



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Antoinette de Weck

QA 3125.13

### Contributions d'estivage et apports d'engrais

#### I. Question

Les zones d'estivage présentent un intérêt écologique tout particulier, non seulement par leurs caractéristiques propres mais également par le mode d'exploitation extensive qui y prévaut généralement. La richesse floristique et faunistique de ces régions y est supérieure à celle des zones agricoles et, souvent, elles représentent le dernier refuge pour des espèces anciennement présentes sur tout le territoire suisse.

Le système de paiements directs dans l'agriculture prévoit des contributions d'estivage avec pour objectif d'assurer l'exploitation durable de ces surfaces. Les contributions d'estivage sont classées parmi les paiements à caractère écologique. Ils sont accordés à la condition que la gestion des exploitations soit conforme aux prescriptions et respectueuse de l'environnement.

L'ordonnance fédérale sur les contributions d'estivage en règle les conditions d'octroi, notamment les principes de fumure. L'article 15, consacré à la fumure des surfaces pâturables, précise notamment que celle-ci 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 en principe à l'aide des engrais produits sur l'alpage. Ce même article prévoit tout de même la possibilité de dérogations délivrées par le service cantonal compétent. Tout apport d'engrais supplémentaire (date, type, quantité, origine) doit être consigné dans un journal. A ma connaissance, dans le canton de Fribourg, ces dérogations sont délivrées par l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg.

Vu l'importance des zones d'estivage pour la biodiversité, permettez-moi de vous poser les questions suivantes:

1. Quelle est la situation dans le canton ? Combien d'alpages sont concernés et pour quelles surfaces ?
2. Sur la base de quels critères et pour quelles durées ces dérogations sont-elles accordées ?
3. Le Bureau de protection de la nature et du paysage et le Service de l'environnement (protection des eaux) sont-ils impliqués dans la procédure ?
4. Un suivi des exploitations au bénéfice d'une dérogation est-il garanti, notamment au niveau de l'évolution de la végétation ?
5. Les exploitations au bénéfice d'une dérogation sont-elles soumises à un plan d'exploitation comme prévu par l'ordonnance fédérale sur les contributions d'estivage ?

6. Les engrais de ferme importés en zone d'estivage échappent-ils au bilan de fumure sur l'exploitation de base (une des conditions requises pour l'octroi des paiements directs généraux), sachant que les zones d'estivage ne sont pas incluses dans la surface agricole utile ?

L'apport d'engrais modifie à long terme la composition du sol, appauvrit la flore et la petite faune et peut avoir un impact grave sur les eaux souterraines. Les dérogations prévues par l'ordonnance fédérale sur les contributions d'estivage doivent par conséquent rester tout à fait marginales et bien documentées. Toute autre pratique serait contraire aux objectifs de cette contribution écologique.

7 mars 2013

## II. Réponse du Conseil d'Etat

### 1. Généralités

La grande richesse écologique, botanique en particulier, repose sur une exploitation agricole durable et respectueuse. La flore des surfaces herbagères d'altitude ne peut exister sans le pâturage, des bovins en particulier. En ce sens, les contributions d'estivage sont assimilées à un paiement direct écologique, puisqu'elles visent à maintenir ces surfaces ouvertes par une charge suffisante en bétail.

Le meilleur outil écologique en zone d'estivage est donc l'attribution d'une charge adaptée en bétail. En effet, une charge trop faible conduit à l'embroussaillement et, à l'inverse, une charge trop importante mène rapidement à des dégâts écologiques tels que l'érosion ou l'envahissement par des adventices.

La charge d'un alpage est calculée en pâquier normal (PN, équivalant à la pâture d'une vache laitière pendant cent jours). Dans le canton de Fribourg, chaque alpage a une charge usuelle attribuée, qui se fonde sur la moyenne des années 1996 à 1998. Dans les cas justifiés, le Service de l'agriculture (SAGri) procède à une correction de la charge.

La mise en alpage dans le canton a une forte valeur traditionnelle et, dans l'ensemble, l'exploitation est conforme aux exigences. Les agriculteurs ont l'habitude d'épandre sur les surfaces les plus appropriées du fumier provenant de l'exploitation de base.

### 2. Réponse aux questions

1. *Quelle est la situation dans le canton ? Combien d'alpages sont concernés et pour quelles surfaces ?*

Les contributions d'estivage sont versées sur la base de l'ordonnance fédérale du 14 novembre 2007 sur les contributions d'estivage (OCest) pour l'estivage d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers dans une exploitation d'estivage ou de pâturages (art. 1 OCest). Elles visent à rétribuer les exploitants de sorte que la protection et l'entretien du paysage rural soient économiquement rentables (art. 77 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture, LAgr) et font partie des paiements directs écologiques. Sur le plan cantonal, lesdites contributions sont

régies par les articles 30 et suivants de la loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture (LAgri) et par l'article 74 du règlement du 27 mars 2007 sur l'agriculture (RAgri).

Le canton de Fribourg compte 1350 alpages et quelque 600 exploitants d'alpage. En 2009, l'OCest a été modifiée et précise que l'apport d'engrais ne provenant pas de l'alpage nécessite une autorisation du service cantonal compétent (art. 15 al. 3). La moitié des exploitants d'alpage (environ 300) a jusqu'à ce jour déposé une demande pour importer des engrais de ferme de l'exploitation de base sur la zone d'estivage. Sur ces 300 demandes, 69 ont été examinées et ont déjà fait l'objet d'une visite (jusqu'en été 2012) par l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (IAG) selon la procédure décrite dans la réponse à la question 2. Une autorisation de fumure leur a été octroyée. Le solde des alpages sera visité au plus tôt.

Les autorisations ne sont possibles que pour du fumier de bovins ; l'épandage de purin, lisier ou fumier de poulet est ainsi prohibé.

La surface totale des 69 exploitations d'estivage visitées couvre 1250 hectares, dont 680 sont fertilisables, soit 55 %. La quantité totale d'engrais importable pour lesdites exploitations est de 9734 kg de  $P_2O_5$  par année (ce qui, converti en fumier, correspond à 4056 m<sup>3</sup> [2,4 kg  $P_2O_5/m^3$ ], soit p. ex. ~ 400 épanduses à fumier à 10 m<sup>3</sup>). Une fois toutes les visites d'exploitations d'estivage réalisées, l'IAG publiera les données statistiques qui en découlent.

2. *Sur la base de quels critères et pour quelles durées ces dérogations sont-elles accordées ?*

Il sied de préciser qu'il ne s'agit pas de dérogations mais d'autorisations (art. 15 OCest). Celles-ci sont octroyées sur la base d'un contrôle rigoureux de la composition floristique réalisé à pied sur l'entier de la surface de l'exploitation d'estivage. L'autorisation est valable dix ans et n'est pas octroyée pour l'ensemble de la surface des pâturages d'estivage mais pour certaines surfaces seulement, définies sur une carte remise à l'exploitant. Ces surfaces sont définies en fonction de la végétation et du besoin en fumure. Les zones grasses et les zones maigres sont considérées comme des surfaces non fertilisables. Les premières ont en effet déjà suffisamment de nutriments. Les secondes, quant à elles, hébergent une végétation sensible qui supporte mal les apports d'engrais. Il s'agit notamment des zones riches en espèces comme les pâturages humides, les pâturages à nard raide ou les pâturages dans les milieux secs.

En revanche, les surfaces couvertes d'une végétation grasse avec plantes indicatrices d'acidification (catégorie 2 selon l'art. 15 OCest) peuvent être fertilisées. Ces dernières surfaces présentent un potentiel d'enrichissement en espèces faible.

3. *Le Bureau de protection de la nature et du paysage et le Service de l'environnement (protection des eaux) sont-ils impliqués dans la procédure ?*

L'IAG a pour tâche de procéder aux examens, visites et appréciations liés aux demandes d'autorisations de fumure au sens de l'article 15 OCest. La décision finale revient au SAgri.

Le Bureau de protection de la nature et du paysage (BPNP) et le Service de l'environnement (SEn), tous deux subordonnés à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), ne sont pas directement impliqués dans la procédure. Des échanges occasionnels ont lieu avec le BPNP concernant les cas critiques. Cependant, le BPNP et le SEn

ont à tout moment accès aux couches « autorisations de fumure » mises à jour par l'IAG sur le logiciel d'informations géographiques ArcGIS.

Il va de soi que la procédure se fait dans le respect de la loi sur la protection de la nature et du paysage. Ainsi, tout apport d'engrais est de toute façon interdit sur les zones de captage ou sur les biotopes inscrits dans les inventaires fédéraux ou profitant de mesures de protection cantonales.

De manière générale, le « Rapport agriculture et environnement », publié le 5 juin 2009 par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et la DAEC, demande que l'évaluation des alpages tienne mieux compte de la biodiversité et comprenne une pesée des intérêts entre l'économie alpestre et la biodiversité (voir « Rapport agriculture et environnement 1996–2006 », p. 138, Thème 9, mesure Bi5). Les services concernés se sont chargés de rappeler l'importance de la biodiversité à la Société fribourgeoise d'économie alpestre, qui inspecte régulièrement les alpages du canton.

4. *Un suivi des exploitations au bénéfice d'une dérogation est-il garanti, notamment au niveau de l'évolution de la végétation ?*

Dans le cadre de l'octroi des contributions d'estivage, le SAgri procède au contrôle des exploitations d'estivage. Chaque alpage doit être visité à un rythme de douze ans (ordonnance sur la coordination des contrôles), et c'est à cette occasion que les autorisations de fumure sont vérifiées. Le contrôle de la végétation s'opère à l'aide de plantes indicatrices. Pour ce qui est des engrais, toutes les importations doivent être consignées dans un journal tenu par l'exploitant.

5. *Les exploitations au bénéfice d'une dérogation sont-elles soumises à un plan d'exploitation comme prévu par l'ordonnance fédérale sur les contributions d'estivage ?*

L'octroi des contributions d'estivage est soumis à la condition que les exploitations d'estivage et les pâturages bénéficiaires soient gérés convenablement et d'une manière respectueuse de l'environnement. Sont déterminants les exigences et les critères supplémentaires figurant, le cas échéant, dans un plan d'exploitation (art. 12 OCest). En effet, lorsque des dommages écologiques sont constatés, l'IAG refixe les exigences concernant la conduite des pâturages, la fumure et l'apport d'aliments pour animaux et exige des enregistrements y relatifs.

L'établissement d'un plan d'exploitation ne peut être exigé que si les exigences fixées par le canton ne permettent pas d'atteindre l'objectif fixé par ces mesures précitées (art. 19 OCest).

6. *Les engrais de ferme importés en zone d'estivage échappent-ils au bilan de fumure sur l'exploitation de base (une des conditions requises pour l'octroi des paiements directs généraux), sachant que les zones d'estivage ne sont pas incluses dans la surface agricole utile ?*

Les engrais importés sur la zone d'estivage n'échappent pas au bilan de fumure ; ils sont considérés comme une exportation de l'exploitation de base vers la zone d'estivage. La quantité exportée correspond à l'autorisation octroyée. Par ailleurs, les quantités d'engrais autorisées sur l'exploitation de base sont réduites au prorata du bétail estivé.