

Question concernant l'usage des pesticides sur le territoire de l'agglomération fribourgeoise

Quest_Leg 2016-2021_2019_022

Auteure : Liliane Galley (Fribourg)

1. Contexte

La question de la dangerosité du glyphosate pour l'homme est débattue dans le domaine scientifique depuis plusieurs années. En effet, au niveau européen, si une première analyse du *Centre international de Recherche sur le Cancer (ci-après CIRC)*, sous l'autorité de l'*Organisation mondiale de la santé (ci-après OMS)* concluait en mars 2015 que le glyphosate était vraisemblablement cancérigène pour l'homme, ce qui a suscité le débat public à l'échelle mondiale, une deuxième analyse réalisée en novembre de la même année par l'*Autorité européenne de sécurité des aliments (ci-après EFSA)* concluait que le glyphosate n'était probablement ni cancérigène, ni mutagène. De ces premières investigations et suite à la recommandation de l'*OMS*, le glyphosate a été, à nouveau, évalué en mai 2016 par des experts de la Réunion conjointe sur les résidus de pesticides de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et de l'*OMS (JMPR)*. Ces experts ont estimé qu'il est peu probable que le glyphosate présente un risque cancérigène sérieux pour l'homme. Il a donc été d'abord décidé de prolonger de 18 mois l'autorisation du glyphosate pour ensuite, en mars 2017, après une étude de l'*Agence européenne des produits chimiques (ci-après ECHA)*, l'autoriser cinq ans de plus, c'est-à-dire, jusqu'en 2022. Toutefois, sa dangerosité potentielle n'est pas écartée. Comme le dénoncent un certain nombre de scientifiques, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de personnalités politiques, les rapports du *CIRC*, de l'*EFSA* et de l'*ECHA* ne sont en effet pas comparables.

Au niveau suisse, le Conseil fédéral estime aussi que l'exposition à cet herbicide par le biais de l'alimentation, dans le cadre d'une utilisation réglementaire du glyphosate, ne présente pas de danger pour la santé de la population suisse selon l'état actuel des connaissances (rapport du Conseil fédéral du 9 mai 2018 portant sur l'étude de l'impact du glyphosate en Suisse (réponse au postulat n° 15.4084)).

2. Cadre légal

En vertu de l'article 160 de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1), le Conseil fédéral édicte les dispositions relatives à l'importation et à la mise en circulation des *produits phytosanitaires (ci-après PPh)*. L'article 1 alinéa 1 de l'*ordonnance sur les produits phytosanitaires (ci-après OPPh, RS 916.161)* a pour objectif d'assurer que les *PPh* énumérés dans l'annexe 1 de l'*OPPh* « se prêtent suffisamment à l'usage prévu et qu'utilisés conformément aux prescriptions, ils n'ont pas d'effets secondaires inacceptables sur la santé de l'être humain et des animaux ni sur l'environnement [...] ». Par conséquent, ces substances ne peuvent être mises en circulation que si elles ont été homologuées par le service adéquat (article 14 alinéa 1 *OPPh*). Celles étant homologuées à l'étranger, correspondant aux *PPh* autorisés en Suisse et inscrits sur une liste tenue par le service d'homologation, sont considérées comme homologuées selon l'article 36 alinéa 1 de l'*OPPh (Office fédéral de l'environnement (ci-après OFEV) et Office fédéral de l'agriculture (ci-après OFAG), "Produits phytosanitaires dans l'agriculture: un module de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture", 2013)*.

Les produits à base de glyphosate ou plus largement les *PPh* sont évalués et homologués au niveau national par l'*OFAG* (article 71 alinéa 1 *OPPh*) accompagné de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), de l'*OFEV* et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) selon les règles définies dans l'*OPPh*.

En Suisse, l'utilisation des herbicides est interdite depuis 1986 sur des surfaces bien précises. Cette interdiction a été étendue au domaine privé en 2001 (*OFEV, "Herbicides: les propriétaires de jardins privés ignorent fréquemment la loi", 2016*). L'utilisation de pesticides est actuellement interdite sur les terrasses, les toitures, les chemins ou encore les bords de routes car l'eau ruisselle sur ces surfaces et emmène avec elle les herbicides directement dans les eaux. Cette interdiction ne concerne pas seulement les services d'entretien des communes et des cantons, mais aussi les particuliers.

Néanmoins, pour des surfaces végétalisées comme les jardins, les pelouses et les plates-bandes, les *PPh* sont tolérés (OFEV, "Produits phytosanitaires dans les communes et Produits phytosanitaires : Jardinage et entretien d'immeubles"). Les mesures de restriction et d'autorisation sont notamment explicitées à l'annexe 2.5 de l'*ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ci-après ORRChim ; RS 814.81)*. En outre, les *PPh* sont également soumis à l'ordonnance sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (*Ordonnance sur les produits chimiques (ci-après OChim, RS 813.11)*) qui établit les exigences concernant la mise sur le marché des substances et des préparations. L'*OChim* est largement harmonisée avec les règlements européens ; il est donc nécessaire de consulter ces règlements pour l'appliquer. Les dispositions purement techniques sont réglées dans les annexes de l'*OChim*.

Les collectivités cantonales, régionales ou communales sont tenues d'exécuter le droit fédéral. Leur seule façon de travailler à la restriction de l'utilisation des pesticides, voire à leur suppression, est de fournir des informations et des conseils ainsi que de servir de modèle dans la gestion de leurs propres propriétés ou de procéder à des campagnes d'incitation. Il leur est possible de « [...] sensibiliser les communes sur l'utilisation des produits phyto pour l'entretien des parcs et jardins » et de « renoncer aux produits de synthèse. Mais [...] c'est un élément potestatif et pas contraignant » (intervention de M. Christian Robert en page 21 du rapport 837-A, 2018 de la Commission de l'environnement et de l'agriculture du canton de Genève). Des prononcés d'interdictions cantonales allant à l'encontre des décisions fédérales ne sont pas possibles. Il en va a fortiori de même pour les agglomérations.

3. Démarches incitatives existantes

Actuellement, la principale mesure existante au niveau fédéral est de former les professionnels. A titre professionnel ou commercial, les *PPh* ne peuvent en effet être utilisés seulement par des personnes, possédant un permis ou des qualifications reconnues comme équivalentes, ou sous leur direction (article 7 alinéa 1 *ORRChim*). Les modalités concernant les permis pour l'emploi de *PPh* dans l'agriculture sont réglementées dans l'*ordonnance du DETEC (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) relative au permis pour l'emploi de produits phytosanitaires dans l'agriculture et l'horticulture (OPer-AH ; RS 814.812.34.)*. Parallèlement, la Confédération suisse met également à disposition une fiche exposant plusieurs alternatives aux herbicides (OFEV, "Méthodes simples pour lutter contre les adventices : 10 alternatives aux herbicides", 2019).

Le Conseil fédéral a opté pour un plan d'action en septembre 2017 visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des *PPh* en général. Les risques devront être divisés par deux et les alternatives à la protection phytosanitaire chimique seront encouragées. Ce plan définit des objectifs principaux et intermédiaires concrets. Afin de réaliser ces objectifs, il fixe 50 mesures réparties en trois domaines distincts : application, risques spécifiques et instruments d'accompagnement. L'utilisation non agricole n'a pas été classée comme une priorité. A ce stade, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de réaliser un plan d'action spécifique pour cette utilisation. Cette position n'a pas encore été discutée au Parlement suisse. Les cantons se trouvent responsables de la mise en œuvre de ce plan d'action (Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission, Kanton Solothurn, KR.Nr. A0111, 2019).

Faisant suite à ce plan d'action fédéral de 2017, quelques rares cantons sont allés plus loin dans la démarche en élaborant un plan d'action cantonal sur les *PPh*. La majorité des mesures proposées ont néanmoins attiré au seul domaine agricole et sont des mesures de communication, de conseil et de contrôle.

L'Etat de Fribourg met à disposition deux fiches incitant au bon usage des herbicides destinés aux privés et au public. L'Etat de Fribourg et l'*Association des Communes fribourgeoises (ci-après ACF)* ont notamment réalisé un « *portefeuille d'actions au service des communes fribourgeoises* » qui regroupe une série d'actions favorables à un développement durable, dont des alternatives à l'usage des pesticides. Les communes peuvent donc s'y référer sans obligation d'application (Etat de Fribourg et ACF, "Portefeuille d'actions au service des communes fribourgeoises", 2014).

4. Démarche volontaire des communes

Certaines *communes membres de l'Agglomération de Fribourg (ci-après communes membres)* sont plus précisément détentrices de labels ou soutiennent et prennent part à différentes initiatives.

Par exemple, la Ville de Fribourg affirme qu'elle n'utilise pas de glyphosate, sauf pour la renouée du Japon (plante invasive) ou localement (à des endroits spécifiques), et pas d'autres pesticides, sauf en cas de résistance (après analyse du traitement).

La Ville de Fribourg adhère à la Charte des Jardins et promeut le respect de cette charte, qui présente les bonnes pratiques à adopter pour favoriser la biodiversité dans les espaces verts. Les adhérents sont, entre autres, tenus de « ne plus utiliser systématiquement de biocides sur » leur « pelouse (herbicides sélectifs, produit antimousse, etc.) ». Ceci représente plus un engagement moral que pratique.

De plus, la Ville de Fribourg s'associe au label de la Fondation Nature & économie, qui s'adresse aux entreprises, interdit l'utilisation de biocides et engrais sur les surfaces naturelles ainsi que l'usage des herbicides sur l'ensemble du site. La ville est également en cours de diagnostic afin d'obtenir le label VILLEVERTE SUISSE. Ce dernier distingue les villes innovatrices qui mettent en place une gestion durable de leurs espaces verts et s'engagent à augmenter la biodiversité dans l'environnement urbain. La fondation VILLEVERTE SUISSE propose un catalogue de mesures fixant des objectifs.

En 2013, la commune de Villars-sur-Glâne a été certifiée « Commune à papillons » par Pro Natura Fribourg. Ce certificat atteste de la qualité des mesures d'entretien des surfaces vertes de la commune, qui offrent des conditions favorables aux papillons ainsi qu'à la faune et à la flore en général.

D'autres communes font des efforts afin de réduire l'utilisation des pesticides, sans toutefois se soumettre à une procédure, souvent onéreuse, de certification ou de labélisation. À notre connaissance, l'ensemble des autres *communes membres* n'a plus recours au glyphosate sur le domaine public, exception faite de la lutte contre les espèces envahissantes, par exemple à des endroits spécifiques.

5. Démarche incitative via le Projet d'agglomération de l'Agglomération

Conformément au cadre légal précédemment évoqué, l'*Agglomération de Fribourg (ci-après Agglomération)* peut uniquement informer, conseiller, soutenir ou servir d'exemple.

La mesure 3NP.02 « *Aménagement naturel et entretien extensif des espaces publics* », qui fait partie du volet Nature & Paysage du *Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération (ci-après PA3)*, vise entre autres à élaborer une boîte à outils destinée aux agents communaux pour l'entretien des espaces publics. L'*Agglomération* n'a toutefois pas encore réalisé cette boîte à outils. L'intérêt d'un tel instrument dans le domaine spécifique des herbicides est toutefois limité. L'Etat de Fribourg met, en effet, à disposition des guides pratiques ou de recommandations sur l'utilisation des herbicides passablement détaillés, à l'intention de tous. La Confédération oblige également les professionnels à avoir un permis concernant l'usage des *PPh*.

Il serait toutefois envisageable de compléter la fiche 3NP.02 afin de mettre en place des journées de sensibilisation animée par des experts non seulement pour les professionnels, mais aussi pour les privés, faisant aussi usage de ces substances. Cette idée fait, notamment, partie des domaines d'actions proposés par le plan d'action soleurois, lesquels pourraient être pris en compte ou repris afin de compléter et/ou préciser, via le *Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération (ci-après PA4)*, le paquet de mesure 3NP.00.

6. Conclusion

Le Comité d'agglomération de l'*Agglomération* rappelle que les compétences de l'*Agglomération* ne permettent pas d'imposer, sur tous les terrains ne lui appartenant pas, une interdiction stricte de l'usage des *PPh*. Il est d'avis qu'il serait pertinent de compléter les mesures actuelles inscrites au *PA3*, notamment la 3NP.02, dans le *PA4*. Afin de compléter les initiatives et recommandations existantes en matière d'herbicides au niveau fédéral et cantonal, il propose d'examiner l'opportunité de promouvoir l'information au public, notamment sous l'angle de journées de sensibilisation relatives à l'utilisation du glyphosate ou de ses alternatives.

Cette question est ainsi liquidée

Fribourg, le 24 février 2020