



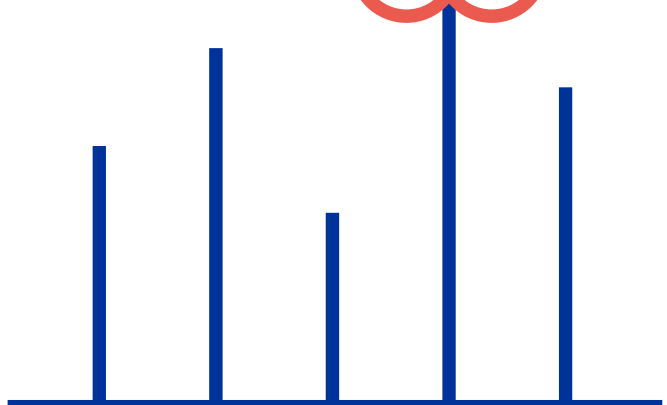
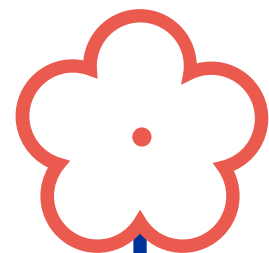
Audit des contributions à la biodiversité dans l'agriculture

Office fédéral de l'agriculture

CDF-24469

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

7 AVRIL 2025



INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE	Contrôle fédéral des finances (CDF)
BESTELLADRESSE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Berne
ORDERING ADDRESS	Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE	708.24469
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	www.efk.admin.ch/fr
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS	<p>Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.</p> <p>Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).</p>
--------------------------------------	--

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	7
Key facts	8
1 Mission et déroulement	10
1.1 Contexte.....	10
1.2 Objectif et questions de l'audit	10
1.3 Étendue de l'audit et principes appliqués	10
1.4 Documentation et entretiens.....	11
1.5 Discussion finale.....	11
2 Promotion de la biodiversité dans l'agriculture	12
3 Les contributions pour la qualité	15
3.1 Manque de précision des objectifs des contributions à la biodiversité.....	15
3.2 Des contributions pour la qualité globalement cohérentes	17
3.3 Inefficacité de certaines subventions	18
3.4 Simplifications envisagées dans le cadre de la politique agricole 2030+	20
4 Les contributions pour la mise en réseau	21
4.1 L'OFAG néglige les risques de rentabilité.....	21
4.2 Il est impossible d'évaluer l'efficacité des projets de mise en réseau cantonaux.....	24
4.3 Il faut intégrer plus activement les agriculteurs dans la mise en œuvre.....	26
Annexe 1 – Bases légales et interventions parlementaires.....	28
Annexe 2 – Abréviations.....	29
Annexe 3 – Contributions 2024 à la biodiversité	30

AUDIT

Audit des contributions à la biodiversité dans l'agriculture

Office fédéral de l'agriculture

L'ESSENTIEL EN BREF

La Confédération consacre chaque année près de 450 millions de francs à la préservation et à la promotion de la biodiversité dans l'agriculture. Ces contributions à la biodiversité font partie des paiements directs et sont de deux types : premièrement, les agriculteurs reçoivent des contributions à la qualité s'ils respectent certaines exigences, telles que la date de la fauche, ou si une certaine diversité des espèces est présente sur la surface concernée. Deuxièmement, il existe des contributions pour la mise en réseau : les cantons définissent, dans le cadre de projets, des mesures visant à promouvoir de manière ciblée des espèces importantes et à améliorer la mise en réseau des surfaces. La Confédération finance la totalité des contributions à la qualité et le 90 % des contributions pour la mise en réseau, le 10 % restant étant à la charge des cantons. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) est chargé de la haute surveillance dans ce domaine.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un examen de rentabilité relatif aux contributions à la biodiversité axé sur l'utilisation économe des moyens financiers. Les relevés statistiques fédéraux démontrent que les différents types de contributions à la biodiversité ont globalement un effet positif sur la diversité des espèces, mais que les moyens engagés ne sont pas utilisés efficacement dans plusieurs domaines. Diverses initiatives de l'OFAG visant à accroître les retombées positives des surfaces de promotion de la biodiversité, par exemple par un renforcement des prestations de conseil ou par des mesures ciblées dans les régions de grandes cultures, ont échoué devant le Parlement.

Nul besoin de subventions pour respecter des exigences

Depuis 2015, la Confédération recense la diversité des espèces et des habitats sur les surfaces agricoles utiles et dans les zones d'estivage. Ce recensement montre que les contributions à la biodiversité ont, dans l'ensemble, un effet positif. Les données révèlent toutefois également que la diversité des espèces et des habitats est nettement plus faible dans les zones de basse altitude que dans les régions de montagne. Le CDF estime que la politique agricole devrait définir plus clairement les objectifs en matière de promotion de la biodiversité et que ces derniers devraient également fixer l'ordre de priorité des différentes mesures à prendre selon les zones.

Pour bénéficier de paiements directs, les agriculteurs doivent satisfaire aux prestations écologiques requises (PER). Les PER comprennent des exigences en matière de gestion respectueuse de l'environnement. Elles prévoient notamment l'obligation pour les exploitants d'affecter une partie de leur surface agricole à la promotion de la biodiversité. Pour cela, les exploitants reçoivent les mêmes contributions que pour les autres surfaces de promotion de la biodiversité qu'ils aménagent en plus. Le système n'est donc pas efficace. En effet, en raison du grand intérêt pour les paiements directs, la plupart des exploitations agricoles satisferaient aux PER même sans les contributions à la biodiversité. Le CDF estime le potentiel d'amélioration de l'efficacité à environ 40 millions de francs. Ce montant permettrait de créer des incitations ciblées pour améliorer la qualité des surfaces ou pour les régions où des actions sont particulièrement urgentes.

Efficacité limitée des contributions pour la mise en réseau

Plusieurs cantons versent des contributions pour la mise en réseau pour la plupart des surfaces de promotion de la biodiversité, ce qui a pour conséquence que les zones particulièrement importantes pour la biodiversité ne bénéficient pas d'un soutien ciblé suffisant. De plus, seuls quelques cantons utilisent leur marge de manœuvre pour adapter leurs contributions au cas par cas ; en règle générale, les montants maximaux possibles sont versés. Les recensements actuels ne permettent en outre pas d'évaluer les effets des contributions pour

la mise en réseau dans les différents cantons. À partir de 2028, les contributions pour la mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage seront regroupées pour former un nouveau type de paiement direct, les contributions à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage. L'OFAG doit profiter de cette réorganisation pour renforcer l'efficacité des subventions destinées à la préservation et à la promotion de la biodiversité.

Prüfung der Biodiversitätsbeiträge in der Landwirtschaft

Bundesamt für Landwirtschaft

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Der Bund zahlt jährlich rund 450 Millionen Franken mit dem Ziel, die Biodiversität in der Landwirtschaft zu erhalten bzw. zu fördern. Diese Biodiversitätsbeiträge sind Teil der Direktzahlungen und umfassen zwei Beitragsarten: Erstens erhalten Landwirtinnen und Landwirte Qualitätsbeiträge, wenn sie bestimmte Vorgaben wie bspw. den Schnittzeitpunkt einhalten oder eine gewisse Artenvielfalt auf der Fläche vorhanden ist. Zweitens gibt es Vernetzungsbeiträge: Die Kantone definieren in Projekten Massnahmen, um wichtige Arten gezielt zu fördern und um die Verbindung zwischen den Flächen zu verbessern. Der Bund finanziert die Qualitätsbeiträge vollständig. Bei der Vernetzung beteiligen sich die Kantone im Umfang von 10 %. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) übt die Oberaufsicht aus.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Wirtschaftlichkeitsprüfung zu den Biodiversitätsbeiträgen durchgeführt. Im Fokus stand der wirtschaftliche Einsatz der finanziellen Mittel. Die verschiedenen Arten von Biodiversitätsbeiträgen haben gemäss Erhebungen des Bundes insgesamt eine positive Wirkung auf die Artenvielfalt. Der Mitteleinsatz ist aber in verschiedenen Bereichen nicht effizient. Verschiedene Bemühungen des BLW, die Wirksamkeit der Biodiversitätsförderflächen zu stärken, etwa durch eine stärkere Beratung oder gezielte Massnahmen im Ackerbaugesamt, scheiterten im Parlament.

Es braucht keine Subventionen, um Anforderungen einzuhalten

Seit 2015 erhebt der Bund die Arten- und Lebensraumvielfalt auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche und im Sömmerungsgebiet. Auswertungen dieser Erhebung ergeben, dass die Biodiversitätsbeiträge insgesamt eine positive Wirkung erzielen. Die Daten zeigen aber auch, dass die Vielfalt an Arten und Lebensräumen in tiefen Zonen deutlich niedriger ist als in den Bergregionen. Bei der Agrarpolitik sollten aus Sicht der EFK Ziele, die mit der Förderung der Biodiversität verbunden sind, klarer definiert werden. Sie sollten auch dem je nach Zone unterschiedlichen Handlungsdruck Rechnung tragen.

Um Direktzahlungen zu erhalten, müssen Landwirtinnen und Landwirte den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) erfüllen. Der ÖLN umfasst Anforderungen an eine umweltgerechte Bewirtschaftung. Dazu gehört, dass ein Teil der Fläche eines Betriebs als Biodiversitätsförderflächen bewirtschaftet wird. Dafür erhalten die Bewirtschaftenden die identischen Beiträge wie für weitere Biodiversitätsförderflächen, die sie darüber hinaus zusätzlich anlegen. Dies ist nicht effizient. Denn aufgrund des grossen Interesses, Direktzahlungen zu beziehen, würden die ÖLN-Anforderung auch ohne die Biodiversitätsbeiträge von den meisten Bauernbetrieben erfüllt. Die EFK schätzt das Effizienzsteigerungspotenzial auf rund 40 Millionen Franken. Damit könnten gezielt Anreize für eine höhere Qualität der Flächen oder für Regionen mit grösserem Handlungsbedarf gesetzt werden.

Bei den Vernetzungsbeiträgen ist die Effizienz gering

Verschiedene Kantone richten für fast sämtliche Biodiversitätsförderflächen auch einen Vernetzungsbeitrag aus. Damit findet zu wenig eine gezielte Förderung von Gebieten statt, die für die Biodiversität besonders bedeutend sind. Zudem nutzen nur einzelne Kantone Handlungsspielraum, um ihre Beiträge zu differenzieren; in der Regel werden die maximal möglichen Beträge ausgerichtet. Mit den bestehenden Erhebungen ist es zudem nicht möglich zu beurteilen, welche Wirkungen die Vernetzungsbeiträge in den einzelnen Kantonen erzielen.

Die Vernetzungsbeiträge werden zusammen mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen ab 2028 in eine neue Direktzahlungsart, den Beiträgen für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität, überführt. Das BLW muss diese Neuausrichtung nutzen, um die Effizienz und Wirksamkeit der Subventionen für den Erhalt und die Förderung der Biodiversität stärker sicherzustellen.

VERIFICA

Verifica dei contributi per la biodiversità nell'agricoltura

Ufficio federale dell'agricoltura

L'ESSENZIALE IN BREVE

La Confederazione versa ogni anno circa 450 milioni di franchi con l'obiettivo di preservare e promuovere la biodiversità nell'agricoltura. Questi contributi per la biodiversità fanno parte dei pagamenti diretti e comprendono due tipi di contributi: in primo luogo, gli agricoltori ricevono contributi per la qualità se rispettano determinati requisiti, ad esempio la data di sfalcio, o se sulla superficie è presente una certa diversità delle specie. In secondo luogo, vengono versati contributi per l'interconnessione: nell'ambito di progetti i Cantoni definiscono misure mirate per promuovere specie importanti e migliorare il collegamento tra le superfici. I contributi per la qualità sono interamente finanziati dalla Confederazione. I Cantoni partecipano all'interconnessione con un contributo pari al 10 per cento. L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) esercita l'alta vigilanza.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica della redditività dei contributi per la biodiversità. L'attenzione si è concentrata sull'impiego economico dei mezzi finanziari. Secondo i rilevamenti della Confederazione, i vari tipi di contributi per la biodiversità hanno complessivamente un impatto positivo sulla diversità delle specie. Tuttavia, in diversi settori i mezzi non sono impiegati in modo efficiente. Il Parlamento ha respinto molteplici sforzi dell'UFAG volti a rafforzare l'efficacia delle superfici per la promozione della biodiversità, ad esempio mediante una maggiore consulenza o misure mirate nella regione campicola.

Non sono necessari sussidi per rispettare le esigenze

Dal 2015 la Confederazione rileva la diversità delle specie e degli habitat sulla superficie agricola utile e nella regione d'estivazione. Dalle valutazioni del rilevamento emerge che i contributi per la biodiversità hanno nel complesso un impatto positivo. Tuttavia, i dati indicano anche che la diversità delle specie e degli habitat è nettamente inferiore nelle zone di bassa quota rispetto alle regioni di montagna. Secondo il CDF, nell'ambito della politica agricola gli obiettivi legati alla promozione della biodiversità dovrebbero essere definiti più chiaramente. Inoltre, dovrebbero tenere conto delle diverse esigenze di intervento a seconda della zona.

Per ricevere i pagamenti diretti, gli agricoltori devono fornire la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER). Questa prova comprende esigenze relative a una gestione rispettosa dell'ambiente, tra cui la gestione di una parte della superficie di un'azienda come superficie per la promozione della biodiversità. Per tali superfici i gestori ricevono gli stessi contributi previsti per eventuali ulteriori superfici per la promozione della biodiversità che decidono di coltivare. Questa procedura non è efficiente. Infatti, dato il grande interesse a ricevere i pagamenti diretti, la maggior parte delle aziende agricole soddisferebbe i requisiti della PER anche senza contributi per la biodiversità. Il CDF stima un potenziale di incremento dell'efficienza pari a circa 40 milioni di franchi. Ciò consentirebbe di creare incentivi mirati per migliorare la qualità delle superfici o per sostenere le regioni che necessitano di maggiori interventi.

I contributi per l'interconnessione sono poco efficienti

Diversi Cantoni versano un contributo per l'interconnessione per quasi tutte le superfici per la promozione della biodiversità. Di conseguenza, la promozione mirata delle regioni particolarmente importanti per la biodiversità risulta insufficiente. Inoltre, solo alcuni Cantoni sfruttano il margine di manovra per differenziare i propri contributi; di norma vengono versati gli importi massimi. I rilevamenti attuali non consentono di valutare l'impatto dei contributi per l'interconnessione nei singoli Cantoni. A partire dal 2028, i contributi per l'interconnessione saranno trasferiti, insieme ai contributi per la qualità del paesaggio, in un nuovo tipo di pagamento diretto: i contributi per la biodiversità regionale e la qualità del paesaggio. L'UFAG deve sfruttare questo riorientamento al fine di garantire una maggiore efficienza ed efficacia dei sussidi volti a preservare e promuovere la biodiversità.

Audit of biodiversity contributions in agriculture

Federal Office for Agriculture

KEY FACTS

The Confederation pays around CHF 450 million annually with the aim of preserving and promoting biodiversity in agriculture. Firstly, farmers receive quality contributions if they comply with certain requirements, such as the time of cutting grass or if there is a certain amount of biodiversity on their land. Secondly, there are networking contributions: the cantons define measures in projects to specifically promote important species and to improve connectivity between the areas. The Confederation fully funds the quality contributions and the cantons contribute 10% of the funding for networking. The Federal Office for Agriculture (FOAG) exercises overall supervision.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a performance audit of the biodiversity contributions. It focussed on the economic use of financial resources. According to federal surveys, the various types of biodiversity contributions have an overall positive effect on biodiversity. However, the use of funds is not efficient in various areas. Various efforts by the FOAG to increase the effectiveness of biodiversity promotion areas, for example by providing more advice or targeted measures in arable areas, failed in Parliament.

No subsidies are needed to meet requirements

Since 2015, the Confederation has been surveying the diversity of species and habitats on agricultural land and in summering areas. Analyses of this survey show that the biodiversity contributions have a positive effect overall. However, the data also shows that the diversity of species and habitats is significantly lower in low-lying areas than in mountainous regions. In the SFAO's view, agricultural policy objectives related to the promotion of biodiversity should be defined more clearly. They should also take account of the different levels of pressure to act depending on the zone.

In order to receive direct payments, farmers must fulfil the proof of ecological performance (PEP). The PEP includes requirements regarding environmentally friendly farming. This includes a portion of the farm's land being managed as biodiversity promotion areas. In return, the farmers receive the same contributions as for other biodiversity promotion areas that they also maintain – this is inefficient. Due to the great interest in receiving direct payments, most farms would fulfil the PEP requirements even without the biodiversity contributions. The SFAO estimates the potential for efficiency gains at around CHF 40 million. This could be used to provide targeted incentives for higher quality land or for regions with a greater need for action.

Networking contributions are not very efficient

Various cantons also pay a networking contribution for almost all biodiversity promotion programmes. This means that there is too little targeted support for areas that are particularly important for biodiversity. In addition, only a few cantons use their room for manoeuvre to vary their contributions; as a rule, the maximum possible amounts are paid out. With the existing surveys, it is also not possible to assess the impact of the networking contributions in the individual cantons. Together with the landscape quality contributions, the networking contributions will be transferred to a new direct payment type, the contributions for regional biodiversity and landscape quality, from 2028. The FOAG must make use of this reorganisation to better ensure the efficiency and effectiveness of subsidies for the conservation and promotion of biodiversity.



PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE

Avec un volume annuel de quelque 450 millions de francs, les contributions à la biodiversité représentent environ un sixième, c'est-à-dire une part non négligeable, des paiements directs. L'évaluation des contributions à la biodiversité de 2019 et le programme de monitoring ALL-EMA démontrent l'efficacité des contributions à la biodiversité, tout en identifiant certaines possibilités d'amélioration. Par exemple, il existe un besoin de surfaces supplémentaires présentant une qualité écologique élevée.

Le contrôle de rentabilité du CDF complète les résultats précédents par une analyse de l'efficacité des moyens engagés. Pour l'OFAG, il est primordial d'utiliser ces contributions de manière efficace et économique. Diverses propositions visant à améliorer l'efficacité et l'économicité des contributions ont été discutées dans le cadre de la politique agricole 2022+ et de l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides ».

Le Parlement a rejeté deux propositions importantes de développement des contributions à la biodiversité : la promotion de la biodiversité dans les grandes cultures et le renforcement de la vulgarisation dans ce domaine. Par contre, il a soutenu le regroupement des contributions pour la mise en réseau et des contributions à la qualité du paysage en une nouvelle contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage (CBrP). La contribution BrP vise à simplifier les instruments par rapport à la situation actuelle en uniformisant et en réduisant les exigences administratives. Parallèlement, les cantons tireront parti de ce regroupement pour améliorer l'efficacité et l'impact de cet instrument. Les travaux de planification du nouveau système de contribution sont en cours au niveau tant fédéral que cantonal. Ainsi qu'il ressort des prises de position de l'OFAG sur les recommandations du CDF, les considérations de rentabilité ont déjà été prises en compte lors de l'élaboration des dispositions de l'ordonnance et de la directive. L'OFAG tiendra également compte de ces aspects pour les futures autorisations et mises en œuvre de projets.

En plus des contribution BrP, les contributions à la biodiversité – les actuelles contributions à la qualité – seront développées, notamment dans le cadre de la politique agricole 2030+. Elles contribueront de manière substantielle à deux objectifs de la politique agricole 2030+, à savoir la réduction de la charge administrative et la réduction de l'empreinte écologique de la production agricole. Ici aussi, on tiendra compte de manière appropriée de l'aspect important qu'est la rentabilité.

L'OFAG remercie le CDF pour sa bonne collaboration et pour son rapport, qui montre clairement la nécessité d'agir.



PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT

L'OFEV renonce à prendre position de façon générale.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

L'agriculture crée des conditions propices à une grande variété de plantes et d'animaux. Cette biodiversité garantit différents services écosystémiques essentiels à l'agriculture, tels que la pollinisation, le maintien de la fertilité du sol ou la régulation naturelle des ravageurs. Les agriculteurs, dont la gestion des surfaces cultivées peut avoir un impact négatif sur la biodiversité, ont par conséquent un rôle à jouer dans sa préservation et son développement. C'est ce qui ressort notamment des objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) que l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a formulés en 2008 en collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Les contributions à la biodiversité dans l'agriculture ont pour but de promouvoir et de préserver la diversité des espèces et des habitats naturels dans les régions agricoles. Elles font partie des paiements directs et sont définies à l'art. 73 de la loi sur l'agriculture (LAg, RS 910.1). En 2023, la Confédération leur a consacré quelque 450 millions de francs. Elles relèvent par ailleurs de la responsabilité de l'OFAG.

Une évaluation publiée en 2019 sur mandat de l'OFAG avait conclu que les contributions à la biodiversité produisent « des effets non dépourvus de carences ». Parmi les carences recensées figuraient notamment la pénurie de surfaces de haute qualité, le choix de surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) en partie inadaptées et le nombre insuffisant de SPB dans certaines régions (notamment les régions de grandes cultures). Dans le cadre de la politique agricole à partir 2022 (PA22+), le Conseil fédéral avait proposé différentes mesures visant à améliorer l'efficacité des contributions à la biodiversité, notamment le renforcement du conseil en matière de biodiversité aux exploitants ou la promotion des SPB dans les régions de grandes cultures. En 2021, le Parlement a décidé de suspendre l'examen de la PA22+. Il l'a repris ultérieurement et a fini par adopter certains éléments du projet.

Quoi qu'il en soit, les contributions à la biodiversité continuent de poser un certain nombre de difficultés. Au vu de la situation et des montants en jeu, le CDF a décidé de les soumettre à un audit de rentabilité.

1.2 Objectif et questions de l'audit

Il s'agit de déterminer si, sous leur forme actuelle, les contributions à la biodiversité sont appropriées au but poursuivi, en prêtant une attention particulière aux effets d'aubaine et en tenant compte du potentiel de simplification. L'audit de rentabilité est focalisé sur les questions d'efficacité et sur le bon emploi des ressources.

Il répond aux questions suivantes :

1. La forme actuelle des contributions à la biodiversité dans l'agriculture garantit-elle dans une mesure suffisante l'emploi efficace et économique des ressources financières ?
2. La surveillance et le pilotage que l'OFAG exerce sur les contributions à la biodiversité sont-ils appropriés pour garantir l'emploi efficace et économique des ressources ?

La question 2 porte sur les mesures préventives prises par l'OFAG en vue de l'emploi efficace des contributions à la biodiversité. L'audit ne traite pas des activités de contrôle, auxquelles le CDF a du reste consacré un rapport en 2023¹. Il ne livre donc pas d'appréciation générale de la surveillance, le champ de compétence de l'OFAG en la matière englobant l'ensemble des paiements directs.

1.3 Étendue de l'audit et principes appliqués

L'audit de rentabilité a été mené du 19 juin au 20 novembre 2024 par Marius Féraud (responsable de révision), Karin Berger, François Donini et Orlando Willig (stagiaire de haute école). Il a été conduit sous

¹ Rapport d'audit 21325 du CDF « Transformation numérique : Audit des contrôles des paiements directs dans l'agriculture », consultable à l'adresse www.efk.admin.ch

la responsabilité de Beat Stamm. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements postérieurs à l'audit. L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance (International Standards of Supreme Audit Institutions)².

Les auditeurs ont appliqué différentes méthodes :

- analyse de documents, y compris des études antérieures ;
- analyse de données : évaluation des informations relatives aux contributions à la biodiversité issues du système d'information sur la politique agricole (SIPA) de l'OFAG. Ces analyses portent essentiellement sur l'année 2023 ;
- entretiens au niveau de la Confédération (OFAG, OFEV, Agroscope), avec des représentants d'organes intercantonaux (Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux, Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage) et d'autres parties prenantes (Union suisse des paysans, spécialistes de l'écologie et de l'économie). Un atelier a par ailleurs eu lieu avec quatre experts représentant le Centre de compétence infrastructure écologique, la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires et la Fondation Pro Terra Engiadina (anciennement Station ornithologique suisse) ;
- études de cas menées dans trois cantons (Zurich, Berne et Neuchâtel) et comprenant des analyses de documents, des entretiens avec des représentants cantonaux de différents domaines (exécution des paiements directs et protection de la nature et des paysages) et deux visites d'exploitation par canton. Les exploitations visitées correspondaient à différentes zones agricoles (plaine, collines, montagne) et différents types d'activités (grandes cultures, économie laitière, élevage de vaches-mères). Les cantons ont été sélectionnés de manière à ce que soient représentés les différents types de zone agricole, des formes d'organisation différentes s'agissant des projets de mise en réseau et les différentes régions linguistiques.

1.4 Documentation et entretiens

L'OFAG a obligeamment fourni au CDF toutes les informations nécessaires. Les documents (et l'infrastructure) requis ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 13 février 2025. Les personnes suivantes y ont participé : pour l'OFAG, le directeur, le responsable de l'unité de direction Paiements directs et développement rural, le responsable du secteur Paiements directs – Bases, le responsable du secteur Paiements directs – Programmes et sa suppléante ; pour le CDF, le superviseur, le responsable de mandat, le responsable de révision et un membre de l'équipe de révision.

Le CDF remercie ses interlocuteurs pour leur coopération et rappelle qu'il appartient aux directions d'office de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

² ISSAI-300-FR (intosai.org)

2 PROMOTION DE LA BIODIVERSITÉ DANS L'AGRICULTURE

Prestations écologiques requises

En Suisse, plus de 40 000 exploitations perçoivent des paiements directs, qui comprennent différents types de contributions : par exemple au paysage cultivé, au système de production, à la sécurité de l'approvisionnement, à la qualité du paysage ou à la biodiversité. Pour en bénéficier, les exploitations doivent notamment fournir les prestations écologiques requises (PER) définies dans la LAgr, à savoir entre autres une détention des animaux conforme aux besoins de l'espèce, un bilan de fumure équilibré et une part équitable de SPB. L'ordonnance sur les paiements directs (OPD ; RS 910.13) précise que cette part doit représenter au moins 7 % de la surface agricole utile, ou 3,5 % de la surface agricole affectée aux cultures spéciales³.

Contributions pour la qualité et pour la mise en réseau

Les contributions à la biodiversité (figure 1) recouvrent les contributions pour la qualité et les contributions pour la mise en réseau. Les contributions pour la qualité s'échelonnent sur deux niveaux : le niveau de qualité I (Q I) porte sur les exigences en matière d'exploitation ; le niveau de qualité II (Q II) suppose l'atteinte par une surface d'un certain degré de qualité. Les contributions pour la mise en réseau visent quant à elles l'aménagement de SPB dans des zones déterminantes pour la biodiversité. Le but est d'améliorer les connexions entre les surfaces et de garantir les échanges entre espèces et entre biotopes. La réalisation passe par des projets cantonaux, régionaux ou communaux. Les cantons élaborent en la matière des directives fondées sur les prescriptions de l'OPD, qui sont soumises à l'approbation de l'OFAG. Un projet de mise en réseau s'étend généralement sur huit ans.

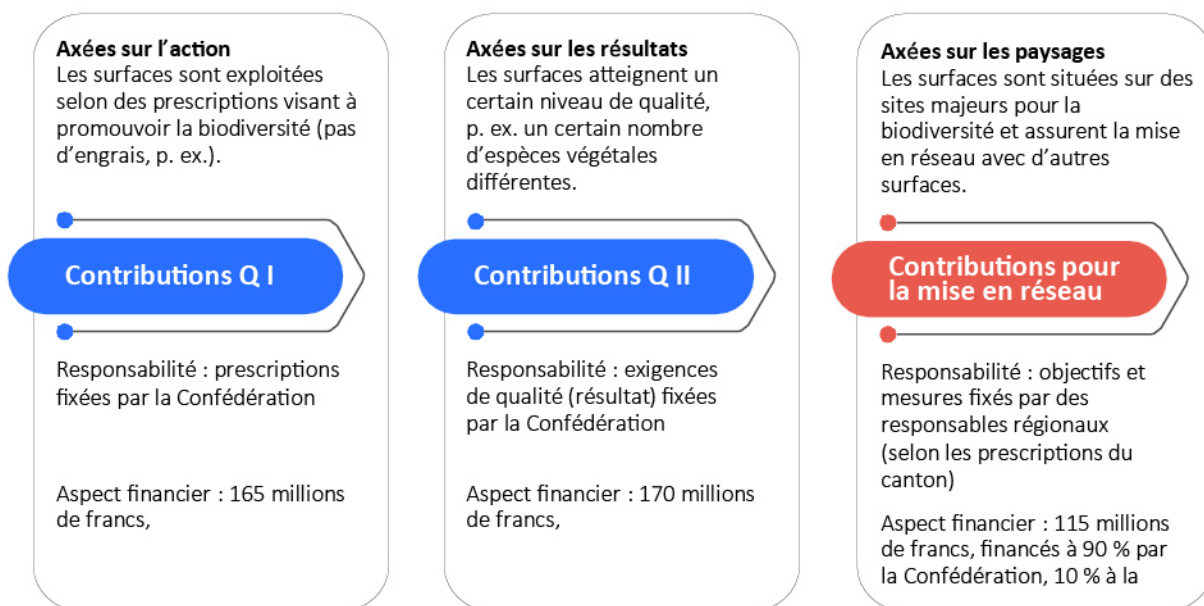


Figure 1 : aperçu des différents types de contributions à la biodiversité dans l'agriculture. Schéma établi par le CDF.

³ Par cultures spéciales, on entend la vigne, le houblon, les cultures fruitières, les petits fruits, les légumes (hormis les légumes de conserve), le tabac, les plantes médicinales et aromatiques ainsi que les champignons (art. 15 de l'ordonnance sur la terminologie agricole ; RS 910.91).

Encadré : fusion des contributions pour la mise en réseau et des contributions à la qualité du paysage à partir de 2028

Le Parlement a créé en 2023 les bases légales d'un nouveau type de paiement direct : la contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage, destinée à remplacer, à partir de 2028, les actuelles contributions pour la mise en réseau et à la qualité du paysage. Ce faisant, la Confédération entend soutenir notamment la mise en réseau des SPB et l'application de mesures supplémentaires de promotion de la biodiversité.

Différents types de SPB

L'OPD définit différents types de SPB (énoncés à l'annexe 4 OPD) : sur herbages (p. ex. prairies extensives, pâturages extensifs, pâturages boisés, prairies riveraines), sur terres assolées (p. ex. jachères florales, bandes culturales extensives), arbres, haies, surfaces viticoles, surfaces situées en région d'estivage, etc. Dans le cadre des projets de mise en réseau, la Confédération soutient aussi des mesures spécifiques à certaines régions. C'est alors le canton qui fixe les exigences, et l'OFAG les approuve.

Le montant de la contribution dépend de la nature de celle-ci (qualité ou mise en réseau), du type de SPB et de la zone agricole. Les différents types de contribution sont cumulables (tableau 1) : les surfaces qui satisfont aux exigences du niveau Q II doivent satisfaire à celles du niveau Q I et font donc l'objet de contributions correspondantes. Les contributions pour la mise en réseau peuvent s'y ajouter (quel que soit le niveau de qualité). Le montant maximal des contributions accordées pour une surface correspond par conséquent à la somme des différentes aides perçues. Certains types de SPB présentent des particularités : par exemple, le niveau Q II n'existe pas pour les SPB sur terres assolées, et les parcelles viticoles Q I ne donnent droit à aucune contribution, en revanche elles peuvent être prises en compte pour les PER.

Type de SPB	Q I (par ha)	Q II (par ha)	Mise en réseau (max. par ha)	Contribution maximale (par ha)
Prairie extensive				
Zone de plaine	780	1920	1000	3700
Zone des collines	560	1840	1000	3400
Zones de montagne I et II	300	1700	1000	3000
Jachère florale (zones de plaine et des collines uniquement)	3800	–	1000	4800
Arbres fruitiers haute-tige (par arbre)	13,50	31,50	5	50

Tableau 1 : exemples de contributions en francs pour trois types de SPB très répandus. Source : OPD

Importance des contributions à la biodiversité pour les exploitations

Agroscope a calculé pour le CDF, à partir des données comptables d'un échantillon représentatif d'exploitations, le rapport entre les contributions à la biodiversité et les revenus agricoles. Le poids des contributions est nettement plus significatif en région de montagne qu'en région de plaine ou de collines (figure 2).

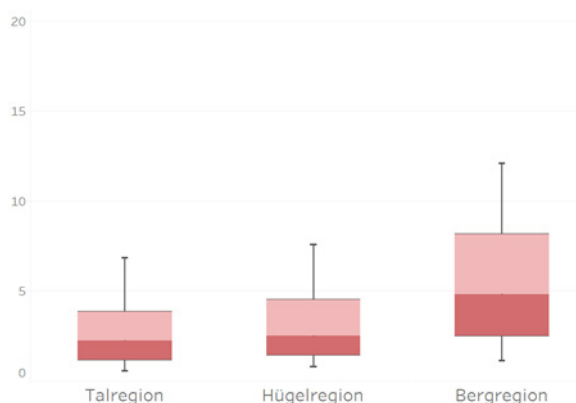


Figure 2 : part des contributions à la biodiversité dans le produit des exploitations agricoles en 2022, selon la région. Calcul : Agroscope.
Source : Dépouillement centralisé des données comptables, Échantillon Situation du revenu, SIPA.

Dans l'absolu, les contributions moyennes à la biodiversité versées aux exploitations ont été plus élevées en 2022 en région de plaine et de montagne (respectivement 11 700 et 12 400 francs) qu'en région de collines (9200 francs). Si leur part est supérieure en région de montagne, c'est que le produit des exploitations y est globalement plus faible et que les contributions par exploitation y sont plus élevées dans l'absolu qu'en région de collines.

3 LES CONTRIBUTIONS POUR LA QUALITÉ

3.1 Manque de précision des objectifs des contributions à la biodiversité

Sur la base du droit en vigueur, l'OFAG et l'OFEV ont publié en 2008, pour différents domaines, des OEA. L'agriculture doit contribuer de manière substantielle à la préservation et à la promotion de la biodiversité. Les OEA de 2008 étaient dépourvus de toute quantification en matière de biodiversité. Cette lacune a été comblée dans l'« Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture » (OPAL) développée en 2013⁴, où des experts ont estimé le pourcentage de surfaces de haute qualité écologique (« qualité OEA ») à atteindre dans les zones agricoles et dans différentes régions. Ce document n'est pas contraignant du point de vue juridique. La Conception « Paysage suisse »⁵ approuvée par le Conseil fédéral définit des objectifs de qualité paysagère contraignants pour les autorités. S'agissant de l'agriculture, elle fixe notamment une proportion de surfaces écologiques de grande valeur à atteindre.

Le programme de monitoring « Arten und Lebensräume Landwirtschaft – Espèces et milieux agricoles » (ALL-EMA) dresse le relevé de l'état actuel et de l'évolution de la biodiversité dans le paysage agricole suisse. Différents indicateurs permettent d'examiner la biodiversité sous des angles variés tels que celui des zones agricoles, des grandes régions ou des effets des SPB (selon le type de contribution ou le type de SPB). L'OFEV et l'OFAG financent le programme et Agroscope est responsable de son exécution. Un premier cycle de relevés a eu lieu de 2015 à 2019. Le second s'est achevé fin 2024.

ALL-EMA a révélé que la diversité des milieux et des espèces était moindre dans les zones agricoles des plaines qu'en altitude⁶. Le rapport évoque un déficit marqué dans les zones basses. Dans les vallées, mais aussi dans d'autres zones (hors zones d'estivage), la proportion de surfaces de haute qualité écologique est nettement inférieure aux objectifs fixés dans l'OPAL et dans la conception « Paysage suisse ». Cela dit, les objectifs d'ALL-EMA et ceux de l'OPAL ne reposent pas sur la même méthodologie, la mesure du degré d'atteinte n'est donc pas pertinente.

Le rapport ALL-EMA constate que l'écart de biodiversité entre les SPB et les surfaces de référence (non-SPB) diminue au fur et à mesure que l'altitude augmente, ce qui souligne l'importance des SPB dans les plaines.

Le développement de la politique agricole est déterminé par des réformes successives, qui comprennent notamment des objectifs en matière de biodiversité.

- La politique agricole 2011 visait l'aménagement de 65 000 hectares de SPB (appelées alors surfaces de compensation écologique) en plaine.
- La politique agricole 2014-17 maintenait cet objectif, qui était alors en passe d'être atteint, en y intégrant des critères chiffrés (50 % de SPB en réseau et 40 % de SPB de qualité).
- Le message relatif à la PA22+ (suspendue entre-temps) se référait à ALL-EMA et fixait comme objectif un accroissement de la biodiversité dans les SPB et une évolution stable sur le reste de la surface agricole.

L'évaluation des contributions à la biodiversité menée en 2019 contenait une recommandation sur les objectifs. Elle suggérait notamment de fixer dans les réformes successives des objectifs intermédiaires ambitieux inspirés des OEA.

⁴ Agroscope (2013). Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture : Domaine espèces cibles et caractéristiques, milieux naturels (OPAL). Sur mandat de l'OFAG et de l'OFEV

⁵ OFEV 2020 : Conception « Paysage suisse ». Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération. OFEV, Berne

⁶ Meier, Eliane et al. (2021). Zustand der Biodiversität in der Schweizer Agrarlandschaft. Zustandsbericht ALL-EMA 2015–2019. Agroscope (pas de version française)

Encadré : train de mesures pour la biodiversité dans la PA22+

Dans le message relatif à la PA22+, le Conseil fédéral proposait différentes mesures concernant les contributions à la biodiversité dans le but de corriger des faiblesses détectées notamment lors de l'évaluation de 2019. Il prévoyait entre autres une part minimale de 3,5 % de SPB sur les terres assolées, dont il s'agissait de combler le déficit, et un soutien financier pour le conseil aux exploitants et pour les prestations supplémentaires en faveur de la biodiversité. Après la suspension de la PA22+, le Conseil fédéral a repris la proposition concernant la part minimale de SPB sur les terres assolées dans le cadre des PER dans ses décisions relatives à l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation de pesticides », mais le Parlement a ensuite levé cette exigence.

APPRÉCIATION

Il faudrait prendre en considération la nécessité d'agir dans les différentes zones agricoles en formulant des objectifs concrets. Les différentes réformes entreprises jusqu'ici ne l'ont pas fait suffisamment, surtout la PA22+. Certaines (la politique agricole 14-17, p. ex.) ont fixé des objectifs spécifiques pour la zone de plaine. Depuis lors, ALL-EMA a fourni des bases plus pertinentes pour remettre la qualité des surfaces au centre du jeu. Définir des objectifs clairs contribue à optimiser l'emploi des ressources et à renforcer la transparence concernant les déficits et les progrès. Les objectifs doivent s'aligner sur les grandes orientations (OEA, conception « Paysage Suisse ») et mettre l'accent sur les carences les plus marquées, notamment la zone de plaine selon ALL-EMA. Il faut tenir compte du fait que plusieurs des mesures qui visaient à améliorer l'efficacité des contributions à la biodiversité n'ont pas abouti ces dernières années. Les éventuelles conséquences pour la situation des exploitations en matière de rendement et de revenu (voir le ch. 2) devraient être examinées sous une autre rubrique des paiements directs.

RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à l'OFAG de proposer dans le cadre de la politique agricole 30+ des objectifs dotés d'indicateurs mesurables, qui tiennent compte de la variété des actions requises par la biodiversité dans les différentes zones agricoles. Ces objectifs devront guider le développement futur des instruments de promotion de la biodiversité.

PRISE DE POSITION DE L'OFAG

La recommandation est acceptée.

La mise en œuvre de cette recommandation est déjà en cours. Dans le cadre de la PA 30+, un bilan intermédiaire sera établi sur la réalisation des objectifs jusqu'à présent. Celui-ci analysera les mesures à prendre en relation avec les différents objectifs de l'initiative parlementaire 19.475, de la Stratégie pour le développement durable 2030 et de la Projection 2050. Le bilan intermédiaire sera mis en consultation en 2026.

3.2 Des contributions pour la qualité globalement cohérentes

Au cours des dix dernières années, on constate pour différents types de SPB une augmentation des contributions Q II. Alors que la contribution Q I pour les prairies extensives est tombée de 1500 à 780 francs par hectare, la contribution Q II est passée de 1500 à 1920 francs. Certaines surfaces n'ont pas besoin de satisfaire à des exigences supplémentaires pour passer de Q I à Q II, mais les contributions peuvent inciter les exploitants à viser ou à maintenir une meilleure qualité à long terme des SPB (résultats des études de cas réalisées par le CDF).

L'OFAG a commandé en 2016 une étude⁷ afin de déterminer pour différents types de SPB (prairies extensives et jachères florales, notamment) l'adéquation entre les contributions et les coûts de revient des exploitants. Cette étude conclut que les contributions n'entraînent ni avantage ni désavantage économique marqué. Elle souligne cependant la très grande hétérogénéité des coûts de revient d'une exploitation à l'autre, due notamment aux différences de conditions de production et de structures d'exploitation. En d'autres termes : les contributions sont rentables pour une partie des exploitants, c'est-à-dire qu'elles rapportent plus qu'une autre forme d'exploitation. Les contributions pour les jachères florales et les contributions Q II sont par exemple plus rentables que les contributions Q I pour les prairies extensives.

Le CDF s'est appuyé sur les chiffres du SIPA pour analyser entre autres la répartition des contributions pour les bandes culturales extensives. Ce type de SPB capte environ 3 millions de francs. Certaines exploitations touchent des subventions très élevées, de 50 000 à 100 000 francs pour 6 d'entre elles, et même de plus de 100 000 francs pour 2 d'entre elles. Il en résulte une répartition inéquitable puisque 20 % environ des exploitations pratiquant les bandes culturales extensives touchent 70 % des contributions.

La réalisation des SPB est influencée par différents facteurs, dont le montant des contributions mais aussi la formation, les connaissances et l'état d'esprit des exploitants. C'est peut-être ce qui explique la faible popularité des SPB sur terres assolées, par exemple, malgré des contributions en partie substantielles et une bonne rentabilité.

Les experts interrogés jugent les différents types de SPB globalement judicieux pour promouvoir la biodiversité. Il émettent des réserves pour certains d'entre eux en raison d'un risque d'effet d'aubaine, par exemple pour les prairies riveraines, au motif que l'exploitation extensive de l'espace réservé aux eaux est déjà réglée dans la législation sur la protection des eaux et ne fait l'objet d'aucune exigence supplémentaire. Ce type de SPB ne revêt qu'une faible importance financière à ce jour (environ 200 000 francs en 2023). Il n'existe pas de contributions pour la SPB surfaces viticoles présentant une biodiversité naturelle en Q I. Ces surfaces peuvent cependant entrer en ligne de compte pour les PER. Selon certaines estimations, les prescriptions du niveau Q I correspondent généralement à une exploitation « normale » et ne produisent donc pas d'effets supplémentaires.

Encadré : le type de SPB « céréales en lignes de semis espacés »

Le Conseil fédéral avait introduit le type de SPB « céréales en lignes de semis espacés » dans l'OPD comme mesure d'accompagnement de l'exigence des 3,5 % de SPB sur les terres assolées, qui devait être mise en place au niveau national dans le cadre des PER. Ce type ne devait toutefois pas excéder la moitié de ces 3,5 %. Le Parlement ayant décidé de supprimer l'exigence en question, le Conseil fédéral a décidé à son tour de supprimer ce type de SPB pour le début janvier 2025. Les cantons peuvent désormais, comme c'était le cas avant 2022, intégrer les céréales en lignes de semis espacés comme SPB spécifique à leur région dans le cadre de la mise en réseau. Les experts quant à eux ne sont pas convaincus de l'efficacité de cette SPB.

⁷ Huber R., Meier B., Mack G., Flury C., von Grünigen S. 2016. Kosten der Erbringung ökologischer und landschaftspflegerischer Leistungen. Rapport établi sur mandat de l'OFAG. econcept AG, Flury&Giuliani GmbH et Agroscope, Zurich et Ettenhausen

Le montant des contributions est adéquat lorsqu'il déclenche le comportement souhaité en restant suffisamment modeste pour que les exploitations ne soient pas démesurément favorisées. La situation zone par zone (voir le ch. 3.1) montre qu'un abaissement substantiel de ce montant risque de creuser les déficits. Compte tenu de ces éléments, les montants en vigueur sont globalement appropriés. Les incitations plus fortes visant à augmenter la qualité méritent d'être approuvées. Il faut cependant que d'autres facteurs tels que la formation et le conseil jouent un rôle important pour améliorer l'efficacité des contributions.

Les contributions à la biodiversité sont accordées sous forme de forfait. Leur montant n'est influencé par aucun facteur individuel lié à l'exploitation ou aux exploitants. On peut le vérifier pour plus de 40 000 exploitations (charge administrative). Il arrive toutefois que certaines exploitations profitent exagérément du système. Dans ces cas-là, la subvention n'est pas efficace car il est possible d'obtenir le changement de comportement recherché avec des montants moins importants. Une exploitation qui touche des montants très élevés peut dénoter une faible efficacité. Ce phénomène est un effet inévitable des forfaits (voir l'exemple des bandes culturales extensives), mais lorsqu'il s'érige en tendance, l'OFAG doit intervenir.

Les différents types de SPB améliorent la biodiversité et les contributions sont nécessaires aux modes d'exploitation correspondants, c'est indiscutable. Le CDF ne dispose d'aucun élément permettant de remettre en cause l'efficacité des types de SPB et renonce par conséquent à formuler une recommandation à cet égard.

3.3 Inefficacité de certaines subventions

Les contributions à la biodiversité sont des aides financières au sens la loi sur les subventions (RS 616.1). Une aide financière est accordée aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. La tâche doit être menée à bien au moindre coût. Le montant de l'aide est fonction de l'intérêt des allocataires à sa réalisation.

Les PER (voir le ch. 2) sont l'une des conditions à remplir pour obtenir des paiements directs. Les exploitants perçoivent pour les surfaces dont ils ont besoin pour fournir les PER les mêmes contributions à la biodiversité que pour les SPB qu'ils exploitent en plus. Dans la grande majorité des cas, l'attrait des paiements directs est suffisant pour aménager les SPB nécessaires aux PER. Les PER sont aussi une condition à remplir pour accéder à certains labels (IP-Suisse, p. ex). Cela incite les exploitations dont les revenus agricoles ne dépendent que pour une faible part des paiements directs à fournir les PER.

Parmi les exigences en matière de PER, la part imposée de SPB constitue une exception. C'est en effet la seule exigence qui soit subventionnée.

Le CDF a estimé, à partir des chiffres du SIPA, le montant des contributions Q I qui sont actuellement versées au titre des PER⁸. Il arrive à près de 40 millions de francs pour 2023, ce qui représente environ un quart des dépenses Q I et à peine 10 % des contributions totales à la biodiversité. Le calcul ne tient pas compte des contributions Q II ni des contributions pour la mise en réseau car les exigences minimales relatives aux PER se rapportent uniquement aux surfaces du niveau Q I.

⁸ Pour chaque exploitation, le CDF a calculé la somme des montants destinés aux surfaces Q I en fonction de la part minimale pertinente pour les PER (généralement 7 %, moins pour les exploitations qui présentent des cultures spéciales). Les montants ont été classés par ordre de grandeur. Les plus faibles ont été intégrés au calcul.

APPRÉCIATION

Qu'ils touchent ou non des contributions à la biodiversité, les exploitants devraient être suffisamment motivés pour fournir les PER, ne serait-ce que pour avoir accès aux différents types de paiements directs. Du point de vue de la rentabilité, il n'est donc pas efficace d'octroyer des contributions à la biodiversité pour les surfaces dévolues aux PER. Il s'agit d'un pur effet d'aubaine⁹ car l'aide financière n'est pas nécessaire pour obtenir le changement de comportement souhaité par rapport aux exigences minimales concernant les PER. Les ressources ainsi récupérées pourraient servir à inciter les exploitants à améliorer la qualité, ce qui renforcerait d'autant l'efficacité des contributions à la biodiversité.

Afin d'éviter la disparition de surfaces particulièrement précieuses, il faudrait exempter de cette règle certains types de SPB, en l'occurrence celles sur terres assolées, ce qui créerait une incitation supplémentaire en leur faveur, puisqu'elles peuvent être imputées aux PER sans perte financière. Ce changement devrait être facile à mettre en œuvre sur le plan administratif. La dissociation des contributions Q I et Q II qu'envisage actuellement l'OFAG (voir le ch. 3.4) n'entraînerait par rapport à aujourd'hui aucune perte pour les exploitations qui disposent d'au moins 7 % de surfaces Q II. Par contre, elle inciterait celles qui en ont moins de 7 % à en aménager davantage.

RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'OFAG de viser une modification des bases légales afin que les SPB nécessaires à la fourniture des PER ne donnent pas droit à des contributions à la biodiversité du niveau Q I.

PRISE DE POSITION DE L'OFAG

La recommandation est rejetée.

Les PER comprennent généralement des exigences concernant la production agricole qui vont au-delà du niveau des prescriptions légales. Ces exigences portent avant tout sur les externalités négatives dans les domaines de la protection de l'environnement contre les substances nocives et du bien-être des animaux. Il va donc de soi que la prévention des externalités négatives dans les PER n'est pas rémunérée additionnellement, en plus des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et des contributions au paysage cultivé. La disposition relative à la part minimale de 7 % de surfaces de promotion de la biodiversité concerne en revanche les externalités positives de la production agricole. Il s'agit de la seule exigence PER qui est liée à l'engagement dans un programme facultatif. L'octroi des contributions correspondantes du programme se justifie donc en termes de logique et, comme mentionné plus loin, d'exécution.

Les 7 % ne font pas référence à un socle fixe de prestations qui se distingue des prestations fournies en plus. Il serait ainsi difficile de déterminer quelles prestations (Q I) doivent être rémunérées et lesquelles non. Il en va de même pour les sanctions, pour lesquelles il faudrait fixer des dispositions différenciées. Cela complique fortement l'application des dispositions et contredit les objectifs de simplification du système des paiements directs.

Les contributions à la biodiversité visent à créer des incitations afin de réduire les déficits parfois importants qui existent aujourd'hui dans le domaine de la biodiversité. Grâce, entre autres, à la disposition PER sur les 7 %, les objectifs en matière de surface de l'OPAL ont été plus ou moins atteints. Il s'agit d'un objectif intermédiaire très important. Le programme de monitoring ALL-EMA a notamment montré qu'une proportion élevée de surfaces de promotion de la biodiversité au plan

⁹ On parle d'effet d'aubaine en matière de subventions lorsque tout ou partie du changement de comportement escompté se serait produit de toute façon, indépendamment de toute subvention.

du paysage se traduit par une biodiversité plus élevée et qu'il existe une corrélation négative entre une intensité d'exploitation élevée et la biodiversité au plan du paysage. Même si seulement une certaine proportion de surfaces Q I n'était plus rémunérée, la mise en œuvre de la recommandation entraînerait très probablement la suppression de SPB et donc une intensification de l'exploitation des surfaces. L'ampleur de cet effet est cependant difficilement mesurable.

3.4 Simplifications envisagées dans le cadre de la politique agricole 2030+

Dans un rapport interne, l'OFAG a examiné les moyens de simplifier les contributions à la biodiversité. Ce rapport fait partie de la réflexion en cours sur la simplification des paiements directs, qui est l'une des priorités de la politique agricole 2030+. Les approches focalisées sur les résultats (question des contributions Q II, p. ex.) font l'objet d'une attention particulière, contrairement aux approches focalisées sur l'objectif, qui sont actuellement mises à l'épreuve dans le projet pilote sur la promotion de la biodiversité auquel participent 29 exploitations du canton de Zurich. Ces exploitations s'engagent à prendre des mesures axées sur des objectifs individuels. L'OFAG y voit un certain potentiel tout en considérant qu'une exécution à grande échelle serait difficile à mettre en œuvre, le sujet étant très peu traité dans la littérature spécialisée.

Dans son rapport, l'OFAG prévoit des simplifications dans trois domaines :

- dissociation des contributions Q I et Q II pour les SPB sur herbages : selon le système actuel, les surfaces Q II touchent aussi les contributions Q I et doivent par conséquent satisfaire aux exigences des deux niveaux. Si la modification est adoptée, les exploitants en Q II seraient plus libres en ce qui concerne par exemple les dates de fauche et la fumure. L'OFAG suggère en outre l'instauration d'un niveau de qualité supplémentaire et la simplification des instructions concernant le niveau Q II ;
- regroupement de tous les types de SPB sur terres assolées en un seul type « Ackerblühfläche » (terres assolées fleuries).
- simplification des prescriptions relatives aux arbres fruitiers à haute-tige et aux haies.

Les études de cas menées dans les cantons et les entretiens réalisés n'ont pas révélé de potentiel de simplification supplémentaire. Les représentants des cantons insistent sur la nécessité d'une certaine constance, expliquant que les changements fréquents alourdissent la charge de travail non seulement des exploitants mais aussi des autorités. Ils ajoutent que les exploitants se sont habitués au système et orientent leurs stratégies en fonction. Ils précisent que les contributions à la biodiversité régionale et la qualité du paysage entraîneront déjà des changements lourds sur le plan de l'exécution. Certains experts appellent quant à eux à un durcissement des exigences, qu'ils voudraient plus précises, afin d'améliorer l'efficacité et de mieux cibler les objectifs.

APPRÉCIATION

L'OFAG a raison de s'intéresser au potentiel de simplification des contributions à la biodiversité, qui n'ont cessé de se développer depuis une trentaine d'années. Il s'agit là d'un projet ambitieux. Les modifications proposées ne bouleverseront pas le système. La dissociation des contributions Q II des exigences du niveau Q I est une bonne idée car on ne peut pas exiger en même temps le respect de prescriptions en matière d'exploitation et la focalisation sur les résultats. Le CDF approuve aussi l'examen du potentiel de simplification des dispositions, dont certaines sont très développées. Ces travaux devraient suivre le principe selon lequel une exigence n'a lieu d'être que s'il est possible de vérifier qu'elle est respectée.

4 LES CONTRIBUTIONS POUR LA MISE EN RÉSEAU

4.1 L'OFAG néglige les risques de rentabilité

Surveillance des contributions à la biodiversité

L'OFAG dispose d'un plan de surveillance qui recouvre tous les types de paiements directs. Selon ce plan, la surveillance s'effectue dans le respect des principes de régularité, de légalité, d'opportunité, d'efficacité et de rentabilité. Dans l'analyse des risques concernant les paiements directs, les domaines spécialisés Paiements directs – Bases et Paiements directs – Programmes de l'OFAG évaluent, pour chaque canton, la qualité de l'exécution. Parmi les critères figurent aussi les risques financiers (notamment l'ampleur des paiements directs) et le temps écoulé depuis le dernier examen de la surveillance.

À partir de l'analyse des risques, l'OFAG détermine les cantons et les sujets sur lesquels porteront les prochains examens. Les contributions à la biodiversité ne font pas l'objet d'un plan de surveillance ni d'une analyse des risques spécifiques. Depuis 2015, l'OFAG leur consacre chaque année de un à trois examens (sur les SPB en général, la mise en réseau, l'estivage). Il leur affecte, surveillance comprise, de 1,5 à 2 emplois à plein temps.

L'activité de surveillance consiste essentiellement à vérifier que les cantons respectent les dispositions légales relatives aux paiements directs.

Efficacité des projets de mise en réseau

L'OPD fixe les montants à hauteur desquels la Confédération prend en charge au maximum 90 % des contributions pour la mise en réseau. C'est le canton qui fixe les taux des contributions. Il peut prévoir des montants variables afin de favoriser, par exemple, les mesures particulièrement louables. Le CDF a calculé la proportion d'exploitations à laquelle chaque canton verse le plafond des contributions pour la mise en réseau prévues pour les types de SPB prairies extensives (plafond de 1000 francs par ha) et pâturages extensifs et pâturages boisés (plafond de 500 francs par ha) (figure 3). Ces deux types de SPB représentent les deux tiers environ des surfaces en réseau.

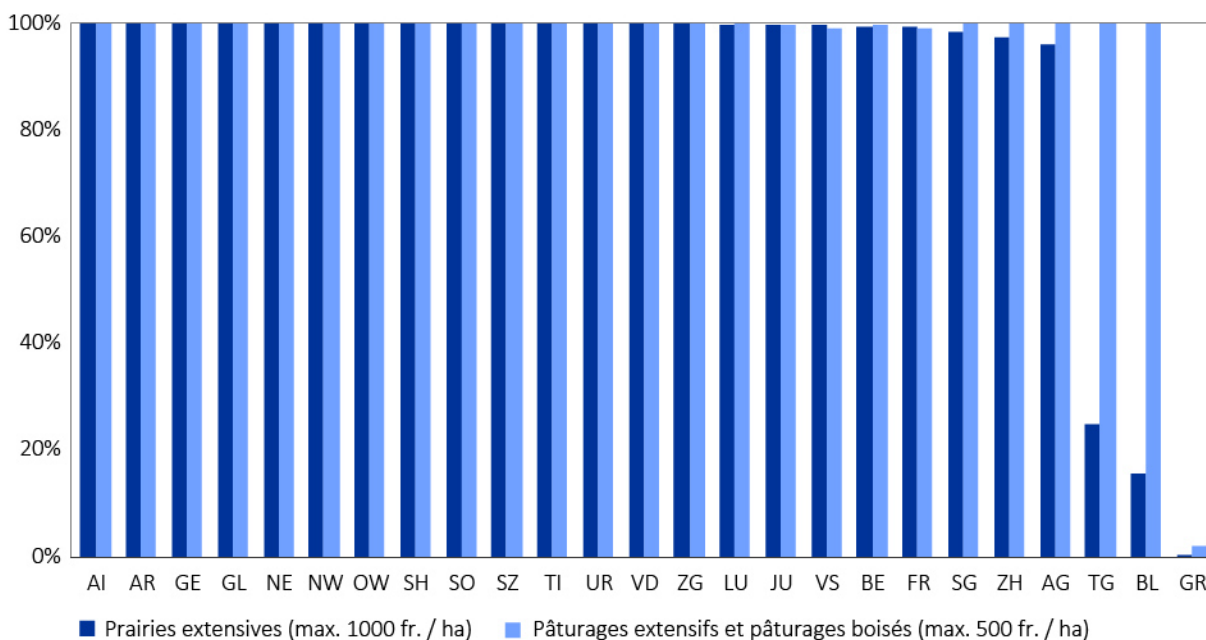


Figure 3 : proportion d'exploitations touchant le plafond des contributions pour la mise en réseau par hectare, canton par canton, en 2023. Calcul : CDF. Source : SIPA.

La proportion est nettement inférieure à 100 % pour les prairies extensives dans trois cantons seulement. Autrement dit, les cantons versent généralement le montant maximal. Cela accroît nettement l'attrait des mesures de mise en réseau du point de vue strictement financier : selon la zone, la contribution Q I pour une prairie extensive peut plus que doubler (zone de plaine), voire quadrupler (zone de montagne). Dans la catégorie des pâturages extensifs et des pâturages boisés, un seul canton est nettement au-dessous des 100 %.

La proportion des surfaces Q I donnant droit à des contributions pour la mise en réseau est en moyenne de 84 % ; elle est de 90 % ou plus dans 6 cantons (figure 4). Elle augmente globalement au fil du temps.

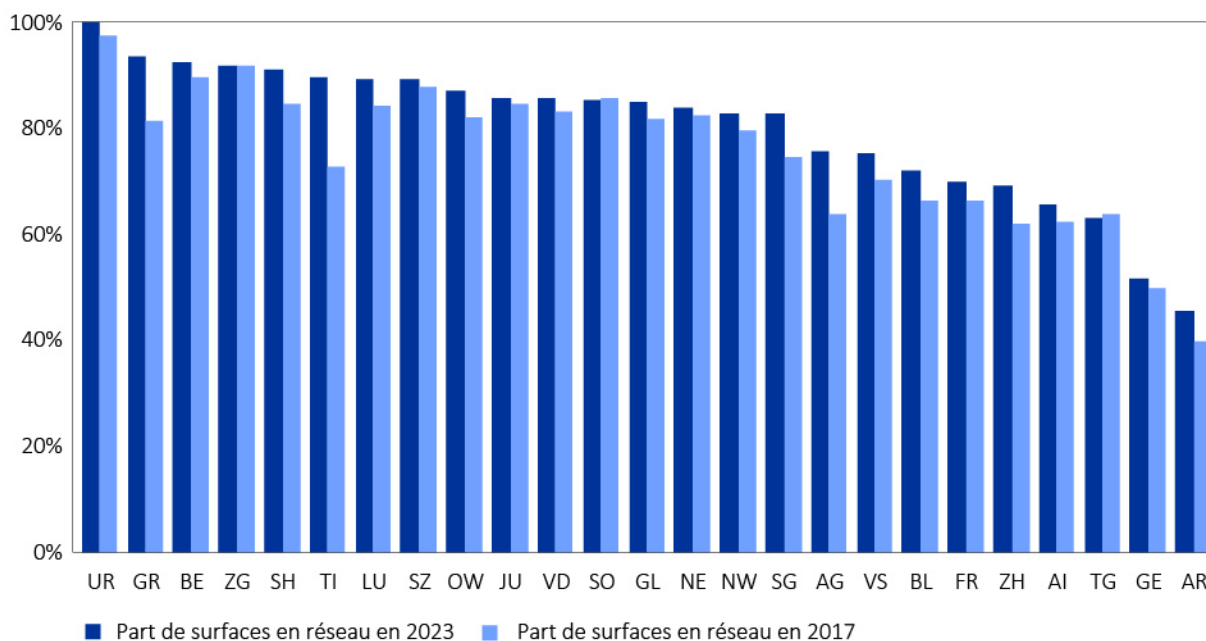


Figure 4 : proportion des surfaces Q I donnant droit à des contributions pour la mise en réseau, canton par canton, en 2023 et en 2017. Calcul : CDF. Source : SIPA.

L'art. 73 L'Agr prévoit que les contributions à la biodiversité sont échelonnées selon le type de SPB. Cette prescription est observée s'agissant des contributions pour la qualité, avec des critères supplémentaires tels que la zone agricole et le niveau de qualité de la surface (voir l'annexe 4). Elle ne l'est quasiment pas s'agissant des contributions pour la mise en réseau. Pour celles-ci, la Confédération prend en charge le même montant de 1000 francs maximum par hectare pour tous les types de SPB, sauf les pâturages extensifs et boisés (500 francs maximum par hectare) et les arbres (5 francs maximum par arbre).

L'appréciation de la rentabilité repose, outre les montants versés, sur les mesures de mise en réseau adoptées (par les cantons, p. ex. ; voir l'encadré).

Exemples de mesures de mise en réseau issus des cantons

Dans les études de cas, le CDF a notamment évalué la conception des mesures de mise en réseau des prairies extensives. Certaines d'entre elles représentent une faible charge supplémentaire, d'autres prévoient même des allègements par rapport aux prescriptions Q I. Dans le canton de Berne, il en existe plusieurs. L'une d'elles permet aux exploitants de déterminer librement la date de la première fauche (les prescriptions Q I fixent par contre la date avant laquelle la première fauche ne peut pas avoir lieu). En contrepartie, ils doivent respecter un intervalle d'exploitation de huit semaines avant de procéder à la deuxième fauche, s'abstenir d'utiliser des faucheuses conditionneuses, sécher le fourrage jusqu'à la fin août et laisser lors de chaque coupe une bande de refuge pour petits animaux de 10 %. Dans le canton de Zurich, une prairie ne donne droit à la contribution pour la mise en réseau complète de 1000 francs que si elle présente le niveau Q II et qu'une part de 5 à 10 % de la surface est laissée comme bande de refuge. Dans le canton des Grisons, les contributions pour la mise en réseau varient selon les mesures prises.

L'emplacement des surfaces faisant l'objet de mesures de mise en réseau est connu. La Confédération ne dispose pas cependant d'une vue d'ensemble des mesures qui sont mises en œuvre sur ces surfaces (SIPA ne contient pas ces informations).

Changements prévus à compter de 2028

L'instauration de la contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage, initialement prévue pour 2025, a été reportée à 2028. D'ici là, les projets de mise en réseau se poursuivront sans exigences supplémentaires (en matière d'atteinte des objectifs, p. ex.).

L'un des principaux changements à venir réside dans le fait que c'est l'OFAG qui sera chargé d'approuver toutes les demandes de projet alors que cela relève actuellement des compétences des cantons. La durée d'un projet est de huit ans. Une liste de mesures fédérales définira le montant maximal de la participation financière de la Confédération en fonction des valeurs et du coût de chaque mesure (exigences fixées dans l'OPD). La part de la Confédération restera plafonnée à 90 %. Des discussions visant à la réduire (dans le cadre du programme d'allégement des finances fédérales) sont en cours. Au moment de l'audit, l'OFAG était en train d'élaborer, en collaboration avec les cantons, différents documents de référence (directive, liste des mesures fédérales, critères d'évaluation des demandes cantonales, etc.). Il est recommandé aux cantons de tenir compte, pour les projets, de la planification de l'infrastructure écologique. Cette prescription n'est pas contraignante.

APPRÉCIATION

Les futures contributions pour la mise en réseau comportent un risque important : c'est que les exploitants touchent des montants considérables pour un effort et des résultats minimes, ce qui rend ces subventions inefficaces. Ce risque est mis en évidence par la forte proportion d'exploitations qui bénéficient de la contribution maximale, le nombre élevé et croissant de surfaces en réseau et certains éléments qualitatifs. Vu l'ancienneté du système (ces contributions existent depuis 2001) et les montants en jeu (plus de 100 millions de francs), l'OFAG a prêté trop peu d'attention à ce risque. Le mode de fixation actuel des montants maximaux n'est du reste pas conforme à la LAgr, qui prévoit un échelonnement selon le type de SPB. La situation actuelle sera maintenue jusqu'au remplacement des contributions pour la mise en réseau fin 2027. Il est donc peu vraisemblable qu'elle soit modifiée d'ici là. Le CDF renonce par conséquent à formuler une recommandation.

Les futures contributions à la biodiversité régionale risquent elles aussi d'entraîner un emploi inefficace des ressources. La part du financement assurée par la Confédération, inscrite dans la LAgr et plafonnée à 90 %, reste très élevée (quoiqu'elle fasse actuellement l'objet d'une discussion). Au moment de l'audit, différents documents (directive, liste des mesures fédérales, etc.) étaient en cours d'élaboration ; le CDF n'a donc pas pu les évaluer. Les leçons du passé révèlent toutefois que l'OFAG n'a pas accordé jusqu'ici une attention suffisante à l'efficacité des contributions pour la mise en réseau. Il devra par conséquent veiller à ce que les projets qu'il approuvera prévoient des montants efficaces. Le CDF souhaite en outre que l'emploi des ressources cible mieux à l'avenir les zones présentant une importance particulière pour la biodiversité (recommandation 3), d'autant que les projets s'étirent sur huit longues années. Il pourrait aussi être judicieux de consulter des experts externes.

Au moment d'approuver un projet, l'OFAG ne devra pas trancher définitivement certaines questions, par exemple la liste précise des mesures qui seront mises en œuvre. Il devra de ce fait se montrer nettement plus attentif qu'il ne l'est actuellement au risque d'emploi inefficace des ressources au niveau cantonal dès la réalisation du projet, afin de pouvoir engager les modifications qui s'imposeront en vue d'une prochaine phase de mise en œuvre. Il devra pouvoir identifier au niveau cantonal les risques liés à l'efficacité mais aussi les bonnes pratiques (recommandation 4).

RECOMMANDATION 3

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'OFAG, lorsqu'il approuvera un projet pour la biodiversité régionale et la qualité du paysage, de fixer et d'imposer des critères précis concernant le périmètre du projet et l'efficacité des systèmes de contribution cantonaux (échelonnement des contributions).

PRISE DE POSITION DE L'OFAG

La recommandation est acceptée.

Lors de l'élaboration des exigences de l'OPD concernant les contributions BrP et la directive à ce sujet, l'OFAG a déjà mené des réflexions sur l'efficacité et formulé des exigences en la matière. Par exemple, la directive prévoit une évaluation des effets d'aubaine sans prestation additionnelle ainsi que de l'adéquation du taux de contribution figurant dans des propositions de mesures régionales avancées par les cantons. L'OFAG élaborera également un outil de travail permettant de déterminer les contributions appropriées pour les propositions de mesures régionales et le mettra à la disposition des cantons pour l'élaboration des projets.

RECOMMANDATION 4

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à l'OFAG, dans la perspective d'une période de projet ultérieure, d'évaluer les risques d'emploi inefficace des ressources au niveau cantonal et de modifier en conséquence les critères d'approbation des projets de la phase suivante.

PRISE DE POSITION DE L'OFAG

La recommandation est acceptée.

L'OFAG cherchera des moyens appropriés pour évaluer la rentabilité ou l'efficacité des projets au cours de la première période de projet. Dans une certaine mesure, cela est possible, par exemple, par le biais de la haute surveillance. Sur la base des expériences faites au cours de la première période de projet, on décidera de la marche à suivre pour la transition vers la deuxième période de projet.

4.2 Il est impossible d'évaluer l'efficacité des projets de mise en réseau cantonaux

Les responsables des projets de mise en réseau doivent définir les objectifs conformément aux exigences de l'OPD : objectifs liés aux effets, définition des espèces-cibles et des espèces caractéristiques que le projet vise à conserver ou à promouvoir, et objectifs quantitatifs de mise en œuvre. L'OPD définit la part de SPB de haute qualité écologique à atteindre dans différentes zones. Elle doit être d'au moins 5 % de la surface agricole utile dans la région de plaine, par exemple. L'OPD n'exige pas expressément la vérification des effets sur les espèces-cibles et les espèces caractéristiques. Pour qu'un projet de mise en réseau puisse être poursuivi au-delà de huit ans, il faut que 80 % des objectifs quantitatifs définis soient atteints. Il peut cependant être dérogé à cette règle dans des cas dûment fondés.

Les projets de mise en réseau des cantons représentés dans les études de cas ne font pas à proprement parler l'objet de mesures des résultats (effets des mesures sur les espèces-cibles et les espèces caractéristiques). Les données d'ALL-EMA ne permettent pas d'évaluer les effets de la mise en réseau dans les différents cantons. Elles portent en effet sur l'analyse de surfaces de 170 km² réparties sur l'ensemble

du territoire agricole suisse, ce qui fournit des indications sur la biodiversité à l'échelle de ce territoire en général, des régions OEA et des zones agricoles, mais non des différents cantons.

Certains cantons ont leur propre système de monitoring, parfois adossé à ALL-EMA (canton des Grisons, p. ex.). Le canton de Thurgovie complète les relevés nationaux du Monitoring de la biodiversité en Suisse par des relevés cantonaux. Le canton de Neuchâtel a élaboré, avec l'aide de scientifiques, son propre système de monitoring, qui est axé sur les SPB en réseau mais complètement déconnecté des instruments existant au niveau fédéral. Les cantons de Zurich et de Berne ne pratiquent pas le monitoring afin de pouvoir évaluer l'efficacité des mesures de mise en réseau a posteriori.

La mise en réseau fait l'objet d'évaluations et de travaux de recherche à l'échelle nationale. Une évaluation des projets de mise en réseau de dix cantons réalisée en 2018 a abouti à un constat mitigé, les auteurs considérant que l'approche « régionaliste », qui donne une grande marge de manœuvre aux responsables des projets, manque d'efficacité¹⁰. Une étude d'Agroscope fondée sur les données d'ALL-EMA a quant à elle conclu que la mise en réseau avait des effets globalement positifs sur les indicateurs de la biodiversité.

APPRÉCIATION

La mesure des résultats est essentielle à un emploi efficace et ciblé des ressources. Il n'est pas possible actuellement d'affirmer quels cantons réussissent particulièrement bien et lesquels enregistrent des effets modestes par rapport aux ressources engagées. L'adoption par certains d'un programme de monitoring est une bonne chose. Elle se fait cependant sans coordination aucune, ce qui empêche d'exploiter les synergies éventuelles, notamment en matière de méthodologie et de relevé des données, et d'effectuer des comparaisons pertinentes.

Le CDF estime qu'il faudra profiter du remplacement des contributions pour la mise en réseau pour mieux mesurer l'efficacité des mesures régionales, en tenant compte du rapport coût-utilité — il ne s'agit pas de mettre en place un système de monitoring dédié avec des relevés spécifiques supplémentaires. Les cantons qui s'inspirent d'ALL-EMA vont dans la bonne direction. Le CDF décèle par ailleurs un potentiel intéressant dans l'évaluation des données relatives aux projets pour la biodiversité et la qualité du paysage. Ces projets livreront davantage d'informations sur la nature des mesures appliquées que les projets de mise en réseau.

À moyen terme, une meilleure mesure de l'efficacité générera un potentiel de simplification : lorsqu'on disposera d'une évaluation plus fiable des effets des contributions sur la biodiversité, l'OFAG pourra simplifier les exigences.

RECOMMANDATION 5

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'OFAG d'élaborer et de mettre en œuvre en collaboration avec l'OFEV des mesures appropriées pour mesurer les effets des mesures régionales de promotion de la biodiversité en veillant à exploiter les synergies qui se présenteront avec le programme de monitoring ALL-EMA.

¹⁰ Jenny, M., Studer, J. & A. Bosshard (2018) : Evaluation Vernetzungsprojekte. Station ornithologique suisse, Sempach



PRISE DE POSITION DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE ET DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT

La recommandation est acceptée.

L'OFAG examinera cette question en collaboration avec l'OFEV, dans les limites des possibilités de la Confédération. Le contexte politique doit être pris en compte pour la mise en œuvre des mesures et il faut éviter d'augmenter la complexité du monitoring. Une meilleure disponibilité des données sur les mesures est déjà assurée via le modèle de géodonnées minimal.

L'Office fédéral de l'environnement salue la recommandation du Contrôle fédéral des finances. L'analyse du CDF se concentre sur l'effet direct des mesures en faveur de la biodiversité. Cet effet est toutefois influencé de manière déterminante par d'autres facteurs de la politique agricole qui ne relèvent pas des surfaces de promotion. L'efficacité économique des mesures d'encouragement ne doit donc pas être évaluée de manière isolée, mais en relation avec les autres instruments financiers de la politique agricole.

4.3 Il faut intégrer plus activement les agriculteurs dans la mise en œuvre

L'OFAG et les experts interrogés considèrent que les conseils prodigués aux exploitants sont essentiels à l'efficacité des contributions à la biodiversité. L'OPD dispose que pour qu'une exploitation puisse bénéficier de contributions pour la mise en réseau, elle doit avoir recours à des conseils professionnels individualisés ou à une vulgarisation équivalente par petits groupes. Le but de ce transfert de connaissances est notamment d'améliorer la sensibilisation des agriculteurs et leur acceptation des mesures. La future contribution à la biodiversité régionale et à la qualité du paysage sera elle aussi assortie d'une obligation de conseil. Dans le message relatif à la PA22+, le Conseil fédéral avait proposé de verser des contributions distinctes aux agriculteurs qui recourraient à des services de conseil dans le domaine de la biodiversité. Dans les cantons intégrés à l'audit, le financement de ces services est majoritairement assuré par les exploitants eux-mêmes.

Les exploitants ont accès à des géodonnées (p. ex. sur les géoportails cantonaux publics). Le canton de Zurich dispose par exemple d'une carte révélant le potentiel des milieux naturels¹¹. Cette carte sert de point de départ à l'élaboration de projets de mise en réseau par les communes et aux conseils individualisés aux exploitations. Elle permet de déterminer les sites les plus appropriés pour accueillir certains types de SPB. Le CDF a par ailleurs constaté lors de ses entretiens et de ses visites d'exploitations que des obstacles de taille empêchent les agriculteurs d'utiliser ces informations, à commencer par le fait que les SPB ne correspondent pas à la préoccupation première des exploitants.



APPRÉCIATION

Les services de conseil ont une influence décisive sur l'efficacité des contributions à la biodiversité. Le numérique fournit des moyens d'améliorer le soutien aux agriculteurs pour la planification des SPB. L'un de ces moyens réside dans la possibilité de mettre en relation des bases techniques des cantons relatives à l'environnement, concernant par exemple les zones importantes pour la biodiversité, et des informations individuelles sur les exploitations (à partir des systèmes d'information agricole des cantons). Ces informations peuvent être mises à la disposition des agriculteurs d'une manière proactive. Ils pourraient en déduire quelles parties de leur surface agricole utile sont les mieux adaptées du point de vue écologique pour aménager des SPB. Ce serait une façon de les sensibiliser et de les impliquer plus activement dans l'exécution.

¹¹ <https://maps.zh.ch/s/qn2aduwe>

Dans le cadre des projets de mise en réseau, les conseils aux agriculteurs relèvent des cantons. Vu la faible marge de manœuvre dont dispose l'OFAG en dehors des prescriptions de l'OPD, le CDF renonce à formuler une recommandation. L'OFAG peut tenter de convaincre certains cantons de tester le potentiel de ce genre de solution.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

TEXTES LÉGISLATIFS

Loi sur l'agriculture, LAgr ; RS 910.1

Ordonnance sur les paiements directs, OPD ; RS 910.13

Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm ; RS 910.91

INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

22.3819 « Supprimer la nouvelle mesure des 3,5 pour cent de surface de promotion de la biodiversité sur les terres ouvertes », motion Jean-Pierre Grin du 17 juin 2022

MESSAGES

20.022 Message du 12 février 2020 relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+), FF 2020 3851

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

SIPA	Système d'information sur la politique agricole
ALL-EMA	Programme de monitoring « Arten und Lebensräume Landwirtschaft – Espèces et milieux agricoles »
OFEV	Office fédéral de l'environnement
SPB	Surfaces de promotion de la biodiversité
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OPD	Ordonnance sur les paiements directs
CDF	Contrôle fédéral des finances
LAgr	Loi sur l'agriculture
PER	Prestations écologiques requises
OPAL	Opérationnalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture
Q I	Niveau de qualité I des contributions à la biodiversité
Q II	Niveau de qualité II des contributions à la biodiversité
OEA	Objectifs environnementaux pour l'agriculture

ANNEXE 3 – CONTRIBUTIONS 2024 À LA BIODIVERSITÉ

Biodiversitätsbeiträge 2024				
		QI (CHF/ha)	QII (CHF/ha)	Vernetzung (CHF/ha)
Extensive Wiesen	Talzone	780	1'920	1'000
	Hügelzone	560	1'840	1'000
	BZ I und II	300	1'700	1'000
	BZ III und IV	300	1'100	1'000
Streueflächen	Talzone	1'440	2'060	1'000
	Hügelzone	1'220	1'980	1'000
	BZ I und II	860	1'840	1'000
	BZ III und IV	680	1'770	1'000
Wenig intensive Wiesen	Talzone	300	1'540	1'000
	Hügelzone	300	1'470	1'000
	BZ I und II	300	1360	1'000
	BZ III und IV	300	1000	1'000
Extensive Weiden und Waldweiden		300	700	500
Uferwiese		300	-	1'000
Hecken, Feld und Ufergehölze		2'160	2'840	1'000
Buntbrachen	Tal- und Hügelzone	3'800	-	1'000
Rotationsbrachen	Tal- und Hügelzone	3'300	-	1'000
Saum auf Ackerfläche	Talzone bis BZ II	3'300	-	1'000
Ackerschonstreifen		2'300	-	1'000
Getreide in weiter Reihe		300	-	500
Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt		-	1'100	1'000
Artenreiche Flächen im Sömmerungsgebiet		-	150	-
Hochstamm-Feldobstbäume	pro Baum	13.50	31.50	5
Nussbäume	pro Baum	13.50	16.50	5
Standortgerechte Einzelbäume/Alleen	pro Baum	-	-	5
Regionsspezifische Biodiversitätsförderflächen		-	-	1'000

