

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en réponse à la motion 20.200 « La biodiversité des estivages menacée »**

(Du 5 mai 2025)

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

En novembre 2020, le groupe PopVertSol a déposé une motion intitulée « La biodiversité des estivages menacée », dans le but d'y interdire les engrais de synthèse et de limiter l'importation de fumier sur ceux-ci. En février 2021, le Grand Conseil a soutenu cette motion par 57 voix contre 48.

Le Conseil d'État est attentif à la valorisation des estivages ; ces surfaces possèdent un potentiel agronomique non négligeable et sont riches en biodiversité. Il soutient qu'il est important de protéger cette richesse, tout en conservant leur mission consistant à accueillir et nourrir du bétail durant la belle saison entre mai et octobre.

Le Conseil d'État est d'avis que l'équilibre entre protection de la nature et usage des estivages est actuellement bon avec les différents programmes de promotion de la biodiversité sur les estivages. Après expertise de terrain, seuls 21% des surfaces font l'objet d'une autorisation d'épandage, ce qui est particulièrement modeste en comparaison intercantonale. Un durcissement des règles de protection pourrait menacer le potentiel agricole de ces surfaces, par ricochet au détriment du potentiel de production alimentaire de l'agriculture de plaine. En effet, si les montagnes accueilleraient moins de bétail en été, celui-ci resterait en plaine en lieu et place de surfaces aujourd'hui dévolues à la production de céréales ou autres denrées destinées à l'alimentation humaine.

De ce fait, le Conseil d'État entend maintenir sa pratique par le biais d'expertises rigoureuses réalisées pour chaque demande d'autorisation - mais aussi à leur renouvellement - et propose ainsi le classement de la motion.

1. INTRODUCTION

En date du 24 février 2021, votre Conseil a accepté la motion 20.200, dont nous rappelons la teneur ci-après :

20.200
12 novembre 2020
Motion
La biodiversité des estivages menacée

Dans le but de préserver la biodiversité de nos alpages neuchâtelois, nous demandons au Conseil d'État d'interdire les engrais de synthèse et de limiter drastiquement l'importation de fumier sur ceux-ci.

Les alpages et estivages font partie des derniers espaces plus ou moins naturels où la flore et la faune (insectes y compris) sont encore préservées. Pourtant, les exploitant-e-s peuvent, outre les engrais produits sur l'alpage, demander au service de l'agriculture l'autorisation d'épandre des engrais minéraux de synthèse non azotés, ou du fumier provenant d'autres exploitations. Ces engrais minéraux sont généralement des engrais phosphatés ou des combinaisons de phosphore et de potasse.

Ces pratiques provoquent une banalisation des herbages au détriment de la biodiversité naturelle que le canton a par ailleurs décidé de protéger, voire d'améliorer (motion 19.162). De plus, le phosphore est une matière première rare, qu'il n'est donc pas judicieux d'épandre pour nourrir du bétail.

2. SITUATION ACTUELLE

2.1. Répartition des exploitations et des surfaces

Le canton de Neuchâtel dispose de 4'736 ha de surface d'estivage, répartis sur 148 exploitations d'estivage (données 2024). Quelque 1'121 ha (24%) de ces estivages font l'objet d'une protection stricte (PPS/SPB, zones tampon) et ne permettent aucune importation d'engrais. D'autres surfaces sous forme de pâturages ou de pâturages boisés d'un total de 2'593 ha (55%) ne sont pas protégées. Toutefois aucune fumure importée n'est autorisée. Finalement, après une expertise précise du potentiel agronomique et de la valeur de la biodiversité, une fumure est possible sur un total de 1'022 ha (21%). Il convient de préciser encore que les surfaces estivées dans d'autres cantons et à l'étranger par des agriculteur-trice-s neuchâtelois-es ne sont pas recensées.

Exploitations d'estivage		PPS ¹ SPB II ²		Zones tampon ³		Autorisations de fumure ⁴		Contribution pour la qualité du paysage ⁵	
Nbr	ha	Nbr	ha	Nbr	ha	Nbr	ha	Nbr	Pcs/m./ha
148	4'736	123	1'052	44	69	64	1'022	64	Différents objets ⁶

1) PPS = Inventaire fédéral des prairies et pâturages secs

2) SPB II = Surfaces de promotion de la biodiversité avec qualité selon ordonnance sur les paiements directs

3) Surfaces de protection sur le pourtour des PPS

4) Surfaces avec autorisation de fumure conformément à l'ordonnance sur les paiements directs

5) Contribution pour la qualité du paysage selon ordonnance sur les paiements directs.

NB : ce sont les objets qui sont recensés et non les surfaces

6) Sous forme de citernes (33 pcs) et murs (38'833 m.) en pierres sèches, d'arbres isolés (810 pcs), buissons (143 pcs), haies et bosquets (4'811 m.), éléments de structures de pâturages boisés (906 ha) et pâturages structurés (324 ha) etc.

2.2. Règles de fumure dans les estivages

Dans ce domaine, c'est le droit fédéral qui s'applique, plus particulièrement l'ordonnance sur les paiements directs (OPD). Concernant la fumure dans les estivages et alpages, celle-ci indique ce qui suit :

Art. 30 Fumure des surfaces pâturables

¹ La fumure des pâturages doit favoriser une composition floristique équilibrée et riche en espèces et correspondre à une utilisation modérée et échelonnée des pâturages. La fumure doit être effectuée à l'aide des engrais produits sur l'alpage. Le service cantonal compétent peut autoriser l'apport d'engrais ne provenant pas de l'alpage.

² Il est interdit d'épandre des engrais minéraux azotés et des engrais liquides ne provenant pas de l'alpage.

Commentaire : un apport d'engrais ne peut être autorisé sur demande que s'il est judicieux au plan de l'assainissement de la surface pâturable et que le besoin est prouvé. Le service spécifique désigné par le canton délivre l'autorisation et fixe la quantité maximale sur la base du besoin avéré (max. 10 ans). La situation doit être réévaluée au plus tard après 10 ans. Les cantons fixent le processus d'établissement des autorisations. À titre de complément, les engrais suivants ne provenant pas de l'alpage peuvent être utilisés : phosphore minéral, potassium minéral, chaux, fumier (excrément de bétail mélangé à de la litière végétale), algues marines naturelles. L'apport de fumier de volaille et de compost n'est pas permis. La demande d'autorisation doit comprendre un plan (esquisse). Ce plan doit montrer la répartition des pâturages et des engrais apportés.

Il y a lieu de distinguer les peuplements de végétaux suivants :

Catégorie 1 : végétation grasse à abondante (en règle générale pâturages à crételle des prés, fumés chaque année).

Catégorie 2 : végétation grasse comprenant des plantes indicatrices d'acidification comme les fougères (pâturages comprenant l'association alchémille-crételle des prés, l'association crépide dorée-crételle des prés, pâturages à liondents).

Catégorie 3 : prairies et pâturages maigres (pâturages humides, pâturages à nard raide, pâturages à séslerie bleuâtre dans les milieux secs).

D'une manière générale, un apport d'engrais d'appoint pour lutter contre l'acidification ou pour maintenir la végétation n'est possible que pour les pâturages de la catégorie 2. Les pâturages de la catégorie 1 sont exclus étant donné que ces surfaces disposent de toute façon d'engrais en quantité suffisante. Les pâturages de la catégorie 3 sont exclus du fait qu'il s'agit de prairies maigres présentant une précieuse végétation. Lorsqu'une demande concernant un apport d'engrais d'appoint est déposée, une analyse du sol de l'emplacement en question peut au besoin être exigée (nombre d'échantillons en fonction de la surface) pour déterminer la valeur pH et la teneur P.

Par engrais liquides, on entend les engrais dont la consistance permet un épandage à l'aide de tuyaux, bossette ou une technique similaire.

2.3. Octroi des autorisations de fumure

Actuellement, 64 estivages bénéficient d'une autorisation de fumure pour une surface totale de 1'022 ha (21%). Ces autorisations ont été délivrées à la suite d'une expertise de terrain, englobant des critères tels que la composition botanique (richesse, présence d'adventices, diversité, etc.), le taux de boisement, la pente, les éléments paysagers (buissons, murs de pierres sèches, dolines, etc.), l'effectif du bétail estivé, la gestion de la pâture, etc. Les engrais autorisés, sur la base d'un bilan de fumure, sont principalement le phosphore, avec éventuellement un complément en potasse, mais pas sous forme organique (ni fumier, ni lisier : les engrais de ferme faisant augmenter le taux de matière organique, ce qui enrichit trop les sols à moyen terme). Une limite stricte des quantités est par ailleurs appliquée et le plan doit être respecté, ceci conformément aux normes fédérales en vigueur (PRIF 2017 : www.prif.ch).

Lors de ces expertises, il a aussi été tenu compte des biotopes d'importance nationale, en particulier des prairies et pâturages secs (PPS), des zones riches en qualités floristiques et/ou de structure et les zones limitrophes de celles-ci, appelées zones tampon : un plan précis des estivages tenant compte de tous ces paramètres a été établi.

3. ANALYSE

3.1. Comparaison intercantonale

Avec seulement 21 % de surfaces fertilisées, le canton de Neuchâtel est, en comparaison des pratiques en vigueur dans la chaîne jurassienne, prudent lorsqu'il s'agit de délivrer des autorisations de fumure.

Canton	Nombre estivages	Surface totale en ha	Nombre autorisations en rapport aux nbres d'estivages	Surfaces avec autorisation de fumure en ha	Renouvellement
Jura	97	5'500	77 (79%)	4'675 (85%)	Oui sans expertise
Vaud	632	5'800	210 (33%)	4'930 (85%)	Oui sans expertise
Jura BE	190	7'353	133 (70%)	5'665 (77%)	Oui avec expertise
Neuchâtel	148	4'736	64 (43%)	1'022 (21%)	Oui avec expertise

3.2. Situation pratique neuchâteloise

Du point de vue écologique, il faut souligner la mise en place obligatoire de bordures tampons d'une largeur de 10 mètres autour des PPS. Cette mesure permet de garantir la protection et le développement de ces surfaces plus extensives et riches en biodiversité et avec le temps, la garantie de l'accroissement des surfaces écologiques. En effet, ces pourtours, d'une largeur de 3-6 mètres, elles aussi sans fumure ni traitement phytosanitaire, englobent les surfaces sensibles et leur offre la protection nécessaire à leur développement.

Le maintien d'un potentiel de production sur les estivages permet de conserver le rôle de ceux-ci, soit la pâture estivale. Elle permet en corollaire d'assurer un affouragement diversifié et riche et de garantir une meilleure santé des animaux estivés. Cette pâture estivale est liée à l'obtention de paiements directs fédéraux spécifiques. L'art. 40 de l'OPD prévoit une charge usuelle des estivages, calculée en « pâquiers normaux ». Un pâquier normal (PN) correspond à l'estivage d'une unité de gros bétail-fourrage grossier (UGBFG), soit une vache ou son équivalent pendant 100 jours. Cette charge usuelle a été fixée sur la base de l'effectif moyen des années 1996 à 1998. La charge usuelle ne peut être adaptée à la hausse que sur la base d'une expertise de terrain (plan d'exploitation). Cette expertise prend en compte les facteurs agronomiques et de biodiversité.

Cependant, l'art. 49, al. 2, lettre c de l'OPD laisse une marge de manœuvre :

c. lorsque la charge en bétail est de plus de 25% inférieure à la charge usuelle en PN, la contribution est calculée en fonction de la charge effective.

Ainsi, tant que l'effectif du bétail estivé atteint les trois quarts de la charge usuelle fixée, l'entier des contributions d'estivage est versé. Cependant, lorsque la charge est durant 3 ans en deçà du seuil inférieur de 75% de la charge usuelle, le canton doit adapter la charge usuelle en bétail en fonction de l'art. 41, al. 3 de l'OPD :

³ Il fixe une nouvelle charge usuelle lorsque la charge en bétail est durant trois années consécutives inférieure à 75% de la charge usuelle fixée. Il tient compte de la charge moyenne des trois dernières années et des exigences en vue d'une exploitation durable.

La contribution pour un pâquier normal bovin s'élève à 400 francs, augmentée de 40 francs pour les vaches laitières estivées. Les surfaces de promotion de la biodiversité avec qualité sont rétribuées à raison de 150 francs par hectare et les contributions à la qualité du paysage à 240 francs par pâquier normal.

À moyen terme, la baisse de rendement due à la suppression totale des intrants comme le propose la présente motion, provoquerait des pertes de rentabilité pour ces exploitations. En effet, une suppression des autorisations de fumure fera baisser l'effectif du bétail estivé, ce qui réduira les pensions (un tarif journalier par tête de bétail estivé est appliqué entre les agriculteur-trice-s) et les contributions fédérales diminueraient de pair.

De surcroît, l'art. 46 de l'OPD prévoit que les exploitations à l'année qui confient du bétail dans les estivages perçoivent également des paiements directs :

La contribution de mise à l'alpage est versée par PN pour l'estivage d'animaux consommant des fourrages grossiers, à l'exception des bisons et des cerfs, dans une exploitation d'estivage ou de pâturages communautaires reconnue, située sur le territoire national.

Celle-ci s'élève à 370 francs par PN et par an (point 1.5.1, annexe 7 OPD). De fait, si moins de bétail devait être mis en estivage, ce ne sont pas uniquement les surfaces de pâturages à créer en lieu et place de cultures qui feront baisser la production, mais également la diminution de paiements directs qui aura un impact sur la rentabilité des exploitations.

4. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État juge aujourd'hui excessif de procéder à une interdiction générale de fumure sur les estivages. Cependant, à l'instar des autorisations en cours, une expertise de l'estivage sera à nouveau exigée pour toute demande de renouvellement.

En effet, une bonne productivité de ces surfaces permet de diminuer la charge en bétail en plaine, sur des surfaces appropriées aux différentes grandes cultures nourricières telles que céréales, pommes de terre ou colza. Le maintien du potentiel de production des estivages permet de conserver un meilleur taux d'approvisionnement de produits de proximité et de maintenir l'exploitation rentable des estivages.

Il est également primordial d'éviter leur abandon, ceci pour notamment maintenir la qualité du paysage en altitude en prévenant l'embroussaillage et à terme la fermeture de ces surfaces ouvertes par la reprise de la forêt. De plus, l'estivage du bétail contribue également à améliorer la bonne santé de celui-ci de manière générale.

Au niveau écologique, les programmes de promotion de la biodiversité font leurs preuves avec la mise en œuvre des PPS et le développement des surfaces de biodiversité, également en qualité paysage. Actuellement 24% de la surface des estivages sont strictement protégés, 54% sont sans apport autorisé de fumure externe et seuls 21% font l'objet d'une autorisation d'épandage, concentrant ainsi ces apports sur les surfaces les plus naturellement productives et les moins riches du point de vue de la biodiversité.

Du point de vue de la rentabilité, une suppression complète des autorisations de fumure pourrait faire baisser l'intérêt à exploiter les estivages, souvent synonyme d'un important travail pour les familles paysannes concernées.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Concernant le renouvellement des autorisations de fumure, les expertises étant à la charge des requérant-e-s, seul le travail d'examen de celles-ci et l'octroi éventuel de nouvelles dérogations représentent une charge pour l'administration cantonale, couverte toutefois par un émolument.

Les paiements directs étant des fonds fédéraux, il n'y a pas de conséquence pour le canton, si ce n'est une relative perte fiscale en cas d'abandon total des dérogations.

6. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le service de l'agriculture dispose déjà des compétences et des ressources nécessaires pour mener à bien le renouvellement des dérogations.

7. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le projet présenté n'aura aucune incidence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

8. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet présenté est conforme au droit supérieur (cf pt. 2).

9. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

La mise en place de zones tampon autour des zones d'épandage de fumure, ceci afin de protéger les zones non fumées et notamment, les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB QI / QII et PPS), garantit la protection et le développement des surfaces plus extensives. Le renouvellement des dérogations permettra de définir de nouveaux périmètres de protection, notamment leur agrandissement.

Les conséquences sur les générations futures ont trait à la garantie du développement harmonieux des surfaces d'estivage. L'assurance de leur exploitation à terme évite un reboisement de celles-ci et par conséquent la fin des paysages ouverts. En effet, si ces surfaces deviennent moins, voire plus du tout exploitées, elles seront envahies d'abord de bosquets, puis de forêts, mettant en péril leur rôle social et d'activités sportives diverses (randonnée, vélo, ski de fond, etc.).

L'abandon potentiel de certains estivages signifie également un potentiel de production agricole diminué et une baisse du taux d'approvisionnement indigène. Dans le contexte actuel et futur, ce scénario n'est pas souhaitable.

10. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Le projet présenté n'aura aucune incidence sur les personnes vivant avec un handicap.

11. CLASSEMENT DE LA MOTION

Le présent rapport répond de manière précise à la motion 20.200 « La biodiversité des estivages menacée », du 12 novembre 2020. Pour toutes les raisons exprimées, son classement est donc proposé.

12. CONCLUSION

Le Conseil d'État est d'avis qu'une interdiction de fumure sur les estivages ne se justifie pas. En effet, les zones riches en biodiversité sont déjà protégées efficacement et des mesures sont prises dans le but de leur accroissement (zones tampons). Actuellement, les autorisations de fumure externe sont octroyées sur uniquement 21 % de la surface totale des estivages. À l'avenir les autorisations à renouveler le seront seulement après une expertise stricte, comme lors de la demande initiale. Le maintien d'un potentiel productif sur ces surfaces est important, car cela permet ainsi la libération en zone de plaine de surfaces aptes aux grandes cultures.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 mai 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND