

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Nicolas Bolay et consorts au nom Du groupe UDC
- lorsqu'une idée écologique va à l'encontre des techniques agricoles (21_INT_9)

Rappel de l'intervention parlementaire

Un courriel reçu de la part de Prométerre en date du 6 janvier 2021 a eu un écho digne d'un coup de canon dans la campagne vaudoise !

Le sujet concernait l'entreposage et l'épandage des engrais de ferme DCPE 698 & 694. Ces deux directives constituent un renforcement important des contraintes liées à l'épandage, notamment durant la période hivernale pour le fumier et le lisier, conduisant dans certains cas à des impasses techniques ou économiques.

La DGE n'a pas jugé utile de consulter ses partenaires pour la mise en application de ses directives. De plus, elles ont un effet rétroactif en date du 1^{er} décembre 2020.

La mise aux normes des places de stockage prend du temps et surtout coûte très cher. Avec un effet rétroactif, comment faire pour se mettre aux normes ? Un subventionnement de type AF sera nécessaire chez la majorité des agriculteurs. Cette directive engendrera un endettement massif supplémentaire et pourrait avoir pour conséquence l'arrêt de toute production animale dans notre canton.

La DCPE 698 "épandage d'engrais de ferme en période hivernale" est une interprétation vaudoise, surtout en ce qui concerne la norme des jours et des températures ne permettant plus d'épandre les engrais de ferme.

Extrait d'un module de l'aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture :

"La mesure dans laquelle il est permis d'utiliser en hiver de l'engrais contenant de l'azote sur des surfaces sans jachère hivernale dépend de la capacité de la parcelle considérée à absorber de l'azote au moment de l'intervention prévue. Selon l'arrêt du 26 août 1997 du Tribunal fédéral (252I Annexe 2.6, ch. 3.2.1, ORRChim), la situation locale de la parcelle, l'espèce végétale et les conditions météorologiques à long terme, entre autres, sont de première importance pour évaluer la capacité d'absorption. En l'espèce, le Tribunal fédéral a jugé plausible que l'autorité cantonale, lors d'une baisse durable des températures de l'air parfois nettement inférieures à 5°C avant et après l'épandage de lisier incriminé, a supposé que les plantes ne pouvaient pas absorber l'azote contenu dans l'engrais épandu".

Il n'est nullement stipulé le nombre de jours qui lui est dans la directive vaudoise.

Il devrait être pris en compte la pratique agricole qui justifie un épandage de fumier ou de lisier pendant la période hivernale, pour apporter le temps nécessaire à sa transformation afin de devenir disponible pour les plantes. L'effet naturel de décomposition des résidus de paille ou d'excréments solides lors d'un apport sur les prairies permet alors que les foins ne soient pas souillés par des restes lors de la récolte.

En outre un épandage massif d'engrais de ferme à la sortie de l'hiver posera d'autres problèmes, comme un risque plus élevé de pollution des eaux et une pollution de l'air par les émissions d'ammoniac (température plus élevée que l'hiver).

Pour ma part, cela fait plus de 20 ans que je pratique l'épandage d'hiver (lisier et fumier) sans jamais avoir eu de problème et ceci comme la grande majorité de mes collègues.

Au vu de ce qui précède, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Un type de financement pour la mise aux normes d'installations (fumière, fosse) est-il prévu ? Dans la positive, sous quelle forme et à quel pourcentage ?*
- 2. Quel est le nombre de cas de pollution engendrés par les engrais de ferme constatés annuellement ?*
- 3. Une autorisation d'épandage délivrée par les préfetures a eu lieu dans la majorité des cas. Quelles en seront les conséquences ? La bonne pratique agricole pour l'utilisation des engrais de ferme sera-t-elle prise en compte ?*
- 4. La diversité des régions, ainsi que des cultures, ne permettent pas d'utiliser une norme de température aussi rigide que celle proposée dans la DCPE 698. Quelle autre façon de pratiquer permettrait d'être plus près de la réalité du terrain ?*

19 janvier 2021

(Signé) Nicolas Bolay, au nom du Groupe UDC

Réponse du Conseil d'Etat

1. INTRODUCTION

Les décisions, directives, recommandations relatives à la protection des eaux en milieu agricole se basent sur le principe de l'article 6 de la Loi sur la protection des eaux (LEaux) et la jurisprudence qui en découle, à savoir :

- a. 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.
- b. De même, il est interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau.

En outre, selon l'annexe 2.6 de l'Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim) :

- a. L'épandage d'engrais contenant de l'azote (liquides et solides) n'est autorisé que pendant les périodes où les plantes peuvent absorber l'azote.
- b. L'épandage d'engrais liquides n'est autorisé que si le sol est apte à les absorber.

Finalement, la législation fédérale sur la protection des eaux exige que les exploitations agricoles se dotent de capacités de stockage d'engrais de ferme suffisantes pour leur permettre de traverser la période de repos végétatif, afin d'éviter les problèmes évoqués ci-avant (article 14 LEaux).

1.1 Historique des directives

L'épandage d'engrais de ferme liquides (lisier et purin) et solides (fumier) durant des périodes inadéquates, en particulier durant la période de repos végétatif, représente un risque pour l'environnement et pour la santé publique.

Depuis les années 1980, le service en charge de l'environnement dans le canton de Vaud édicte des directives cantonales pour la protection des eaux (DCPE). Pour les exploitations agricoles, elles concernent les conditions de stockage du purin, la gestion des jus provenant des fumières, des silos ou des aires d'exercice, le stockage temporaire de fumier en plein champ ou encore les conditions d'épandage en période hivernale. Ces directives, qui sont disponibles sur le site de l'Etat de Vaud¹ sont mises à jour périodiquement, en fonction soit de l'adaptation des bases légales et recommandations fédérales, soit de besoins de précisions des prescriptions techniques des directives établies au niveau national.

Les directives DCPE 694 et 698, qui existent depuis de nombreuses années, reprennent les exigences des modules de l'aide à l'exécution fédérale « *Eléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture* » et « *Constructions rurales et protection de l'environnement* », publiés en 2012, respectivement en 2011, par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), permettant de répondre à ces dispositions légales.

La DCPE 698 a été mise à jour en décembre 2020. La version précédente datait de février 2019 et celle d'avant d'août 2005. Cette nouvelle version ne fait que reprendre les éléments déjà connus provenant du module précité « *Eléments fertilisants* » qui rappelle la jurisprudence du Tribunal fédéral datant de 1997. En ce sens, elle n'introduit pas de nouvelles contraintes pour les professionnels du monde agricole, mais les précise.

1.2 Consultation

Lors de l'établissement de nouvelles directives, comportant des implications importantes pour l'ensemble des agriculteurs et agricultrices du canton, une consultation large est mise en place, tant au sein des services de l'Etat que des branches agricoles, incluant l'association Prométerre.

Les modifications de directives existantes n'induisant pas de nouvelles contraintes significatives aux pratiques agricoles sont, quant à elles, élaborées en coordination avec la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV), comme interlocuteur institutionnel privilégié de la Direction générale de l'environnement (DGE) pour les questions agricoles. C'est la procédure qui a été suivie dans le cas des modifications apportées en 2020 aux directives DCPE 694 et 698, en plus de la consultation des autres parties prenantes institutionnelles (préfectures, ministère public, corps des gardes-pêche, etc.).

¹ <https://www.vd.ch/themes/environnement/eaux/protection-des-eaux-epuration-pgee-agriculture-biologie-et-chimie-des-eaux/agriculture>

Afin de sensibiliser les exploitants du canton à cette question de l'épandage hivernal et du stockage d'engrais de ferme, la DGE a publié, en anticipation de la période hivernale, un article sur ces sujets le 2 octobre 2020 dans l'hebdomadaire AGRI, en indiquant la référence vers l'ensemble des directives agricoles existantes.

Ce journal étant lu, selon les propres dires de leurs éditeurs, « *par 98% des agriculteurs, viticulteurs, arboriculteurs, maraîchers du canton* », il s'avère être un canal de diffusion directe. Un timing adéquat permettant des mesures de gestion des engrais de ferme avant l'hiver a ainsi été respecté.

La publication des deux directives était initialement prévue de manière synchrone avec la parution de cet article en octobre 2020. Leur finalisation ayant pris du retard, leur entrée en vigueur est seulement intervenue au 1^{er} décembre 2020. Les éléments nouveaux, tels que la définition de la période de repos végétatif, étaient toutefois décrits dans l'article de l'hebdomadaire AGRI.

La DGAV a transmis une circulaire d'information à tous les exploitants du canton en janvier 2021, dans le cadre du recensement annuel des données agricoles. Une information a été intégrée sur les deux directives 694 et 698, avec les références des collaborateurs de la DGE en charge du dossier, pour d'éventuelles questions.

En définitive, ces directives ont été mises à jour en décembre 2020, sans effet rétroactif, et après consultation de la DGAV. Elles ne modifient en rien les exigences sur le stockage d'engrais de ferme, dictées par les bases légales et dispositions fédérales depuis de nombreuses années.

1.3 Justification agronomique

Ces modules d'aide à l'exécution ont été élaborés par l'OFEV et l'OFAG. Ils se basent notamment sur des publications scientifiques et tiennent compte des éléments agronomiques.

Par ailleurs, certaines cultures présentant des exigences particulières de fumure sont exemptées de l'interdiction d'épandage durant le repos végétatif. Ces cultures spéciales sont décrites dans le module d'aide à l'exécution fédérale. La DCPE 698 renvoie vers ces régimes d'exception. La liste exhaustive de ces cultures pouvant justifier une fumure azotée pendant le repos végétatif :

- Epandage de fumier (à l'exception du fumier de volaille), de digestats solides et de compost lorsque les engrais sont incorporés au sol immédiatement après l'épandage. Si le sol est gelé, il y a lieu de s'assurer auparavant que l'incorporation peut être réalisée immédiatement après l'épandage.
- Epandage d'engrais contenant de l'azote sur les cultures maraîchères ayant un besoin particulièrement précoce de nutriments (p. ex. asperges).
- Epandage d'engrais contenant de l'azote sur les cultures de printemps comme les oignons, les épinards d'hiver et les carottes ainsi que sur les cultures devant être protégées (films ou non-tissé) (p. ex. légumes et pommes de terre) à partir de deux semaines avant le semis ou la plantation prévus.
- Epandage en fin d'hiver (juste avant que les plantes commencent à pousser) d'engrais contenant de l'azote si, profitant des bonnes conditions météorologiques et de l'état favorable du terrain, cela permet d'éviter le compactage des sols particulièrement sensibles.

Le module d'aide à l'exécution rappelle que les bonnes pratiques demeurent et que cette fumure azotée en période de repos végétatif visée par ces exceptions doit faire l'objet de précautions renforcées.

1.4 Epandage printanier

L'épandage d'engrais de ferme liquides (lisier et purin) et solides (fumier) durant des périodes inadéquates représente un risque pour l'environnement, notamment dû au risque de lessivage et d'atteinte aux eaux de surface et aux eaux souterraines.

Les exigences relatives à l'épandage ne se limitent pas aux restrictions de température, ni à l'hiver. Il est interdit d'épandre des engrais de ferme liquides sur un sol saturé d'eau, gelé, couvert de neige ou desséché et ce également durant la période végétative.

Aucun épandage ne doit générer de risque pour les eaux, quel que soit le moment où il est réalisé. Un épandage massif à la sortie de l'hiver ne signifie pas de surdoser l'épandage par parcelle. Les recommandations de fumure doivent en tout temps être respectées. Un épandage effectué dans de bonnes conditions peut avoir lieu sur des parcelles contiguës.

1.5 Période de repos végétatif

La définition de la période de repos végétatif basée sur les températures n'est nullement une interprétation vaudoise. L'aide à l'exécution « *Eléments fertilisants* », citée par le député Nicolas Bolay, précise en page 18 :

« La définition du repos végétatif proposée par le Schweizer Lexikon permet d'évaluer le potentiel d'absorption d'azote dans le cas d'une fumure N. Selon cette définition, le repos végétatif – c.-à-d. la période pendant laquelle les plantes ne peuvent pas suffisamment absorber l'azote – commence lorsque la température moyenne de l'air, mesurée 2 m au-dessus du sol, est inférieure à 5 °C pendant cinq jours consécutifs. Le repos prend fin ou est provisoirement interrompu, lorsque la température moyenne de l'air est supérieure à 5 °C pendant sept jours consécutifs. Cette méthode est pertinente à la condition de disposer de suffisamment de mesures de température fiables et représentatives pour le site concerné.

En dessous de 1400 m d'altitude, janvier est le mois le plus froid de l'année, suivi du mois de décembre. »

2. REPONSES AUX QUESTIONS

1. Un type de financement pour la mise aux normes d'installations (fumière, fosse) est-il prévu ? Dans la positive, sous quelle forme et à quel pourcentage ?

Les fosses et les fumières font déjà l'objet d'un subventionnement par la DGAV. Les taux sont de 30 à 40 % du montant des travaux. De plus, le crédit-cadre 2021-2023 pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles, qui sera soumis prochainement au Grand Conseil, a expressément été augmenté pour permettre le subventionnement des mises aux normes futures en termes de protection des eaux.

2. Quel est le nombre de cas de pollution engendrés par les engrais de ferme constatés annuellement ?

Le Conseil d'Etat relève que les services cantonaux ne sont informés que des cas de pollution qui leur sont signalés, que ce soit par la police ou les gardes-pêche. En ce qui concerne les pollutions constatées par les gardes-pêche, 15 pollutions au lisier ont ainsi été constatées pour les années 2019 et 2020. De plus, durant l'hiver 2019-2020, deux cas d'épandage sur sols inaptes dans la région du Jura, sans dérogation préfectorale, ont été signalés a posteriori à la DGE.

La plupart des cas signalés ces dernières années sont dus à de mauvaises pratiques (fosses non vidées avant l'hiver, épandages non conformes sur des terrains enneigés ou avec un ruissellement direct au ruisseau, etc.). Il convient de rappeler que les volumes de stockage de la majorité des exploitations agricoles ont été contrôlés après l'entrée en vigueur de l'article 14 LEaux en 1998 et que de nombreuses mises en conformité ont été exigées au début des années 2000. Le volume de stockage est systématiquement vérifié dans le cadre des demandes de permis de construire. Le problème de stockage est surtout dû à des cas particuliers (augmentation du cheptel).

En 2021, pour le seul mois de janvier, une centaine de dérogations préfectorales ont été établies, étant précisé que cette pratique dérogatoire relève davantage de l'usage cantonal, connu de l'OFEV, que de la volonté expresse du législateur fédéral.

Plusieurs cas de pollution ont été rapportés, en lien avec ces épandages hivernaux, réalisés trop près de cours d'eau ou sur des parcelles en pente, alors que les contrats de dérogation stipulaient qu'ils ne devaient pas avoir lieu dans de telles conditions.

Si le manquement est lié à un défaut de capacité de stockage, les demandes de mise en conformité constructives d'une exploitation agricole visant à éviter les épandages en période d'interdiction sont établies par la DGE.

3. Une autorisation d'épandage délivrée par les préfetures a eu lieu dans la majorité des cas. Quelles en seront les conséquences ? La bonne pratique agricole pour l'utilisation des engrais de ferme sera-t-elle prise en compte ?

Pour tout épandage, les bonnes pratiques doivent être respectées, comme indiqué dans la DCPE 698. Le devoir de vigilance et la responsabilité des exploitants demeurent, même si l'épandage a fait l'objet d'une dérogation. Les autorisations préfectorales n'ont pas de conséquences pour les exploitants dans la mesure où elles ne sont pas transmises au Ministère public, sauf si l'épandage a généré une pollution avérée des eaux (ce qui entraînerait alors une dénonciation).

4. La diversité des régions, ainsi que des cultures, ne permettent pas d'utiliser une norme de température aussi rigide que celle proposée dans la DCPE 698. Quelle autre façon de pratiquer permettrait d'être plus près de la réalité du terrain ?

Conformément au module fédéral « *Eléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture* » (OFEV, OFAG, 2012), la période de repos végétatif, durant laquelle l'épandage d'engrais de ferme est interdit, est définie comme :

- débutant lorsque la température moyenne de l'air, mesurée 2 m au-dessus du sol, est inférieure à 5 °C pendant cinq jours consécutifs ;
- prenant fin ou étant provisoirement interrompue, lorsque la température moyenne de l'air est supérieure à 5 °C pendant sept jours consécutifs.

Cette précision technique est introduite dans la directive, alors que l'ancienne version ne définissait pas clairement les conditions météorologiques défavorables à l'épandage.

La définition de repos végétatif en fonction des températures permet précisément d'éviter une interdiction globale et collective ou une inégalité de traitement, et permet d'évaluer le risque dans une région donnée.

L'historique des températures journalières est disponible sur le site de MétéoSuisse et Agrometeo par station de mesure, permettant à chacun (exploitant, préfet, etc.) d'accéder à cette information.

3. CONCLUSION

Un cadre réglementaire clair et pragmatique, sous la forme de ces directives notamment, est nécessaire à une bonne mise en œuvre des principes généraux dictés par la législation fédérale. Durant l'hiver 2020-2021 des discussions ont eu lieu entre la DGE, la DGAV et Prométerre afin de dresser un bilan de la mise en œuvre des directives. Un organisme externe a été mandaté pour établir un bilan du contenu et de l'application de ces directives, dans le respect du cadre légal et environnemental.

Par ailleurs, la gestion correcte des engrais de ferme et l'anticipation des périodes d'épandage sont des éléments clés pour éviter des surcharges durant la saison froide. Afin de minimiser les risques, il est indispensable d'aborder le début l'hiver avec une fosse et une fumière présentant les capacités de recevoir les engrais de ferme qui seront produits durant les mois où l'épandage n'est plus permis. Ces derniers éléments dépendent directement de la bonne exploitation de la ferme et donc de l'agriculteur ou de l'agricultrice qui en a la charge. Chaque acteur et actrice de la branche peut ainsi contribuer à la préservation des ressources en eau.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 juin 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean