

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Olivier Epars – Jusqu'où fumer nos beaux pâturages ?

Rappel de l'interpellation

Les zones d'estivage présentent un intérêt écologique tout particulier, non seulement par leurs caractéristiques propres mais également par le mode d'exploitation extensif qui y prévaut généralement. La richesse floristique et faunistique de ces régions y est supérieure à celle d'autres 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 écologique 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, on assiste dans le canton de Vaud à une généralisation de ces dérogations, ce qui va d'après moi à l'encontre de l'esprit des contributions écologiques.

Fort de ce constat je poserai les questions suivantes au Conseil d'Etat.

- 1. Quelle est la situation dans le cantonnet combien d'alpages sont concernés par ces dérogations et pour quelles surfaces, en proportion aussi de la totalité des alpages vaudois ?*
- 2. Sur la base de quels critères et pour quelles durées ces dérogations sont-elles accordées ?*
- 3. Un suivi des exploitations au bénéfice d'une dérogation est-il garanti, notamment au niveau de l'évolution de la végétation ?*
- 4. 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 ?*
- 5. La division biodiversité de la Direction générale de l'environnement (DGE) est-elle associée à la procédure ?*

D'avance je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Ne souhaite pas développer.

(Signé) Olivier Epars

Réponse

Introduction

L'interpellation de M. le Député Olivier Epars se situe dans le contexte de la politique agricole fédérale PA 2014-2017 dont l'entrée en vigueur remonte au 1^{er} janvier 2014, en entraînant de grands bouleversements, tant pour l'agriculture qui doit s'y adapter bon gré, mal gré, que pour les cantons qui doivent la mettre en œuvre. Même si le sujet évoqué par l'interpellateur ne constitue certes pas l'épicentre de la réforme agraire en cours, le Conseil d'Etat estime ne pas disposer présentement de tout le recul nécessaire pour pouvoir répondre de manière définitive à la question posée en titre. Il est rappelé que l'autorisation cantonale de fumure a été instaurée en 2008 (PA 2011), lors d'une révision de l'ordonnance fédérale sur les contributions d'estivage qui appartenaient alors à la catégorie des paiements directs écologiques. Or, ce n'est plus le cas aujourd'hui, puisque les paiements directs auxquels elles ont été intégrées sont maintenant les **contributions au paysage cultivé** au sens de l'article 71 de la loi fédérale sur l'agriculture, leur but légal étant de maintenir un paysage cultivé ouvert, même si leurs conditions d'octroi n'ont guère varié dans l'intervalle.

Réponses du Conseil d'Etat

1. Quelle est la situation dans le canton et combien d'alpages sont concernés par ces dérogations et pour quelles surfaces, en proportion aussi de la totalité des alpages vaudois ?

Le canton compte 650 exploitations d'estivage (ou trains d'alpages), composés de près de 1'061 pâturages d'estivage, pour une surface pâturée nette d'env. 30'000 ha. De 2009 à 2013, sur demande expresse de leurs exploitants, 570 pâturages d'estivage appartenant à 350 trains d'alpages ont été mis au bénéfice d'une autorisation de fumure délivrée par le service de l'agriculture et 3 demandes ont été refusées. Pour chaque autorisation, les zones d'épandage ont été déterminées sur place et délimitées sur des "orthophotos" pour chaque pâturage, ceci lors de la visite périodique du contrôleur d'alpage, dûment mandaté pour ce travail. Ces relevés de terrain sont consignés dans un plan annexé à l'autorisation délivrée à l'exploitant. Au total, la superficie des zones "épandables" autorisées dans le canton s'élève à 7'560 ha, soit un quart de la surface pâturée nette de nos alpages.

En vertu des conditions d'octroi des contributions d'estivage, une autorisation de fumure est nécessaire pour pouvoir "importer" des engrais de ferme ne provenant pas de l'alpage ou y épandre des engrais du commerce dépourvu d'azote, soit des engrais de fond, à base de phosphore et de potasse principalement. Cependant, bien plus que l'octroi d'une "dérogation" qu'elle ne constitue d'ailleurs pas expressément, une telle procédure d'autorisation a pour fonction première d'encadrer utilement la fertilisation des pâturages d'estivage puisque les zones définies comme "épandables" comprennent et limitent aussi l'épandage des quantités d'engrais produits à l'alpage, le cas échéant. Ensuite, cela permet d'éviter, par le contrôle de l'Etat, une utilisation inappropriée, sur les alpages, des excédents d'engrais de ferme des exploitations de base, soumises aux règles des Prestations écologiques requises (PER) strictes de l'équilibre de leur bilan de fumure. Enfin, le principe de l'autorisation prévient l'exportation inadéquate sur les alpages d'autres engrais organiques ne provenant pas de l'activité agricole (compost, par exemple).

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

Les surfaces "épandables" ont été réservées aux zones favorables à la fumure (sols profonds) et à l'épandage (topographie favorable). Pour ce faire, les contrôleurs d'alpages ont exclu pour chaque pâturage les surfaces non fertilisables suivantes:

- surfaces avec une topographie défavorable à l'épandage (pente, irrégularité, accès*

impossible, surface marginale, etc.)

- *surfaces avec une flore indiquant un sol déjà trop riche (présence de rumex, orties, renouées bistorte, etc.)*
- *surfaces avec un sol très peu profond et présentant une flore diversifiée*
- *surfaces où l'apport d'engrais est légalement interdit (zones de protection des eaux, prés et pâturages secs, marais, forêts, etc.).*

La fixation des surfaces "épandables" est assortie d'une limitation des quantités annuelles maximales d'engrais apportés, toutes catégories confondues et cumulées, exprimées pour l'élément phosphore en kg de P2O5 (phosphate) par hectare:

- *17,5 kg de P2O5 par hectare jusqu'à une altitude de 1'500 m*
- *12,5 kg de P2O5 par hectare au-dessus de 1'500 m.*

Ces quantités, rapportées aux recommandations de fumure en phosphore valables pour des prairies naturelles en région de plaine, sont très faibles, soit près de cinq fois inférieures, et en adéquation avec les rendements fourragers de la région d'estivage.

Concernant la durée de validité et conformément aux instructions de l'OFAG, les autorisations de fumure sont valables 10 ans. Une telle durée est tout à fait compatible avec les systèmes pastoraux d'altitude dont l'évolution de la végétation est très lente compte tenu des conditions pédoclimatiques difficiles en ces lieux et de la faculté limitée d'adaptation de nouvelles plantes à ces stations botaniques particulières. Il est intéressant de rappeler que les préconisations les plus fréquentes du cadastre alpestre élaboré à la fin des années 60 par la Confédération pour améliorer la gestion des alpages incitaient les amodiataires à épandre des engrais de fond (phosphore et potasse) sur les alpages au vu du constat réitéré d'un état par trop amaigri de la végétation et de la qualité fourragère à disposition du bétail. Ces recommandations ont peu à peu été suivies d'effets dans les pratiques des exploitants d'alpages, dans des quantités raisonnables et là où la fumure pouvait être la mieux valorisée, soit dans les sols les plus profonds. Il faut rappeler que la fumure a aussi un coût et que les agriculteurs n'ont pas vocation à dilapider le faible rendement économique des alpages en vaine fumure. L'évolution de la pratique de la fumure alpestre n'a, dans la grande majorité des cas, pas entraîné de dégradation de la diversité des prairies maigres de nos pâturages, de haute qualité. La préservation de celles-ci est assurée aujourd'hui par des conventions et des incitations financières pour s'assurer qu'elles restent exploitées encore longtemps par l'agriculture, garante de leur pérennité et de la richesse de leur biodiversité. À titre illustratif, plus de 20 % des surfaces de l'inventaire suisse des prairies et pâturages secs (PPS) d'importance nationale se situent dans le canton de Vaud, dont près de 2'000 ha se trouvent en région d'estivage.

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

Le suivi auquel sont astreints les exploitants au bénéfice d'une autorisation est de consigner dans un journal les apports d'engrais épandus durant la saison d'estivage. Aucun suivi botanique spécifique à ces autorisations n'a été mis sur pied pour la simple et bonne raison que la fertilisation modérée qu'elles permettent, et qui n'est donc pas obligatoire, n'est pas l'unique facteur qui influence la végétation en place. L'évolution de cette dernière est d'ailleurs une constante de la nature qui n'est nullement figée dans un état statique immuable. Un tel suivi n'aurait guère de sens avant au moins une décennie, compte tenu de la lenteur de l'évolution mentionnée plus haut. Par ailleurs, avec les inscriptions de près de 800 pâturages vaudois aux mesures en faveur des PPS ou de la qualité botanique en alpage, dans le cadre des paiements directs et de la protection des biotopes d'importance nationale, un suivi général de la végétation alpestre est largement assuré pour les prochaines années, chaque inscription générant la visite locale d'au moins un spécialiste de la flore et une confrontation avec les autres interventions antérieures, dont évidemment les pratiques de fertilisation. Ainsi la

quasi-totalité des pâturages vaudois mis au bénéfice d'une autorisation de fumure sont assurés de ne pas rester dans l'oubli en matière de suivi botanique. Le Conseil d'Etat considère qu'aller au-delà de ce qui est en place aujourd'hui serait totalement déraisonnable en termes d'engagement des moyens et d'efficacité, de risques avérés pour la végétation, de sollicitation et de contrôles des exploitants agricoles et de proportionnalité entre les contributions versées et le coût de leur mise en oeuvre.

4. 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'ordonnance fédérale sur les contributions d'estivage a été abrogée au 1^{er} janvier 2014. Dans le cadre de la PA 2014-2017, son contenu matériel a été intégré dans la nouvelle ordonnance fédérale sur les paiements directs (RS 910.13) dont les dispositions en vigueur n'exigent nullement de soumettre les autorisations en question à l'élaboration d'un plan d'exploitation. Une telle démarche serait d'ailleurs trop coûteuse pour l'exploitant d'alpage qui doit en supporter les coûts, et disproportionnée en regard des avantages qu'un tel plan est en mesure de lui apporter. Par contre, les autorisations de fumure intègrent les engrais produits sur l'alpage et donnent des indications précises concernant les formes et quantités d'engrais autorisées, dans un esprit de vulgarisation de la matière.

Si la PA 2014-2017 a fortement augmenté les contributions allouées en faveur de l'exploitation des alpages pour en compenser la faible rentabilité agricole, eu égard aux biens publics que cette exploitation favorise (paysage, biodiversité, protection des eaux, etc.), ce n'est certainement pas pour en accroître insidieusement les coûts de transaction par des exigences superfétatoires. En revanche, lorsqu'est établi un plan d'exploitation, notamment dans le but d'adapter la charge de l'alpage, l'expert mandaté doit bien évidemment mentionner, respectivement justifier une éventuelle fumure complémentaire. De même, les contrôleurs d'alpages, avant de commencer à délimiter le périmètre pouvant recevoir des engrais, doivent étudier les éventuels plans de gestion intégrée ou plans d'exploitation élaborés pour l'alpage et contrôler les inventaires de protection des biotopes. Informés de leur existence, ils doivent les consulter pour tenir compte des prescriptions relatives à la fumure qui y sont mentionnées (quantités, fréquence, zones d'interdiction ou zones tampons éventuelles, emplacement, etc.) avant de commencer à dessiner toute surface fertilisable sur l'orthophoto.

5. La Division biodiversité de la DGE est-elle associée à la procédure ?

Dans le cadre de la répartition des tâches entre les services en charge de l'agriculture et du patrimoine naturel, une coordination étroite a été mise en place entre le SAGR et la DGE pour conventionner les pratiques agricoles d'exploitation des alpages supportant des PPS (définition des mesures par un "binôme" agronome et biologiste). En vertu de l'article 34 LVLAgr, al. 3, toutes les évolutions administratives ou techniques qui touchent les alpages vaudois sont par ailleurs coordonnées, de manière anticipative, dans le cadre du groupe de travail Gest'Alpe, présidé par le SAGR, au sein duquel participent au moins 3 représentants de la DGE (Biodiversité, Forêts, Protection des eaux). Pour des raisons d'efficacité, de délai d'exécution et d'allocation des ressources, et compte tenu que les inventaires de protection des biotopes sont connus du SAGR, il n'a pas été prévu, ni jugé nécessaire, de traiter chaque autorisation de fumure en y associant la DGE, la compétence formelle revenant au SAGR en vertu de l'article 40 du règlement cantonal du 7 décembre 2010 d'application de la loi sur l'agriculture vaudoise (RSV 910.03.1). Au surplus, la consultation du service en charge de la protection de la nature n'est exigée formellement par les dispositions fédérales que dans les cas de dégâts écologiques constatés et susceptibles d'entraîner une réduction de la charge usuelle en bétail.

Conclusion

Comme cela a été communiqué également à l'OFAG dans le cadre de son mandat de haute surveillance de l'octroi des contributions d'estivage pour l'année 2013, le groupe de travail Gest'Alpe,

qui regroupe les services et organisations concernés par la gestion des alpages vaudois, considère de manière générale que la pratique vaudoise des autorisations de fumure est appropriée, qu'elle correspond aux besoins des pâturages sans générer d'intensification préjudiciable et permet une coordination spatiale cohérente avec les autres mesures de restriction en matière de fumure qui ont un impact sur la gestion des alpages (PPS, zones de protection des eaux, etc.). Le Conseil d'Etat considère dès lors que le système appliqué dans le canton de Vaud, sous la responsabilité du service de l'agriculture, permet de préserver la biodiversité de nos alpages en empêchant une fumure excessive, tout en étant le garant d'une exploitation agricole durable et rentable de notre patrimoine alpestre.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mai 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean