, par la formulation «peut déléguer», des éléments constitutifs d'une indemnité (délégation de tâches fédérales à des tiers) avec une disposition relative aux aides financières («peut soutenir financièrement les activités»). Alors qu'aucune base légale n'est nécessaire pour l'attribution de mandats à certains organismes (par exemple l'attribution à l'Eawag d'un mandat de suivi comportant la mesure des quantités de pesti-

⁴ Le Plan d'action peut être consulté sous: www.blw.admin.ch > Production durable > Protection des végétaux.

⁵ FF 2020 3851

⁶ RS 0.946.526.81

⁷ RS 910.1

cides dans les eaux superficielles), une base légale est requise lorsqu'une tâche de la Confédération est globalement déléguée à un tiers (la Confédération ne fixe que des objectifs ou des principes, la conception de l'exécution incombant au tiers). Dans ce cas de figure, la Confédération doit rémunérer la tâche déléguée et ne peut pas se limiter à accorder des aides financières d'un montant donné. Il faut par ailleurs se demander s'il est rationnel de confier cette tâche à un tiers, alors que la Confédération dispose elle-même d'un système d'information qui lui fournit les données nécessaires. Le Conseil fédéral propose dès lors à la commission de supprimer l'art. 6b, al. 6.

La Politique agricole à partir de 2022 propose une trajectoire de réduction des pertes d'azote et de phosphore de l'agriculture (art. 6a du projet de révision de la LAgr relatif à la PA22+). L'inscription dans la loi d'une trajectoire de réduction supplémentaire comportant des valeurs cibles dans le but de limiter les risques liés à l'utilisation de pesticides pourrait, à cet égard, nécessiter l'ajout de dispositions de coordination (en particulier en ce qui concerne l'emplacement des nouvelles dispositions).

2.3 Participation des interprofessions

Le Conseil fédéral est favorable à la participation des interprofessions (art. 6b, al. 4 et 5 P-LAgr). Les organisations seront incitées à prendre des mesures avant même la décision du Conseil fédéral portant sur de nouvelles mesures. Un suivi assuré par la Confédération peut être à cet égard très utile et efficace.

2.4 Mesures en cas de non-réalisation des objectifs

À l'art. 6b, al. 7, P-LAgr le Conseil fédéral soutient la proposition de la majorité de la Commission. Celle-ci prévoit la révocation de l'autorisation de substances actives et l'introduction d'une taxe incitative s'il est prévisible que les objectifs ne seront pas atteints. Cette décision sera prise en 2025 sur la base des prévisions établies à l'aide des données de 2023. Les ventes de produits phytosanitaires sont un élément clé du calcul des indicateurs. Ces chiffres sont disponibles à chaque second semestre, en l'occurrence en été 2024 pour l'année 2023. Les interprofessions introduiront des mesures à partir de 2022, après l'entrée en vigueur du présent projet. Il est probable que la PA22+ ne pourra entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2023 à cause du retard des délibérations dû à la crise du COVID-19. Les mesures prises dans le cadre de l'initiative parlementaire de même que les mesures prévues par la PA22+ n'auront donc pas encore pu déployer tous leurs effets au moment où la décision d'introduire de nouvelles mesures en vertu de l'art. 6b sera prise. Cette décision se basera donc avant tout sur les mesures prises dans le cadre du plan d'action sur les produits phytosanitaires.

La délégation au législateur visée à l'art. 6b, al. 7, let. b, P-LAgr ne remplit pas les conditions du principe de légalité. Les paramètres de la taxe incitative (qualité de

contribuable, objet de la taxe et mode de calcul) doivent en effet être définis à l'échelon de la loi (cf. art. 127, al. 1 et 164, al. 1, let. d, de la Constitution⁸.)

2.5 Obligation de communiquer et enregistrement des utilisations

Le Conseil fédéral voit d'un œil favorable l'obligation de communiquer les ventes de produits phytosanitaires et de produits biocides ainsi que l'instauration d'un système d'information destiné à l'enregistrement des utilisations (art. 164b P-LAgr). Il sera ainsi possible de développer les indicateurs en conséquence et de procéder à une évaluation spécifique des risques pour les différents domaines. Le système d'information devra être aussi peu coûteux et facile à utiliser que possible et s'appuyer sur les solutions existantes.

2.6 Modifications de la loi sur la protection des eaux visant à améliorer la qualité des eaux souterraines

Le Conseil fédéral salue les modifications de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (P-LEaux)⁹ proposées pour améliorer la qualité des eaux souterraines. La législation actuelle prévoit déjà que ne peuvent être autorisés ni les substances actives contenues dans les produits phytosanitaires ni leurs métabolites pertinents qui risquent de dépasser une concentration de 0,1 µg/l dans les eaux souterraines. Le projet prévoit de plus d'empêcher que la concentration dans les eaux souterraines de métabolites non pertinents, c'est-à-dire de produits de dégradation sans risque du point de vue toxicologique, ne dépasse 0,1 µg/l. Le Conseil fédéral se félicite que l'homologation de produits phytosanitaires doive être examinée lorsque l'observation des eaux souterraines révèle des dépassements. Il sera ainsi possible de garantir que la modification de la pertinence des métabolites ne portera pas atteinte à la qualité des eaux souterraines. Cette mesure est réglementée à l'art. 9, al. 3 à 5, P-LEaux.

Il est possible de modifier ou de retirer l'autorisation de produits biocides au niveau national pour garantir qu'en cas de besoin, la concentration de produits issus de la dégradation de biocides n'excède pas 0,1 µg/l dans les eaux souterraines. En revanche, l'autorisation d'une substance active ne peut pas être retirée au niveau national pour les produits biocides, réglementés dans l'ARM. Les substances actives sont approuvées à l'échelon européen au terme d'une évaluation approfondie des aspects toxicologiques et écotoxicologiques pour chaque type de produit. Il a été convenu dans le chapitre dédié aux biocides que les règlements d'exécution de la Commission européenne relatifs à l'approbation de substances actives seraient immédiatement incorporés dans l'ARM. La Suisse transfère les règlements d'exécution dans l'ordonnance du 18 mai 2005 sur les produits biocides¹⁰, garantissant ainsi

⁸ RS 101

⁹ RS 814.20

¹⁰ RS 813.12

un acquis équivalent sur son territoire. La Suisse est toujours pleinement associée aux travaux préparatoires de ces règlements et à leur éventuel réexamen. Grâce à l'ARM, la Suisse est entièrement intégrée au système européen et peut à tout moment demander à la Commission européenne de réexaminer l'approbation d'une substance active lorsque des indices pertinents donnent à penser que les conditions requises pour cette approbation ne sont plus remplies ou que l'utilisation de la substance active contenue dans des produits biocides soulève de sérieuses inquiétudes quant à la sécurité.

Le Conseil fédéral soutient dans son ensemble la modification de l'art. 27, al. 2, P-LEaux proposée par la majorité. Cette disposition permettra de mieux satisfaire les attentes des consommateurs quant à la qualité de l'eau potable ainsi que de répondre aux préoccupations exprimées dans les initiatives populaires 18.096 «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactiques» et 19.025 «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse». Ces restrictions d'emploi dans l'aire d'alimentation concernent aussi les produits phytosanitaires dont des métabolites non pertinents ne présentent pas de risque pour la santé humaine. Selon les explications du rapport relatives à l'art. 27, al. 2, LEaux, les substances interdites seraient définies sur la base du résultat de l'évaluation effectuée dans le cadre de l'homologation. Or les modèles employés pour apprécier les risques lors de la procédure d'homologation surestiment les concentrations réelles (pire scénario) au point de captage de l'eau potable. Selon ces scénarios, les métabolites de 34 substances actives différentes peuvent dépasser¹¹ la limite en ce qui concerne les métabolites non pertinents, alors que les concentrations de métabolites non pertinents réellement supérieures à 0,1 µg/l mesurées dans les eaux souterraines ne concernent que quatre d'entre elles¹². Afin d'estimer de manière réaliste le risque d'une application d'un produit phytosanitaire dans l'aire d'alimentation, les modèles doivent être adaptés et il faut avoir recours à des données supplémentaires. Les résultats de l'enquête disponible sur les eaux souterraines doivent également être pris en compte. Cela permettrait de réduire le nombre de substances actives touchées tout en continuant d'assurer à titre préventif la protection des captages d'eau potable contre la présence de métabolites.

¹¹ Les concentrations des métabolites modélisées dans les conditions correspondant au pire scénario pendant la procédure d'homologation ainsi que l'évaluation de leur pertinence sont publiées sur le site Internet de l'OFAG: www.ofag.admin.ch > Production durable > Produits phytosanitaires > Utilisation durable et réduction des risques > Protection de la nappe phréatique > Pertinence des métabolites de produits phytosanitaires dans les eaux souterraines et dans l'eau potable.

¹² Aqua & Gas n° 11, 2019: *Métabolites de produits phytosanitaires dans les eaux souterraines*, peut être téléchargé sous www.ofev.admin.ch > Thèmes > Eaux > Informations pour spécialistes > État des eaux > Eaux souterraines > Eaux souterraines – qualité > Produits phytosanitaires

2.7 **Modifications de la loi sur la protection des eaux visant à protéger les eaux superficielles**

Le Conseil fédéral est favorable au réexamen des autorisations lorsque des dépassements de valeurs limites justifiées d'un point de vue écotoxicologique selon l'annexe 2 de l'ordonnance sur la protection des eaux sont constatés de manière répétée et étendue dans des eaux superficielles (art. 9, al. 3, let. b, P-LEaux). Étant donné que la détermination des valeurs limites par le Conseil fédéral est déjà réglementée à l'art. 9, al. 1, P-LEaux, le Conseil fédéral soutient la proposition de la minorité de la Commission à l'al. 3, let. b. Toutefois, il tient compte des préoccupations de la majorité de la Commission dans sa proposition visant à compléter l'al. 5.

Les valeurs limites prévues par la législation sur la protection des eaux sont plus strictes que celles appliquées pour l'homologation. Tandis que la législation sur la protection des eaux n'admet aucun effet défavorable, les dispositions sur l'homologation tolèrent des effets secondaires sur les algues et les animaux invertébrés à condition que leurs populations puissent se rétablir. L'art. 9, al. 5, P-LEaux pourrait mener au retrait de l'homologation de produits pesticides ou de l'approbation de substances actives, ce qui pourrait avoir de graves répercussions sur la production agricole dans les cas où il n'existe pas d'autres solutions efficaces pour protéger les cultures. Le Conseil fédéral propose en conséquence de lui donner la compétence de renoncer au retrait d'autorisation ou d'approbation prévu à l'art. 9, al. 5, dans les cas où une telle mesure pourrait compromettre gravement l'approvisionnement du pays en denrées issues de cultures agricoles importantes. Ces exceptions devront être régulièrement examinées; elles seront abrogées quand de nouvelles mesures de protection pour les cultures seront disponibles.

Le retrait d'une approbation de substances actives prévu à l'art. 9, al. 5, peut être effectué au niveau national dans le cas de produits phytosanitaires. S'il s'agit de produits biocides, l'approbation d'une substance active est accordée ou retirée à l'échelon de l'Union européenne. La Suisse est liée à ces décisions en vertu de l'ARM. Le Conseil fédéral propose de préciser cette distinction à l'alinéa 5. Pour atteindre les objectifs de protection des eaux, il est possible d'adapter ou de révoquer l'autorisation de produits biocides.

2.8 **Modifications de la loi sur les produits chimiques**

Aux termes de son art. 1, la loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques (LChim)¹³ a exclusivement pour but de protéger la vie et la santé de l'être humain des effets nocifs des produits chimiques. Le message du 24 novembre 1999¹⁴ précise que cette protection doit se limiter aux effets directs. Les dangers indirects auxquels l'être humain est exposé par l'intermédiaire de l'environnement sont du ressort de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁵. La proposition d'ajout à l'art. 11, al. 1, P-LChim constitue par conséquent une redondance.

¹³ RS 813.1

¹⁴ FF 2000 623, ici 659

¹⁵ RS 814.01

Le délai de 2023 proposé pour les biocides à l’art. 25a, al. 2, P-LChim est trop court. La définition des domaines à risque se fonde en effet sur les connaissances acquises par les autorités lors de l’examen des substances actives biocides et de l’évaluation consécutive du produit et ce, à l’issue de la procédure d’évaluation et d’homologation qui a été harmonisée avec l’UE. En vertu de l’ARM, la Suisse est complètement intégrée dans cette procédure, qui ne peut faire effet que si toutes les substances actives biocides ont été évaluées et approuvées. Or, ce ne sera pas le cas avant fin 2024. Les données sur les ventes sont également nécessaires à l’application de l’art. 25a, al. 2, P-LChim. L’art. 10a P-LChim vise à permettre la création de la base juridique requise pour la saisie de ces données.

2.9 Besoins en ressources

Le Conseil fédéral constate que la mise en œuvre de ce projet nécessite des ressources financières et en personnel supplémentaires. Aussi se réserve-t-il le droit de soumettre au Parlement une proposition dans ce sens en temps voulu.

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral soutient le projet de modification de la LChim, de la LAgr et de la LEaux, mais demande néanmoins, comme exposé plus haut, les adaptations suivantes des modifications proposées:

3.1 LAgr

Art. 6b, al. 6

⁶ *biffer*

Art. 6b, al. 7

Le Conseil fédéral se rallie à la proposition de la majorité.

3.2 LEaux

Art. 9, al. 3, let. b

Le Conseil fédéral se rallie à la proposition de la minorité.

Art. 9, al. 5

⁵ S’il n’est pas possible d’atteindre les objectifs précités au moyen de conditions d’utilisation, l’autorisation ou l’approbation doit être retirée en ce qui concerne le

pesticide considéré ou, dans le cas de produits phytosanitaires, la substance active considérée. Si l'approvisionnement du pays en denrées issues de cultures agricoles importantes s'en trouve fortement compromis, le Conseil fédéral peut renoncer à retirer l'autorisation ou l'approbation.

Art. 27, al. 2

Le Conseil fédéral se rallie à la proposition de la majorité.

