

Rapport

Date de la séance du CE: 2 mars 2016
Direction: Direction de l'économie publique
N° d'affaire: --
Classification: Non classifié

Office de l'agriculture et de la nature (OAN); Projet bernois de protection des plantes: contribution cantonale pour la réalisation du projet et des mesures. Autorisation de dépenses; crédit-cadre; crédit d'engagement 2017-2025

1 Synthèse

La Confédération soutient la mise en œuvre de projets visant à améliorer la durabilité de l'utilisation des ressources naturelles en versant aux entités responsables une aide initiale limitée à six ans. Le montant des contributions octroyées pour de tels programmes de gestion des ressources est calculé en fonction de l'effet écologique et agronomique du projet. Il s'élève à 80 pour cent au plus des coûts pris en compte pour la réalisation des projets et des mesures.

Dans le canton de Berne, le programme cantonal de promotion des sols basé sur ces prescriptions fédérales (art. 77 et 77b LAg) s'est achevé à la fin juillet 2015. Avec plus de 2500 entreprises participantes, ce programme a été bien reçu dans toute la Suisse et a largement influencé les modalités des contributions à l'efficacité des ressources (CER) dans le nouveau système des paiements directs de la Confédération. Dans l'optique de lancer un nouveau projet de gestion des ressources, différentes possibilités ont été examinées au cours d'un processus participatif de grande ampleur (administration, conseil, recherche, branche). Sur cette base, l'OAN et l'Union des paysans bernois ont déposé ensemble une demande de financement auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) pour un projet de gestion des ressources dans le domaine de la protection des plantes. Entretemps, un contrat d'aide financière a été élaboré et est prêt à être signé.

Le projet bernois de protection des plantes s'échelonne sur six ans (2017-2022) et a pour objectif principal d'optimiser l'utilisation des produits phytosanitaires dans l'agriculture afin de limiter les dangers pour l'environnement (surtout en ce qui concerne les eaux de surface), sans réduire considérablement la production. L'OAN et l'Union des paysans bernois assument ensemble la responsabilité du projet.

Une contribution cantonale de 10 600 000 francs aux coûts du projet est demandée dans l'arrêté ci-joint (crédit d'engagement 2017-2025 sous forme de crédit-cadre), ce qui correspond à environ 17 pour cent des coûts totaux du projet.

2 Bases légales

- Articles 77a et 77b de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg, RS 910.1)



- Articles 19, 22, 36 et 38 de la loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'agriculture (LCAB, RSB 910.1)
- Article 2a de l'ordonnance du 5 novembre 1997 sur la préservation des bases naturelles de la vie et des paysages (OPBNP, RSB 910.112)
- Articles 46, 48, al. 1, lit. 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

La politique agricole 2011 a donné plus de poids, à l'échelle fédérale, à l'utilisation durable des ressources naturelles telles que le sol, l'eau, l'air ou encore l'énergie dans l'agriculture. En vertu des articles 77a et 77b de la loi fédérale sur l'agriculture, la Confédération peut soutenir des projets régionaux ou propres à une branche en prenant en charge jusqu'à 80 pour cent des coûts de réalisation en fonction de l'effet écologique et agronomique de ces projets. Cette stratégie fédérale s'appuie sur une approche ascendante. Une entité privée ou de droit public élabore un projet dans lequel elle démontre un potentiel d'amélioration en matière d'utilisation durable des ressources naturelles, définit des objectifs spécifiques au projet ainsi que des mesures permettant de les atteindre, planifie la mise en œuvre de ces mesures, présente les coûts et le financement et effectue une estimation de leur effet écologique et agronomique. L'OFAG examine la pertinence matérielle et les aspects financiers des demandes de financement de projet qui lui sont remises. Le soutien de la Confédération est limité à six ans. La politique agricole 2014-2017 prévoit que les mesures qui s'avèrent efficaces, faisables et compatibles avec la pratique peuvent bénéficier d'un soutien supplémentaire à l'échelle nationale sous forme d'une contribution à l'utilisation efficiente des ressources (CER ; art. 76 LAgr).

Sur la base de cette stratégie fédérale, le canton de Berne a mis en œuvre le programme de promotion des sols : pendant la durée du projet, soit du 1^{er} août 2009 au 31 juillet 2015, des mesures ciblées d'amélioration de la fertilité des sols et de l'efficacité de l'azote (réduction des émissions d'ammoniac) ont été encouragées à l'aide d'incitations économiques (cofinancement Confédération [80%] / canton [20%]). Plus de 2500 exploitations agricoles ont pris part au projet et des contributions d'un montant annuel moyen de 8,6 millions de francs ont été versées au cours des années 2010 à 2014. Les éléments clés du programme de promotion des sols ont été assimilés aux CER dans le cadre de la politique agricole 2014-2017, ce qui permet de poursuivre le subventionnement des mesures à l'échelle nationale au moyen du système de paiement direct.

A l'échéance du programme de promotion des sols, qui était principalement axé sur l'utilisation durable des ressources naturelles que sont le sol et l'air, le lancement d'un nouveau projet a été envisagé. Différentes possibilités ont été examinées au cours d'un processus intense à plusieurs niveaux (administration, conseil, recherche, branche), dans lequel le milieu agricole a été mis activement à contribution. Sur cette base, l'OAN et l'Union des paysans bernois ont décidé de démarrer ensemble un nouveau programme de gestion des ressources axé sur la protection des plantes. L'objectif principal du projet bernois de protection des plantes sur six ans (du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2022) est d'améliorer la protection des plantes et de réduire ainsi substantiellement les risques pour l'environnement (surtout en ce qui concerne les eaux de surface) sans entraîner de répercussions majeures sur la production agricole. Cette démarche présente en outre le grand avantage d'anticiper la décision du

Conseil fédéral du 21 mai 2014 visant à dresser un plan d'action pour réduire les risques liés aux produits phytosanitaires et favoriser leur utilisation durable.

Organisation du projet

L'OAN et l'Union des paysans bernois forment ensemble l'entité responsable du projet bernois de protection des plantes. Ils fournissent les compétences organisationnelles et techniques nécessaires à la réalisation du projet et en assument la responsabilité globale. Le service phytosanitaire cantonal assure la direction du projet en collaboration étroite avec l'INFORAMA et avec le soutien d'un groupe de suivi largement représentatif. Un comité de pilotage se réunira régulièrement et prendra les décisions stratégiques nécessaires. Avec le soutien du GELAN, l'administration du projet doit être la plus efficace et la plus rentable possible. Les organisations de contrôle accréditées procéderont au contrôle de la mise en œuvre, alors que la direction du projet se chargera du contrôle des effets en collaboration avec des tiers. L'accompagnement scientifique demandé par la Confédération afin de générer un effet d'apprentissage sera confié à des établissements de recherche et à des organisations appropriés en fonction de la thématique.

Catalogue de mesures

La participation au projet bernois de protection des plantes doit être facultative, comme c'est le cas du programme de promotion des sols. Ce projet propose des mesures de protection des plantes aux quatre coins du canton et pour différents modes de production (production agricole et cultures spéciales). Des mesures annuelles et des investissements uniques sont prévus dans quatre champs thématiques :

- réduction de l'utilisation des herbicides,
- réduction de l'utilisation des fongicides et insecticides,
- réduction du drainage superficiel des produits phytosanitaires,
- réduction des risques par des investissements dans la mécanisation, la construction et les installations.

Les (11) mesures sont présentées, expliquées et approfondies dans le cadre de formations initiales et continues dans le domaine agricole. Le transfert des connaissances sera garanti grâce à des notices et autres documents d'aide à la mise en œuvre. La transmission des informations, de même que la mise en réseau des exploitations agricoles impliquées, de l'Union des paysans bernois et de l'administration sont importantes pour ce projet. Celui-ci permet de placer la thématique de la protection des plantes au centre des préoccupations liées à l'agriculture bernoise au cours des six années de mise en œuvre.

Coûts et financement

Selon les explications déterminantes de l'OFAG en matière d'exploitation durable des ressources naturelles, qui se fondent sur les articles 77a et 77b LAgr (version 1.0 du 29.10.2014), les coûts imputables au projet regroupent les catégories suivantes :

- direction du projet,
- administration du projet,
- mise en œuvre des nouveautés techniques, organisationnelles ou structurelles,
- conseil, y compris information et communication,
- contrôle de la mise en œuvre,
- contrôle des effets,
- accompagnement scientifique.

Les contributions fédérales couvrent au maximum 80 pour cent des coûts déterminants totaux et 50 pour cent des coûts déterminants imputables aux catégories de l'administration du projet et du conseil. En matière d'imputabilité des frais, aucune distinction n'est faite entre le caractère privé ou public de l'entité responsable. Celle-ci doit assurer le financement résiduel du projet.

Sur la base de ces prescriptions fédérales, et en particulier des estimations relatives à la participation au projet, difficiles à établir notamment car elles dépendent du montant des différentes subventions, les coûts de projet attendus pour les six années d'exécution s'élèvent à environ 62,7 millions de francs au total (dont env. 90% de subventions aux agriculteurs concernés). Après déduction des subventions fédérales demandées (CHF 49,7 millions ; objet du présent projet de contrat) et des participations propres aux investissements (CHF 2,4 millions), les frais restants pour le canton de Berne s'élèvent à 10,6 millions de francs (17% des coûts totaux du projet). Cette somme fait l'objet du crédit-cadre demandé pour les années 2017 à 2025. Les versements annuels attendus vont progresser avec l'augmentation de la participation au projet au cours de son exécution. Les moyens budgétisés pour les années 2023 à 2025 concernent la rédaction des rapports et la justification du maintien des mesures et de leurs effets après la fin du projet (2022).

Ces dépenses du groupe de produits Agriculture sont inscrites au plan intégré mission-financement 2017-2019. Le financement du projet bernois de protection des plantes est assuré par les ressources disponibles depuis l'échéance du programme de promotion des sols en 2015. Si l'intérêt pour la participation au projet bernois de protection des plantes devait dépasser les estimations de l'arrêté de dépenses ci-joint, les contributions à certaines mesures seraient réduites au moyen de facteurs de correction.

Référendum financier

L'arrêté ci-joint est soumis à la votation populaire **facultative** et doit être publié dans la Feuille officielle.

4 Répercussions sur l'économie

Les subventions publiques limitées dans le temps créent des incitations financières permettant une gestion de l'agriculture plus respectueuse des ressources et plus durable, sans qu'il soit nécessaire de renforcer les charges et les prescriptions. Ménager le plus possible les ressources est dans l'intérêt public. Une modification durable des systèmes de production va également se répercuter sur les domaines économiques placés en amont de la production agricole (moyens de production) puisque cela va modifier la demande correspondante du milieu agricole, sur les plans qualitatif et quantitatif. De plus, un mode de production ménageant les ressources constitue un bon argument de vente, dans le cadre d'une stratégie de la qualité, pouvant influencer positivement les consommateurs.

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

Le cofinancement du projet bernois de protection des plantes doit être assuré au moyen de ressources affectées au groupe de produits Agriculture depuis l'échéance du programme de promotion des sols en 2015. Comme pour le programme de promotion des sols, c'est la Section des améliorations structurelles et de la production (SASP) de l'OAN qui assume la direction du projet. Elle est épaulée par un comité de pilotage largement représentatif, qui se réunit régulièrement et prend les décisions stratégiques nécessaires. L'administration du

projet doit, grâce à l'aide informatique apportée par GELAN, être la plus efficace et la plus rentable possible.

6 Répercussions sur les communes

L'optimisation de l'utilisation des produits phytosanitaires visée par le projet bernois de protection des plantes, ainsi que la réduction consécutive des risques environnementaux, pourront avoir des répercussions écologiques positives en particulier sur les communes dans les zones rurales agricoles, dans lesquelles la participation au projet est intense.

7 Proposition

Au vu de ce qui précède, nous proposons au Conseil-exécutif d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Le directeur de l'économie publique

Andreas Rickenbacher
Conseiller d'Etat

Pièces jointes

- Demande de contribution pour le Programme d'utilisation durable des ressources – Protection des plantes (disponible sur webGR uniquement)
- Récapitulation des mesures, compte tenu des possibilités pour les exploitations biologiques et les exploitations en reconversion (disponible sur webGR uniquement)