



19.025

Message relatif à l'initiative populaire «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse»

du 27 février 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 février 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'acceptation de l'initiative «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» aurait des conséquences préjudiciables et de grande ampleur pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses. La Confédération répond déjà aux préoccupations de cette initiative par diverses mesures qui relèvent du plan d'action concernant les produits phytosanitaires. En outre, elle propose dans la Politique agricole à partir de 2022 de renforcer le dispositif, sans pour autant restreindre excessivement la marge de manœuvre des secteurs agricole et agroalimentaire. C'est pourquoi le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative populaire.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» demande d'interdire l'utilisation de tout pesticide de synthèse dans la production agricole, dans la transformation des produits agricoles et dans l'entretien du territoire. Ce texte réclame également l'interdiction d'importer des denrées alimentaires qui contiennent des pesticides de synthèse ou qui ont été fabriquées à l'aide de ces produits.

Avantages et inconvénients de l'initiative

La présente initiative populaire vise à réduire les risques et l'utilisation des produits phytosanitaires, se faisant ainsi l'écho d'une préoccupation largement exprimée par la population. Or, la Confédération a déjà pris de nombreuses mesures de politique agricole qui vont dans ce sens. Le Conseil fédéral a en particulier proposé, lors de la consultation sur la Politique agricole à partir de 2022, un train de mesures destinées à compléter la mise en œuvre actuelle du plan d'action concernant les produits phytosanitaires et à offrir une alternative à l'initiative populaire pour une eau potable propre. La Confédération montre ainsi comment il est possible de tenir dûment compte des revendications principales de la présente initiative populaire.

L'acceptation de l'initiative aboutirait par contre à une limitation excessive de la marge de manœuvre des secteurs agricole et agroalimentaire. Une situation qui aurait des conséquences préjudiciables et de grande ampleur pour la production de denrées alimentaires suisse, que l'interdiction d'utiliser des pesticides de synthèse rendrait plus difficile et ferait diminuer. La fabrication, le stockage et la transformation des produits seraient liés à des coûts et des risques pour la sécurité des denrées alimentaires plus élevés. La liberté de choix des consommateurs quant au mode de production des denrées alimentaires d'origine suisse ou étrangère serait considérablement restreinte. Qui plus est, les mesures réclamées par l'initiative violeraient des accords commerciaux internationaux.

Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» sans lui opposer de contre-projet en leur recommandant de la rejeter.

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» a la teneur suivante:

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 74, al. 2^{bis}

^{2bis} L'utilisation de tout pesticide de synthèse dans la production agricole, la transformation des produits agricoles et l'entretien du territoire est interdite. L'importation à des fins commerciales de denrées alimentaires contenant des pesticides de synthèse ou pour la production desquelles des pesticides de synthèse ont été utilisés est interdite.

Art. 197, ch. 12²

12. Disposition transitoire ad art. 74, al. 2^{bis}

¹ La législation d'application afférente à l'art. 74, al. 2^{bis}, entre en vigueur dans les dix ans à compter de l'acceptation de cette disposition par le peuple et les cantons.

² Le Conseil fédéral édicte provisoirement les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance en veillant à assurer une mise en œuvre progressive de l'art. 74, al. 2^{bis}.

³ Tant que l'art. 74, al. 2^{bis}, n'est pas totalement mis en œuvre, le Conseil fédéral ne peut autoriser provisoirement les denrées alimentaires non transformées contenant des pesticides de synthèse ou pour la production desquelles des pesticides de synthèse ont été utilisés que si elles sont indispensables pour repousser une menace fondamentale pour les hommes ou la nature, notamment une pénurie grave ou une menace exceptionnelle pesant sur l'agriculture, la nature ou les hommes.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» a fait l'objet d'un examen préliminaire³ de la Chancellerie fédérale le 15 novembre 2016 et a été déposée le 25 mai 2018.

¹ RS 101

² Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

³ FF 2016 8193

Par décision du 25 juin 2018, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 121 307 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral n'y oppose pas de contre-projet. En vertu de l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral a jusqu'au 25 mai 2019 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 25 novembre 2020 pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons. Elle peut prolonger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative si les conditions visées à l'art. 105 LParl sont remplies.

1.3 Validité

L'initiative remplit les conditions de recevabilité prévues à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.):

- a. Elle revêt la forme d'un projet entièrement rédigé et respecte ainsi le principe de l'unité de la forme.
- b. La connexité matérielle entre les différentes parties de l'initiative est établie. L'initiative respecte donc le principe de l'unité de la matière.
- c. L'initiative ne contrevient pas aux règles impératives du droit international. Elle répond ainsi aux exigences de compatibilité avec le droit international.

2 Contexte

L'utilisation des pesticides dans l'agriculture et la production de denrées alimentaires est important pour assurer la protection des cultures contre les organismes nuisibles, pour répondre aux attentes qualitatives du marché et pour assurer l'hygiène dans la chaîne de production de denrées alimentaires. Ces substances étant biologiquement actives contre des organismes nuisibles, elles peuvent également présenter un risque pour les autres organismes.

Les analyses de la qualité de l'eau dans de petits ou moyens cours d'eau révèlent souvent que les valeurs limites écotoxicologiques ont été dépassées en raison de l'utilisation de produits phytosanitaires, surtout en agriculture. Ces dépassements peuvent avoir un impact négatif sur la faune et la flore et donc sur la biodiversité⁶.

L'emploi de pesticides dans la production agricole ou dans la transformation de produits agricoles peut entraîner la présence de résidus dans des denrées alimentaires. Selon les données scientifiques récentes, ces résidus ne présentent guère de

⁴ FF 2018 3956

⁵ RS 171.10

⁶ Voir à ce sujet Office fédéral de l'environnement (édit.) 2008: *Écologie et protection des plantes. Guide d'utilisation des produits phytosanitaires*. Disponible sous www.ofev.admin.ch > Thèmes > Thème Produits chimiques > Publications et études > Écologie et protection des plantes.

risques pour la santé de l'être humain aux concentrations décelées⁷. Il n'en demeure pas moins que de larges couches de la population ont une attitude critique à l'égard des pesticides et de leurs effets potentiels sur l'environnement et sur la santé de l'être humain tout comme de leurs résidus dans les denrées alimentaires. Les auteurs de l'initiative craignent en particulier que le recours à des pesticides de synthèse ait des répercussions défavorables sur la santé publique.

Soucieuse de limiter autant que possible les risques pour la santé de l'être humain ainsi que pour l'environnement, la Confédération a déjà pris des mesures pour réduire encore plus l'utilisation de produits phytosanitaires et les risques qui en découlent. Les produits phytosanitaires et les biocides sont par exemple soumis à une procédure d'homologation préalable à leur mise dans le commerce. Les risques pour la santé humaine et l'environnement sont évalués de manière approfondie selon des standards établis au niveau international. La Confédération accorde des paiements directs pour soutenir les alternatives aux pesticides ainsi que les mesures préventives permettant de diminuer l'utilisation de ces produits ou d'y renoncer. Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a en outre lancé le plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires (plan d'action Produits phytosanitaires)⁸ afin de réduire l'utilisation des produits phytosanitaires et de réduire les risques lorsque ces utilisations sont nécessaires.

Peu après la présente initiative, une autre initiative populaire poursuivant des objectifs similaires a été lancée et déposée le 18 janvier 2018, après avoir recueilli le nombre nécessaire de signatures. Il s'agit de l'initiative «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»⁹, également appelée «initiative pour une eau potable propre». Elle demande notamment que l'art. 104, al. 3, Cst. soit adapté de sorte que les paiements directs ne puissent plus être octroyés qu'au exploitants agricoles qui n'utilisent pas de pesticides. Contrairement à la présente initiative, qui concerne tous les producteurs, les exploitations sont libres de produire selon les nouvelles conditions imposées pour les prestations écologiques requises (PER), et sont donc éligibles ou non aux paiements directs.

⁷ Voir à ce sujet la fiche info 9/2014 *Les produits phytosanitaires dans le milieu aquatique* de l'Institut Fédéral Suisse des Sciences et Technologies de l'Eau sous: www.eawag.ch > Conseil > Transfert de savoir et de technologies > Publications professionnelles Rapport de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) 2016 sur les résidus de produits phytosanitaires présents dans les denrées alimentaires (*The 2016 European Union report on pesticide residues in food*), disponible en anglais sous: www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/5348;

Questions et réponses du Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) du 17 juillet 2015 sur les résidus de produits phytosanitaires dans les denrées alimentaires, disponible sous: www.bfr.bund.de > Lebensmittelsicherheit > Stoffliche Risiken von Lebensmitteln > Rückstände > Rückstände Pflanzenschutzmittel > Fragen und Antworten; Informations sur le glyphosate sur le site de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), disponibles sous: www.osav.admin.ch > Aliments et nutrition > Sécurité des aliments > Zoom sur certaines substances > Glyphosate

⁸ Le plan d'action est disponible sous: www.ofag.admin.ch > Production durable > Protection des plantes > Plan d'action Produits phytosanitaires.

⁹ FF 2018 1065

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

Les objectifs de l'initiative ne sont pas formulés explicitement dans la documentation qui se trouve sur le site Internet des auteurs de l'initiative¹⁰. Mais le contenu du site permet de déduire les objectifs suivants:

- pas de pesticides de synthèse dans les denrées alimentaires et l'environnement;
- une alimentation saine pour tous sans conséquences pour la nature;
- une agriculture durable et respectueuse de la santé publique;
- l'être humain et l'environnement au cœur des activités économiques;
- amélioration de la santé publique et réduction des frais liés à la santé;
- réduction des coûts écologiques;
- optimisation des ressources, réduction du gaspillage alimentaire;
- promotion de procédés techniques pouvant remplacer les produits phytosanitaires.

L'initiative doit être mise en œuvre progressivement jusqu'à son entrée en force dans un délai de dix ans au plus.

3.2 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Art. 74, al. 2^{bis}

L'inscription d'une nouvelle disposition à l'art. 74 a pour objectif d'assurer concrètement la protection de l'être humain et de son environnement naturel. Le contenu de l'article actuel est très général et vise à protéger l'être humain et l'environnement contre les atteintes nuisibles. Or, l'ajout d'un nouvel alinéa sur les pesticides de synthèse serait une concrétisation dans un seul domaine spécifique.

La notion de pesticide n'est actuellement définie ni à l'échelon constitutionnel, ni à l'échelon législatif. Selon la définition des pesticides de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les produits phytosanitaires et les biocides sont des pesticides¹¹. La notion de pesticides recouvre les produits phytosanitaires et les biocides selon l'art. 2, al. 1, let. a, de l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les produits d'origine végétale ou animale (OPOVA)¹².

¹⁰ La documentation des auteurs de l'initiative est disponible sous: www.future3.ch/fr, état au mois de janvier 2019

¹¹ Cf. FAO (2014), Code de conduite international sur la gestion des pesticides, Rome 2014, disponible sous www.fao.org/agriculture/crops/plan-thematique-du-site/theme/pests/code/fr/

¹² RS 817.021.23

Les produits phytosanitaires sont utilisés pour protéger les végétaux et les produits végétaux contre les ravageurs et les maladies ainsi que pour détruire les plantes indésirables. Les biocides sont des pesticides qui ne sont pas des produits phytosanitaires et qui sont destinés à combattre d'autres organismes nuisibles. Les biocides contiennent souvent les mêmes substances actives que les produits phytosanitaires. La mise en circulation et l'emploi de produits phytosanitaires et de biocides sont réglementés dans l'ordonnance du 12 mai 2010 sur les produits phytosanitaires¹³, dans l'ordonnance du 18 mai 2005 sur les produits biocides¹⁴, dans l'ordonnance du 5 juin 2015 sur les produits chimiques¹⁵ et dans l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques¹⁶.

Le texte de l'initiative demande d'interdire l'utilisation de pesticides de synthèse dans les trois domaines suivants:

- *Production agricole*: il faudrait remplacer par d'autres moyens et procédés les produits phytosanitaires de synthèse dans la production végétale ainsi que dans l'élevage, les biocides de synthèse qui servent à garantir des conditions d'hygiène dans l'étable, une propreté hygiénique dans la production laitière ou l'hygiène vétérinaire.
- *Transformation des produits agricoles*: il ne serait plus possible d'employer des biocides de synthèse sous forme de désinfectants pour le stockage de denrées alimentaires et pour la transformation de produits agricoles.
- *Entretien du territoire*: les pesticides de synthèse sont aussi utilisés en dehors du secteur agricole, notamment dans les jardins privés et dans les parcs publics (produits phytosanitaires) ou sous forme de produits de protection des façades et du bois ou contre les nuisibles domestiques (biocides). Or, comme l'initiative demande de compléter l'article constitutionnel sur la protection de l'environnement et qu'il est question de l'entretien du territoire, on peut supposer qu'il serait aussi interdit de recourir à des produits phytosanitaires de synthèse dans les jardins privés et dans les parcs publics.

L'interdiction ne concernerait pas l'utilisation de biocides de synthèse pour la protection des matériaux et pour la lutte contre les organismes nuisibles dans les ménages.

Le texte de l'initiative ne précise pas ce qu'il faut entendre par «pesticides de synthèse». Ni le terme «de synthèse» ni l'expression «pesticides de synthèse» ne sont définis dans la législation actuelle ou dans d'autres listes de critères utilisées dans le domaine des produits phytosanitaires aux niveaux national et international. Il faudrait donc que le terme «de synthèse» soit précisé dans la législation d'exécution.

Une synthèse est un procédé de fabrication de composés chimiques. De nouveaux composés sont obtenus à partir de corps purs (éléments comme le cuivre, le soufre et le magnésium) ou de composés simples (dioxyde de carbone, eau, composés du fer, etc.). Il peut notamment s'agir de synthèses chimiques, microbiennes ou enzyma-

¹³ RS **916.161**

¹⁴ RS **813.12**

¹⁵ RS **813.11**

¹⁶ RS **814.81**

tiques. Les corps purs peuvent être non seulement synthétisés mais aussi mélangés ou extraits de composés existants. En règle générale, les propriétés chimiques d'un produit ne permettent pas de tirer des conclusions sur le procédé de fabrication.

L'ordonnance du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique¹⁷ régit l'utilisation de substances et de produits admis (produits phytosanitaires, engrais, biocides, etc.) dans l'agriculture biologique. Il est spécifié dans cette ordonnance et dans les principes de l'agriculture biologique de la Fédération Internationale des Mouvements d'Agriculture Biologique (*International Federation of Organic Agriculture Movements* [IFOAM])¹⁸ qu'il faut éviter de recourir à des ingrédients chimiques et à des matières auxiliaires de synthèse. Le Codex Alimentarius¹⁹, un recueil de normes relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments, qui est publié par la FAO et par l'OMS, précise que seules des substances obtenues à l'issue de processus physiques, enzymatiques ou microbiens peuvent être employées pour la production biologique et la fabrication de denrées alimentaires biologiques. En outre, l'Institut de recherche sur l'agriculture biologique (FiBL) publie chaque année, sur mandat de l'Association suisse des organisations d'agriculture biologique (Bio Suisse), une liste des intrants (engrais, produits phytosanitaires, biocides, etc.) qui sont autorisés dans l'agriculture biologique. Il n'existe pas non plus de définition exhaustive des pesticides de synthèse pour l'agriculture biologique.

Certaines substances qui se trouvent à l'état naturel dans l'environnement et qui sont employées comme pesticides sont obtenues par synthèse parce qu'elles ne sont pas disponibles en quantité suffisante dans la nature pour satisfaire aux besoins (p. ex. phéromones).

Les conséquences d'une interdiction de l'utilisation des pesticides de synthèse sur différents systèmes de production et domaines d'application dépendent de la définition du terme «de synthèse» dans la législation d'exécution.

La deuxième phrase de l'al. 2^{bis} proposé prévoit l'interdiction d'importer à des fins commerciales des denrées alimentaires fabriquées à l'aide de pesticides de synthèse ou qui contiennent ces produits. Par contre, les denrées alimentaires importées par le biais du tourisme d'achat ne sont pas concernées, puisque celui-ci sert des intérêts privés et non pas commerciaux.

Les aliments pour animaux importés ne sont pas non plus concernés. Selon le droit en vigueur (art. 4, al. 3, let. a, de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires²⁰), les aliments pour animaux ne sont pas des denrées alimentaires. Ils ne sont donc pas touchés par l'interdiction d'importer et peuvent continuer à être utilisés dans la production animale lorsqu'ils proviennent de systèmes de production où l'emploi de pesticides de synthèse est autorisé.

17 RS 910.18

18 Les principes peuvent être consultés sous: www.ifoam.bio > Our Library > Organic Landmarks > Principles of Organic Agriculture.

19 Le Codex Alimentarius est disponible en français sous: www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/fr.

20 RS 817.0

Art. 197, ch. 12

Cet article règle le droit transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'application après dix ans au plus tard.

L'al. 1 dispose qu'après l'acceptation de l'initiative, la législation d'application doit entrer en vigueur au plus tard dans les dix ans qui suivent. Ce délai transitoire a pour but de donner au législateur, au Conseil fédéral, à l'administration et aux milieux concernés suffisamment de temps pour modifier en conséquence le droit en vigueur et s'adapter aux nouvelles conditions générales.

L'al. 2 prévoit que le Conseil fédéral édicte provisoirement les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance en veillant à assurer une mise en œuvre progressive de l'art. 74, al. 2^{bis}. La législation d'application doit entrer en vigueur dix ans après l'acceptation de l'initiative. Dans l'intervalle, le Conseil fédéral établira les dispositions d'exécution conformément à la procédure législative ordinaire en vue d'une mise en œuvre progressive. Il faudrait alors adapter un grand nombre d'ordonnances, notamment dans les domaines des produits phytosanitaires, des paiements directs et de l'importation de produits agricoles.

L'al. 3 est difficile à interpréter. Il n'apparaît pas clairement s'il se réfère à l'application progressive prévue à l'art. 197, ch. 12, al. 2, ou à des exceptions possibles aux interdictions visées à l'art. 74, al. 2^{bis}.

Il peut donner lieu à l'interprétation suivante: pendant la période transitoire, les denrées alimentaires non transformées qui contiennent des pesticides de synthèse ou qui ont été fabriquées à l'aide de ces produits ne peuvent être autorisées par le Conseil fédéral que si elles sont indispensables pour repousser une menace fondamentale pour les hommes ou la nature. Ces autorisations exceptionnelles peuvent concerner aussi bien l'importation de matières premières produites avec des pesticides de synthèse que l'utilisation sur une courte durée de pesticides de synthèse en Suisse pour, par exemple, faire face à une situation de pénurie exceptionnelle consécutive à une infestation massive de ravageurs ou à de mauvaises récoltes.

L'acceptation de l'initiative serait suivie de trois phases:

- *1^{re} phase*: le Conseil fédéral élabore les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance pour assurer la mise en œuvre progressive de l'initiative et fixe les conditions requises pour l'octroi d'autorisations exceptionnelles.
- *2^e phase*: les dispositions d'exécution édictées par voie d'ordonnance par le Conseil fédéral sont mises en vigueur. Elles permettront de mettre en œuvre progressivement l'initiative (art. 197, ch. 12, al. 2). Le Conseil fédéral peut accorder des dérogations lorsque celles-ci sont indispensables pour faire face à une pénurie grave ou à une menace exceptionnelle pesant sur l'être humain ou les animaux (art. 197, ch. 12, al. 3).
- *3^e phase*: la législation d'exécution et les dispositions des ordonnances y afférentes entreront en vigueur au plus tard dix ans après l'acceptation de l'initiative. Plus aucune dérogation ne sera prévue à partir de ce moment (art. 197, ch. 12, al. 1).

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des exigences de l'initiative

Les exigences de l'initiative vont, dans le domaine des pesticides, nettement plus loin que les actuelles dispositions relatives à la protection de l'environnement et à l'agriculture. Les produits phytosanitaires et les biocides, qu'ils soient de synthèse ou non, font à l'heure actuelle l'objet de procédures d'homologation strictes. Ils ne peuvent être homologués que s'ils n'ont pas d'effets secondaires inacceptables sur la santé de l'être humain ni sur l'environnement lorsqu'ils sont utilisés conformément aux prescriptions. Les denrées alimentaires sont régulièrement contrôlées quant à la présence de résidus et, en cas de dépassements des valeurs limites, retirées du commerce. Les pesticides comptent parmi les produits chimiques les mieux examinés.

Les auteurs de l'initiative considèrent que l'utilisation conforme aux prescriptions de pesticides de synthèse constitue en soi un risque pour la santé publique et demandent pour cette raison que leur emploi soit entièrement interdit en Suisse. Ils établissent un lien entre l'emploi de pesticides de synthèse dans la production de denrées alimentaires et la présence de résidus de tels pesticides dans les denrées alimentaires, d'une part, et la santé publique, d'autre part. Ce lien de causalité n'est pas prouvé du point de vue scientifique. Sur la base de l'art. 118 Cst., des mesures sont prises pour que les denrées alimentaires ne mettent pas en danger la santé humaine pour des comportements de consommation normaux.

La manière dont un pesticide est produit ne dit rien quant à ses propriétés ou à sa toxicité potentielle pour l'être humain et l'environnement. Des substances naturelles telles que des extraits de plantes peuvent aussi être toxiques. Le terme «de synthèse» n'est dès lors pas un critère adéquat pour apprécier les risques liés aux pesticides et à d'autres substances.

Le Conseil fédéral est conscient de l'inquiétude de la population et des risques susceptibles de découler de l'emploi de produits phytosanitaires et il a déjà pris des mesures. Le plan d'action Produits phytosanitaires et la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+) prévoient des adaptations de la réglementation dans différents domaines pour continuer de diminuer les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires et d'en réduire l'emploi.

Art. 74, al. 2^{bis}

La mise en œuvre de l'initiative populaire entraînerait l'interdiction de l'emploi de pesticides de synthèse dans la production suisse de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, dans la transformation de ces denrées alimentaires et aliments pour animaux ainsi que dans l'entretien du territoire. Cela va bien au-delà de ce que prévoient les dispositions en vigueur. L'art. 74 Cst. dispose que la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel. En outre, l'art. 104 Cst. dispose que l'environnement doit être protégé contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires. L'ajout, dans la Cst., d'un complément sur les pesticides de synthèse constituerait une restriction excessive dans un unique domaine.

L'initiative pourrait avoir des effets susceptibles de générer des conflits avec d'autres dispositions constitutionnelles en vigueur (p. ex. la sécurité alimentaire selon l'art. 104a, al. 1, Cst.). Il faut partir du principe qu'une pesée des intérêts aurait lieu dans un tel cas.

Interdiction de pesticides de synthèse dans la production agricole: les produits phytosanitaires sont utilisés pour protéger les cultures et les produits végétaux contre les organismes nuisibles. Les biocides sont employés dans l'agriculture par exemple pour l'hygiène des étables, pour le maintien de l'hygiène dans la production laitière ou pour l'hygiène dans le domaine vétérinaire. L'utilisation des pesticides est importante pour assurer la production de denrées alimentaires en Suisse, pour la qualité de celles-ci ainsi que pour leur innocuité en termes d'hygiène.

L'utilisation de produits phytosanitaires dans l'agriculture est régie dans le cadre des PER (art. 18, al. 1, de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs²¹), en vertu desquelles, pour protéger les cultures contre les organismes nuisibles, les maladies et l'envahissement par des mauvaises herbes, on appliquera en premier lieu des mesures préventives, les mécanismes de régulation naturels et les procédés biologiques et mécaniques. Les produits phytosanitaires de synthèse et autres ne sont utilisés que si les autres mesures ne permettent pas d'assurer une protection suffisante. Les contributions au système de production selon l'art. 75 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)²² et les contributions à l'utilisation efficiente des ressources selon l'art. 76 LAgr encouragent l'agriculture biologique, d'une part, et les mesures spécifiques aux cultures visant la réduction et le ciblage accru de l'emploi de produits phytosanitaires, d'autre part.

Le Conseil fédéral a, grâce au plan d'action Produits phytosanitaires, complété les mesures de réduction des risques déjà mises en œuvre, sans toutefois restreindre excessivement une protection appropriée des cultures contre les ravageurs et les maladies. Un durcissement des dispositions relatives à l'utilisation de produits phytosanitaires est en outre prévu dans le cadre de la PA22+ afin de réduire davantage l'impact environnemental.

L'interdiction des pesticides de synthèse dans la production et la transformation agricoles aurait des conséquences importantes et défavorables pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Les possibilités de protéger efficacement les cultures contre les atteintes causées par les organismes nuisibles seraient fortement limitées – avec des effets directs sur les quantités de denrées alimentaires produites en Suisse ainsi que sur leur qualité et leur sécurité. Selon l'interprétation qui sera donnée du terme «de synthèse» dans la législation d'exécution, les pesticides utilisés en agriculture biologique peuvent également être concernés par l'initiative. Cela pourrait avoir des conséquences sur ce système de production.

Interdiction des pesticides de synthèse dans la transformation des produits agricoles: dans le cadre de la transformation des produits agricoles, les biocides sont utilisés avant tout pour garantir le respect des normes d'hygiène. Les transformateurs de denrées alimentaires les utilisent comme produits de nettoyage et comme désinfectants contre les agents pathogènes et les organismes nuisibles.

²¹ RS 910.13

²² RS 910.1

L'ordonnance sur les produits biocides, qui s'appuie sur la loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques²³, règle l'homologation et l'utilisation de produits biocides dans les domaines privé, public et industriel. Il n'est pas fait de distinction entre les biocides de synthèse et les autres.

Une interdiction des biocides de synthèse restreindrait les mesures d'hygiène visant à protéger la santé humaine contre les dangers posés par les germes. En cas de mise en œuvre conséquente du texte de l'initiative, la sécurité des denrées alimentaires serait restreinte. Il faudrait en outre s'attendre à des pertes de denrées alimentaires plus importantes et, partant, à des coûts plus élevés.

Interdiction des pesticides de synthèse dans l'entretien du territoire: dans le cadre de l'entretien du territoire, des produits phytosanitaires sont par exemple utilisés pour l'entretien des infrastructures publiques (p. ex. voies ferrées), dans des parcs, sur des terrains sportifs et dans d'autres espaces verts publics ainsi que dans des jardins privés.

En vertu de l'art. 68 de l'ordonnance sur les produits phytosanitaires, l'utilisation de substances toxiques et très toxiques dans les zones urbanisées est aujourd'hui déjà restreinte et de telles substances ne peuvent pas être remises à des particuliers. S'agissant des substances autorisées, il est impératif de respecter les prescriptions d'utilisation des produits en question. Les utilisateurs qui emploient des produits phytosanitaires et des biocides à titre professionnel (p. ex. gestionnaires d'installations, jardiniers) doivent être titulaires d'une autorisation. S'agissant de l'utilisation à titre non professionnel, les produits phytosanitaires sont explicitement autorisés pour autant qu'ils satisfont aux critères. Le plan d'action Produits phytosanitaires prévoit de mettre en place des critères plus stricts pour l'homologation de tels produits.

Une interdiction des produits phytosanitaires de synthèse dans le domaine des voies ferrées rendrait plus difficile la lutte efficace contre les mauvaises herbes, qui vise à assurer la sécurité des lignes de chemin de fer. Si de l'humus venait par suite à se former sur le ballast, les voies ferrées pourraient s'en trouver déstabilisées.

Interdiction de l'importation à des fins commerciales de denrées alimentaires contenant des pesticides de synthèse ou pour la production desquelles des pesticides de synthèse ont été utilisés: les denrées alimentaires qui sont aujourd'hui importées doivent respecter les valeurs limites s'appliquant en Suisse aux résidus de pesticides dans les denrées alimentaires. Lesdites valeurs sont définies dans l'OPOVA sur la base des connaissances scientifiques les plus récentes. Les produits qui dépassent les valeurs limites ne peuvent pas être mis sur le marché.

Lors de l'importation, il n'est actuellement pas fait de distinction quant aux circonstances dans lesquelles les denrées alimentaires ont été produites. La limitation à certaines méthodes et procédures de production se passant de pesticides représenterait une importante restriction à l'importation de denrées alimentaires. Le trafic de perfectionnement, c'est-à-dire l'importation temporaire de marchandises en vue de leur traitement, leur transformation et leur valorisation, serait aussi très fortement touché, car dépendant de produits importés. La surveillance du respect de ces dispo-

²³ RS 813.1

sitions dans le cas des marchandises importées entraînerait un surcroît de travail de contrôle et administratif et serait difficile à mettre en œuvre du point de vue technique. Le tourisme d'achat, soit l'importation de denrées alimentaires à titre privé, ne serait par contre pas restreint par l'initiative.

Art. 197, ch. 12

La disposition transitoire règle la transition entre le moment de l'acceptation de l'initiative et celui de l'entrée en vigueur de la législation d'application. Pendant cette période, le secteur agroalimentaire suisse (exploitations agricoles, transformateurs de produits agricoles) devra s'adapter aux nouvelles conditions sur la base des ordonnances édictées par le Conseil fédéral.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

En cas d'acceptation de l'initiative, les pesticides de synthèse seraient interdits dans la production agricole, la transformation des produits agricoles et l'entretien du territoire. En outre, l'importation de denrées alimentaires contenant des pesticides de synthèse ou pour la production desquelles des pesticides de synthèse ont été utilisés serait également interdite. Cela aurait d'importantes conséquences défavorables pour l'agriculture, l'industrie alimentaire et la sécurité des denrées alimentaires suisses.

Des moyens auxiliaires efficaces feraient défaut pour protéger les cultures et les récoltes agricoles; la production de denrées alimentaires subirait ainsi des restrictions et diminuerait. Les conditions de production plus difficiles feraient augmenter les coûts de production. Il faudrait aussi s'attendre à des pertes supplémentaires lors du stockage²⁴ et de la transformation, puisque les possibilités de protéger les denrées alimentaires seraient là aussi restreintes. En fonction de la pression due aux organismes nuisibles, la production sans pesticides de synthèse demande davantage de travail et aurait probablement pour conséquences d'importantes restructurations des exploitations.

L'industrie alimentaire de transformation devrait s'approvisionner en matières premières plus chères et plus rares, car produites selon des exigences plus sévères. Elle devrait se concentrer dans la production de denrées alimentaires issues d'une production agricole sans pesticides de synthèse. Il faudrait compter avec une perte de compétitivité dans ce secteur.

La réduction de l'offre indigène de denrées alimentaires devrait être compensée par des importations. Le libre choix des consommateurs serait restreint; ceux-ci ne pourraient plus décider eux-mêmes de quelle production seront issues leurs denrées alimentaires. Les exigences plus strictes en matière de production entraîneraient une

²⁴ Cf. Peter et al. (2013): *Einschätzung der pflanzlichen Lebensmittelverluste im Bereich der landwirtschaftlichen Urproduktion. Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).*

augmentation des prix moyens des denrées alimentaires dans le commerce de détail suisse, ce qui se traduirait par une augmentation du tourisme d'achat²⁵.

Les restrictions d'utilisation des biocides dans les étables ainsi que dans l'industrie alimentaire de transformation poseraient un défi important pour assurer l'hygiène et la sécurité des denrées alimentaires.

Le fait que l'importation d'aliments pour animaux produits en recourant aux pesticides reste possible conduirait à une modification de l'équilibre actuel entre la production végétale et la production animale au bénéfice vraisemblable de cette dernière. Cette tendance ne correspond pas aux objectifs de la politique agricole.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

Avantages:

- Moins de pesticides de synthèse parviendraient dans les écosystèmes.
- Les denrées alimentaires issues de la production indigène ne contiendraient pas de résidus de pesticides de synthèse.
- L'initiative pourrait constituer une occasion de lancer une réflexion dans la société quant à une meilleure utilisation des ressources.
- L'agriculture et l'industrie alimentaires suisses pourraient mettre en avant la proximité à la nature comme argument de vente en Europe et dans le monde.
- Grâce à l'interdiction des produits phytosanitaires de synthèse, le développement de méthodes phytosanitaires alternatives gagnerait en importance.

Inconvénients:

- L'approvisionnement en matières premières agricoles et en denrées alimentaires transformées issues de la production indigène reculerait en raison des rendements plus faibles et des pertes durant le stockage dus aux organismes nuisibles. La baisse du taux d'auto-approvisionnement aurait pour corollaire une augmentation des quantités importées.
- En raison du manque de possibilités de lutte contre les organismes nuisibles, la production agricole serait davantage soumise aux fluctuations des conditions météorologiques, du climat et des populations d'organismes nuisibles. La sécurité des rendements diminuerait. Des pertes élevées de récoltes pourraient menacer au cours des années connaissant une forte pression continue due aux organismes nuisibles.
- L'interdiction d'utiliser des pesticides de synthèse dans le domaine du stockage, de la transformation des produits agricoles et de l'hygiène des

²⁵ Cf. à ce sujet le Mémento statistique de la Suisse 2018. Le chapitre Industrie et services montre que le tourisme d'achat s'accroît avec le renchérissement des denrées alimentaires en Suisse. Consultable sous www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications > Ouvrages de synthèse > Mémento statistique de la Suisse.

étales pourrait avoir de graves conséquences pour l'hygiène et la sécurité des denrées alimentaires ainsi que pour la santé des animaux de rente.

- Le respect des normes le long de la chaîne alimentaire s'en trouverait compliqué.
- Le libre choix des consommateurs serait restreint.
- Les prix moyens à la consommation des denrées alimentaires augmenteraient, car des surcoûts surviendraient à plusieurs échelons de la chaîne de valeur ajoutée en raison des exigences plus strictes.
- Le tourisme d'achat augmenterait en raison des prix plus élevés des denrées alimentaires suisses.
- La marge de manœuvre de l'agriculture et de l'industrie de transformation serait fortement limitée s'agissant du choix des méthodes de production et de transformation ainsi que des exigences applicables aux matières premières importées et aux produits transformés.
- La compétitivité de l'industrie agroalimentaire exportatrice serait limitée en raison de la réduction des possibilités d'approvisionnement en matières premières.
- Les importateurs de denrées alimentaires seraient tenus d'apporter la preuve que les produits importés ont été produits sans recours à des pesticides de synthèse. Cela signifierait un surcroît de charges administratives et financières et serait difficile à mettre en œuvre.
- L'interdiction d'importer serait difficilement compatible avec le droit commercial international (droit de l'OMC) et les accords commerciaux de la Suisse.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Droit de l'OMC

L'interdiction d'importation demandée par l'initiative est fondamentalement contraire au droit de l'OMC, qui interdit les restrictions quantitatives (art. XI:1 de l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce [GATT]²⁶). De plus, les exigences relatives aux procédés et aux méthodes de production (PMP) qui ne se répercutent pas sur les caractéristiques physiques du produit ne constituent pas un critère valable de différenciation de produits selon le droit de l'OMC en vigueur. L'obligation de distinguer les importations en fonction de tels PMP est donc contraire à l'obligation du droit commercial international selon laquelle les produits similaires concurrents ne doivent pas être traités de manière différente à l'importation (art. I et III GATT). Dans des cas particuliers, des mesures pourraient se justifier le cas échéant sur la base des clauses permettant de déroger aux règles de l'OMC pour des raisons de protection de la santé des personnes et des animaux ou

²⁶ RS 0.632.21

de préservation des végétaux ou de produits naturels épuisables (art. XX, let. b et g, GATT). Toutefois, les exigences posées en la matière sont élevées et une justification semble difficile. Dans le contexte par exemple de la protection de la santé, il faudrait démontrer, entre autres, qu'une interdiction est nécessaire pour atteindre cet objectif et qu'il n'existe pas de solution moins restrictive comme l'étiquetage.

Dans le cas des PMP physiquement vérifiables, les obligations de l'Accord de l'OMC du 15 avril 1994 sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS)²⁷ ne seraient guère remplies. L'interdiction d'importation restreint le commerce plus qu'il n'est nécessaire (art. 2.2 accord SPS). À la lumière d'une évaluation des risques (art. 5.7 en relation avec l'art. 2.2 accord SPS), elle semble en outre disproportionnée et ne pas respecter suffisamment les principes scientifiques du SPS (p. ex. aucune étude scientifique ne recommande actuellement une telle interdiction pour protéger la santé).

En conclusion, on peut donc dire qu'une interdiction générale des importations ne serait guère compatible avec le droit de l'OMC. Il en va de même pour les obligations découlant des accords de libre-échange.

Accords bilatéraux avec l'Union européenne

L'interdiction d'importer des marchandises qui ne sont pas produites selon des méthodes de production nationales (c'est-à-dire sans utilisation de pesticides) n'est pas compatible avec l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne²⁸ (ci-après accord de libre-échange, ALE 72). Selon l'art. 20 ALE 72, une interdiction d'importation peut être justifiée par des motifs de protection de la santé humaine ou animale ou de la santé des végétaux, mais une telle interdiction ne doit pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée au commerce. Même si l'exigence contraignante d'un intérêt public prépondérant était remplie, il faudrait en outre démontrer que l'interdiction d'importation est proportionnée (c'est-à-dire à la fois appropriée et nécessaire). Il est donc improbable qu'une interdiction d'importation puisse être justifiée.

Par l'Accord du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles²⁹ (ci-après accord agricole), les parties contractantes ont encore simplifié l'accès réciproque au marché pour les échanges de produits agricoles sur la base de l'équivalence des normes de produits. Une interdiction générale des importations affecterait à la fois les concessions tarifaires de la Suisse (annexe 1 accord agricole) et l'équivalence des réglementations non tarifaires. Une interdiction générale d'importation enfreint en outre l'accord parce qu'elle met en péril les objectifs de ce dernier (art. 14, al. 2, accord agricole). Enfin, l'adoption de l'initiative compliquerait également les négociations en cours sur un accord dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires, qui se fonde sur des exigences analogues pour les denrées alimentaires en Suisse et dans l'UE.

²⁷ Annexe 1A.4 de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce; RS **0.632.20**

²⁸ RS **0.632.401**

²⁹ RS **0.916.026.81**

5 Train de mesures dans la PA22+ comme alternative

Le 14 décembre 2018, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'initiative «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»³⁰ en recommandant un rejet sans contre-projet. Il propose néanmoins dans la PA22+ d'introduire un nouveau train de mesures sur les pesticides et les éléments fertilisants qui offre une alternative à l'initiative populaire pour une eau potable propre. La procédure de consultation sur la PA22+ durera du 14 novembre 2018 au 6 mars 2019³¹. Ce train de mesures permettra en particulier d'exclure les PPh présentant un risque accru pour l'environnement lors de la fourniture de PER, de favoriser encore plus par des paiements directs le non-recours à des produits phytosanitaires et de réduire l'épandage maximum autorisé d'engrais de ferme par surface. Mais, si l'on constate malgré tout des concentrations trop élevées de ces substances dans les eaux, la Confédération et les cantons pourront développer des mesures spécifiques grâce à des stratégies agricoles propres à la région et durcir de manière ciblée la réglementation à l'échelon régional. Les principales revendications de l'initiative pour une eau potable propre et de la présente initiative seront ainsi satisfaites.

Descriptif sommaire du train de mesures:

Vecteur Niveau	Produits phytosanitaires (PPh)	Éléments fertilisants
National	Exclusion des PER des PPh présentant des risques environnementaux accrus Promotion de systèmes utilisant peu d'intrants (p. ex. non-recours à des PPh ou à des solutions de remplacement) par l'octroi de paiements directs	Abaissement de la limite définie dans la loi sur la protection des eaux, qui passera de 3 à 2,5 unités de gros bétail-fumure par hectare de surface fertilisable
Régional/ local	Les mesures nationales dans le domaine de la protection des végétaux et des éléments fertilisants sont renforcées au niveau régional/local si les exigences environnementales ne sont pas respectées en raison des intrants agricoles. Les mesures sont fixées conjointement par la Confédération et les cantons Promotion de mesures régionales spécifiques pour améliorer la protection des ressources naturelles dans le cadre de stratégies agricoles régionales	

³⁰ FF 2019 1093

³¹ Le dossier mis en consultation est disponible sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation en cours > DEFR

Vecteur Niveau	Produits phytosanitaires (PPh)	Éléments fertilisants
Application	L'examen du respect, à l'échelon de l'exploitation agricole, des dispositions applicables à l'agriculture de la législation sur la protection des eaux fait partie du contrôle des prestations écologiques requises.	

6 Conclusions

L'objectif de l'initiative est de veiller à ce que plus aucun pesticide de synthèse ne se répande dans l'environnement et à ce que les aliments en soient également exempts. Le Conseil fédéral a déjà pris des mesures telles que le plan d'action Produits phytosanitaires, qui vise à réduire les risques posés par les produits phytosanitaires. Les mesures exigées par l'initiative populaire auraient cependant des conséquences graves et néfastes pour une grande partie de l'agriculture et de l'industrie alimentaire suisses ainsi que pour la sécurité des denrées alimentaires. L'interdiction des pesticides de synthèse dans la production et la transformation des produits agricoles réduirait l'approvisionnement en matières premières et en aliments transformés provenant de la production nationale, une baisse qu'il faudrait compenser par des importations. Pour les importations de denrées alimentaires, il faudrait apporter la preuve que des pesticides de synthèse n'ont pas été utilisés, ce qui entraînerait des charges administratives et financières pour les fournisseurs et les importateurs. Dans le domaine du stockage, de la transformation et de l'hygiène des étables, l'interdiction pourrait en outre avoir de graves conséquences sur l'hygiène et la sécurité des aliments ainsi que sur la santé des animaux de rente. Enfin, l'interdiction d'importation ne serait guère compatible avec le droit de l'OMC et les accords commerciaux.

Comme alternative à l'initiative sur l'eau potable, qui, dans le domaine des pesticides, va dans le même sens que la présente initiative, le Conseil fédéral propose d'intégrer un train de mesures dans la PA22+. Ces mesures incluent un développement des PER et mettent l'accent sur la réduction des apports de produits phytosanitaires et d'éléments nutritifs dans l'environnement. Les risques en lien avec l'utilisation des produits phytosanitaires s'en trouveront ainsi réduits. Renforçant le plan d'action sur les produits phytosanitaires, ces mesures fournissent des instruments efficaces pour répondre aux exigences de l'initiative, sans avoir de répercussions disproportionnées sur l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisse, qui entraveraient outre mesure la production et la transformation. Le Conseil fédéral propose par le présent message à l'Assemblée fédérale de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse» sans lui opposer de contre-projet.