

Motion

0436 Iseli, Zwieselberg (UDC)

Cosignataires: 0

Déposée le: 19.01.2009

Saisir la chance de l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE)

Le Conseil-exécutif est chargé :

- de verser, dès la première année, aux exploitantes et aux exploitants agricoles qui y ont droit en 2009 conformément à l'ordonnance fédérale sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (Ordonnance sur la qualité écologique, OQE) les contributions maximales pour la mise en réseau applicables au 1^{er} janvier 2008. Les finances nécessaires pour cela seront ajoutées au budget ;
- d'inscrire dans l'ordonnance sur la préservation des bases naturelles de la vie et des paysages (OPBNP) les Conférences régionales ou, là où il n'y en a pas, des organisations régionales similaires comme organismes responsables.

Développement

Dans son ordonnance sur la qualité écologique, la Confédération a augmenté les contributions maximales pour la mise en réseau au 1^{er} janvier 2008. L'Office de l'agriculture et de la nature a toutefois renoncé à relever les contributions, bien que la Confédération en paie 80 pour cent.

Le Conseil-exécutif a certes budgété davantage de moyens financiers pour l'OQE à partir de 2009, mais tout en restant en-deçà des limites supérieures fixées par la Confédération pour les contributions. Les contributions maximales dictées par la Confédération sont reprises pour la qualité, mais pas pour la mise en réseau. Dans ce domaine, les exploitantes et les exploitants qui y ont droit ne reçoivent la totalité des contributions qu'à partir de la treizième année. Dans six ans, nous devrions voir les premiers exploitants atteindre les treize années de mise en réseau. Les exigences élevées que le canton impose à la perception intégrale des contributions pour la mise en réseau ne semblent pas très logiques. En effet, les subventions à la mise en réseau incitent à favoriser la diversité des espèces sur de grandes surfaces. En outre, elles permettent parfois de compenser légèrement la baisse des revenus agricoles, due à l'ouverture des frontières.

Les offices cantonaux responsables de l'exécution de l'ordonnance sur la préservation des bases naturelles de la vie et des paysages (OPBNP), à savoir l'OACOT et le Service de la compensation écologique dans l'agriculture, sont en train d'élaborer un appareil de contrôle exceptionnel. Au cours des semaines et des mois à venir, ces services veulent rendre visite à toutes les communes bernoises et vérifier si les prestations requises pour le

paiement des subventions à la qualité et à la mise en réseau sont fournies par les exploitantes et les exploitants également avec la qualité requise. De nombreuses communes ont fait usage de l'article 16, alinéa 3 OPBNP, qui permet aux communes de se réunir pour former un organisme responsable régional. Malgré tout, le canton veut contrôler les communes, ce qui demande un investissement humain et financier excessif.

Il semble logique d'attribuer les tâches incombant à l'organisme responsable en vertu des articles 15a et 16 OPBNP aux Conférences régionales nouvellement créées, et dont la mise en place a déjà commencé dans certaines régions. En l'absence de Conférence régionale, ou si aucune n'est prévue, la responsabilité doit être reprise par d'autres organisations régionales. La régionalisation n'est pas uniquement justifiée parce qu'elle permet d'améliorer l'efficacité ; pour la mise en réseau, elle est effectivement nécessaire parce que les surfaces de mise en réseau ne tiennent généralement pas compte des limites communales.

L'urgence est demandée

acceptée le 26.01.2009

Réponse du Conseil-exécutif

La diversité biologique, ou biodiversité, est une base naturelle de la vie, importante mais de plus en plus menacée. La Suisse s'est donc engagée, avec d'autres pays, à enrayer cette perte d'ici 2010. Les paiements directs ont été introduits et développés dans l'agriculture dès le milieu des années 90. En font partie également les paiements pour les surfaces de compensation écologique, que la Politique agricole 2011 vient d'axer encore davantage sur l'amélioration de la qualité et de la mise en réseau.

Le Conseil fédéral avait fixé comme objectif quantitatif qu'en 2005 10 pour cent des surfaces agricoles utiles (SAU) seraient converties en surfaces de compensation écologique (SCE). Cela représenterait 65 000 hectares en région de plaine. Depuis plusieurs années, ce chiffre stagne cependant à 57 100 hectares. Dans son message de 2006 sur la politique agricole 2011, le Conseil fédéral a reporté la réalisation de cet objectif à 2009, mais il ne sera vraisemblablement pas non plus atteint à cette échéance. De plus, la surveillance de la biodiversité a permis de constater que la qualité écologique et la mise en réseau des SCE sont insuffisantes en beaucoup d'endroits, ce qui empêche de promouvoir efficacement la diversité des espèces. Ce défaut est plus prononcé dans les zones de basse altitude (plaine – zone de montagne II).

Pour ce qui est des mesures de renforcement de la biodiversité dans les terres cultivées (agriculture), le canton de Berne se situe comme suit dans la comparaison avec les cantons de Vaud, de Fribourg, d'Argovie et de Thurgovie:

- Part des SCE dans la SAU: l'objectif fixé au niveau national de création de SCE sur 10 pour cent de la SAU est presque atteint dans le canton de Berne (18 714 ha équivalent à 9,8% de la SAU). En région de plaine, en revanche, l'objectif n'est pas atteint, car le pourcentage y tombe à 8,3 pour cent.
- Part des SCE de qualité dans la SAU (revalorisées par une qualité biologique particulière ou par la mise en réseau): sur ce point, le canton de Berne se positionne bien dans l'ensemble. Il occupe la première position en ce qui concerne cet indicateur (7,9% de la SAU sont des SCE de qualité), suivi de très près par les cantons d'Argovie (7,6%) et de Thurgovie (5,2%). En région de plaine, cette proportion est plus faible dans tous les cantons – et notamment dans le canton de Berne.

- Le canton de Berne est très avancé pour ce qui est de la mise en réseau des SCE de qualité. Par contre, il apparaît clairement que la qualité biologique devrait être davantage mise en valeur, surtout dans les zones de basse altitude.

Avec le programme d'action RENFORCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ DANS LE CANTON DE BERNE, la Direction de l'économie publique met en œuvre les directives de la Confédération de façon offensive, dans la limite des moyens financiers disponibles, et veut utiliser de manière ciblée les possibilités d'amélioration reconnues. Les moyens promis par le Grand Conseil en adoptant la motion 168/2007 Reber, Schangnau (UDC), FINANCEMENT DES CONTRIBUTIONS CANTONALES AU TITRE DE L'ORDONNANCE SUR LA QUALITÉ ÉCOLOGIQUE, OQE, doivent aussi servir à renforcer la biodiversité dans notre canton. Les mesures suivantes, entre autres, seront prises en 2009 afin d'atteindre les objectifs du programme d'action:

- adaptation à l'OQE révisée des contributions OQE cantonales pour les surfaces de compensation écologique – c'est-à-dire adaptation aux 10 nouveaux taux de contribution «qualité» et aux 14 nouveaux taux de contribution «mise en réseau». Les taux maximum de la Confédération sont repris pour tous les éléments, à l'exception des PÂTURAGES ET SURFACES À LITIÈRE.
- augmentation des subventions à la mise en réseau dans l'élément PÂTURAGES ET SURFACES À LITIÈRE (zone de plaine - zone de montagne II), non pas dès la première année, mais après une période de six ans seulement. L'engagement à long terme des exploitants doit être spécialement récompensé par l'augmentation du montant des subventions selon la progression suivante: 1^{re} période CHF 500.- comme jusqu'à présent, 2^e période CHF 750.- et dès la 3^e période CHF 1000.- par hectare. De ce fait, les chances de dégager également des subventions à la qualité pour un élément de mise en réseau s'améliorent, ce qui équivaldrait pour l'exploitant à une augmentation rapide des contributions OQE.
- augmentation des subventions selon l'ordonnance sur les contributions à l'exploitation des terrains secs et des zones humides (OTSH; RSB 426.112) de 20 pour cent.

4,5 millions de francs ont été inscrits au budget 2009 pour la mise en œuvre de ces mesures (dont 2,5 millions de francs supplémentaires dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Reber). Ces moyens devraient augmenter jusqu'à 6 millions de francs d'ici 2012 (dont 4,0 millions de francs supplémentaires).

Point 1:

Le Conseil-exécutif partage en principe l'avis exprimé dans l'intervention, selon lequel il importe d'obtenir le plus possible des subventions cantonales octroyées en vertu de l'OQE pour la mise en réseau de surfaces de compensation écologique (SCE). Le maintien et le développement de la diversité des espèces (biodiversité) au sens du programme d'action susmentionné ne doivent toutefois pas être limités à l'aspect de la mise en réseau, mais doivent surtout tenir compte de la qualité biologique dans son ensemble.

Le motionnaire parle des subventions maximales à prendre en compte pour la mise en réseau et qui n'auraient pas été obtenues par le canton. Cette supposition n'est pas tout à fait exacte, puisque dans 13 cas sur 14, le canton de Berne obtient la contribution maximale de la Confédération pour la mise en réseau. Il introduit une progression dans le temps jusqu'au taux maximum pour un seul élément, à savoir les PÂTURAGES ET SURFACES À LITIÈRE, de la zone de plaine jusqu'à la zone de montagne II (en gras et en italique dans le tableau ci-dessous).

Objet	Qualité biologique selon OPBNP/OQE			Mise en réseau selon OPBNP/OQE		
	Montants jusqu'en 2008	Montants dès 2009		Montants jusqu'en 2008	Montants dès 2009	
		Plaine-Z de mont. II	Z de mont. III-IV		Plaine-Z de mont. II	Z de mont. III-IV
- Prairies extensives, Fr. /ha - Surfaces à litière, Fr. / ha - Prairies peu intensives, Fr. /ha	500.-	1000.-	700.-	500.-	500.- à 1000.- ¹	500.-
- Prairies extensives, Fr. /ha - Pâturages boisés, Fr. /ha	250.-	500.-	300.-	500.-	500.-	300.- ²
Haies, bosquets champêtres et berges boisées, Fr./ha	500.-	2000.-	2000.-	500.-	1000.-	500.-
Surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle, Fr. /ha	500.-	1000.-	1000.-	500.-	1000.-	1000.-
Arbres fruitiers haute-tige, Fr./arbre	20.-	30.-	30.-	5.-	5.-	5.-
Arbres isolés adaptés au site, Fr./arbre	0.-	0.-	0.-	5.-	5.-	5.-
Autres surfaces de compensation écologique ³ , Fr. / ha	0.-	0.-	0.-	500.-	1000.-	500.-

Depuis cette année, la Direction de l'économie publique met en œuvre de façon offensive les directives fédérales selon l'OQE, par le biais des mesures d'incitation contenues dans le programme d'action RENFORCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ DANS LE CANTON DE BERNE. Elle dispose pour cela de moyens financiers complémentaires qui serviront aussi à promouvoir la mise en réseau. Cependant, comme mentionné plus haut, l'augmentation de la subvention à la mise en réseau pour l'élément PÂTURAGES ET SURFACES À LITIÈRE (zone de plaine - zone de montagne II) dépendra de la durée d'exploitation obligatoire. L'exploitant se verra ainsi récompensé par une contribution plus élevée à la mise en réseau, s'il s'engage à prolonger l'exploitation. Cette possibilité est expressément mentionnée dans les commentaires et instructions 2009 de la Confédération relatifs à l'OQE.

Le Conseil-exécutif utilise de manière aussi ciblée que possible les moyens que le Grand Conseil met à sa disposition. L'augmentation dès la première année des subventions à la mise en réseau pour l'élément PÂTURAGES ET SURFACES À LITIÈRE (zone de plaine - zone de montagne II), comme le réclame le motionnaire, irait à l'encontre des effets incitatifs visés. Par ailleurs, selon les données GELAN de 2008, il en résulterait des dépenses supplémentaires estimées à 2,38 millions de francs pour 4 762 ha de pâturages et de surfaces à litière en réseau. Cette somme devrait être économisée sur des mesures plus efficaces.

Les craintes exprimées par le motionnaire que le Conseil-exécutif reste en-deçà des limites supérieures fixées par la Confédération pour les contributions ne se justifient pas. Dans son programme d'action, le Conseil-exécutif a inscrit 4,5 millions de francs au budget 2009 dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Reber, sous le titre «Renforcement de la biodiversité». Avec ce montant, une aide financière d'au maximum 18 millions de francs peut être obtenue de la Confédération en vertu de l'article 7, alinéa 1 OQE. L'agriculture bernoise dispose ainsi globalement pour 2009 d'un montant maximal de 22,5 millions de francs pour les subventions à la mise en réseau et à la qualité conformément à l'OPBNP/OQE (en comparaison des 10 millions de francs en 2008). Selon les estimations de l'OAN, environ 20 pour cent de ces 22,5 millions de francs devraient être versés en 2009 aux exploitants et exploitantes sous la forme de subventions à la qualité OQE, et 80 pour cent sous la forme de subventions à la mise en réseau.

¹ Augmentation échelonnée dans le canton: 1^{re} période (1^{re} - 6^e année sous contrat): Fr. 500.-; 2^e période (7^e - 12^e année sous contrat): Fr. 750.-; dès la 3^e période: Fr. 1000.-

² Réglementation transitoire dans le canton de Berne: pendant la 1^{re} période en cours, les contributions restent inchangées à Fr. 500.- (maintien des droits acquis). Lors de nouvelles inscriptions dès 2008 et pour d'autres périodes, le taux de contribution est celui de l'OQE modifiée (Fr. 300.-).

³ Celles-ci comprennent les jachères florales, les jachères tournantes, les bordures de protection des champs, les lisières en bordure des champs, etc.

Pour les raisons susmentionnées, le Conseil-exécutif ne peut donc pas soutenir le premier point de la motion.

Point 2:

Dans le développement de son intervention, le motionnaire déplore l'investissement excessif qui serait occasionné lors du contrôle des projets de mise en réseau par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), ainsi que par le Service de la compensation écologique dans l'agriculture (SCEA) de l'OAN. Il critique également les charges trop sévères imposées aux exploitations par le canton pour la mise en réseau. Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur ces deux points:

En ce qui concerne l'«appareil de contrôle» pour la mise en réseau, l'OQE prévoit que le degré de réalisation des objectifs des projets de mise en réseau doit être vérifié au moins une fois pendant la durée obligatoire de 6 ans. 204 projets de mise en réseau approuvés par les communes et regroupés en 63 organismes responsables de la réalisation doivent être contrôlés en 2009 pour la période de mise en réseau 2004-2009. Ce nombre de projets très élevé diminue nettement dans les périodes qui suivent. Contrairement à ce qu'affirme le motionnaire, le contrôle ne s'effectue pas pour chaque commune, mais en règle générale pour plusieurs communes réunies. L'OACOT et le SCEA mettent à disposition trois collaborateurs spécialisés à temps partiel pour ces tâches. L'investissement est donc adapté aux contrôles et ne peut pas être qualifié d'excessif.

La critique à l'égard des exigences minimales trop élevées du canton en matière de mise en réseau ne se justifie pas non plus, d'autant que l'article 14, alinéa 2 OPBNP prescrit d'appliquer aux projets de mise en réseau les exigences minimales visées à l'annexe 2 de l'OQE. Il faut aussi mentionner dans ce contexte l'article 15, alinéa 1 OPBNP, qui exige que des règles d'exploitation particulières, nécessaires à la promotion des espèces animales et végétales désignées dans le projet de mise en réseau, soient inscrites dans le projet. Des contributions plus élevées ne sont versées que pour des prestations exceptionnelles qui vont au-delà des exigences de l'ordonnance sur les paiements directs (OPD). L'augmentation progressive de la subvention à la mise en réseau pour les PÂTURAGES ET SURFACES À LITIÈRE (zone de plaine - zone de montagne II) en fonction de la durée d'exploitation obligatoire ne doit pas être considérée comme une règle d'exploitation cantonale plus sévère, mais plutôt comme une mesure d'incitation voulue et aux effets durables.

Enfin, le motionnaire charge le Conseil-exécutif d'inscrire dans l'ordonnance sur la préservation des bases naturelles de la vie et des paysages (OPBNP) les Conférences régionales ou, là où il n'y en a pas, des organisations régionales similaires comme organismes responsables. L'OPBNP ne pose actuellement aucune exigence quant aux aspects organisationnels des organismes responsables. En revanche, ceux-ci doivent remplir des tâches d'exécution variées en vertu des articles 15a, 17 et 20 OPBNP. Celles-ci vont de l'élaboration du projet de mise en réseau en concertation avec les autorités communales jusqu'à la surveillance et la vérification de la réalisation des objectifs de la mise en réseau, en passant par le contrôle du respect des charges imposées à l'exploitation. Il existe dans le canton de Berne des organismes responsables de projets régionaux ou des régions d'aménagement qui coordonnent l'élaboration des projets de mise en réseau sur le plan régional, mais maintiennent délibérément la responsabilité de l'exécution au niveau communal. Rien ne s'oppose à ce que la Conférence régionale, privilégiée par le motionnaire, joue le rôle d'organisme responsable selon la législation en vigueur; en effet, selon l'article 98 de la loi cantonale sur les constructions (LC; RSB 721), les régions d'aménagement et les Conférences régionales sont compétentes pour adopter les plans importants pour le développement territorial régional (tels que les plans directeurs partiels de mise en réseau écologique). Les plans directeurs régionaux sont contraignants (art. 57, al. 3) pour les communes qui font partie de la région

d'aménagement ou qui y sont rattachées (art. 97, al. 3). Le Conseil-exécutif est d'avis que les exploitants et les communes directement concernées devraient constituer un organisme responsable. Il n'y a aucune raison de penser qu'un organisme responsable régional, tel que la région Thun-InnertPort (TIP), puisse dans tous les cas effectuer les tâches d'exécution selon l'article 20, alinéa 4 OPBNP avec plus d'efficacité que ne le ferait un organisme responsable communal. Pour toutes ces raisons, le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas opportun de désigner de manière contraignante les Conférences régionales ou les organisations du même type comme organismes responsables selon l'article 15a OPBNP. C'est pourquoi il rejette également le second point de la motion.

Proposition : rejet

Au Grand Conseil