

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Raphaël Mahaim et consorts - Objectifs biodiversité 2020

Rappel de l'interpellation

Lors de la Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique d'octobre dernier à Nagoya, les Etats ont fixé des objectifs biodiversité pour 2020. La Suisse est aussi tenue d'atteindre des objectifs. Pour mémoire, la Suisse n'avait alors atteint aucun des objectifs qui avaient été fixés pour 2010. Selon l'art. 78 de la Constitution fédérale, la protection de la nature et du patrimoine est de la compétence des cantons, la Confédération n'édicte que les principes généraux.

Dans le canton de Vaud, plusieurs démarches ont déjà été lancées dans le cadre de cette année de la biodiversité. Tout récemment, l'Etat a encore décerné des prix "biodiversité" à plusieurs communes particulièrement méritantes, ce dont on ne peut que se réjouir.

Dans ce contexte, et dans la perspective de la mise en œuvre des Objectifs biodiversité 2020 dans le canton de Vaud, nous remercions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

- 1. Quelles régions de notre canton jouent un rôle significatif (hotspots) en matière de biodiversité ?*
- 2. Quelles dispositions (légales ou mesures de protection) le canton a-t-il prises jusqu'ici pour protéger ces régions importantes et quelles autres mesures ont été prises afin de conserver et renforcer la biodiversité du canton ?*
- 3. Dans quels secteurs le gouvernement pense-t-il qu'il est nécessaire d'agir prioritairement dans notre canton dans la perspective des Objectifs biodiversité 2020 ?*
- 4. Quelles prochaines étapes (légales ou mesures de protection) le gouvernement prévoit-il pour que notre canton atteigne les Objectifs biodiversité 2020 ?*
- 5. Comment le Conseil d'Etat s'assurera-t-il que le financement de ces prochaines étapes sera garanti ?*
- 6. De quel soutien de la Confédération le canton a-t-il besoin pour une mise en œuvre adéquate des Objectifs biodiversité 2020 ?*

On signalera qu'une interpellation analogue a été déposée ou sera déposée dans la plupart des cantons romands et dans quelques cantons alémaniques.

Ne souhaite pas développer.

1 ETAT DE LA SITUATION DANS LE CANTON

Comme le rappelle l'interpellation de M. le député R. Mahaim, c'est aux cantons qu'incombe la mise en œuvre des politiques de conservation de la nature. En 2004, le canton de Vaud a dressé un état des lieux des éléments fondamentaux de la diversité biologique et du paysage naturel. Il a simultanément évalué l'action passée et actuelle de l'Etat. Ce diagnostic a mis en évidence plusieurs éléments clés qu'il convient de rappeler :

- Le canton de Vaud a une diversité élevée de milieux naturels, en comparaison avec d'autres cantons, et une responsabilité particulière sur le plan européen quant à la conservation de certains groupements végétaux particulièrement rares. Cette diversité, comme la présence d'espaces naturels dans et aux abords des villes, contribue de manière significative à l'attractivité et à la qualité de vie du canton.
- La qualité des biotopes sensibles se dégrade toutefois sur le territoire et leur surface se réduit notamment en raison de la fragmentation des habitats et de la pression de l'urbanisation.
- Une politique de protection uniquement axée sur des sites et objets ponctuels mais isolés n'est pas suffisante pour enrayer la perte de biodiversité. La mise en œuvre n'est de plus pas assez rapide pour garantir le maintien d'espèces dont la situation est souvent déjà critique.
- Finalement, l'absence de programmes de suivi et de surveillance de la biodiversité limite fortement la capacité à déterminer le moment opportun pour agir et la localisation des sites à traiter en priorité.

Fort de ce constat, le Conseil d'Etat a validé en 2004 le rapport "La Nature demain", qui définit les objectifs de sa politique en matière de protection de la nature, axés non seulement sur la préservation de milieux et objets ponctuels, mais aussi sur leur renforcement et leur mise en réseau. Depuis 2009, le Service de la forêt, de la faune et de la nature (SFFN) travaille sur le concept du réseau écologique cantonal, en étroite collaboration avec les autres services de l'Etat concernés. Ce concept vise à identifier les territoires d'intérêt biologique prépondérant (TIBP) dont la conservation doit être assurée au titre de réservoir de biodiversité. Il évalue également les liaisons entre ces réservoirs, à maintenir ou recréer pour assurer des échanges génétiques et permettre une recolonisation en cas d'extinction locale d'une espèce.

Le réseau écologique cantonal est un outil d'aide à la mise en œuvre pour l'ensemble des services et partenaires actifs sur le territoire. Cette démarche est en adéquation avec celle de la Confédération relative à la création d'une infrastructure écologique, prévue dans sa stratégie Biodiversité actuellement en consultation.

Le gouvernement est donc en mesure de répondre comme suit aux questions posées par le député M. R. Mahaim :

2 RÉPONSES

2.1 Quelles régions de notre canton jouent un rôle significatif (hotspots) en matière de biodiversité ?

L'analyse des données récentes sur les espèces menacées et les milieux naturels du canton, mise en perspective avec les données historiques, montre que 55'500 ha, soit 17 % du territoire cantonal, jouent aujourd'hui un rôle clé pour la conservation de la biodiversité (TIBP). 69'000 ha supplémentaires sont considérés comme d'intérêt biologique supérieur (TIBS). Ces surfaces se superposent aux biotopes d'importance nationale qui n'en constituent toutefois qu'une partie minime, puisqu'ils ne totalisent que 7'000 ha.

La distribution des territoires d'intérêt biologique prépondérant ou hotspots est très inégale dans le

canton. Toutefois, sans surprise, les régions les plus épargnées par l'urbanisation et les modifications structurelles que notre territoire a connu depuis la fin de la guerre, sont aussi celles qui abritent encore aujourd'hui la plus forte proportion de hotspots, avec respectivement 40,1 % dans le Jura et 35,4 % dans les Alpes et Préalpes.

Les territoires des deux parcs naturels régionaux, Jura vaudois et Gruyère Pays-d'Enhaut, occupent une place stratégique, puisqu'à eux deux seuls, ils totalisent 43 % des territoires d'intérêt biologique prépondérant du canton (31 % pour le parc Jura vaudois à cheval sur deux régions biogéographiques et 12 % pour le parc Gruyère Pays-d'Enhaut).

Sur le plateau, les TIBP couvrent un peu plus de 13'500 ha. Jadis, nettement plus vastes, en particulier dans les plaines agricoles du Rhône, de la Broye et de l'Orbe, les hotspots résiduels se trouvent aujourd'hui aux abords des embouchures de rivières, le long des lacs, des cours d'eau ou dans des conditions séchardes que l'on trouve notamment dans la région du Mormont, sur la Côte ou dans le Chablais. Plusieurs massifs forestiers de l'étage collinéen ont également une valeur particulière comme la région de Ferreyres, le Bois de Chêne à Genolier ou les Bois du Jorat. Avec 24,5 % des TIBP, le plateau a donc aussi un rôle clé pour la préservation de la biodiversité et les échanges entre le Jura et les Alpes. C'est en effet principalement dans cette région que se concentrent les espèces rares liées à l'agriculture. Simultanément, c'est dans ce même périmètre que se concentrent les principaux enjeux de développement du canton.

2.2 Quelles dispositions (légalles ou mesures de protection) le canton a-t-il prises jusqu'ici pour protéger ces régions importantes et quelles autres mesures ont été prises afin de conserver et renforcer la biodiversité du canton ?

Le canton de Vaud dispose depuis plus de 30 ans d'une loi qui prévoit que soient protégés tous les territoires ou paysages qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent (loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites LPNMS - RS 450.11). Il est intéressant de noter que les deux tiers des TIBP identifiés en 2010 sont compris dans les périmètres d'objets figurant depuis 1969 à l'inventaire cantonal des monuments naturels et des sites.

Suite à l'entrée en vigueur des ordonnances fédérales de protection des biotopes d'importance nationale, le canton s'est concentré sur la mise en œuvre de la protection des hauts-marais, zones alluviales, bas-marais, sites marécageux, sites de reproduction des batraciens, enfin prés et pâturages secs. En raison de leur nombre sur le territoire cantonal (492 objets et 7 sites marécageux), il s'est attelé d'abord aux surfaces les plus menacées, potentiellement sujettes à des dégradations ou passibles de disparition en raison d'enjeux de développement ou de construction, à l'image de la Rive sud du lac de Neuchâtel, des Grangettes, de la Vallée de Joux et du Col des Mosses-La Lécherette. Compte tenu des recours déposés à l'encontre du classement de ces sites, la mise en place de la protection est nettement plus longue que celle demandée par la Confédération. A ce jour, seul 20 % des objets d'importance nationale bénéficient d'une protection cantonale.

En revanche, pour de nombreux objets, en particulier pour les marais, des mesures de conservation sont effectives notamment par le biais de conventions d'exploitation avec des exploitants agricoles. Des mesures de restauration et de renaturation ont par ailleurs été mises en œuvre et plus d'une trentaine de plans d'action élaborés en faveur d'espèces menacées, pour plusieurs en collaboration avec les cantons voisins. Grâce au crédit cadre du projet de relance conjoncturelle de 2008, 13 projets de restauration de prairies sèches et de renaturation de cours d'eau ont pu être conduits dans le canton, entre autres dans le Pays-d'Enhaut, au pied du Jura, sur la Sarine, la Broye et la Brine.

Au vu de l'importance de préserver de grands espaces naturels, le canton s'est doté le 17 décembre 2008 d'une loi d'application sur les parcs d'importance nationale pour soutenir les

initiatives régionales. Comme le montre l'analyse sur les territoires d'intérêt biologique prépondérant, les territoires des parcs Jura Vaudois et Gruyère Pays-d'Enhaut ont un rôle clé à jouer dans la préservation de la biodiversité. En janvier 2011, le Conseil d'Etat a en outre réitéré son soutien à ces deux projets de parc d'importance nationale.

De plus, depuis le constat tiré en 2004 dans "La Nature demain", plusieurs politiques sectorielles et bases légales cantonales intègrent la prise en compte de patrimoine naturel et de la diversité des espèces. Ainsi, dans le rapport du Conseil d'Etat sur la politique forestière vaudoise de 2006, la préservation du paysage et l'amélioration de la gestion de la biodiversité en forêt sont prévues par des collaborations accrues entre les services de l'Etat – en particulier le service en charge de la protection de la nature – et les communes. Le rapport prévoit, entre autres, la délimitation de 10 % des forêts à gérer sous forme de réserves forestières. Aujourd'hui 5,6 % de la forêt vaudoise, soit environ 5'700 ha, sont protégés ou gérés dans ce sens. Dans la révision complète de la loi forestière vaudoise, l'article 52 prévoit de manière explicite la prise en compte de la diversité biologique et paysagère dans la gestion de la forêt. Cette disposition est fondamentale alors que 25'000 ha de forêt sur le canton sont identifiés comme territoire d'intérêt biologique prépondérant.

Dans le domaine de l'agriculture également, le canton s'est doté d'une nouvelle loi le 7 décembre 2010, qui prévoit notamment à son article 56 que l'Etat encourage une agriculture respectueuse de l'environnement. Son action doit, entre autres, permettre une amélioration de la qualité écologique dans l'agriculture, notamment par le soutien aux réseaux agro-écologiques et à des projets collectifs. Cependant l'adhésion volontaire des agriculteurs aux mesures convenues (inscription à des mesures agro-écologiques ou de promotion de la biodiversité) est un élément central du dispositif, ceci en vertu de l'art. 65 LVL Agr et de l'art. 18c LPN (ce dernier article prévoyant néanmoins la possibilité d'ordonner ponctuellement certaines mesures). A ce jour, 75 réseaux agro-écologiques sont à l'étude ou en cours dans le canton. Là encore les enjeux sont majeurs, en raison du nombre d'espèces menacées en zone agricole.

Depuis l'entrée en vigueur des modifications de 2009 de la loi fédérale sur la protection des eaux, le canton s'est aussi attelé à identifier les cours d'eau à renaturaliser prioritairement en s'appuyant notamment sur le réseau écologique cantonal.

Très récemment, dans le cadre des projets d'agglomération, le canton a soutenu des démarches visant à mieux prendre la nature et le paysage dans le développement urbain.

La biodiversité reste cependant un sujet complexe, difficile à communiquer et dont la priorité peine à s'imposer en regard d'autres enjeux comme la mobilité, l'énergie ou le logement. Le canton a donc aussi initié des actions de sensibilisation et d'encouragement auprès des communes, acteurs clés dans la politique d'aménagement du territoire et par conséquent dans la préservation de la biodiversité à l'instar du concours "Villes et villages", mentionné par le député R. Mahaim.

2.3 Dans quels secteurs, le gouvernement pense-t-il qu'il est nécessaire d'agir prioritairement dans notre canton dans la perspective des Objectifs biodiversité 2020 ?

En 2004 déjà, le canton faisait le constat que si les approches sectorielles de prise en compte de la biodiversité sont nécessaires, elles présentent le risque de cumuler des interventions parfois contradictoires et de générer des conflits et de longues procédures lors de projets concrets. Une meilleure coordination intersectorielle est donc nécessaire. Des cibles claires, communes et partagées doivent être définies pour réserver et préserver les surfaces à des fins de biodiversité.

C'est donc en particulier dans le plan directeur cantonal (PDCn) qu'il convient de poser les bases stratégiques et opérationnelles de la préservation de la biodiversité.

Depuis l'entrée en vigueur du PDCn en 2008, la croissance démographique cantonale a surpris par son

ampleur exceptionnelle et sa persistance. Le territoire est toujours plus sollicité : nouveaux loisirs, nouveaux besoins pour le développement des activités agricoles et artisanales, nouvelles exigences en termes de logement, nouveaux outils de communication, etc. De nouveaux projets prennent sans cesse place dans un espace qui n'est pas extensible et dont la destruction de ses composantes naturelles n'est pas toujours réversible.

La seule prise en compte d'objets isolés figurant à des inventaires étant largement insuffisante, les territoires d'intérêt biologique prépondérant, comme les liaisons biologiques, doivent en conséquence être réservés et maintenus libres de constructions.

Le Gouvernement pense qu'il convient également de renforcer dans toute la mesure du possible les moyens disponibles pour la qualité écologique en agriculture, la compensation écologique dans les projets de développement, la biodiversité en forêt, la prévention des dangers naturels et la politique des espaces protégés pour renforcer et rétablir les sites et liaisons constitutives du réseau écologique cantonal.

Les efforts en faveur de la biodiversité dans le domaine de la politique forestière, de l'agriculture et de la protection des eaux devront aussi être accrus si l'on veut atteindre les objectifs de 2020. Le canton dispose notamment jusqu'en 2013 pour établir une planification stratégique de la renaturation des cours d'eaux sur son territoire et la soumettre à la Confédération.

Enfin, l'éducation et la recherche devraient également pouvoir apporter leur contribution à l'édifice et diverses collaborations ont, à cet égard, été initiées, notamment sous la forme de projets conduits en commun avec l'Université de Lausanne et les Musées cantonaux de zoologie et de botanique.

2.4 Quelles prochaines étapes (légal ou mesures de protection) le gouvernement prévoit-il pour que notre canton atteigne les Objectifs biodiversité 2020 ?

Le canton entend agir sur trois axes :

- Légal : le canton débutera en 2012 une refonte de la LPMNS. Celle-ci devrait déboucher sur des lois distinguant les patrimoines naturel, historique et culturel. Pour la première, le réseau écologique cantonal et le renforcement des mesures en faveur de la biodiversité en seront les éléments clés.
- Territorial : l'implication territoriale de la biodiversité sera introduite dans la deuxième révision du plan directeur cantonal avec une carte du réseau écologique cantonal. Celle-ci permettra d'assurer la prise en compte des 17 % de territoires d'intérêt biologique prépondérant et la préservation des liaisons biologiques, lors de l'élaboration des projets régionaux et locaux.
- Opérationnel : le canton devra sur la base des outils d'aménagement, fonciers et légaux existants accorder un statut de protection cantonale aux quelques 400 biotopes et sites marécageux d'importance nationale, dont celui du Col des Mosses-Lécherette. Il devra veiller à ce que les autres territoires biologiques prépondérants du canton en forêt, en ville et en zone agricole soit conservés et gérés de manière adéquate notamment via les réserves forestières, les surfaces de compensation et les réseaux agro-écologiques en zone agricole. Un plan d'action de la Nature demain sera proposé en 2012 pour préserver, restaurer et mettre en réseau ces objets. Il précisera en particulier les cibles à atteindre à l'horizon 2020, les moyens nécessaires et les responsabilités relatives incombant aux différents départements.

A court terme, afin d'optimiser les synergies entre services et garantir que les moyens disponibles convergent sur des cibles communes, les outils ou documents cadres suivants sont prévus :

- Les conventions-programmes qui définissent les cibles que le canton s'engage à atteindre

pour la période 2012-2015 sont utilisées comme outil de coordination. Des programmes concertés dans le domaine de la biodiversité en forêt, de la protection des biotopes et des espèces et de la revitalisation sont proposés. Des outils d'aide à la mise en œuvre, comprenant des cartes avec les territoires d'intérêt biologique prépondérant, ainsi que les espèces qui leur sont liées, sont en cours de rédaction.

- Les priorités en matière de lutte contre les espèces invasives seront précisées.
- Des études pilotes sont mises en place entre nature et agriculture pour définir les outils et les mesures les plus adéquats pour conserver les valeurs naturelles en zone agricole, en particulier les prés et pâturages secs, ainsi que les espèces rares liées aux grandes cultures.
- Des démarches analogues seront menées pour les espaces bâtis.
- Enfin, un monitoring de la biodiversité axé sur les espèces menacées pour lesquelles le canton a une responsabilité particulière sera réalisé.

2.5 Comment le Conseil d'Etat s'assurera-t-il que le financement de ces prochaines étapes sera garanti ?

Le Conseil d'Etat devra évaluer en 2012 les conséquences financières de son plan d'action cantonal en faveur de la biodiversité, comprenant d'une part les coûts d'investissement pour restaurer les objets et liaisons manquantes du réseau ou améliorer la qualité des surfaces de compensation en zone agricole, d'autre part ceux de fonctionnement pour assurer la conservation de ces surfaces à long terme. A cet effet, un exposé des motifs et projet de décret a été inscrit à la planification financière du canton. Il devra par ailleurs veiller à ce que les services disposent des ressources et moyens suffisants dans le cadre du budget de fonctionnement pour atteindre les objectifs annoncés par la Confédération dans le cadre des conventions-programmes et puissent faire valoir leur droit aux contributions de manière appropriée.

2.6 De quel soutien de la Confédération le canton a-t-il besoin pour une mise en œuvre adéquate des Objectifs biodiversité 2020 ?

Le canton a besoin d'un cadre légal et instrumental clair de la part de la Confédération, afin de lever toute ambiguïté entre les politiques sectorielles en vigueur. Les dispositions actuelles de la LPN mentionnent par exemple à plusieurs reprises que dans la mise en œuvre des mesures, les cantons doivent tenir compte des besoins de l'agriculture et de la sylviculture, sans autre précision ou moyen d'action.

Or, les autres politiques publiques ayant une influence significative sur le territoire, comme les politiques de développement urbain, des transports, de l'agriculture, de l'économie d'une manière générale ont des objectifs propres et développent des stratégies particulières qui peuvent entrer en contradiction, voire en conflit avec les possibilités de préserver la biodiversité.

Le canton fera part de ses remarques à la Confédération dans le cadre de la consultation en cours relative à la stratégie sur la biodiversité (Stratégie Biodiversité Suisse), afin que les outils de mise en œuvre soient clarifiés. L'accent devra être mis sur le décloisonnement et la mise en cohérence des politiques sectorielles.

Le Conseil d'Etat note par exemple que dans le domaine des eaux, la révision de la législation fédérale prévoit que les cantons veillent à ce que les plans directeurs et les plans d'affectation prennent en compte l'espace réservé aux eaux et à ce que celui-ci soit aménagé et exploité de manière extensive. Il regrette que cette disposition n'ait pas été coordonnée avec celle de l'infrastructure écologique qui, pour l'heure, ne dispose pas de base légale appropriée.

Le Conseil d'Etat relève enfin que les moyens actuellement mis à disposition par la Confédération pour

la protection de la nature ne sont pas à la hauteur de ses exigences. Il rappelle qu'en vertu de la Constitution, la Confédération reporte sur le canton la responsabilité de mise en œuvre de sa politique de protection de la nature et du paysage. Or dans le cadre des négociations sur les conventions programmes (RPT 2012-2015), le canton a évalué qu'il devait disposer d'un montant annuel deux fois supérieur à celui proposé par la Confédération pour tenir les délais de mise en œuvre des ordonnances fédérales sur la protection des biotopes d'importance nationale, sans même procéder à des opérations de restauration.

Ce constat est confirmé par le comité de la conférence des délégués cantonaux à la protection de la nature (CDPNP) qui, lors de son Assemblée du 22 septembre 2011, a relevé que la Confédération ne pourra participer qu'à hauteur de 33 % environ aux coûts annoncés par les cantons pour la prochaine période RPT. Le total des dépenses dans le domaine de la nature et du paysage à charge des cantons et sans participation de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), s'élève aujourd'hui déjà à 400 millions de francs. La CDPNP attend de la Confédération une participation de 50 % de ces coûts, soit 200 millions de francs. Les cantons estiment les dépenses totales nécessaires à la mise en œuvre de toutes les tâches découlant de la LPN à 750 millions de francs au minimum, par période RPT.

En conséquence, le Conseil d'Etat souligne qu'il ne pourra atteindre les objectifs 2020 que si la Confédération alloue les moyens nécessaires à leur réalisation et que les possibilités budgétaires cantonales puissent être ajustée à cette ambition.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 décembre 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean