

Rapport

N° d'ACE: 1049/2015

Date de la séance du CE: 2 septembre 2015

N° d'affaire: 12.72-14.18

Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Classification: Non classifié

Assainissement de la fondation pour les prairies irriguées; engagement conditionnel



Les dernières prairies irriguées qui ont été préservées en Suisse se trouvent en Haute-Argovie. La Confédération les a mises sous protection en les classant paysages d'importance nationale. Il revient au canton de protéger les prairies irriguées, ce dont il se charge par l'intermédiaire de la fondation pour les prairies irriguées.

En raison de la baisse des taux d'intérêt, les intérêts produits par le capital de la fondation instituée par le canton en 1992 ne suffisent plus pour maintenir l'utilisation du système d'irrigation traditionnel et assurer la protection intégrale de ces paysages d'une beauté unique. C'est la raison pour laquelle un engagement conditionnel est demandé; celui-ci doit permettre à la fondation d'utiliser son capital pour indemniser les exploitants des prairies irriguées. Le montant accordé sous la forme d'un engagement conditionnel est exigible au plus tôt dans 15 ans, sur requête de la fondation.

Table des matières

1. Contexte.....	3
2. Problématique actuelle	4
3. Proposition du groupe de travail «assainissement» à l'intention du Conseil-exécutif.....	5
4. Recherches menées par le canton en 2014 et 2015	5
5. Répercussions de l'arrêté.....	8
6. Prise en compte dans le plan intégré «mission-financement»	9
7. Proposition	9

1. Contexte

Les prairies irriguées de Haute-Argovie sont les derniers vestiges d'une forme d'exploitation des prairies herbeuses – dont le rendement peut être amélioré par l'irrigation – autrefois répandue en Suisse et en Europe. Un barrage est installé sur un effluent et l'eau est distribuée dans les prairies au moyen d'un réseau de canaux et de fossés dont les ramifications comportent des écluses, des retenues d'eau et des vannes. L'excédent d'eau est rejeté dans l'effluent. Ce système d'irrigation a été fondé en Haute-Argovie il y a environ 800 ans par les moines cisterciens de l'abbaye de Saint-Urbain. Son but était d'irriguer les sols pauvres, de les protéger des crues et surtout de les enrichir grâce aux matières en suspension dans l'eau.

Au fil des siècles, certaines prairies n'ont jamais été mises en culture. C'est aujourd'hui un paysage rural proche de l'état naturel qui s'offre au regard: ruisseaux, fossés, berges boisées, haies, autant d'éléments qui constituent un véritable eldorado pour les oiseaux et les autres petits animaux. Après le milieu du XX^e siècle, avec la mécanisation et l'intensification agricole, ce paysage beau et caractéristique, qui est un lieu de détente très apprécié et qui contribue aussi à alimenter la nappe phréatique, a menacé de disparaître. C'est pourquoi le Conseil fédéral a, en 1983, inscrit les prairies irriguées situées en Haute-Argovie dans l'inventaire des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale en vue d'assurer leur protection (objet IFP n°1312).

En 1985, le Conseil-exécutif du canton de Berne a quant à lui décidé que les prairies irriguées seraient protégées intégralement, ce qui signifie que non seulement le paysage est protégé, mais également son utilisation. Sous la direction de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (autrefois: Office de l'aménagement du territoire), de vastes travaux préparatoires ont été effectués en vue de l'institution d'une fondation pour les prairies irriguées.

Le canton de Berne (agissant par le Conseil-exécutif le 11 septembre 1991, puis avec l'approbation du Grand Conseil, qui s'est prononcé le 13 novembre 1991) a institué cette fondation afin de garantir la protection des prairies irriguées. Celle-ci doit assurer l'exploitation traditionnelle de ces prairies et, dans ce but, indemniser les exploitants. L'article 3 des statuts du 14 février 1992 de la fondation décrit par quels moyens le fondateur souhaite atteindre ces objectifs. La fondation est exonérée d'impôt depuis le 5 avril 1993.

Le capital de fondation, qui ne peut pas être entamé (art. 4, al. 4 des statuts de la fondation), se montait à 2,64 millions de francs au moment de l'institution de la fondation. Il a, grâce aux apports de bailleurs de fonds externes (notamment de l'OFEFP, du canton de Lucerne, du Fonds suisse pour le paysage et de particuliers) augmenté pour atteindre 8,23 millions de francs en 2000. Il se monte actuellement (état: fin 2014) à 8,32 millions de francs. Les intérêts produits par le capital de fondation sont intégralement consacrés à l'indemnisation des exploitants des prairies irriguées au bénéfice d'un contrat. Les montants qui sont versés à ces derniers

- compensent la perte de revenu relative aux terres cultivables (prairies permanentes au lieu de surfaces d'assolement)
- et couvrent les dépenses liées au travail qu'implique l'irrigation
- ainsi que les frais d'entretien des ramifications secondaires et tertiaires.

A ce jour, la fondation a pu préserver environ 111 hectares de prairies irriguées dans les vallées de la Langete et de la Rot en concluant des contrats avec les exploitants de ces surfaces, qu'elle indemnise. Les prairies irriguées se répartissent entre 60 exploitants – à noter que la coopérative Grünenholz (Wässerackergenossenschaft Grünenholz Roggwil) compte comme un seul partenaire, bien que 21 exploitants se partagent les indemnisations versées pour les 29,4 hectares faisant l'objet du contrat avec la fondation.

La fondation a pour mission de préserver ces 111 hectares dans leur état d'origine et d'en assurer l'exploitation adéquate. En outre, il était prévu, déjà au moment de son institution, de préserver une étendue importante de prairies irriguées dans la vallée de l'Oenz (commune d'Herzogenbuchsee).

Au moment de l'institution de la fondation en 1992, 5400 francs par hectare pouvaient être versés chaque année aux exploitants de prairies irriguées dans la vallée de la Langete et 5100 à ceux de la vallée de la Rot. Aujourd'hui, en raison de la diminution importante des intérêts du capital, un montant forfaitaire de 800 francs par hectare et par an leur est versé à titre d'indemnisation. Le rendement du patrimoine de la fondation se montait à environ 587 000 francs en 1992 et est aujourd'hui tombé à 88 600 francs, ce qui est insuffisant.

2. Problématique actuelle

A l'heure actuelle, on constate de graves lacunes dans la protection active des prairies irriguées:

- Les contrats conclus avec les exploitants des prairies irriguées ne visent pas la préservation à long terme de ces surfaces. Il s'agit de contrats de droit privé qui se renouvellent automatiquement de dix ans en dix ans mais qui peuvent être dénoncés une année avant leur terme. Ils ne sont donc pas contraignants dans la perspective d'une préservation durable.
- Les indemnités versées aux exploitants ne dépendent pas des prestations fournies par ces derniers mais du taux d'intérêt du capital de fondation pratiqué sur le marché. Elles se montaient en 1992 à 5400 francs par année et par hectare et n'atteignent actuellement (et depuis 2012) plus que 800 francs. Ces montants ne correspondent en aucun cas aux prestations fournies par les agriculteurs, même si certains peuvent recevoir des subventions selon la surface par l'intermédiaire des paiements directs. Selon les estimations fondées sur un ancien calcul de l'Inforama, pour indemniser complètement les exploitants des prairies irriguées (et couvrir ainsi les dépenses liées au travail qu'implique l'irrigation ainsi qu'à l'entretien des fossés), il faudrait leur verser entre 3500 et 4300 francs par hectare.
- La fondation ne dispose d'aucun moyen d'exploitation qui soit garanti et lui permette d'assurer conformément aux statuts la maintenance des équipements et installations et d'élaborer des avant-projets ou projets s'il est nécessaire de renouveler les ouvrages d'irrigation.

La fondation a déjà entrepris diverses démarches pour assainir ses finances, mais ses possibilités sont très limitées. L'entretien des ramifications principales pourrait par exemple être assuré par les communes concernées (prestations financières ou services) sur la base de conventions passées avec ces dernières.

Dans le cas où aucune solution n'est trouvée pour indemniser correctement les exploitants, ceux-ci ne pourront continuer de préserver ces paysages en utilisant cette forme d'exploitation ancestrale. L'objectif de la fondation deviendra à moyen terme obsolète et le fondateur pourrait devoir se décider à la liquider. En fin de compte, il y va de la préservation d'un paysage cultivé unique, de la mise en œuvre par le canton du dispositif de protection prévu par le droit fédéral (objet IFP n°1312) ainsi que de la crédibilité de la fondation bernoise à l'égard de ses partenaires.

3. Proposition du groupe de travail «assainissement» à l'intention du Conseil-exécutif

Au début de 2013, la fondation a institué un groupe de travail et l'a chargé d'élaborer d'ici à la fin de l'année un projet d'assainissement à l'intention du fondateur (canton de Berne). Le but de Cette démarche avait pour but que la fondation, après une vingtaine d'années d'existence, puisse remplir son objectif et que son financement soit assuré durablement. Sans cela, la fondation risque de perdre sa raison d'être et de devoir prononcer sa propre dissolution. Le groupe de travail «assainissement» a examiné et évalué trois domaines au cours de l'année 2013: finances, droit / organisation et technique (détails ci-après).

Indépendamment des différentes variantes envisagées, il convient de faire en sorte que les indemnités ne soient plus versées sous la forme d'un forfait, mais de manière différenciée, en fonction des caractéristiques et des charges spécifiques aux parcelles concernées. Dans ce but, l'inventaire des surfaces, installations et équipements doit être établi. Le calcul détaillé des indemnités versées aux exploitants doit se fonder sur une application informatique basée sur un système d'information géographique (SIG) et conçue pour les prairies irriguées et les cours d'eau. Il s'agit en outre d'élaborer une stratégie relative à l'entretien courant et périodique ainsi qu'un budget pluriannuel. Indépendamment des mesures relatives à l'assainissement, la fondation a commandé la création de ces bases à la fin de 2013 (le financement est assuré par des tiers).

Sur la base des documents élaborés par le groupe de travail «assainissement», la fondation a demandé au Conseil-exécutif, par sa lettre du 13 décembre 2013, à laquelle elle a joint un rapport complet relatif à la protection intégrale des prairies irriguées en Haute-Argovie (intitulé «Integraler Schutz der Wässermatten im Oberaargau»), qu'il protège les prairies irriguées durablement et de manière contraignante pour les propriétaires fonciers, les exploitants et les communes – aussi bien pour ce qui concerne la restriction d'utilisation des prairies permanentes et la gestion active de l'eau que l'indemnisation des exploitants en fonction des prestations fournies.

Par arrêté n° 49/2014 du 22 janvier 2014, le Conseil-exécutif a pris connaissance de la lettre de la fondation et a transmis l'affaire à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), la chargeant de la traiter.

4. Recherches menées par le canton en 2014 et 2015

Au cours de l'année 2014, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), qui a été chargé de la suite des travaux par la JCE, a fait des recherches et réalisé des entretiens avec des représentants de l'Autorité bernoise de surveillance des institu-

tions de prévoyance et des fondations, de la Direction des finances ainsi qu'à l'interne au sein du Service de l'aménagement cantonal.

La Direction des finances a examiné la plausibilité ainsi que la faisabilité des trois variantes de financement discutées par le groupe de travail en tenant compte du patrimoine de la fondation, qui se monte à 8 317 600 francs.

Dans la variante 1, le système de financement actuel ne devrait pas être modifié. Le capital de la fondation devrait toutefois être élevé au niveau où les intérêts produits seraient suffisants. Au vu des perspectives actuelles dans ce domaine et de la volonté d'indemniser les exploitants pour la totalité des prestations fournies, un capital additionnel d'environ 37 millions de francs serait nécessaire (ce qui fait, avec les 8 millions du capital actuel, un total de 45 millions de fr.). Si la perte de revenu des exploitants des prairies irriguées en 25 ans devait être indemnisée en une seule fois, il faudrait au total environ 14 millions de francs (le montant varie toutefois en fonction de la situation en matière d'intérêts). Le capital de la fondation, qui ne peut pas être entamé, serait alors de quelque 31 millions de francs (45 millions de fr. moins les 14 millions versés à titre d'indemnisation). Au vu de l'état des finances publiques, la variante 1 ne semble pas être réalisable.

La variante 2 impliquerait de mettre en place un nouveau système de financement: il s'agirait d'un financement mixte avec un contrôle périodique du montant des indemnités. Il conviendrait de définir au préalable quels sont les moyens d'exploitation dont la fondation doit impérativement disposer. Sans cela l'objectif de la fondation ne pourrait pas être atteint et celle-ci risquerait de perdre sa crédibilité. Un rendement annuel minimum de 450 000 à 500 000 francs est nécessaire. Différents bailleurs de fonds externes apporteraient chaque année leur contribution, par exemple de la manière suivante: produit net du patrimoine de la fondation (50 000 fr.), subvention d'exploitation du fondateur (250 000 fr.), subventions d'exploitation de la région (50 000 fr.), centimes de l'eau (50 000 fr.), Confédération (50 000 fr.), autres revenus (50 000 fr.), ce qui fait un total de 500 000 francs. Il est toutefois permis de douter que les différents acteurs pourront verser chaque année de tels montants. Les anciens bailleurs de fonds sont libres d'accorder ou non de nouvelles subventions puisqu'il n'existe aucune base légale qui les y oblige. La fondation pour les prairies irriguées fera néanmoins tout ce qui est possible pour mobiliser des ressources supplémentaires.

La variante 3 propose d'entamer le capital de la fondation et de l'utiliser, lorsque les intérêts du capital ne suffisent pas, pour indemniser les exploitants. Cela implique qu'il faudrait renflouer périodiquement le capital. Il conviendrait dans ce cas de modifier les statuts de la fondation pour permettre de prélever chaque année une tranche du capital dans ce but. Si l'indemnisation totale des exploitants doit être réalisée (à partir de 2015, les exploitants *actifs* peuvent demander 1000 fr. par hectare et par an à titre de contribution à la qualité du paysage par l'intermédiaire des paiements directs), environ 0,25 million de francs seraient nécessaires chaque année. Le capital actuel serait ainsi épuisé après une trentaine d'années. La décision du fondateur (canton de Berne) relative au renflouement à hauteur de quelque 3,75 millions interviendrait après une quinzaine d'années, soit au moment où environ la moitié du capital aurait été utilisé.

Les chiffres ci-dessus doivent être compris comme des valeurs maximales (ils se fondent sur une indemnité minimale d'environ 3000 fr. par hectare et par an), puisque la fondation part actuellement du principe que l'indemnisation minimale (qui ne couvre pas les dépenses liées

au travail qu'implique l'irrigation ni les frais d'entretien des installations) se montera à environ 2500 francs par hectare et par an; le conseil de fondation, après avoir discuté avec les exploitants, a d'ailleurs déjà pris une décision à ce sujet. Les chiffres doivent toutefois encore être confirmés par le calcul de l'Inforama, conformément aux règles de la fondation. Si le montant de 2500 francs est confirmé, cela signifie que le capital nécessaire serait moins élevé et que le patrimoine de la fondation s'épuiserait moins rapidement. Le canton ne devrait dans ce cas renflouer le capital de la fondation qu'une année plus tard que ce qui est prévu dans la variante maximale.

Sur les plans juridique et organisationnel, les possibilités suivantes ont été examinées pour assurer de manière contraignante pour les exploitants la préservation durable des prairies irriguées:

- réserve naturelle cantonale (droit public) avec ordonnance de protection (ACE) – par analogie avec l'ordonnance de protection datant de 1996 qui s'applique aux prairies irriguées situées dans le canton de Lucerne (Wässermatten-Schutzverordnung 1996);
- plan de quartier cantonal (droit public). Contenu: surfaces (parcelles), eaux, installations et équipements (fossés, barrages, écluses, vannes), arbres et buissons, restrictions d'exploitation, etc;
- servitude de droit privé (tolérance) et charge foncière (obligation d'agir), toutes deux inscrites au registre foncier;
- acquisition des terrains par la fondation et affermage (location aux agriculteurs désireux d'exploiter les prairies irriguées de manière traditionnelle).

La fondation a procédé à un premier examen de ces quatre possibilités et exprimé sa préférence pour l'édiction d'un plan de quartier cantonal.

La variante de la réserve naturelle cantonale n'est pas prise en considération parce qu'il ressort des recherches menées qu'il n'y a pas de base légale dans le canton de Berne pour créer une réserve naturelle avec une ordonnance dans le cas présent (à savoir un *paysage* protégé).

C'est la variante de l'acquisition des terrains qui a le moins de chance de se réaliser puisqu'il faudrait que la fondation rachète les parcelles d'environ 80 propriétaires fonciers. En outre, il ressort de renseignements pris auprès de la Préfecture de la Haute-Argovie, qui est compétente en la matière, que la fondation pour les prairies irriguées n'a pas qualité pour acheter des terres agricoles.

La variante avec constitution de servitudes / charges foncières nécessiterait elle aussi l'accord de tous les propriétaires fonciers concernés, ce qui semble illusoire. Pourquoi un agriculteur devrait-il volontairement se fixer des restrictions en matière d'exploitation, même s'il reçoit une indemnité?

L'OACOT s'est également intéressé à la possibilité d'une mise sous protection ou d'une extension de la protection partiellement existante des prairies irriguées dans le cadre des plans d'affectation communaux. Pour cette variante, le problème suivant se pose: les zones de protection existantes sont organisées de manière très différente. Il serait alors nécessaire de procéder à l'harmonisation des prescriptions, ce qui semble difficile dans un délai raisonnable (et même à plus long terme) en raison de l'autonomie des communes en matière

d'aménagement. La mise sous protection des prairies irriguées non encore protégées poserait d'ailleurs le même problème. Plus particulièrement, aucune commune ne peut être contrainte de protéger dans son plan d'affectation des prairies irriguées situées sur son territoire.

C'est la variante retenue, à savoir l'élaboration d'un plan de quartier cantonal, qui a le plus de chance d'être concrétisée, parce qu'elle permet de mettre sous protection de manière uniforme les prairies irriguées situées dans les différentes communes bernoises et qu'elle peut être réalisée en une seule fois. En outre, un plan de quartier cantonal détermine de manière claire et contraignante pour toutes les parties quelles sont les formes d'exploitation qui ne sont pas admissibles pour les prairies irriguées (p. ex. cultures). Cette variante permet par ailleurs de renoncer aux inscriptions au registre foncier, puisque les restrictions de la propriété découlant d'un plan de quartier cantonal figureront désormais dans le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF). Enfin, le fondateur (canton de Berne) est ainsi maître de la situation et peut le cas échéant adapter sa planification. Le plan de quartier cantonal devrait être élaboré par la JCE en étroite collaboration avec la fondation pour les prairies irriguées.

Selon les mesures choisies, les statuts de la fondation et le cas échéant ses règlements doivent être modifiés. L'on sait déjà à l'heure actuelle que les adaptations suivantes (qui sont en partie exigées par l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations [ABSPF] depuis 2013) seront nécessaires: composition du conseil de fondation et nombre de membres; remplacement de l'organe de contrôle par un service de révision indépendant; éventuellement réglementation relative au renouvellement de l'exonération fiscale de la fondation; descriptions des prestations fournies par la fondation et les exploitants/agriculteurs ainsi que du nouveau modèle de financement – qui doit encore être choisi.

La fondation pour les prairies irriguées a déjà révisé ses statuts sous réserve que le Grand Conseil approuve le présent projet d'arrêté. Il a notamment été décidé que le capital de la fondation pourrait dorénavant être utilisé pour l'indemnisation des exploitants. L'ABSPF a approuvé la révision des statuts.

En résumé, les recherches menées par le canton ont révélé

- que l'ABSPF s'est déclarée favorable à la révision des statuts et qu'elle a exprimé son soutien à la fondation;
- que, parmi les différentes variantes financières, seule celle de l'utilisation du capital, combinée à la déclaration d'intention du fondateur de renflouer le capital de la fondation d'ici une quinzaine d'années, semble réaliste;
- et que seul un plan de quartier cantonal élaboré dans les délais permet de garantir juridiquement les prairies irriguées bernoises.

5. Répercussions de l'arrêté

5.1 Répercussions sur le canton

Le présent arrêté n'a pas de répercussions directes et immédiates sur le canton. Le service compétent de la JCE peut élaborer, au cours de l'année prochaine, un plan de quartier cantonal sans moyens financiers ni ressources humaines supplémentaires.

5.2 Répercussions sur les communes, les régions et les conférences régionales

La protection durable des prairies irriguées suppose une plus grande sécurité du droit. Après l'édiction du plan de quartier cantonal, les communes bernoises dans lesquelles se trouvent des prairies irriguées devront adapter les dispositions de leur réglementation fondamentale en matière de construction à l'évolution de la situation (les modifications peuvent toutefois être effectuées à peu de frais dans le cadre de la prochaine révision de la réglementation fondamentale en matière de construction).

5.3 Répercussions sur l'économie

Aucune répercussion notable n'est attendue. Les exploitants des prairies irriguées seront mieux indemnisés pour les prestations d'intérêt public qu'ils fournissent.

5.4 Répercussions en cas de rejet du présent arrêté

Les effets de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale sont décrits à l'article 6 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) de la manière suivante: «L'inscription d'un objet [...] indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception, que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation.»

Dans la pratique et dans la jurisprudence, cela implique que les cantons, dont l'obligation découle aussi de l'article 17, alinéa 1 LAT, doivent garantir la protection de l'objet avec les moyens dont ils disposent. La préservation des objets inscrits dans des inventaires (ici l'objet IFP n° 1312) incombe en premier lieu aux cantons (et aux communes). En bref, le canton de Berne n'a presque aucune marge de manœuvre et ne peut pas décider s'il veut, ou non, préserver les prairies irriguées (à ce sujet, voir aussi le dernier paragraphe du chiffre 2 supra). Si le canton ne parvient pas, malgré sa situation financière, à relever ce défi, des siècles de nature, de culture, de valeurs, de tradition et de savoirs seront irrémédiablement perdus.

6. Prise en compte dans le plan intégré «mission-financement»

Les ressources destinées à l'engagement conditionnel ne sont inscrites ni dans le plan intégré «mission-financement» 2017 à 2019 ni dans les budgets 2016 et 2017.

L'engagement conditionnel figurera en annexe du rapport de gestion (art. 15 LFP). Il n'entraîne pas de sortie de fonds immédiate et ne doit par conséquent pas être inscrit au budget et dans le plan financier.

7. Proposition

Au vu des commentaires qui précèdent, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques propose au Conseil-exécutif d'approuver le présent projet d'arrêté.