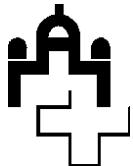


Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



21.318 é Iv. ct. FR. Eviter la fin de la production des betteraves sucrières suisses

20.4168 é Mo. Stark. Sucre suisse. Lutte à armes égales

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 24 mars 2022

Réunie le 24 mars 2022, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États a procédé à l'examen préalable de l'initiative 21.318, déposée le 21 septembre 2021 par le canton de Fribourg.

Elle a également procédé à l'examen préalable de la motion 20.4168, déposée par le conseiller aux États Jakob Stark, et que le Conseil des États lui a transmise.

L'initiative 21.318 vise à autoriser temporairement l'utilisation du produit « Gaucho » (néonicotinoïde) et à renforcer la recherche pour la lutte contre la jaunisse virale de la betterave.

La motion 20.4168 charge le Conseil fédéral de prononcer une autorisation exceptionnelle de durée limitée pour traiter les semences de betteraves sucrières à l'aide de néonicotinoïdes et de garantir, dans un délai de trois ans au plus, que des travaux de recherche offrent des solutions pour lutter efficacement contre les virus de la jaunisse.

Proposition de la commission

Par 11 voix contre 1 (sans abstention), la commission propose de rejeter la motion 20.4168. Elle propose également, sans opposition, de ne pas donner suite à l'initiative 21.318.

Rapporteur : Hegglin Peter

Pour la commission :
Le président

Alex Kuprecht



Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 11 novembre 2020
- 3 État de l'examen préalable
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

[21.318]

S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante :

Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires pour :

1. autoriser temporairement l'utilisation du produit « Gaucho » (néonicotinoïde) pour le traitement des semences de betteraves, moyennant le respect de conditions d'utilisation strictes ;
2. renforcer la recherche et le développement pour la lutte contre la jaunisse de la betterave et son vecteur de transmission, le puceron, par exemple par de nouvelles variétés de betteraves.

[20.4168]

Le Conseil fédéral est chargé :

- a. de prononcer une autorisation exceptionnelle de durée limitée pour traiter les semences de betteraves sucrières à l'aide de néonicotinoïdes, afin d'empêcher des dégâts considérables dans les cultures de betteraves sucrières et de compenser les inconvénients que subissent les paysans suisses et l'économie sucrière suisse en matière de concurrence face aux autorisations exceptionnelles accordées par de nombreux pays de l'UE ; une autre solution consisterait à mettre au point une méthode permettant d'atteindre des effets comparables en tenant compte des aspects environnementaux ;
- b. de garantir, dans un délai de trois ans au plus, que des travaux de recherche intensifs et ciblés offrent des solutions concrètes pour lutter efficacement contre les virus de la jaunisse dans les cultures de betteraves sucrières.

1.2 Développement

[21.318]

La propagation de la jaunisse de la betterave est dommageable pour la production sucrière suisse et a également des conséquences sur l'agriculture.

Constituant une culture importante pour la rotation, la betterave sucrière était cultivée en 2020 par 296 producteurs sur une surface de 1430 ha dans le canton de Fribourg. De fait, le canton de Fribourg fournit près de 8 % des betteraves sucrières suisses transformées dans la sucrerie voisine d'Aarberg. Ceci permet d'éviter les longs circuits et de garantir l'approvisionnement de la Suisse en sucre local. Afin d'assurer à long terme cette chaîne de valeur, le canton de Fribourg apporte un soutien financier à la société Schweizer Zucker AG, qui est aujourd'hui sérieusement menacée. Lorsqu'elles sont au stade de jeunes plantes, les betteraves sucrières sont infestées par divers nuisibles (en surface et sous terre), notamment par les altises et les puces. Si elles sont présentes en trop grand nombre, les altises peuvent retarder la croissance des betteraves ou, dans les cas extrêmes, entraîner la mort des plantes. Les puces noires et vertes colonisent les betteraves, les puces vertes transmettant le virus de la jaunisse. Les plantes infestées par ce virus sont inhibées dans leur croissance. Il n'existe aucun chiffre actuel quant à la diminution des rendements, mais on suppose que celui-ci est réduit de 30 à 50 %. Ces pertes de rendement compromettent sérieusement la rentabilité de la culture de betteraves sucrières et la disposition des exploitants à les cultiver. Une réduction massive des surfaces cultivées remet également en cause la rentabilité des deux sucreries et donc de la production sucrière suisse.

De 1994 à 2018, les semences de betteraves sucrières étaient traitées avec de l'imidaclopride, un insecticide de la famille des néonicotinoïdes, absorbé par les plantules et distribué dans la plante.



Les plantes étaient ainsi protégées contre les nuisibles susmentionnés pendant environ 90-100 jours (ITB).

En 2018, à la suite d'une révision périodique, l'UE a interdit les néonicotinoïdes (clothianidine, imidaclopride, thiaméthoxame) pour l'enrobage des semences en plein champ dans ses États membres. La Suisse a suivi cet exemple. Les insecticides ont été interdits en raison de leur lente dégradation dans le sol et de leur toxicité pour les abeilles.

Il n'existe actuellement aucun traitement alternatif ou insecticide d'efficacité équivalente pour traiter les surfaces. En vue de limiter les dommages causés par le virus du jaunissement, des traitements de surface à base d'insecticides contre les pucerons verts sont nécessaires, bien que leur effet soit incertain puisqu'il est difficile de trouver le moment idéal pour une telle opération. En raison de l'absence d'enrobage, des traitements composés d'insecticides de la famille des pyréthroïdes se sont avérés nécessaires en 2019 et en 2020 contre les altises. Moins ciblés que l'enrobage, les traitements de surface posent des problèmes d'un point de vue écologique. Les pyréthroïdes par exemple, sont des insecticides très efficaces et non sélectifs (c.-à-d. toxiques pour les insectes utiles, y c. les abeilles) notamment critiqués pour leur toxicité envers les organismes aquatiques. Bien que la betterave sucrière présente naturellement une tolérance au virus d'un point de vue génétique, il n'existe actuellement pas de variété intéressante sur le plan agronomique qui possède ces caractéristiques. La sélection de nouvelles variétés prend plusieurs années.

Plus de dix États européens ont accordé une autorisation d'urgence pour les néonicotinoïdes susmentionnés. Chaque autorisation comporte des exigences strictes pour la réduction des risques. En Belgique, par exemple, seules les cultures non attractives pour les abeilles (p. ex. les céréales) peuvent être cultivées pendant deux ans après l'utilisation de semences de betteraves traitées à l'aide de néonicotinoïdes. Après deux ans, les cultures peu attrayantes pour les abeilles (p. ex. pommes de terre et maïs) sont autorisées pendant les trois années suivantes.

En ce qui concerne d'éventuels impacts sur la qualité des eaux dans le canton de Fribourg, il est relevé que 802 analyses de l'imidaclopride ont été réalisées dans les programmes des eaux du Service de l'environnement entre 2018 et 2020 (90 analyses d'eaux souterraines et 712 d'eau de surface). Sur ces 802 analyses, un résultat était très légèrement supérieur à la limite légale, située à 13 ng/1 (moyenne sur 2 semaines) et 100 ng/1 (valeur isolée). Pour le moment, la concentration de l'imidaclopride dans les eaux fribourgeoises ne semble donc pas être un problème majeur.

Si l'interdiction de l'utilisation de néonicotinoïdes n'est pas remise en cause sur les cultures avec floraison comme le colza, l'autorisation transitoire de l'utilisation de néonicotinoïdes pour des cultures non florifères comme la betterave est la solution temporaire pragmatique indispensable.

Si l'utilisation de ce produit devait à nouveau être admise temporairement, il importe que les autorités en charge veillent à ce que cette autorisation d'utilisation s'accompagne de certaines conditions à respecter : analyse des eaux de surface et des eaux souterraines localement renforcée pour s'assurer de leur qualité, autorisation temporaire applicable uniquement à l'imidaclopride (et pas à tous les néonicotinoïdes), uniquement pour l'enrobage de semence, uniquement pour la betterave sucrière, rotation des cultures sans floraison.

[20.4168]

Actuellement, la production de betteraves sucrières dans notre pays est sérieusement menacée. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'UE a interdit trois néonicotinoïdes. La Suisse a tout de suite suivi cette décision. Ainsi a-t-on supprimé le traitement systématique des semences et, partant, la protection des jeunes plants de betteraves sucrières contre de dangereux ravageurs. Cette année, les betteraves sucrières ont été massivement attaquées par de tels ravageurs. Le puceron vert du pêcher a en effet transmis le virus BYV (beet yellows virus), ce qui a entraîné la propagation d'un jaunissement viral. Dans l'ensemble, il faut par conséquent s'attendre à des pertes massives, entre 30 et 50 % des récoltes.

Cette situation suscite des inquiétudes, également dans d'autres pays ; c'est la raison pour laquelle de nombreux États de l'UE ont prononcé une autorisation exceptionnelle pour traiter les semences à



l'aide de néonicotinoïdes. La Suisse doit elle aussi réagir, pour les deux raisons importantes suivantes : primo, la production de betteraves sucrières a temporairement besoin d'un moyen efficace pour lutter contre la propagation du virus BYV dans cette situation extraordinaire et menaçante ; et deuxio, elle doit pouvoir lutter à armes égales avec ses concurrents des pays de l'UE.

Le Conseil fédéral est par conséquent chargé, en vertu de l'art. 40 de l'ordonnance sur les produits phytosanitaires (homologation en cas de situation d'urgence), d'homologuer pour une année le traitement des semences de betteraves sucrières à l'aide de substances actives contenant des néonicotinoïdes ; cette homologation pourra au besoin être renouvelée deux fois au maximum. En parallèle, il faut rechercher et élaborer activement et sans retard d'autres moyens pour lutter contre le puceron du pêcher, dont les effets soient comparables à ceux des produits phytosanitaires correspondants (par ex. variétés résistantes, substances actives de remplacement, méthodes de lutte biologiques).

Les autorisations exceptionnelles seront accompagnées de conditions destinées à ménager l'environnement et à protéger les abeilles, comme c'est le cas en Autriche, telles que le fait de renoncer aux cultures en fleur après la récolte de betteraves sucrières.

Si la Confédération ne prend pas les mesures proposées, il faut s'attendre à un recul massif des surfaces de betteraves sucrières, de sorte que les deux fabriques de sucre d'Aarberg et de Frauenfeld ne pourraient plus tourner à plein régime. Il en résulterait une situation qui pourrait menacer l'existence même de ces entreprises. La disparition de l'économie sucrière suisse signifierait une dépendance totale envers l'étranger, c'est-à-dire l'importation de sucre produit, on le sait, de manière moins durable que le sucre suisse. En particulier, du sucre serait également importé de pays où le traitement des semences à l'aide de néonicotinoïdes est autorisé.

Dans un souci d'exhaustivité, il faut encore souligner que le risque de dépendance totale envers l'étranger pour pouvoir garantir la sécurité de l'approvisionnement en sucre va à l'encontre de l'art. 104a de la Constitution, consacré à la sécurité alimentaire. Le Conseil fédéral doit donc agir également à cet égard.

2 Avis du Conseil fédéral du 11 novembre 2020

[20.4168]

Le Conseil fédéral est conscient de la situation phytosanitaire préoccupante liée au virus de la jaunisse dans les betteraves sucrières et des pertes de rendement importantes auxquelles on peut s'attendre. Cette situation met en péril la rentabilité économique de la filière de production de sucre en Suisse. Cette situation a conduit la Belgique et l'Autriche à accorder dès 2019 des autorisations exceptionnelles pour le traitement des semences de betteraves avec du " Gaucho ". En France, le Parlement a accepté un projet de loi qui autorise le traitement des semences de betteraves pour les trois prochaines années.

Le " Gaucho " est un produit de traitement des semences contenant la substance active imidaclopride. L'utilisation de cette substance en plein champ a été interdite en 2018 suite à la réévaluation de cette substance. Les raisons de cette interdiction sont liées à un risque pour les pollinisateurs. L'imidaclopride est systémique ; il est absorbé par les jeunes plantes de betteraves et les protège contre les attaques de pucerons. Ces derniers ne peuvent ainsi pas transmettre le virus de la jaunisse. Toutefois, en raison de la persistance de l'imidaclopride dans le sol, des résidus peuvent être absorbés par les racines des cultures suivantes et les pollinisateurs peuvent ainsi être exposés. Des mesures de réduction des risques seraient nécessaires.

Compte tenu de la nécessité de protéger les cultures de betteraves des dégâts liés au virus de la jaunisse, le Conseil fédéral va étudier les différentes options permettant de renforcer les moyens de lutte contre le puceron vecteur de cette virose. Pour atteindre cet objectif, un programme ambitieux



est nécessaire comprenant notamment la recherche de méthodes alternatives de protection des betteraves, l'examen et le choix de variétés tolérantes, le développement de modèles d'avertissements permettant de cibler les interventions et le soutien aux systèmes de production qui renoncent à l'utilisation des pesticides. Les moyens de lutte directe par traitement foliaire doivent également être renforcés à court terme.

Ces moyens permettront de lutter de manière ciblée contre les pucerons au cas où les conditions météorologiques en 2021 devaient à nouveau favoriser le développement de ces ravageurs.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 État de l'examen préalable

Le Conseil des États est le conseil prioritaire s'agissant de l'initiative 21.318.

Le 17 décembre 2020, le Conseil des États a transmis la motion 20.4168 à la commission en vue de l'examen préalable.

4 Considérations de la commission

L'initiative 21.318 « Éviter la fin de la production des betteraves sucrières suisses », déposée par le canton de Fribourg, et la motion 20.4168 « Sucre suisse. Lutte à armes égales », du conseiller aux États Jakob Stark, visent toutes deux à maintenir l'attrait de la culture de la betterave, et donc de la production de sucre, en Suisse. Comme la culture de la betterave sucrière est très délicate, les deux interventions demandent, d'une part, d'autoriser temporairement le traitement des semences de betteraves sucrières à l'aide de néonicotinoïdes et, d'autre part, de renforcer la recherche en matière de lutte contre la jaunisse virale de la betterave et en vue de la sélection de variétés plus résistantes.

La commission est consciente que, notamment en 2020, les producteurs de betteraves se trouvaient dans une situation difficile en Suisse romande, dans le Seeland, et dans la vallée du Rhin, et qu'ils ont dû subir d'importants manques à gagner. Elle constate cependant que, d'une part, ces dernières années, des traitements alternatifs pour cette culture délicate ont fait l'objet d'homologations pour situations d'urgence et qu'ils ont permis d'obtenir quelques bons résultats. D'autre part, elle souligne que des progrès ont été faits récemment dans la recherche de variétés plus résistantes. Eu égard aux améliorations constatées, mais surtout compte tenu du danger que représentent les néonicotinoïdes pour les abeilles, la commission se prononce contre les demandes formulées dans l'initiative et la motion.