



RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

à l'interpellation Pierre-François Mottier et consorts - Fusion des contributions (24_INT_31)

Rappel de l'intervention parlementaire

Dans le cadre du « mini paquet PA 2022+ », une fusion des contributions à la mise en réseaux et à la qualité du paysage est prévue au 1er janvier 2027. La mise en œuvre de ceci est actuellement en consultation au niveau fédéral et pose un certain nombre de questions alors que la base agricole demande moins de contraintes administratives.

Par la présente interpellation, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- *Comment le conseil d'Etat se positionne par rapport à l'exigence d'intégrer la planification cantonale de l'infrastructure écologique de cette fusion ?*
- *Comment le canton se prépare à cette fusion afin que les différents projets régionaux soient prêts au 1er janvier 2027 ?*
- *Quelle part de la nouvelle contribution reviendra réellement aux exploitants agricoles et ne sera pas absorbée par les bureaux d'ingénieurs selon les estimations du Conseil d'Etat ?*

Réponse du Conseil d'État

Introduction

La politique agricole actuelle prévoit que l'agriculture contribue à la diversité des espèces, des habitats et à la valorisation des paysages cultivés. Les prestations fournies en la matière par les agricultrices et agriculteurs sont rémunérées via les paiements directs par des contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage. C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral propose l'introduction, dès le 1^{er} janvier 2027, d'une contribution unique à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage, objet de la présente interpellation. Celle-ci viendra remplacer la contribution à la mise en réseau et la contribution à la qualité du paysage prévus aux articles 61 et suivants de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs (OPD ; RS 910.13). Cette fusion vise à harmoniser les conditions et les exigences des deux contributions précitées, et à répondre aux objectifs de la Conception « Paysage suisse » et de la planification cantonale de l'infrastructure écologique. Cette proposition a été mise en consultation dans le cadre de la modification d'ordonnances relatives au train d'ordonnances agricoles 2024 et à la Politique agricole à partir de 2022 (ci-après : la consultation fédérale). Cette consultation a pris fin le 1^{er} mai 2024.

Réponses aux questions posées

1. *Comment le conseil d'Etat se positionne par rapport à l'exigence d'intégrer la planification cantonale de l'infrastructure écologique de cette fusion ?*

L'infrastructure écologique (IE) est un réseau national cohérent et efficace de surfaces importantes pour le maintien de la biodiversité. Ce réseau est planifié et mis en œuvre aux niveaux national, cantonal et local. Il concerne l'entier du territoire suisse. Sa mise en œuvre est prévue :

- par le plan d'action relatif à la Stratégie Biodiversité Suisse, adopté par le Conseil fédéral en 2017,
- par la Conception « Paysage suisse » (CPS) de 2020 dont les objectifs sont contraignants pour les autorités et doivent être repris dans les politiques sectorielles,
- ainsi que par la Convention programme dans le domaine nature et paysage qui définit les prestations que le Canton doit fournir à la Confédération dans le cadre de la période 2020-2024.

La mise en place d'une infrastructure écologique cantonale a été reprise dans le Plan d'action Biodiversité Vaud adopté par le Conseil d'État en 2019 (axe 2). En 2022, le Conseil d'État a chargé la Direction générale de l'environnement (DGE) d'élaborer un plan sectoriel en collaboration avec les Directions générales, de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV), du territoire et du logement (DGTL) ainsi que la mobilité et des routes (DGMR). Ces directions forment le comité de pilotage de la démarche décidée par le Conseil d'État. La planification de l'IE est en cours sous la responsabilité de la DGE avec l'appui d'un groupe de travail et de Prométerre pour la zone agricole. Il faut noter que la planification de l'IE est aussi une étude de base attendue pour le Plan directeur cantonal.

La composante agricole est une partie importante de l'infrastructure écologique. De ce fait, il est logique que les mesures agricoles en faveur de la biodiversité soient coordonnées avec les mesures à prendre pour créer l'infrastructure écologique, afin de profiter des synergies entre les deux et d'éviter des incohérences.

Dans sa réponse à la consultation fédérale de la modification d'ordonnances relatives au train d'ordonnances agricoles 2024 et à la Politique agricole à partir de 2022, le Conseil d'État n'a dès lors pas remis en cause l'intégration de la planification cantonale de l'infrastructure écologique dans les projets régionaux Biodiversité régionale et Qualité du paysage, ce d'autant plus que la prise en compte de l'infrastructure écologique dans la politique agricole est une obligation découlant de la CPS.

2. *Comment le canton se prépare à cette fusion afin que les différents projets régionaux soient prêts au 1er janvier 2027 ?*

Le Canton a mis en place un groupe de travail dédié à la future contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage, composé de représentants de la DGAV, de la DGE, de Prométerre et des exploitants agricoles. Toutefois, à l'heure actuelle, les travaux de ce groupe sont fortement ralentis, car l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) prévoit de publier les directives nécessaires (à savoir les lignes directrices de la future contribution à la biodiversité régionale, le catalogue des mesures fédérales et le cadre à respecter pour proposer des mesures régionales) au premier semestre 2025 seulement.

Ainsi, afin d'assurer une mise en œuvre efficace et efficiente de la fusion, et du délai extrêmement court pour réaliser les études (qui devraient être soumises à l'OFAG en janvier 2026), le Conseil d'Etat a requis que sa mise en œuvre soit différée à la Politique agricole 2030 dans sa récente réponse à la consultation fédérale. Cette position est également celle adoptée par la Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux (COSAC).

Dans un communiqué du 26 juin 2024, le Conseil fédéral a annoncé repousser l'introduction des nouveaux projets de biodiversité régionale et de qualité du paysage au 1^{er} janvier 2028. Les cantons disposent donc d'une année supplémentaire pour mettre en place ces projets, mais ce report ne répond pas à la demande de coordonner ces nouveaux projets avec la future politique agricole. Le Conseil d'Etat le regrette.

3. *Quelle part de la nouvelle contribution reviendra réellement aux exploitants agricoles et ne sera pas absorbée par les bureaux d'ingénieurs selon les estimations du Conseil d'Etat*

Dans son projet de nouvelle contribution soumis en consultation, le Conseil fédéral prévoit de plafonner les contributions disponibles par canton. Pour le canton de Vaud, le montant à disposition s'élèverait à environ 32 millions par an, ce qui est dans la ligne des contributions versées actuellement.

Selon le projet du Conseil fédéral et comme les contributions Réseau et Paysage actuelles, la nouvelle contribution sera collective et découlera d'un projet porté par une association d'exploitants. Pour chaque projet, une étude faisant l'objet d'un rapport sera nécessaire pour décrire l'état initial du périmètre et proposer des objectifs et les mesures nécessaires pour les atteindre. Dans certains cas, un rapport intermédiaire devra aussi être produit. À la fin du projet (en principe après 8 ans), un rapport final sera nécessaire pour documenter l'avancement du projet et planifier sa reconduction. Pour la nouvelle contribution, il ne sera en revanche plus nécessaire de prévoir un rapport intermédiaire.

La simplification et l'unification des règles souhaitées par la Confédération devraient par conséquent entraîner une diminution notable du nombre de rapports à fournir. À titre indicatif, dans le canton de Vaud, on passerait de 85 projets « contribution de mise en réseau » générant deux rapports chacun par période de 8 ans, et 9 projets « contribution qualité paysage » générant deux rapports chacun, soit 188 rapports au total, à une nouvelle situation estimée entre 9 à 12 associations (couvrant l'ensemble du territoire) qui généreront deux rapports, soit entre 18 et 24 rapports au total. Pour le moment, il est prévu, au moins pour les rapports initiaux de ces nouveaux projets, que les études soient réalisées de façon coordonnée pour tous les projets, et pilotées par la Fédération des associations pour la promotion des projets agricoles collectifs (FAPPAC), ce qui permettra de limiter les coûts pour les exploitants. Les nouvelles études seront limitées, l'élaboration des projets pouvant se baser d'une part, sur les études effectuées précédemment pour l'élaboration des projets de réseau et de qualité du paysage, et, d'autre part, sur la valorisation des données effectuées dans le cadre de planifications de l'infrastructure écologique par la DGE et Prométerre.

Dans le projet soumis à consultation, il est prévu que les exploitant-e-s soient conseillé-e-s individuellement par un spécialiste pour pouvoir toucher la nouvelle contribution. Actuellement, ce conseil est fait par le biologiste du réseau et financé par les exploitant-e-s. Le canton de Vaud compte à peu près 3'000 exploitations agricoles, dont environ 80 % sont membre d'un

réseau agroécologique. Il sera difficile, avec les ressources actuelles allouées au conseil dans les projets de réseau, d'appliquer l'exigence prévue par le projet de révision. Des réflexions sur des modalités de conseil alternatif sont à l'étude dans le canton. Dans le cadre du projet pilote « Les Communs » porté de manière conjointe par la DGAV et la DGE, le conseil aux exploitant-e-s est assuré notamment par des conseillers de Proconseil et les mandataires des réseaux, tous deux financés par la DGE. Ce projet permettra de préciser d'une part, le coût du conseil, respectivement le coût des mesures en regard des contributions futures prévues.

Pour éviter que ce conseil péjore de manière trop importante les contributions à venir pour les exploitant-e-s, la DGE a prévu, dans le cadre du Plan climat, le dépôt d'un EMPD accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement pour financer le conseil et la mise en œuvre de l'infrastructure écologique dans le canton (14_LEG_102). Une partie de l'enveloppe est dévolue à la zone agricole. Elle prévoit d'une part, de financer les organes et structures de conseil en place dans le canton (notamment Proconseil, la FAPPAC, leurs mandataires et autres partenaires spécialisés sur les besoins des espèces cibles), et, d'autre part de soutenir les exploitant-e-s qui décideraient de manière volontaire de la mise en place de mesures visant l'amélioration de la qualité de surfaces de promotion de la biodiversité existante. À noter que plusieurs mesures envisagées ont déjà été testées à satisfaction par des exploitant-e-s.

La prise en charge du conseil au travers de cet EMPD vise précisément à ce que les nouvelles contributions puissent aller avant tout aux exploitant-e-s.

Par conséquent, et sans pouvoir le chiffrer à ce jour, il est tout à fait raisonnable d'envisager une baisse des coûts liés aux bureaux d'ingénieurs et de biologistes en cas de mise en place du projets de fusion des contributions. Le Conseil d'État n'est cependant pas en mesure de déterminer quelle part de la future contribution reviendra réellement aux exploitantes et aux exploitants.

Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État veille à assurer une mise en œuvre de l'infrastructure écologique cohérente avec la politique agricole, établie en collaboration avec les exploitantes et les exploitants agricoles et pragmatique. Finalement et de manière plus générale, le Conseil d'État rappelle que, par l'entremise du secteur des paiements directs de la DGAV, les pouvoirs publics restent au service et à la disposition des exploitantes et des exploitants agricoles afin de répondre à toute question relative aux contributions de l'OPD.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'État, à Lausanne, le 9 octobre 2024.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni