



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Office fédéral de l'environnement
Monsieur Bruno Oberle
Directeur
3003 Berne

Réf. : MFP/15018508

Lausanne, le 8 juillet 2015

Pré-consultation des mesures du plan d'action de la "Stratégie Biodiversité Suisse", avis du Conseil d'Etat

Monsieur le Directeur,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a pris connaissance avec grand intérêt du projet de plan d'action "Stratégie Biodiversité Suisse" (PA-SBS) mis en consultation. Il vous remercie de lui avoir donné la possibilité de s'exprimer sur cet important projet d'envergure nationale, dont les implications pour les cantons sont considérables. S'agissant d'une pré-consultation réservée en premier lieu aux cantons et à leurs administrations et étant acquis qu'une consultation ultérieure est prévue, nous nous sommes penchés en priorité sur le principe des mesures, sur les responsabilités et modalités de mise en œuvre, ainsi que sur le cadre du financement. Compte tenu de la procédure adoptée, nous nous réservons également toute possibilité de revenir sur l'ensemble des mesures dans le cadre de la consultation finale.

Notre prise de position se réfère pour partie à l'avis des différents services de l'Etat consultés, mais également sur l'analyse effectuée par la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), en coordination avec des conférences spécialisées.

Outre nos remarques générales, nous vous invitons à prendre connaissance et à intégrer, autant que faire se peut, les remarques techniques de nos services dans le formulaire de réponse annexé à ce présent courrier.

Principe et priorités

Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance et la nécessité de prendre des mesures en faveur de la préservation de la biodiversité. Il se déclare d'autant plus concerné par ce projet que le territoire vaudois est marqué par une grande diversité de ses milieux naturels et se démarque en ceci d'autres cantons. Par ailleurs, le canton de Vaud assume encore une responsabilité particulière sur le plan européen, dans le domaine de la conservation d'écosystèmes et d'espèces particulièrement rares.

Nous partageons et soutenons l'idée générale voulant que l'instauration et l'entretien d'une infrastructure écologique est importante et que les huit mesures proposées constituent un tout cohérent.

Si nous reconnaissons l'importance de disposer d'un document cadre permettant de garantir au-delà des frontières la cohérence des actions conduites sur l'infrastructure écologique (liaisons et corridors biologiques), nous précisons que l'élaboration d'une "conception" se doit de préserver la marge de manœuvre du canton. La conception que vous envisagez peut fixer des priorités, définir l'engagement des moyens fédéraux et préciser les points de coordination que les cantons devront prendre en considération dans leur plan directeur. Toutefois, s'agissant de l'emprise supplémentaire proposée par l'Office fédéral de l'environnement pour répondre aux objectifs de la convention d'Aïchi (sur la diversité biologique), le Conseil d'Etat précise qu'il conviendra

d'absorber en premier lieu les deux modifications de la loi sur l'aménagement du territoire avant de pouvoir envisager la question de l'augmentation des surfaces des aires protégées.

Responsabilité, synergie entre politiques sectorielles et délai de mise en œuvre

Comme l'explicite très clairement le document soumis, les cantons sont concernés au premier chef par le PA-SBS. Le Conseil d'Etat attache en conséquence une attention toute particulière à ce que ce plan soit d'une part réaliste dans sa mise en œuvre, d'autre part respectueux de la répartition des compétences entre Confédération et cantons. Il recommande par conséquent que les mesures ayant un caractère obligatoire pour les autorités cantonales soient analysées à l'aune de cette donnée de base et le cas échéant réévaluées.

La mise en place d'une infrastructure nécessitera du temps et des synergies entre politiques sectorielles et entre services de l'administration. Or, le Conseil d'Etat constate que plusieurs politiques sectorielles, tant fédérales que cantonales, invitent déjà les propriétaires et exploitants à prendre de manière volontaire des mesures en faveur de la mise en réseau des milieux et des espèces, dans le domaine de l'agriculture et des forêts notamment.

Si le Conseil d'Etat se réjouit de ces progrès, il sait aussi que renforcer la politique en faveur de la biodiversité risque de compromettre son acceptation et par conséquent sa mise en œuvre. Fort de ce constat et dans un souci de fédérer, plutôt que d'opposer les différents acteurs, le Conseil d'Etat vous prie instamment de reprendre les mesures prévues en zone agricole par la politique 2014-2017, sans instaurer de nouvelles contraintes, à moins que celles-ci s'accompagnent de moyens financiers complémentaires à ceux prévus par la politique agricole 2014-2017. Le délai de mise en œuvre des mesures doit aussi reprendre les cibles temporelles de ces politiques sectorielles ou dans tous les cas mieux justifier des éventuelles adaptations.

Nous notons enfin que certaines thématiques présentant des enjeux connexes au domaine de la biodiversité et qui ne peuvent être évités, comme l'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques, sont omises. Ceci est d'autant plus regrettable que la taxe climatique pourrait opportunément servir à financer certaines mesures du PA-SBS. En vue de la consultation proprement dite, nous préconisons donc de mieux souligner les interfaces et les synergies.

Financement par les cantons

Le projet en consultation demande un engagement financier accru des cantons dès 2017, du même ordre de grandeur que celui de la Confédération. S'agissant d'une tâche commune Confédération-cantons, le PA-SBS subordonne la mise en œuvre des mesures à une garantie de financement des cantons. Ce procédé nous étonne et nous le considérons comme difficilement compréhensible. Notre remarque vaut d'autant plus que la Confédération n'a pas été en mesure, dans le cadre des conventions programmes, de subventionner au taux usuel les prestations proposées par le canton. Celui-ci s'est vu de plus contraint à deux reprises, faute de recettes fédérales suffisantes, de revoir à la baisse son programme de mesures en faveur des espèces et des biotopes.

Nous relevons encore que dans le cadre des montants prévus pour l'infrastructure écologique, certaines mesures comme celles visant à assainir les obstacles au transit de la faune, ne pourront être réalisées que si des ressources adéquates et nettement plus importantes sont allouées. Nous rappelons que plusieurs liaisons suprarégionales sont interrompues par le tracé des routes nationales et que des mesures rapides doivent être mises en œuvre, en particulier sur l'A8. Les montants proposés par la Confédération sont, en regard de cet objectif, particulièrement insignifiants.

Nous tenons également à rappeler que de nombreux services de l'administration vaudoise n'ont pas attendu le PA-SBS pour initier dans leurs activités, sans subventions de la Confédération,

des mesures destinées à prendre en compte la biodiversité. Ainsi la direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) travaille depuis 2011 sur un projet permettant une prise en compte de la biodiversité et des plantes invasives dans la gestion des surfaces aux mains de l'Etat. C'est également le cas du service du développement territorial (SDT), qui a financé de nombreuses études "nature et paysage" dans des projets d'aménagement ou d'agglomérations. Ces prestations, qui ne trouvent aujourd'hui pas de place dans les conventions programmes, mais qui s'inscrivent en droite ligne de celles proposées dans le PA-SBS, correspondent à des contributions cantonales que nous estimons valoir entre 1 et 2 millions de francs par année.

A ces montants investis par le canton s'ajoutent ceux que le Conseil d'Etat alloue pour les mesures biodiversité en zone agricole et qui s'élèvent à 1.1 million par année qui génère plus de 9 millions de contributions fédérales liées. A ce propos, rappelons que nos services ont dû, en 2013, pallier à des caisses fédérales vides pour soutenir les études liées aux réseaux écologiques en zone agricole. Notre étonnement grandit encore en apprenant que simultanément à cette pré-consultation et à une demande de soutien financier accru de la part des cantons, la Confédération prévoit dans le nouveau train d'ordonnance sur les paiements directs de baisser les contributions qualité et de différer la mise en œuvre des versements pour la qualité 3 promise pour les biotopes d'importance nationale. Nous rappelons s'il le fallait encore, qu'un autre office fédéral prévoit un financement stabilisé pour les routes nationales, tandis que les cantons devront à moyen et long terme faire face à de fortes diminutions des contributions non liées.

En conséquence, le Conseil d'Etat attend en premier lieu de la Confédération qu'elle honore et accroisse d'abord ses propres engagements avant de solliciter une nouvelle fois les cantons. S'agissant de la clé de répartition, les taux de subventionnement des mesures en faveur de la biodiversité devraient être d'une part harmonisés entre les différentes politiques sectorielles pour faciliter les synergies et d'autre part revus à la hausse pour gagner en attractivité auprès des acteurs concernés.

Le Conseil d'Etat relève enfin qu'il lui sera difficile d'augmenter encore à court terme et de manière substantielle les moyens financiers qu'il alloue pour des actions en faveur de la biodiversité. Les mesures devront, le cas échéant, être financées par une réallocation (compensation) des budgets à disposition des services, ce qui en première analyse, apparaît être un exercice particulièrement difficile, les montants étant dans la plupart des cas liés à des subventions fédérales. Seule la taxe climatique pourrait, le cas échéant, offrir quelques opportunités.

Le Conseil d'Etat rappelle, in fine, qu'il ne lui est pas possible de s'engager sur des financements supplémentaires pour des durées pluriannuelles. Même si les organes aujourd'hui en place y consentaient, ils ne pourraient obliger le canton qu'en vertu de budgets et de projets approuvés ou dans le cadre des programmes quadriennaux selon la RPT. Par ailleurs, les parlements, respectivement les corps électoraux cantonaux, revoient chaque année les montants et l'affectation des ressources cantonales. La Confédération ne peut ignorer cette règle de base.

Modalités de mise en œuvre

Les mesures du Plan d'action SBS pourront d'autant plus aisément être mises en œuvre, qu'elles seront intégrées dans les conventions-programmes existantes et substantiellement cofinancées par la Confédération. En vertu de la RPT, les cantons ne sont pas liés par une obligation de financement, mais bien par une convention d'objectifs. Ceux-ci devront être adaptés pour tenir compte des priorités de mise en œuvre et inclure des prestations à ce jour non subventionnées par la Confédération pour couvrir les champs d'intervention des différentes mesures du PA-SBS.

Tout en vous réitérant nos remerciements pour nous avoir donné la possibilité vous faire part de notre point de vue sur cet important projet, nous vous savons gré de prendre en considération nos remarques dans toute la mesure du possible.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- Formulaire de réponse de prise de position du canton

Copies

- DGE
- OAE