

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.