



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—
Question Gabriel Kolly / Ruedi Schläfli

QA 3006.12

Directives concernant les épandages et les dépôts d'engrais

I. Question

Les directives de la DIAF et de la DAEC du 12 décembre 2011 concernant les épandages et les dépôts d'engrais de ferme nous interpellent. Nous souhaitons dès lors que le Conseil d'Etat réponde aux questions suivantes:

1. Le canton de Fribourg est-il le seul canton suisse à imposer des dates fixes par rapport aux épandages; si OUI pourquoi ?
2. L'épandage étant interdit durant certains mois alors que les périodes de végétation diffèrent entre le Plateau et les Préalpes, (selon les zones de production) pourquoi ne pas avoir proposé un système flexible ?
3. A notre avis, des apports appropriés d'engrais de ferme toute l'année sont plus raisonnables que des apports trop importants au printemps et en automne; avez-vous tenu compte de l'avis des professionnels de l'agriculture ?
4. Le stockage des fumiers sur les prés et autres champs favorise une meilleure décomposition lors de l'épandage. Les dates proposées concernant ces dépôts sont totalement incompatibles avec la pratique: maïs, betteraves, cultures herbagères – pourquoi imposer des dates fixes ?

27 janvier 2012

II. Réponse du Conseil d'Etat

Généralités

En introduction, il s'agit de rappeler les buts visés par les directives concernant l'épandage des engrais de ferme et les dépôts temporaires de fumier adoptées conjointement par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

Il s'agit de contribuer à la prévention des risques de pollution des eaux et de permettre, lorsqu'une situation de mise en danger concrète des eaux est objectivement difficile à déterminer pour les agriculteurs, le prononcé d'un avertissement administratif à leur encontre au lieu du dépôt d'une dénonciation pénale. Il s'agit aussi, dans ce même but de prévention, de définir de manière transparente les périodes durant lesquelles un risque concret de pollution est particulièrement aigu. Il sied de préciser que ces directives n'apportent pas de changement fondamental aux règles

actuellement en vigueur. Elles visent avant tout à rappeler et à préciser les règles usuelles qui sont d'ailleurs respectées par une large majorité des agriculteurs.

Le purin/lisier et le fumier sont des engrais de ferme traditionnellement utilisés dans l'agriculture, dont il faut favoriser le bon usage. En effet, l'utilisation optimale des engrais de ferme est conforme aux principes du développement durable puisqu'elle permet de diminuer l'apport d'engrais minéraux. Cependant, l'usage d'engrais, en particulier des engrais de ferme, est susceptible de porter préjudice aux eaux, en fonction des conditions climatiques et météorologiques en particulier. Dès lors, il est compréhensible que le législateur ait voulu prévenir de manière impérative toute pollution des eaux. C'est pour cette raison que la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) pose à son article 6. al. 1 le principe selon lequel « il est interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de *nature à la polluer, l'infiltration de* telles substances est également interdite ». Le même article ajoute à son alinéa 2 qu'il est de même « *interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau* ».

Il y a lieu de noter qu'un risque concret de pollution est particulièrement aigu en période hivernale (sols saturés d'eau, gelés, couverts de neige ou desséchés), lorsque les sols et les plantes ne sont pas aptes à absorber les engrais de ferme (périodes hors végétation). Il en est de même s'agissant des dépôts temporaires de fumier sur des terres agricoles. Ces éléments sont consignés formellement dans les prescriptions de l'Ordonnance fédérale sur la réduction des risques chimiques (ORRChim, annexe 2.6, ch 3.2.1).

Au vu des bases légales existantes, les directives visent à assurer une protection optimale des eaux au moyen d'un processus transparent et efficace, n'entravant pas inutilement les agriculteurs et agricultrices dans leur activité.

Il sied également de rappeler que des mesures de prévention ont été prises depuis de nombreuses années et que le Canton ainsi que la Confédération ont soutenu avec des subventions la construction de volumes de fosses, afin de contribuer à l'effort accompli par les exploitants de se doter de capacités suffisantes. On estime le volume ainsi construit à 807 000 m³, ce qui correspond à un investissement de 200 millions de francs (1988 à 2005). En 2010, le volume total de fosses disponible dans le canton se monte à environ 1 500 000 m³.

La définition des périodes durant lesquelles soit il faut faire preuve d'une attention accrue, soit il n'est pas autorisé d'épandre des engrais de ferme permet de préciser de manière claire et transparente pour tous les agriculteurs et agricultrices les périodes durant lesquelles il faut considérer que l'on est en présence d'un risque particulièrement aigu d'atteinte aux eaux. Il s'agit de la période comprenant la fin de l'automne et la saison hivernale. Les directives établissent que, dans le cas où malgré tout un épandage est constaté durant la période non autorisée et sans cas de pollution avérée, un avertissement écrit est prononcé. Cet avertissement invite l'agriculteur ou l'agricultrice concerné-e à demander des conseils auprès de l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, à Grangeneuve. Une telle démarche doit permettre de trouver des solutions adaptées à chaque situation. Par contre, en cas de constat de non-respect des conditions définies par les présentes directives, réitéré dans les cinq ans après l'avertissement, le Service de l'environnement devra dénoncer le cas au Ministère public. Il en est de même, quelle que soit la période, lorsqu'il est absolument flagrant que l'épandage a eu lieu sur des sols saturés d'eau, gelés, couverts de neige ou desséchés.

Dans tous les cas, la politique de protection et de formation qui prévalait jusqu'à ce jour reste d'actualité. Dans ce sens, il sied de rappeler que l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), dans le cadre des cours qu'il dispense et de la vulgarisation, informe régulièrement sur la manière d'utiliser judicieusement les engrais. L'IAG répond également aux demandes de conseils individuels des agriculteurs dans ce domaine.

Le Conseil d'Etat est conscient de l'effort fourni par les professionnels pour contribuer au maintien de la qualité des eaux et à l'utilisation optimale des engrais de ferme.

1. Le canton de Fribourg est-il le seul canton suisse à imposer des dates fixes par rapport aux épandages; si OUI pourquoi ?

Comme cela a été présenté en introduction, le but de fixer des périodes déterminées durant lesquelles il n'est pas autorisé d'épandre des engrais de ferme vise à donner plus de clarté et de transparence à des notions parfois difficiles à interpréter (notamment en présence de cas limite). En outre, il introduit un principe d'avertissement afin de pouvoir accompagner les agriculteurs et agricultrices confrontés à des difficultés en la matière.

Le canton de Fribourg n'est pas le seul canton suisse qui détermine une période durant laquelle l'épandage des engrais de ferme n'est pas autorisé. Le canton d'Appenzell Rhodes Intérieures détermine lui aussi une telle période. Vu l'altitude plus élevée de ce canton, cette période est toutefois bien plus longue que celle du canton de Fribourg puisqu'elle va de mi-novembre à fin février.

On peut également relever que les périodes d'interdiction d'épandage pratiquées dans les pays voisins que sont l'Allemagne et l'Autriche sont nettement plus contraignantes que celles définies dans le canton de Fribourg. En Allemagne, les engrais azotés ne peuvent être épandus sur les grandes cultures du 1^{er} novembre au 31 janvier; en Autriche lisier et purin ne peuvent pas être épandus du 15 novembre au 15 février sur les herbages et sur les terres ouvertes avec couverture végétale.

Enfin, on rappelle que l'institution de ces dates poursuit notamment deux buts principaux. D'une part un but préventif (conseil et formation), par une sensibilisation supplémentaire des agriculteurs et agricultrices à la problématique du risque de mise en danger concrète des eaux par les engrais de ferme. D'autre part un but pratique, tendant à décharger l'autorité de poursuite pénale de l'instruction des cas pour lesquels il est difficile de distinguer si on se trouve, ou non, en présence d'une mise en danger concrète des eaux (cas limites); pour ces cas, un système d'avertissement administratif en lieu et place de la dénonciation pénale systématique est instauré.

2. *L'épandage étant interdit durant certains mois alors que les périodes de végétation diffèrent entre le Plateau et les Préalpes (selon les zones de production), pourquoi ne pas avoir proposé un système flexible ?*

La question de la flexibilité du système, pour tenir compte de la diversité du canton, s'est posée d'emblée. Ainsi, afin de déterminer les dates arrêtées dans les directives, une statistique des données météorologiques de plusieurs stations d'observation a été réalisée et a été mise en relation avec les références agronomiques issues de la pratique et de la recherche.

Au final, sur toute l'année, c'est bien un système globalement flexible qui a été retenu. Il consiste en ce qui suit :

- Il n'existe qu'une période, qui court du **10 décembre au 10 février**, durant laquelle les épandages **ne sont pas autorisés**. Durant cette période, aucune flexibilité n'est possible.

Basée sur les statistiques précitées, la période où l'épandage des engrais de ferme n'est pas autorisé tient compte des circonstances les plus favorables, permettant ainsi de fournir une base minimale commune à toutes les exploitations agricoles de notre canton.

En d'autres termes, pour préciser des limites de période de végétation qui tiennent au mieux compte non seulement des diverses zones de production, mais également des diverses altitudes, orientations de parcelles, qualités du sol ou encore des différents types de cultures, c'est le plus petit dénominateur commun qui a été retenu.

- Il existe une période relativement flexible que l'on pourrait considérer comme « tampon », durant laquelle des épandages sont admis s'il est absolument certain qu'il n'existe aucun risque de mise en danger concret des eaux. Cette période, appelée **période de précautions accrues**, court du **15 octobre jusqu'au 9 décembre et du 11 février au 31 mars**.

Durant la période de précautions accrues, conformément aux pratiques en vigueur, les professionnels seront amenés à estimer eux-mêmes si un épandage est ou non adapté et si les conditions requises sont remplies pour prévenir tout risque de pollution des eaux.

La question de l'appréciation des circonstances sur le terrain se pose souvent de manière très aiguë durant la période de précautions accrues, car il s'agit là des moments durant lesquels on peut se trouver en présence du plus grand nombre de cas limites. Durant cette période, pour aider les agriculteurs ou agricultrices éventuellement dans le doute, l'IAG alimentera et tiendra à jour sur son site Internet une rubrique de conseils indiquant les cultures et les régions du canton sur/dans lesquelles l'épandage d'engrais de ferme est présumé ne pas (ou plus) présenter de risques concrets de pollution des eaux.

- Le **reste de l'année**, soit principalement le printemps, l'été et le début de l'automne, est laissé à l'appréciation de l'agriculteur. S'il doit là encore faire preuve de précautions avant tout épandage, cette période n'a toutefois pas été considérée comme pouvant être spécialement problématique pour l'agriculteur lorsqu'il s'agit pour lui de déterminer si un épandage est admissible ou non.

Au demeurant, au printemps et en été, on se trouve manifestement en période de végétation, ce qui réduit d'office, pour les agriculteurs, les risques de se tromper.

3. *A notre avis, des apports appropriés d'engrais de ferme toute l'année sont plus raisonnables que des apports trop importants au printemps et en automne; avez-vous tenu compte de l'avis des professionnels de l'agriculture ?*

Il est largement reconnu par les milieux agricoles et les milieux de la recherche agronomique que les apports appropriés d'engrais ne peuvent être autorisés que durant la période de végétation. Dès lors, un apport durant les périodes de repos végétatif, en particulier d'engrais liquides, ne sera que pas ou peu valorisé et a de forts risques d'être lessivé sans bénéficier aux cultures en place. Par ailleurs, il faut aussi tenir compte du fait que les eaux souterraines dans le canton de Fribourg

présentent les teneurs en nitrates parmi les plus élevées de Suisse selon les résultats du réseau d'observation Naqua de la Confédération.

Sur la base des pratiques en vigueur et des normes retenues, les volumes de stockage des engrais de ferme ont été définis pour éviter des épandages inutiles et/ou dangereux pour les eaux, et surtout pour favoriser un épandage durant la période de végétation, propice à une valorisation optimale des engrais de ferme. Il est aussi démontré qu'au printemps, au sortir du repos végétatif, la croissance des plantes est importante et qu'il s'agit d'une période favorable à l'assimilation des engrais. En automne, la situation est plus nuancée, car la croissance des plantes est ralentie. Cependant, il est important de pouvoir réduire au minimum le volume stocké dans les fosses à lisier afin de pouvoir faire face aux besoins en volumes de l'hiver.

Au vu de la pratique, il sied de préciser que dans la grande majorité des exploitations, les volumes de fosse sont actuellement suffisants pour respecter une durée de stockage du lisier de 4 à 6 mois selon l'altitude, conformément aux prescriptions du règlement sur les eaux du 21 juin 2011 (RCEaux, art. 27). A noter que ces prescriptions ont simplement été reprises de l'arrêté du 20 janvier 1998 relatif au stockage des engrais de ferme. Force est donc de constater que les professionnels ont pris les mesures nécessaires pour répondre aux exigences légales. Il est possible que seuls quelques cas particuliers rencontrent des problèmes liés à un volume de fosse insuffisant qui conduirait à chercher des solutions pour éviter un épandage durant la période de repos végétatif.

4. Le stockage des fumiers sur les prés et autres champs favorise une meilleure décomposition lors de l'épandage. Les dates proposées concernant ces dépôts sont totalement incompatibles avec la pratique: maïs, betteraves, cultures herbagères – pourquoi imposer des dates fixes ?

A notre connaissance, aucune étude connue ne permet d'affirmer que le stockage du fumier au champ serait meilleur que son stockage sur une fumière en dur telle que prescrite par la législation en vigueur. En principe, si les dispositions relatives au stockage des engrais de ferme sont respectées, les dépôts temporaires au champ ne devraient pas être nécessaires; c'est d'ailleurs le but de ces règles. Les directives rappellent les conditions auxquelles de tels dépôts temporaires hors période non autorisée peuvent être tolérés et non pas autorisés.

A ce sujet, il est utile de rappeler les règles de base en vigueur en matière de dépôts de fumier telles qu'elles sont fixées dans le règlement cantonal sur les eaux (RCEaux; Art. 29 Dépôt de fumier) :

1. Le fumier doit être entreposé sur une dalle étanche dotée d'un écoulement vers la fosse à purin
2. La capacité d'entreposage est de six mois au minimum

Les durées de stockage tiennent compte d'une part du besoin d'assurer une marge de manœuvre suffisante pour ne pas être contraint d'épandre durant la période défavorable et, d'autre part, de permettre une meilleure décomposition durant le stockage.

Le calcul des surfaces nécessaires pour les fumières dépend des systèmes de garde du cheptel. Pour quantifier les besoins, le formulaire « Programme des volumes » établi conjointement par le SAgri, l'IAG et le SEn sert d'aide à la décision pour les agriculteurs. En outre, la vulgarisation est à disposition pour conseiller les agriculteurs et agricultrices qui seraient confrontés à des difficultés pour respecter ces normes.

Pour conclure, le Conseil d'Etat rappelle que l'esprit de ces directives est avant tout orienté vers une volonté de renforcer les efforts déjà réalisés par les agriculteurs et agricultrices dans la protection des eaux, tout en privilégiant le conseil et la formation. L'Union des paysans fribourgeois avait été consultée sur ces Directives, et ses remarques avaient été prises en compte.

Enfin, il y a lieu de préciser qu'à terme, ces directives seront évaluées sous l'angle de leur impact et de leur utilité pratique. Si nécessaire, elles seront adaptées en conséquence. Elles seront également revues si l'évolution de la technique ou des connaissances, notamment agronomiques, le permet.

27 mars 2012