

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

(Du 5 mai 2025)

**PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE****Motion 20.200, « La biodiversité des estivages menacée »**

*La commission parlementaire Nature,*

composée de M<sup>mes</sup> et MM. Diane Skartsounis, présidente, Christian Mermet, vice-président, Céline Barrelet, Alexandre Brodard, Christiane Barbey, Richard Gigon, Marinette Matthey, Fabienne Robert-Nicoud, Stéphane Rosselet, Natacha Stauffer, Patricia Sörensen, Christophe Ummel et Armelle von Allmen Benoit,

*soutenue dans ses travaux par M<sup>me</sup> Sandrine Wavre, assistante parlementaire,*

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

**TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La commission Nature a traité du rapport du Conseil d'État [25.023](#), Biodiversité en estivages, lors de sa séance du 21 avril 2026, en présence du chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), de l'adjoint au chef du service de la forêt, de la faune et de la nature (SFFN) et de l'adjoint au chef du service de l'agriculture (SAGR).

Le rapport du Conseil d'État dresse un état de situation de la politique cantonale en matière de biodiversité dans les estivages en réponse à la motion [20.200](#) demandant d'interdire les engrais de synthèse et de limiter drastiquement l'importation de fumier sur les estivages. Les autrices et auteurs de la motion soulignent la nécessité de préserver les milieux naturels d'estivage, considérés comme fragiles, afin de maintenir leur diversité biologique et leur équilibre écologique à long terme.

Le canton dispose d'environ 4'700 hectares de pâturages d'estivage sur un total d'environ 31'000 hectares de surface agricole utile (SAU). Le département précise que les estivages ne sont pas des espaces « abandonnés », mais sont entretenus par l'agriculture, notamment par le pacage estival des animaux. L'activité agricole est essentielle pour empêcher que ces précieuses surfaces ne se referment en forêts et pour conserver des paysages ouverts typiques des régions de montagne. Les surfaces d'estivage sont différenciées en trois catégories selon leur valeur écologique et leur sensibilité (cf. page 3 du rapport du Conseil d'État).

Cette classification permet d'adapter les pratiques agricoles aux objectifs de conservation de la biodiversité.

Les groupes politiques saluent le rapport, tout en ayant soulevé plusieurs questions et nuances autour des thèmes suivants :

**Pratiques de fumure et comparaison intercantonale**

Le canton de Neuchâtel applique une politique particulièrement restrictive en matière de fumure : environ 21% des surfaces d'estivage font l'objet d'autorisations de fumure après des expertises strictes exigées par l'État et uniquement sur les zones de catégorie 2, alors que ce pourcentage s'élève à 85% dans les autres cantons de l'Arc jurassien. Cette différence s'explique notamment par des contraintes liées aux autorisations, par des

conditions climatiques spécifiques et par un encadrement administratif renforcé. Cette part faisant l'objet de fumure tend par ailleurs à diminuer progressivement.

### **Les pâquiers normaux (PN)**

Un pâquier normal correspond à l'estivage d'une unité de gros bétail fourrage grossier (UGBFG), soit une vache ou son équivalent pendant 100 jours. Cette unité constitue la base de calcul des charges en bétail dans les estivages et conditionne le versement des paiements directs. Pour que ces derniers soient versés entièrement, une exploitation doit atteindre au minimum 75% de la charge prévue et ne doit pas dépasser 110% de la capacité de l'alpage. Des réductions financières seront appliquées si ce taux est inférieur à 75% ou supérieur à 110%, et les paiements totalement suspendus s'il dépasse 115%.

L'adaptation des pâquiers normaux s'explique par une tendance générale liée à la faible rentabilité des exploitations de montagne, ainsi que par l'évolution du cadre légal fédéral qui interdit ou limite fortement l'utilisation d'engrais azotés. Le défi de l'agriculture consiste à maintenir une présence suffisante de bétail afin de préserver les pâturages boisés ouverts, qui contribuent également de manière importante à la biodiversité, protégée notamment par les prairies et pâturages secs (PPS), les surfaces de qualité 2, les réseaux paysage, etc.

À la demande de la commission, le prochain rapport quadriennal sur l'agriculture intégrera les questions liées à l'évolution des PN. Il serait en effet intéressant de pouvoir comparer les PN véritablement utilisés par rapport au nombre de PN attribués.

### **Comparaison de valorisation entre types de surfaces agricoles**

Une comparaison entre les différents types de surfaces met en évidence le fait que, même si les pâturages d'estivage sont essentiels à la biodiversité et à l'entretien des paysages, à surface égale de pâturages d'estivage et de surface agricole utile (SAU), les pâturages d'estivage restent moins rémunérés que les surfaces agricoles des exploitations à l'année. Cela reflète leur faible rentabilité économique mais leur forte valeur écologique.

### **Zones tampons**

Le canton dispose de 335 hectares environ de PPS ainsi que de 100 hectares environ de zones tampons non fertilisables. Ces surfaces sont soumises à des contraintes de gestion spécifiques dont les modalités varient selon la configuration du terrain et les objectifs de protection. Dans certains cas, des conventions sont conclues avec les exploitant-e-s agricoles afin de garantir leur entretien et leur valorisation écologique.

### **Contrôles mis en place**

Un contrôle des estivages portant sur l'état des surfaces ainsi que sur la prolifération des adventices est effectué tous les huit ans conformément aux exigences légales. Les contrôles portent aussi bien sur le bétail en estivage que sur l'évolution des surfaces de qualité 2. Dans les zones d'estivage du canton, les surfaces de promotion de la biodiversité correspondent à des prairies non fertilisées, qui contribuent à la diversité écologique. Seules certaines surfaces productives peuvent faire l'objet d'apports limités en phosphore et en potassium, l'apport d'azote étant strictement interdit. Globalement, une large majorité des surfaces d'estivage ne font pas l'objet d'apports d'engrais (79%). Concernant les estivages qui bénéficient d'autorisation de fumure, les exploitants agricoles doivent tenir un registre indiquant les quantités d'engrais utilisées. Les conditions des autorisations sont majoritairement très bien respectées.

### **Évolution des paiements agricoles directs**

L'évolution des paiements directs agricoles est relativement importante et reflète un vrai changement de politique agricole. Les paiements directs, introduits dans les années 1990, sont versés avec des objectifs précis tels que la sécurité alimentaire, la préservation de la biodiversité, la qualité du paysage, le bien-être animal, etc. Dans une logique de simplification, un travail conjoint avec le milieu agricole vise à fusionner les paiements liés à la préservation de la biodiversité et à la qualité du paysage. À partir de 2028, le dispositif

biodiversité régionale et qualité du paysage (BrP) entrera en vigueur et introduira également les paiements directs pour la biodiversité dans les estivages. Les agricultrices et agriculteurs sont rémunéré-e-s pour des prestations publiques et non pas uniquement pour produire. La tendance actuelle vise à mieux cibler les aides et à renforcer l'écologie. Dans ce cadre, il est prévu de revoir l'ensemble des exploitations du canton en proposant un conseil global, y compris pour les estivages, afin de clarifier notamment les règles de fumure et la délimitation des surfaces de promotion de la biodiversité. Il est important de rappeler que les principaux enjeux pour l'agriculture et la nature à l'échelle cantonale concernent une zone intermédiaire importante (environ 55% des surfaces en estivage) qui n'est pas spécialement affectée, ni fertilisée.

### **Politique agricole 2030**

L'objectif de la politique agricole est de renforcer la biodiversité grâce aux paiements directs versés aux agricultrices et agriculteurs. Bien que la biodiversité soit déjà largement soutenue, des améliorations restent nécessaires en Suisse. Un programme d'intégration des estivages dans les BrP dont l'entrée en vigueur est prévue en 2028 est actuellement en préparation entre le service de la forêt, de la faune et de la nature (SFFN), le service de l'agriculture (SAGR), les exploitant-e-s et les ONG.

### **Acidification des sols et fertilité**

L'acidification des sols constitue un phénomène variable selon les conditions climatiques et les pratiques agricoles et ne concerne pas systématiquement les zones d'estivage. La correction du pH des sols par des amendements calcaires engendre des coûts non négligeables. La forte présence de résineux dans les pâturages boisés entraîne une légère acidification des sols par rapport aux pâturages naturels et aux prairies, sans pour autant que cela nécessite une correction.

Suite aux explications apportées, une majorité de la commission se rallie à la position du Conseil d'État, qui estime qu'une interdiction totale de la fertilisation sur l'ensemble des pâturages d'estivage serait une mesure excessive. Elle considère toutefois comme essentiel de maintenir un encadrement strict, basé sur des expertises réalisées lors des renouvellements des autorisations. Les commissaires valident également l'affirmation du département selon laquelle la productivité des estivages doit être préservée, ceux-ci jouant un rôle fondamental dans l'alimentation du bétail en montagne et dans la réduction de la pression sur les terres agricoles en plaine sur lesquelles sont cultivées des productions majeures telles que les céréales, les pommes de terre, le colza ou encore la betterave.

## **CONCLUSIONS DE LA COMMISSION**

### **Motion dont le Conseil d'État propose le classement**

Par 9 contre 3, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la motion du groupe PopVertsSol [20.200](#), du 12 novembre 2020, « La biodiversité des estivages menacée ! ».

### **Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)**

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

La commission a adopté le présent rapport à l'unanimité des membres présents, le 19 mai 2026.

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

Neuchâtel, le 19 mai 2026.

Au nom de la commission Nature :

*La présidente,*  
D. SKARTSOUNIS

*La rapporteure,*  
N. STAUFFER