



Rapport

Date de la séance du CE : 24 août 2022
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : 2022.WEU.2479
Classification : -

Contributions à la qualité du paysage (CQP) ; part cantonale Crédit d'engagement 2023 à 2025 (crédit-cadre)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Récapitulatif des coûts	4
3.3	Qualification juridique des dépenses	5
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	5
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	5
6.	Répercussions sur les communes	5
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	6
8.	Proposition	6

1. Synthèse

Les contributions à la qualité du paysage accordées pour la préservation, la promotion et le développement d'une grande diversité de paysages cultivés permettent de soutenir les projets axés sur des objectifs paysagers régionaux. Depuis 2014, le canton verse des contributions annuelles dont il fixe lui-même le montant pour participer au financement de mesures convenues contractuellement pour chacun des projets. Ce soutien est cofinancé à 90 pour cent par la Confédération et à 10 pour cent par les cantons. Un projet de qualité du paysage dure huit ans. Dans le canton de Berne, onze projets ont atteint la phase de mise en œuvre depuis 2015. Les projets sont répartis sur l'ensemble du territoire cantonal et englobent les régions d'aménagement, les conférences régionales et les parcs régionaux existants.

À la suite de la suspension de la politique agricole 22+ par le Parlement fédéral, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a décidé de poursuivre sans changement jusqu'à fin 2025 son soutien aux projets de qualité du paysage en cours. Les projets pourront donc continuer d'être cofinancés même au-delà de leur durée de huit ans initialement prévue. Avec cette réglementation

transitoire, la Confédération reste libre d'adapter les bases relevant du droit agraire dans le domaine de la qualité du paysage.

Afin de tenir compte de ce contexte, un crédit-cadre de 9,24 millions de francs est demandé pour la période 2023 à 2025.

2. Bases légales

- Article 74 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1)
- Articles 63 et 64 de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs dans l'agriculture (OPD ; RS 910.13)
- Articles 21, 23, 36 et 38 de la loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'agriculture (LCAB ; RSB 910.1)
- Article 20a de l'ordonnance du 5 novembre 1997 sur la préservation des bases naturelles de la vie et des paysages (OPBNP ; RSB 910.112)
- Articles 45, 46, 48, alinéa 1, lettre a, 49, 50 et 53 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)
- Articles 149 et 152 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1)

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

Les contributions à la qualité du paysage constituent un nouveau type de paiement direct introduit en 2014 dans le cadre du développement du système des paiements directs de la Confédération afin de préserver, promouvoir et développer des paysages attractifs. Les mesures en faveur de la qualité du paysage (QP) sont spécifiques à chaque projet et ménagent une marge de manœuvre aux régions. En tant qu'organe responsable, le canton de Berne a défini, en associant à ces travaux la population et les milieux agricoles, les objectifs paysagers et les mesures correspondantes pour les onze périmètres de projets. Dans le cadre de la mise en œuvre, il a ensuite conclu avec les exploitantes et exploitants des conventions à durée limitée pouvant être prolongées. Le versement annuel des contributions à la qualité du paysage, spécifiques à chaque exploitation, s'effectue via le système d'information agricole GELAN.

Pour chaque projet, le canton dispose au maximum de 360 francs par hectare de surface agricole utile (SAU) ou de 240 francs par pâquier normal (PN) pour les exploitations ayant conclu une convention d'exploitation. Il s'agit d'une mesure cofinancée à 90 pour cent par la Confédération et à 10 pour cent par les cantons. Le montant des contributions QP alloué varie d'une exploitation à l'autre en fonction des modalités du contrat (nombre de mesures, travail requis). Un budget global est donc défini pour chaque projet mais des montants plus élevés par hectare/PN peuvent en théorie être versés à certaines exploitations, si la somme n'est en moyenne pas dépassée. En cas de dépassement, les contributions sont réduites de manière linéaire pour l'ensemble des mesures (hors mesures d'investissements) et des exploitations du projet concerné.

Outre la limitation du montant des contributions QP accordées à chaque projet, les moyens financiers octroyés par la Confédération ont été plafonnés pour une durée indéterminée et répartis entre les cantons en fonction de la SAU et des PN (CHF 120 / ha SAU et CHF 80 / PN). Ce

plafond correspond au budget global pour le canton (indépendant des projets). Les cantons obtiennent ainsi une sécurité en matière de planification : les fonds destinés aux projets de qualité du paysage leur sont garantis annuellement jusqu'à concurrence de ce montant sur la base d'un contrat d'aide financière.

Au cours des années 2015 à 2021, le plafond cantonal des contributions fédérales, d'un montant maximum de 27,7 millions de francs par an, a été atteint. Afin d'empêcher le dépassement du crédit-cadre cantonal, il a fallu procéder à une réduction linéaire de l'ordre d'environ 25 pour cent des contributions QP versées aux exploitations. Il faut partir du principe que durant la phase de prolongation des projets (2023-2025) aussi, la contribution octroyée par la Confédération sera entièrement utilisée chaque année.

Les projets sont répartis sur l'ensemble du territoire du canton de Berne. Au total, onze d'entre eux sont en phase de mise en œuvre. Le périmètre englobe les régions d'aménagement, les conférences régionales et les parcs régionaux existants.

Les projets de qualité du paysage suivants ont été approuvés par l'OFAG :

N°	Désignation	Durée du projet	Phase de prolongation
1	Parc naturel régional Chasseral	01.01.2014 – 31.12.2021	01.01.2022 – 31.12.2025
2	Parc naturel régional du Gantrisch	01.01.2014 – 31.12.2021	01.01.2022 – 31.12.2025
3	Trois-Vaux	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2025
4	Seeland (y c. REPLA Regionalplanung)	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2025
5	Haute-Argovie	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2025
6	Emmental	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2025
7	Berne-Mittelland	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2025
8	ERT – Entwicklungsplan Thun (y c. le parc naturel régional du Diemtigtal)	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2025
9	Haut-Simmental – Pays de Gesse- nay	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2025
10	Kandertal	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2025
11	Oberland Est	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2025

Par l'AGC 2017.RRGR.323 du 12 septembre 2017, le Grand Conseil a approuvé un crédit d'engagement de 15,4 millions de francs (part cantonale) pour le financement des contributions à la qualité du paysage 2017-2022. L'exécution des mesures de qualité du paysage dans le canton de Berne a été échelonnée dans le temps, de manière analogue à la politique agricole de la Confédération, dont la mise en œuvre s'effectue sur des périodes de quatre ans. De plus, il était envisagé à l'époque que l'OFAG édicterait de nouvelles dispositions d'exécution relatives aux projets de qualité du paysage dans le cadre de la politique agricole 22+.

En 2021, le Parlement fédéral a toutefois décidé de suspendre les délibérations sur la politique agricole 22+. Dans le même temps, le Conseil fédéral a été chargé de présenter au Parlement, jusqu'en 2022 au plus tard, un rapport pour répondre au postulat 20.3931 « Orientation future de la politique agricole ». Ce rapport est désormais disponible (22 juin 2022). Le Parlement devrait donc reprendre les délibérations sur la PA22+ au printemps 2023 au plus tôt. Dans ce contexte, l'OFAG a décidé de poursuivre sans changement jusqu'à fin 2025 son soutien aux projets de qualité du paysage en cours et d'adapter en conséquence le commentaire et les instructions 2022 sur l'OPD. Avec cette adaptation, il est désormais possible de dépasser la durée ordinaire de huit ans définie pour les projets.

En vertu de l'article 64 OPD, les projets doivent être évalués à la fin de la durée ordinaire de huit ans prévue pour ces derniers. Cette évaluation a été effectuée en 2021 pour les projets « Parc naturel régional Chasseral » et « Parc naturel régional du Gantrisch ». Les rapports ont reçu l'aval de l'OFAG et la prolongation des projets a été autorisée jusqu'en 2025. Les neuf autres projets seront évalués en 2022. Les rapports d'évaluation et la demande de prolongation jusqu'à la fin de l'année 2025 seront soumis à l'OFAG d'ici au 31 octobre 2022.

Selon la directive relative à la contribution à la qualité du paysage (OFAG, 7 novembre 2013, version du 20 décembre 2017), au moins 80 pour cent des objectifs de mise en œuvre doivent être atteints et la participation doit représenter plus des deux tiers des exploitantes et exploitants installés ou de la surface sise dans le canton. Dans celui de Berne, la participation s'élève à 85 pour cent parmi les exploitations d'estivage et à 95 pour cent parmi les exploitations à l'année. Tous les projets atteignent le taux minimal de participation de 66 pour cent. La grande majorité des objectifs de mise en œuvre définis ont été atteints. Pour certaines mesures (p. ex. zone limitrophe à la forêt, abords des cours d'eau), la valeur visée de 80 pour cent des objectifs mis en œuvre n'est pas atteinte au niveau cantonal. Cela est notamment lié au fait que cette valeur s'appuie sur une modélisation de données requérant un potentiel très élevé. En cas de développement ultérieur des projets, la méthode de définition des valeurs cibles devra être examinée d'un œil critique. Lors de l'évaluation des projets, d'autres recommandations seront définies avec les actrices et acteurs régionaux. Les conclusions seront disponibles à la fin de l'année 2022 pour tous les périmètres de projets et pourront être mises en œuvre en vue de la poursuite des projets à compter de 2026.

Étant donné qu'une vaste révision de l'OPD dans le domaine des dispositions d'exécution relatives aux projets de qualité du paysage est attendue pour 2026, les projets et mesures devront être poursuivis selon les mêmes modalités durant la phase de prolongation 2023 à 2025. Cela apportera aux exploitantes et exploitants une sécurité en matière de planification et garantit une protection des investissements pour le canton (système d'information agricole GELAN p. ex.). Les projets de qualité du paysage peuvent être prolongés jusqu'à la fin de l'année 2025 même si les objectifs de mise en œuvre n'ont pas encore été totalement atteints.

3.2 Récapitulatif des coûts

Montant déterminant du crédit pour les années 2023 à 2025 :

Coût total	CHF	92 400 000
moins contribution fédérale (90 %)	CHF	83 160 000
Part cantonale de 10 %, montant déterminant du crédit	CHF	9 240 000

Les projets d'avenants au contrat d'aide financière pour les projets « Chasseral » et « Gantrisch » sont prêts pour signature et sur le point d'être signés par l'OFAG. Pour les autres projets, les avenants seront rédigés après l'expiration des contrats d'aide financière conclus pour la période 2015 à 2022. Le versement aux cantons des contributions QP par la Confédération est un processus bien rôdé depuis de nombreuses années, analogue à celui appliqué pour les autres types de paiements directs. Aucun signe ne laisse envisager que la Confédération pourrait cesser de verser les fonds QP au canton. Par conséquent, tout comme dans le dernier AGC concernant ce même objet (2017.RRGR.323), il convient de se baser sur le principe du montant net au sens de l'article 45, alinéa 1 LFP.

3.3 Qualification juridique des dépenses

Un crédit d'engagement sous forme de crédit-cadre est demandé. Il s'agit d'une dépense nouvelle et unique au sens des articles 46 et 48, alinéa 1, lettre a LFP.

L'arrêté autorisant des dépenses nouvelles est soumis à la votation facultative et doit être publié dans la Feuille officielle.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Conformément à son plan directeur (fiche de mesure E_01), le canton de Berne assume les tâches nécessaires à la réalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture dans le domaine de la biodiversité et du paysage. En encourageant une agriculture adaptée au site, il vise à préserver et à valoriser le paysage cultivé existant, la diversité des espèces et des biotopes, la diversité génétique ainsi que la biodiversité fonctionnelle. Il soutient les efforts des actrices et acteurs clés par des prestations de conseil et des ressources financières.

5. Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Le présent arrêté n'a pas de répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.

Les moyens nécessaires sont inscrits au budget 2023 et dans le plan intégré mission-financement 2024 à 2025. Le budget doit être approuvé par l'organe compétent lors du processus de planification 2022.

L'Office de l'agriculture et de la nature peut résilier par écrit les conventions conclues avec les exploitations pour la fin d'une année civile moyennant un délai de résiliation de six mois.

6. Répercussions sur les communes

Le présent arrêté n'a pas de répercussions directes sur les communes.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Les fonds sont versés aux exploitantes et exploitants ayant droit aux paiements directs. De plus, les contributions permettent d'accroître l'attractivité du paysage et exercent donc un effet positif indirect sur l'économie, le tourisme et la société.

8. Proposition

La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement propose au Conseil-exécutif d'approuver le présent projet d'arrêté et de soumettre l'affaire à l'approbation du Grand Conseil.