



Rapport

Date de la séance du CE : 30 avril 2025
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : 2024.WEU.3305
Classification : --

Office de l'agriculture et de la nature ; contributions à la qualité du paysage (CQP, part cantonale) ; crédit d'objet 2026-2029

Table des matières

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

1. Synthèse

Les contributions fédérales et cantonales à la qualité du paysage (CQP) 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 de Berne verse des contributions annuelles, dont il fixe le montant dans le cadre des ressources mises à disposition par la Confédération, pour participer au financement de mesures convenues contractuellement pour chacun des projets. Il s'agit là d'un système cofinancé à 90 % par la Confédération et à 10 % par les cantons. Un projet de qualité du paysage dure huit ans.

À la suite de la suspension de la politique agricole 22+ par le Parlement fédéral, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) avait décidé de maintenir sans changement et de cofinancer jusqu'à fin 2025 les projets de qualité du paysage en cours depuis 2014 ou 2015, prolongeant ainsi leur durée au-delà de huit ans. Le Grand Conseil a de son côté donné son feu vert au cofinancement cantonal 2023-2025 requis dans ce cadre lors de la session d'hiver 2022 (ACE 860/2022, n° d'affaire 2022.WEU.2479).

Le 26 juin 2024, le Conseil fédéral a décidé de repousser au 1^{er} janvier 2028 l'introduction des nouveaux projets de promotion de la biodiversité régionale et de la qualité du paysage (projets BrP), et de prolonger les projets de qualité du paysage actuels jusqu'au 31 décembre 2027. Des interventions politiques traitées actuellement au niveau fédéral donnent à penser que les CQP seront encore versées pendant deux années supplémentaires au moins afin que leur regroupement avec les contributions pour la mise en réseau (pour former une seule contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage BrP) puisse survenir simultanément à la mise en œuvre de la politique agricole 2030+.

Dans ce contexte, la période visée pour la présente affaire de crédit s'étend de 2026 à 2029. Un crédit d'objet périodique de 3,08 millions de francs par année est demandé pour cette période (plafond ; part cantonale du cofinancement des CQP avec la Confédération).

Si la période prévue pour le versement des CQP et le mode de cofinancement par la Confédération devaient subir des changements fondamentaux, une demande de crédit adaptée en conséquence sera soumise au Grand Conseil (organe compétent en matière financière) dans les plus brefs délais.

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 26, 28, 30, alinéa 1, 32 et 33 de la loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0)
- Articles 27, 30, 33, 36 et 39 de l'ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1)

3. Description de l'affaire / du projet

3.1 Rappel

Les contributions à la qualité du paysage constituent un nouveau type de paiement direct introduit en 2014 dans le cadre 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 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 là d'une mesure cofinancée : la Confédération assume 90 % des coûts et les cantons se chargent des 10 % restants. Le montant des CQP 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 prenant part au projet concerné.

Outre la limitation du montant des CQP accordées à chaque projet, les moyens financiers octroyés par la Confédération sont 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 peuvent ainsi établir des planifications fiables : 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 2024, le plafond cantonal valable pour les 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 CQP versées aux différentes exploitations. Il faut partir du principe que dans les années à venir 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 prolongation. 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 régional Chasseral	01.01.2014 – 31.12.2021	01.01.2022 – 31.12.2027
2	Parc naturel Gantrisch (Naturpark Gantrisch)	01.01.2014 – 31.12.2021	01.01.2022 – 31.12.2027
3	Trois-Vaux	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2027
4	Seeland (y c. amén. rég.)	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2027
5	Haute-Argovie	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2027
6	Emmental	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2027
7	Berne – Mittelland	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2027
8	ERT – Entwicklungsplan Thun (y c. Parc naturel Diemtigtal)	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2027

9	Haut-Simmental et Pays de Gessenay	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2027
10	Kandertal	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2027
11	Oberland Est	01.01.2015 – 31.12.2022	01.01.2023 – 31.12.2027

* Dépend des décisions qui seront prises pour les interventions en suspens traitées au niveau fédéral d'ici au 31.12.2029

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 a été publié le 22 juin 2022 ([72188.pdf](#)). Dans ce contexte, l'OFAG a décidé, en automne 2022, de prolonger les projets de qualité du paysage en cours sans changement jusqu'à fin 2025 et d'adapter en conséquence le commentaire et les instructions 2022 concernant l'ordonnance sur les paiements directs (OPD). Avec cette adaptation, il est devenu possible de dépasser la durée ordinaire de huit ans définie pour les projets. Dans ce cadre, le Grand Conseil a autorisé en décembre 2022 un crédit d'engagement (crédit-cadre) de 9,24 millions de francs (part cantonale) pour le financement des CQP 2023-2025 (2022.WEU.2479).

Le 26 juin 2024, le Conseil fédéral a décidé de repousser au 1^{er} janvier 2028 l'introduction des nouveaux projets BrP. Les projets de qualité du paysage en cours ont par conséquent été prolongés jusqu'au 31 décembre 2027.

Le 12 décembre 2024, deux interventions exigeant que les projets BrP soient introduits simultanément à la politique agricole 2030 ont été soumises au niveau fédéral (motion CE 24.4348 ; motion CN 24.4350). En cas d'adoption de ces motions, il faut partir du principe que les CQP actuelles seront versées jusqu'en 2029. Dans le cadre du programme d'allègement 2027 des finances fédérales, il est par ailleurs question de réduire la part fédérale à 50 % (contre 90 % actuellement) à compter de 2028. Cette adaptation entraînerait des répercussions considérables sur le financement des projets de qualité du paysage. Si la période prévue pour le versement des CQP et le montant du cofinancement accordé par la Confédération devaient subir des changements fondamentaux, une demande de crédit adaptée en conséquence sera soumise au Grand Conseil (organe compétent en matière financière) dans les plus brefs délais.

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 régional Chasseral » et « Naturpark Gantrisch ». Les neuf autres projets ont été évalués en 2022. Les rapports ont reçu l'aval de l'OFAG et la prolongation des projets a été autorisée jusqu'en 2027. Les rapports d'évaluation sont publiés sous le lien suivant : <https://www.weu.be.ch/fr/start/themen/landwirtschaft/biodiversitaet-landschaftsqualitaet.html>

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 plus des deux tiers des exploitations sises dans le périmètre du projet doivent participer au projet (mettre en œuvre les mesures prévues). Sur l'ensemble du canton 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. Ce résultat est notamment lié au fait que la valeur visée s'appuie sur une modélisation de données prévoyant 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 ont été définies avec les actrices et acteurs régionaux. Ces conclusions sont disponibles depuis la fin de l'année 2022 pour tous les périmètres de projets et peuvent être prises en compte en vue de la poursuite des projets.

Compte tenu de la poursuite des projets de qualité du paysage prévue après 2028 et de la mise en œuvre de la politique agricole 2030+, les projets et mesures actuels doivent être poursuivis tels quels durant la phase de prolongation 2023-2027 (resp. 2023-2029). Ces conditions permettent aux exploitantes et exploitants d'établir des planifications fiables et constituent une protection pour les investissements cantonaux (système d'information agricole GELAN p. ex.).

3.2 Récapitulatif des coûts

Dépenses totales par an	CHF	30 800 000
moins contribution fédérale (90 %)	CHF	<u>27 720 000</u>
Part cantonale de 10 %, montant déterminant du crédit par an	CHF	3 080 000

Les avenants aux contrats d'aide financière conclus avec la Confédération seront rédigés après l'expiration des contrats d'aide financière 2023-2025. Le versement des CQP par la Confédération aux cantons est un processus bien rôdé depuis de nombreuses années. Son déroulement est similaire à celui des autres types de paiements directs. Rien ne laisse présager que la Confédération pourrait priver le canton des ressources QP durant la phase 2026-2027 ou 2026-2029. Par conséquent, tout comme dans le dernier arrêté du Grand Conseil concernant ce même objet (2022.WEU.2479), il convient de se baser sur le principe du montant net au sens de l'article 26, alinéa 1 LFin.

Le crédit demandé se présente sous la forme d'une dépense plafonnée à la charge du canton. Il est donc exclu d'augmenter la contribution cantonale, ce même si les contributions fédérales devaient, contre toute attente, être revues à la baisse.

3.3 Qualification juridique de la dépense

Jusqu'à présent, les affaires de crédit concernant les contributions à la qualité du paysage donnaient toujours lieu à des demandes de crédit d'engagement présentant la forme d'un crédit-cadre (point de vue des porteurs de projet avec une certaine marge de manœuvre pour la conception du contenu). Il s'agissait d'une nouvelle dépense unique au sens des articles 27 et 30, alinéa 1 LFin.

Étant donné que sur le fond, les projets seront poursuivis tels quels jusqu'en 2027 ou 2029 à l'issue de leur durée ordinaire (2015-2022), un crédit d'engagement sous forme de crédit d'objet est demandé. En vertu des articles 28 et 30, alinéa 1 LFin, il s'agit là d'une nouvelle dépense périodique.

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 sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Les coûts et la contribution cantonale qui en découle (10 %) sont mentionnés au chiffre 3.2. Les moyens nécessaires sont inscrits au plan intégré mission-financement 2026-2028. Les moyens nécessaires pour l'exercice 2029 sont pris en compte dans la planification financière 2025.

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.

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

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. Par ailleurs, 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.