



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Markus Bapst
Pollution des eaux par des engrais de ferme

QA 3391.11

I. Question

Dans le courant de l'hiver dernier et du printemps, nous avons à nouveau été confrontés à des pollutions de cours d'eau par des engrais de ferme, ceci malgré le fait que l'arrêté du Conseil d'Etat du 20 janvier 1998 relatif à l'entreposage des engrais de ferme ait été mis en œuvre. Grâce à des subventions, les capacités de stockage des engrais de ferme ont pu être augmentées, ceci dans le but d'éviter des pollutions de cours d'eau.

Après en avoir été informé par un citoyen et après la publication de lettres de lecteurs dans la presse (La Liberté du 15 mai 2011), j'ai consulté les pages Internet de l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG) et du Service de la protection de l'environnement (SEn).

Là, j'ai pu constater que les Directives du SEn en la matière donnent des lignes de conduite claires et soulignent en particulier que l'épandage d'engrais de ferme sur des sols gelés ou couverts de neige est interdit (selon ORRChim, annexe 2.6 art. 3.2.1 al. 2).

D'un autre côté, j'ai dû constater avec étonnement que sur la page Internet de l'IAG, publiée le 28 janvier 2011, il était interdit aux gardes-faune d'intervenir lorsque de telles infractions étaient constatées. Citation: „ Il a été décidé que, pour le restant de l'hiver, les gardes-faune *n'interviendront plus qu'en cas de mise en danger ou pollution réelle des eaux et de la faune piscicole* ».

Cette décision contrevient selon moi à toutes les bases légales et conduit à une inégalité de traitement encore plus grande entre les agriculteurs. Il n'est pas imaginable que, en présence d'une interdiction claire, les gardiens de l'ordre, dans le cas concret les gardes-faune, ne puissent pas intervenir !

Il faut de plus retenir que les moutons noirs, qui ne s'en tiennent pas aux règles, nuisent à l'image de toute la profession, et ceux qui s'en tiennent aux règles en deviennent risibles.

On doit malheureusement constater que les infractions à la loi sur la protection des eaux sont classées comme des peccadilles !

D'où mes questions:

1. Quel pourcentage d'agriculteurs dans le canton de Fribourg ne respecte pas l'interdiction ?
2. Combien de dénonciations ont été déposées durant l'hiver 2010/11 ?
3. Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il rendu cette décision problématique, et sur quelles bases légales s'appuie-t-il ?
4. Comment un garde-faune doit-il différencier une „mise en danger concrète des eaux“ d'un (interdit) „cas type“ ?

5. Le Conseil d'Etat n'est-il pas, lui aussi, de l'avis que par sa décision il a placé les forces de l'ordre dans un dilemme insoluble, à savoir celui de ne pas punir les comportements punissables mais quand même aussi, dans le même temps, de faire une différence si ces comportements sont „à moitié légaux“?
6. Existe-t-il encore une nécessité de développer les capacités de stockage des engrais de ferme, ou les problèmes résident-ils seulement dans des erreurs d'exploitation des agriculteurs concernés ?
7. Quelles mesures entend prendre le Conseil d'Etat afin d'éviter que surviennent à l'avenir de nouvelles pollutions des eaux par des engrais de ferme?

Le 24 mai 2011

II. Réponse du Conseil d'Etat

a) Introduction

La loi fédérale 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* ». Un épandage n'est donc pas proscrit s'il ne représente pas un risque concret de pollution des eaux.

Le purin/lisier et le fumier sont des engrais de ferme traditionnellement utilisés dans l'agriculture qui peuvent effectivement porter préjudice aux eaux s'ils ne sont pas stockés et gérés correctement. L'épandage de quantités excessives d'engrais de ferme peut conduire à une surfertilisation (azote et phosphore) préjudiciable aux sols et à une pollution des eaux (p. ex : rivières et sources). Il faut toutefois relever aussi que l'utilisation optimale des engrais de ferme est conforme aux principes du développement durable puisque par ce biais on diminue l'apport d'engrais chimiques.

Un risque concret de pollution (au sens de l'art. 6 al. 2 LEaux) 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, par exemple, s'agissant des dépôts temporaires de fumier sur des terres agricoles.

Il est absolument impératif de prévenir de tels risques concrets de pollutions. L'ordonnance fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (ORRChim) a notamment pour objet de prévenir de tels risques, en application de la LEaux. Elle prévoit ce qui suit à son annexe 2.6, ch. 3.2.1 s'agissant de l'épandage des engrais de ferme :

¹ *L'épandage d'engrais contenant de l'azote n'est autorisé que pendant les périodes où les plantes peuvent absorber l'azote. Si les conditions particulières de la production végétale nécessitent une fumure en dehors de ces périodes, l'épandage de ces engrais n'est autorisé que s'ils ne risquent pas de porter atteinte à la qualité des eaux.*

² *L'épandage d'engrais liquides n'est autorisé que si le sol est apte à les absorber. Ils ne doivent surtout pas être épandus lorsque le sol est saturé d'eau, gelé, couvert de neige ou desséché.*

Quoi que l'on puisse en penser, et malgré la disposition citée ci-dessus, les moments durant lesquels un épandage d'engrais de ferme ou un dépôt de fumier sur des terres agricoles peuvent présenter des risques concrets de pollution demeurent souvent difficiles à déterminer pour les agriculteurs et agricultrices, ainsi que pour les gardes-faune, particulièrement en période hivernale.

La difficulté est connue dans la Suisse entière et, pour l'heure, la détermination de ces moments ne fait l'objet que d'un projet d'aide à l'exécution de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), intitulé « Eléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture », Berne (projet du mois de février 2011).

Contrairement à ce qu'affirme le député Markus Bapst, le Conseil d'Etat n'a rendu aucune décision à ce sujet. Par contre, dans l'attente d'un document définitif d'aide fédérale à l'exécution de l'ORRChim, la Direction en charge de la protection de l'environnement (DAEC), et celle en charge de l'agriculture (DIAF) ont, ce printemps déjà, décidé d'assurer pour l'avenir, par le biais de directives, une protection optimale des eaux au moyen d'un processus transparent et efficace, tenant compte à la fois des exigences écologiques et agronomiques. Le but de ces directives sera également d'aider les agents de l'Etat, sur le terrain, à déterminer si dans une situation ou dans une autre, ils se trouvent en présence d'un épandage d'engrais de ferme pouvant représenter un risque concret de pollution de l'eau au sens de l'article 6 al. 2 LEaux.

Un groupe de travail a ainsi été chargé d'établir des directives DAEC et DIAF sur le sujet. Ces directives devraient être terminées pour le mois d'octobre 2011. Le Conseil d'Etat soutient la démarche entreprise par les Directions AEC et IAF.

b) Réponses aux questions posées

1) Quel pourcentage d'agriculteurs dans le canton de Fribourg ne respecte pas l'interdiction ?

Il est difficile de donner un tel pourcentage.

Toutefois, si l'on se réfère au nombre total de dénonciations pour des pollutions des eaux communiquées au Ministère public du 1^{er} septembre 2010 au 15 mai 2011 (soit 8 au total), et si on met ce chiffre en rapport avec le nombre d'agriculteurs et agricultrices qui détiennent en 2011, dans le canton, au moins 3 unités de gros bétail (soit 2796), ce n'est que le 0,29% d'entre eux qui, vraisemblablement en raison d'un non respect de l'interdiction, ont provoqué une pollution des eaux.

On peut ainsi déduire de ce qui précède que la très grande majorité des agriculteurs du canton (soit 99,71%) respecte l'interdiction.

A noter encore que lorsque des épandages en conditions hivernales ont lieu, il s'agit fréquemment d'une appréciation erronée de la notion de « risques concrets » (ou réels) dont il a été fait état plus haut. Il est aussi vrai que des améliorations sont encore possibles dans la gestion des volumes de fosse à disposition. Une bonne part des épandages pourrait en effet être évitée si toutes les possibilités de diminuer le niveau des fosses étaient utilisées avant l'arrivée de l'hiver. Depuis plusieurs années, la DIAF et la DAEC rendent les agriculteurs et les agricultrices attentifs à ce sujet par le biais d'une circulaire d'information.

Plus rarement, il semblerait que les causes d'un épandage non-conforme aux prescriptions

résident dans le fait que l'agriculteur disposerait de capacités de stockage trop faibles, parfois dues à un changement d'orientation de production agricole. Il y a lieu de relever à cet effet que les agriculteurs et agricultrices doivent très régulièrement, pour réaliser un revenu acceptable et s'adapter à des exigences toujours plus importantes, modifier leurs conditions de production ; or, il est patent que les infrastructures agricoles ne peuvent pas toujours suivre le rythme soutenu d'adaptation imposé à nos agriculteurs et agricultrices par la politique agricole.

- 2) Combien de dénonciations ont été déposées *durant l'hiver 2010/11*?

Selon les chiffres communiqués par le Ministère public cantonal, trois cas d'épandage illicite ayant provoqué des pollutions des eaux ont été dénoncés au Ministère public entre le 1^{er} septembre 2010 et le 1^{er} avril 2011, période qui peut être considérée comme hivernale si l'on étend cette période au maximum possible. Cinq autres dénonciations concernent des cas similaires pour la période allant du 1^{er} avril au 15 mai 2011, période pouvant raisonnablement être considérée comme non hivernale. Ces chiffres doivent toutefois être pris avec prudence car, malgré la mise à jour régulière des bases de données lorsqu'une décision est rendue, l'intitulé initial des dénonciations ne permet pas systématiquement de retrouver dans le système informatique, avec une certitude absolue, l'ensemble des infractions dénoncées.

- 3) *Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il rendu cette décision problématique, et sur quelles bases légales s'appuie-t-il ?*

Comme relevé en introduction, le Conseil d'Etat n'a rendu aucune décision en la matière.

Au demeurant, la recommandation exprimée sur le site de l'IAG, qui fait référence à une mise en danger concrète (ou réelle) des eaux et de leur faune pour justifier une intervention est conforme à l'article 6 al. 2 LEaux. On le rappelle, aux termes de cet article, l'interdiction de déposer et d'épandre hors d'une eau des substances de nature à la polluer n'existe qu'en présence d'un risque concret de pollution de l'eau (art. 6 al. 2 LEaux). A contrario, à défaut d'un tel risque concret, l'interdiction n'existe pas.

- 4) Comment un garde-faune doit-il *différencier une „mise en danger concrète des eaux“ d'un (interdit) „cas type“ ?*

C'est bien là toute la difficulté de l'exercice, et la raison pour laquelle un groupe de travail a été chargé de proposer aux Directeurs AEC et IAF un projet de directives destinées à faciliter cette différenciation en fixant des critères d'appréciation précis et mesurables.

Comme déjà relevé, les critères retenus par l'ORRChim (annexe 2.6, ch. 3.2.1) s'agissant de l'épandage des engrais de ferme ne sont pas encore suffisamment clairs pour permettre une application aisée dans des situations sujettes à interprétation.

- 5) *Le Conseil d'Etat n'est-il pas, lui aussi, de l'avis que par sa décision il a placé les forces de l'ordre dans un dilemme insoluble, à savoir celui de ne pas punir les comportements punissables mais quand même aussi, dans le même temps, de faire une différence si ces comportements sont „à moitié légaux“?*

La différence citée par le député Markus Bapst découle de l'article 6 al. 2 LEaux et de la difficulté de différencier les risques concrets (ou réels) de pollution, des autres risques. Le Conseil d'Etat n'a pas créé ce dilemme, puisqu'il n'a rendu aucune décision en la matière.

- 6) Existe-t-il encore une nécessité de développer les capacités de stockage des engrais de ferme, ou les problèmes résident-ils *seulement dans des erreurs d'exploitation des agriculteurs concernés* ?

Il convient d'abord de rappeler qu'avec l'aide des pouvoirs publics (canton et Confédération), plus de 200 millions de francs ont été investis ces quinze dernières années, dont 40 millions provenaient du portemonnaie des agriculteurs, pour augmenter les capacités de stockage des exploitations avec bétail.

Il n'est cependant pas exclu que cette nécessité de développer existe encore, ou à nouveau, dans certains cas, notamment suite à des évolutions dans la structure des exploitations agricoles et les systèmes de détention et d'élevage du bétail. Comme relevé sous ch. 1, toutefois, des efforts doivent encore être consentis pour assurer une gestion optimale des volumes de fosse à disposition, et pour éviter une interprétation erronée de la situation de « risque concret (ou réel) ».

- 7) *Quelles mesures entend prendre le Conseil d'Etat afin d'éviter que surviennent à l'avenir de nouvelles pollutions des eaux par des engrais de ferme?*

Il convient d'abord de relever que les agriculteurs et agricultrices sont de longue date sensibilisés à la nécessité de protéger la nature et l'environnement. Dans leur très grande majorité, ils sont par ailleurs formés pour éviter que de telles pollutions puissent survenir et sont à même de travailler de manière adéquate et professionnelle.

Cela étant dit, et comme relevé précédemment, il est actuellement souvent difficile, dans les faits, de mettre en œuvre les prescriptions de l'ORRChim. Les directives en cours d'élaboration et les mesures prévues de vulgarisation de l'IAG encore plus soutenues devraient permettre de prévenir des épandages non-conformes.

Enfin, les agriculteurs et agricultrices sont prévenus de longue date qu'en cas d'infraction, ils sont non seulement punis pénalement s'ils sont reconnus coupables, mais encourent ensuite une forte réduction des paiements directs qui leur seraient normalement versés. Ils doivent aussi supporter, en sus, les éventuelles conséquences civiles de leurs manquements. Cette double, voire triple peine, est particulièrement lourde à supporter.

Fribourg, le 23 août 2011