

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Séverine Evéquo et consorts – Stratégie biodiversité suisse, comment et avec qui le canton développe-t-il son infrastructure écologique ?

### *Rappel de l'interpellation*

*Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a approuvé le plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse (SBS). Il propose 26 mesures, articulées autour de 3 domaines d'action, à savoir : **ledéveloppement direct de l'infrastructure écologique** par la préservation de milieux naturels de grande valeur et des espèces menacées, **le développement indirect de la biodiversité** au travers de coordinations sectorielles, et enfin **la transmission des connaissances et la sensibilisation**, au travers de mesures de promotion, en particulier auprès des milieux économiques.*

*Il est grand temps d'intervenir en faveur de la biodiversité, cependant la mise en œuvre de mesures dans ce domaine est soumise à des contraintes politiques, mais surtout financières et temporelles propres à la Suisse. C'est pourquoi les mesures du plan d'action seront développées de manière progressive et en grande partie sur la bases des ressources déjà existantes.*

*Deux phases de mise en œuvre sont prévues — 2017-2023 et 2024-2027 — et sont alignées volontairement sur les périodes correspondant aux conventions-programmes établies entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'environnement.*

*Deux évaluations sont envisagées : une analyse d'impact en 2022 permettra de mettre en évidence les éventuelles lacunes au niveau de la législation, puis une évaluation globale en 2026 permettra de poursuivre le plan d'action au-delà de 2027.*

*Les mesures du plan d'action pour la biodiversité proposées pour la première phase peuvent être mises en œuvre sans qu'aucune adaptation législative ne soit nécessaire [Source : Bundesrat, Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz, Referenz/Aktenzeichen : Q362-1626, 06.09.2017, 50 p.]. Le communiqué de presse du Conseil fédéral du 6 septembre 2017 annonce que la Confédération participera à hauteur de 80 millions de francs par an à la mise en œuvre du plan d'action. En regard de ces éléments nouveaux, les soussignés souhaitent interpellier le Conseil d'Etat au sujet des actions qu'il met en œuvre au travers des questions suivantes :*

- 1. Quelle place le Conseil d'Etat fait-il à la biodiversité dans le cadre de son programme de législation ?*
- 2. Quelles sont, pour la période convention-programme en cours — 2016-2019 — les priorités du Conseil d'Etat en matière de biodiversité ?*
- 3. Comment, et avec quels moyens humains et financiers, le Conseil d'Etat envisage-t-il de mettre en œuvre son infrastructure écologique dans les phases susmentionnées — 2017-2023 et 2024-2027 — des conventions-programmes ?*

4. *Quels domaines sectoriels prioritaires — par exemple, l'économie, les infrastructures de transports, l'agriculture, le tourisme ou l'aménagement du territoire — pourront, dans le canton de Vaud, aussi mettre en œuvre l'infrastructure écologique ?*
5. *Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de financer l'infrastructure écologique dans le cadre des projets d'agglomération, en cours de mise en œuvre et à venir ?*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **INTRODUCTION**

Le Conseil d'Etat accorde, depuis une quinzaine d'années déjà, une place significative au maintien et à la promotion de la biodiversité dans le cadre de ses différentes politiques sectorielles. En 2004, il a validé le rapport "La Nature demain", qui définit les objectifs de sa politique en matière de protection de la nature, objectifs axés non seulement sur la préservation de milieux et objets ponctuels, mais aussi sur leur renforcement et leur mise en réseau. En 2006, il a rappelé dans son rapport sur la politique forestière vaudoise de 2006, l'importance de la gestion de la biodiversité en forêt, et formulé l'objectif d'atteindre à 2020 la cible de 10% des forêts vaudoises placées en réserves forestières. Il décidait également d'intensifier la création de réseaux biologiques par l'amélioration de la coordination des politiques forestière, agricole et de protection de la nature (Polfor p 7 et p. 48 à 51). Dès 2009, en parallèle à la Confédération qui dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie globale de la biodiversité rappelait l'importance de disposer aussi d'une infrastructure écologique, le Département du territoire et de l'environnement, analysait les surfaces cantonales abritant une biodiversité et des milieux naturels particulièrement riches et les liaisons biologiques nécessaires au transit et à la dispersion des espèces. De cette démarche est née la notion de réseau écologique cantonal dont le canton a validé la nécessité par son inscription en 2012 dans le plan directeur cantonal. Le Conseil d'Etat note aujourd'hui que sa définition et sa finalité se voient très proches de celles données en 2017 par la Confédération pour l'Infrastructure écologique dans son plan d'action national :

*" La mise en place, le développement et l'entretien d'une infrastructure écologique dans l'ensemble du pays sont au cœur de la Stratégie Biodiversité Suisse. L'infrastructure écologique met en réseau des surfaces de grande valeur écologique, constituant ainsi l'ossature spatiale et fonctionnelle qui permet de conserver durablement une biodiversité riche et capable de s'adapter aux changements. Il faut donc améliorer la qualité biologique des aires protégées existantes et assurer la connectivité spatiale et fonctionnelle entre les milieux naturels dignes de protection. La mise en réseau fonctionnelle de milieux naturels est assurée lorsque des corridors et des surfaces-relais permettent les échanges et les mouvements des individus, des gènes et des processus écologiques (par ex. déplacements de populations animales) entre ces milieux naturels. Là où cela est nécessaire, on complètera les aires protégées existantes et on délimitera des aires où des mesures peuvent être prises pour favoriser spécifiquement certaines espèces. Ces travaux profiteront en particulier aux espèces menacées pour la préservation desquelles la Suisse porte une responsabilité particulière au niveau international (espèces prioritaires au niveau national) "*

*" Tiré du plan d'action de la Confédération 2017 "*

En 2011, dans le cadre de sa réponse à l'interpellation *Raphaël Mahaim et consort* portant sur les objectifs biodiversité 2020, le Conseil d'Etat a annoncé sa volonté d'adapter son cadre légal pour renforcer la notion de promotion de la biodiversité, par la création et la mise en réseaux des milieux naturels de valeur. Il a aussi confirmé son souhait d'assurer rapidement sur la base des outils d'aménagement, fonciers et légaux existants un statut de protection cantonale aux quelques 400 biotopes et sites marécageux d'importance nationale. C'est aussi à cette occasion qu'il a annoncé vouloir établir un plan d'action en faveur de la nature afin de préciser les cibles à atteindre à

l'horizon 2020, les moyens nécessaires et les responsabilités relatives incombant aux différents départements.

Dans le souci de se caler au mieux avec les objectifs de la Confédération, le Département du territoire et de l'environnement a décidé d'attendre la parution du plan d'action national en faveur de la biodiversité avant de produire le sien.

## **REPONSES AUX QUESTIONS DE L'INTERPELLATION**

### **1. Quelle place le Conseil d'Etat fait-il à la biodiversité dans le cadre de son programme de législature ?**

Le Conseil d'Etat traite, sur les 30 mesures de son programme de législature, de la biodiversité dans deux mesures. Il le fait en particulier au travers de sa mesure 1.13 " *Mettre en œuvre une politique environnementale cohérente : développer la stratégie énergétique 2050. Elaborer une politique climatique cantonale cohérente par rapport aux lignes directrices fédérales et internationales. Gérer de manière durable les ressources naturelles, minérales et forestières du canton, en particulier la biodiversité, et en maintenant l'attractivité et la qualité du paysage naturel* " pour laquelle il prévoit d'

Etablir et mettre en œuvre un plan d'action en faveur de la biodiversité avec le soutien de la Confédération.

Il traite également de la biodiversité dans la mesure 2.7. *Contribuer à consolider et à diversifier l'agriculture*, pour laquelle il prévoit de

Mettre en œuvre le plan cantonal de réduction de l'usage et des émissions de produits phytosanitaires, le plan d'action de réduction des antibiotiques et la stratégie cantonale en faveur de la biodiversité.

### **2. Quelles sont, pour la période convention-programme en cours — 2016-2019 — les priorités du Conseil d'Etat en matière de biodiversité ?**

Au préalable, il convient de rappeler que les priorités en matière de biodiversité découlent depuis 2008 en grande partie de la Confédération au travers de ses conventions-programmes dans le domaine de l'environnement. Elles sont fixées dans le Manuel sur les conventions-programmes 2016-2019, complété:

Par " *Biodiversité en forêt* ": objectifs et mesures. Aide à l'exécution pour la conservation de la diversité biologique dans la *forêtsuisse*. Publié par l'Office fédéral de l'environnement **OFEV**. Berne, 2015.

Par " **Biodiversité dans le canton de Vaud** " : priorités nationales pour la période 2016-2019 des conventions-programmes. Publié par l'Office fédéral de l'environnement **OFEV**. Berne, 2015.

Les priorités de la Confédération sont fixées de manière à combler au mieux les lacunes et déficits d'exécution mis en évidence dans la stratégie Biodiversité Suisse. Plusieurs conventions-programmes, dans les domaines des biotopes et des espèces, de la biodiversité en forêt, des parcs, des zones de protection de la faune sauvage et de la revitalisation se voient plus spécifiquement concernées pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la Stratégie Biodiversité Suisse, dont la création d'une infrastructure écologique, l'amélioration de la situation des espèces prioritaires au niveau national et la promotion de la biodiversité dans l'espace urbain.

Pour le canton de Vaud, les priorités d'action pour la période 2016-2019 sont notamment :

- La protection et le maintien de la qualité des biotopes d'importance nationale et internationale, en particulier les hauts-marais, les sites de reproduction de batraciens (IBN), les prairies et pâturages secs (PPS) et les sites Emeraude. Pour les années qui viennent, sont attendus la mise en place de l'ensemble des zones tampons, la suppression des drainages ou fossés dans et aux abords des biotopes marécageux, des mesures de revitalisation des biotopes et la garantie de leur

protection dans les documents d'affectation, celle-ci n'étant achevée que pour 12% d'entre eux.

- La mise en réseaux des biotopes et des habitats surtout les régions agricoles et les agglomérations, plus particulièrement dans les territoires exploités intensivement ou densément bâtis dans lesquels la perméabilité du territoire pour les espèces animales et végétales est réduite.
- L'extension du réseau de réserves forestières – avec la création de 2 à 3 grandes réserves de 300 à 500ha - ainsi que la délimitation d'îlots de vieux bois et d'arbres-habitats.
- La renaturation des cours d'eau selon la planification cantonale en accordant une attention particulière aux zones alluviales d'importance nationale et régionale.
- Les espèces menacées et les espèces endémiques du canton pour lesquelles des mesures ciblées de gestion des habitats doivent être engagées et des collaborations entre protection de la nature, agriculture, tourisme et activités de loisirs mises en place.
- La lutte contre les espèces invasives dans les milieux naturels particulièrement dignes de protection, ce au travers de plans d'action et programmes sur le long terme impliquant non seulement le service en charge de la protection de la nature, mais aussi les services en charges de l'entretien des cours d'eau, des forêts et des routes.

Ces priorités ont été déclinées en fonction des moyens disponibles en programmes de mesures par les services en charge des conventions programmes pour la période 2016-2019.

Dans le domaine de l'agriculture, là également les priorités sont données au niveau fédéral par les objectifs environnementaux en agriculture publiés en 2008 par l'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral de l'agriculture. La mise en œuvre de ces objectifs a été contrôlée en 2018 par ces mêmes offices et le constat fait que les des efforts complémentaires devaient être prévus pour :

- Préserver les surfaces encore riches en espèces
- Améliorer la qualité des surfaces de promotion de la biodiversité en particulier en plaine
- Améliorer leur mise en réseau
- Aménager de nouvelles surfaces là où cela est nécessaire.

### **3. Comment, et avec quels moyens humains et financiers, le Conseil d'Etat envisage-t-il de mettre en œuvre son infrastructure écologique dans les phases susmentionnées — 2017-2023 et 2024-2027 — des conventions-programmes ?**

Comme en dénotent les réponses précédentes, le Conseil d'Etat envisage de mettre en œuvre son infrastructure écologique :

- par la poursuite de la mise en œuvre des conventions-programmes (ci-après CP) entre l'OFEV et les cantons dans le domaine de la biodiversité en forêt, de la revitalisation des eaux, des parcs et de la protection de la nature et du paysage. Ces CP apportent une part déterminante des moyens financiers permettant d'assurer la conservation des zones déterminantes de l'infrastructure écologique,
- par la poursuite de la politique agricole dans le domaine de la mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité ou de projets pilotes,
- par une gestion des surfaces du domaine public prenant mieux en compte la biodiversité (bords de route, bords de cours d'eau, etc...),
- via les budgets annuels de fonctionnement, les crédits d'investissement et les collaborateurs des sections ou services concernés,
- via des partenariats ou contrats de prestations avec des privés, des associations, des fondations, et

- des communes pour la gestion et/ou la surveillance des sites à enjeux naturels particuliers,
- via une planification territoriale garantissant la prise en compte de cette infrastructure écologique dans les projets d'aménagement ou de construction,
  - et pour le surplus via le plan d'action cantonal et l'identification des moyens humains et financiers complémentaires qui seront nécessaires pour le mettre en œuvre.

En 2012, le canton, dans sa réponse à l'interpellation Mahaim et consort sur les objectifs Biodiversité 2020, avait précisé qu'un exposé des motifs et projet de décret avait été inscrit à la planification financière du canton. Il avait précisé qu'il veillerait à ce que les services disposent des ressources et moyens suffisants dans le cadre de leur 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. A cette époque, les moyens mis à disposition par la Confédération pour la protection de la nature n'étaient pas à la hauteur de ses exigences. Depuis, les subventions fédérales ont significativement augmenté, suite à la décision du Conseil fédéral du 18 mai 2016 d'allouer des financements supplémentaires pour des mesures urgentes dans les domaines de la protection de la nature et de la biodiversité en forêt en lien avec le plan d'action Biodiversité. En novembre 2016, les cantons ont été informés de la mise à disposition de ces crédits supplémentaires et invités à proposer des travaux sous réserve de la disponibilité de la part cantonale correspondante.

Pour profiter de cette manne fédérale, alors que les budgets de fonctionnement avaient déjà été arrêtés, le DTE a pu bénéficier du soutien de fondations privées. Grâce à un soutien financier complémentaire de la Fondation pour la nature – MAVIA – de près de CHF 460'000.- la division Biodiversité et paysage a pu bénéficier en 2017, en sus des crédits cadres liés aux conventions-programmes, d'un montant de CHF 1'176'596.- de la Confédération pour conduire des mesures urgentes en faveur des biotopes et des espèces prioritaires sur son territoire.

En 2018, le canton s'est vu une nouvelle fois proposer un crédit supplémentaire. Cette année une augmentation du budget 2018, complétée une nouvelle fois de l'aide de fondations a pu permettre d'augmenter les moyens à disposition, sans toutefois obtenir l'ensemble des subventions fédérales disponibles faute de ressources cantonales suffisantes.

Dans le domaine de la biodiversité en forêt, en phase avec une augmentation des moyens fédéraux liés au plan d'action en faveur de la biodiversité, les budgets ont été augmentés de l'ordre de 42% pour la part CH et 30% pour la part VD.

Au vu des décisions financières de la Confédération en matière de subventions aux cantons pour la période 2017-2020, une mise à jour des besoins financiers cantonaux correspondants est prévue pour l'exercice 2019, parallèlement à l'élaboration des moyens financiers liés au plan d'action cantonal. Ces crédits restent nécessaires pour le financement des ouvrages de passage à faune dont les coûts ne peuvent entrer dans des budgets ordinaires de fonctionnement.

#### **4. Quels domaines sectoriels prioritaires — par exemple, l'économie, les infrastructures de transports, l'agriculture, le tourisme ou l'aménagement du territoire — pourront, dans le canton de Vaud, aussi mettre en œuvre l'infrastructure écologique ?**

Comme l'a relevé la Confédération dans sa stratégie et son plan d'action en faveur de la biodiversité, il existe de multiples interfaces entre la politique de la Confédération en matière de biodiversité et d'autres domaines politiques ou stratégies sectorielles comme par exemple la politique agricole, la politique forestière, la politique de revitalisation des cours d'eau, la stratégie de croissance pour la place touristique, le Projet de territoire Suisse, la politique des agglomérations ou encore le plan sectoriel des transports. Les domaines précités peuvent contribuer de manière significative à la mise en place et la préservation à long terme de l'infrastructure écologique dans le canton.

En zone agricole, les surfaces de promotion de la biodiversité qui peuvent constituer des surfaces relais de l'infrastructure écologique ou renforcer les surfaces de biotopes atteignent aujourd'hui 16'511 ha dans le canton de Vaud, soit 15,4% de la surface agricole utile. A ces surfaces s'ajoutent 139'000 arbres isolés et ou haute-tige déclarés.

Dans le domaine de la biodiversité en forêt, la délimitation de réserves forestières continue de progresser régulièrement. En fin 2017, les objectifs du Programme de législature 2012-2017 étaient remplis, à savoir 2'400 ha de réserve forestière naturelle auquel s'ajoute 500 ha d'îlots de vieux bois et plus de 9'000 arbres-habitat.

En matière de revitalisation des cours d'eau, à fin 2017, une quinzaine de kilomètres ont été réaménagés, contribuant ainsi de manière substantielle à renforcer l'ossature de l'infrastructure écologique.

Au travers du projet Ligne verte du service des routes, la biodiversité des talus et bords se voit désormais prise en compte contribuant ainsi à plusieurs endroits à une mise en réseau des milieux naturels.

Enfin dans le cadre des projets d'agglomération, l'identification des trames vertes et bleues et la mise en place de contrat corridors ont contribué ces dernières années à mettre en évidence les zones de valeur, identifier les déficits et les axes de déplacement entravés, enfin rappeler l'importance de prendre en compte la nature dans l'espace urbain, non seulement pour les espèces animales et végétales, mais aussi pour la qualité de vie des habitants.

Comme le relevait déjà en 2004 le canton dans le document la " Nature demain ", les approches et politiques sectorielles 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 la qualité des surfaces de grande valeur écologique et celles de mise en réseau.

Depuis l'entrée en vigueur du PDCn en 2008, le territoire est toujours plus sollicité : loisirs, besoins pour le développement des activités agricoles et artisanales, exigences en termes de logement, 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.

C'est donc en particulier dans le plan directeur cantonal (PDCn) dans le cadre de son remaniement prévu à un horizon 2022 qu'il conviendra de poser les bases stratégiques et opérationnelles de cette infrastructure en précisant la ligne d'action E2 – Mettre en réseau les sites favorables à la biodiversité et en particulier la mesure E22 – Réseau écologique cantonal, en assurant sa prise en compte dans les mesures des autres politiques sectorielles concernées (projets d'agglomération, pôles de développement, etc...).

Seule une planification coordonnée des domaines sectoriels précités et projets prioritaires permettra d'assurer la mise en place d'une infrastructure écologique fonctionnelle dans le canton.

## **5. Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de financer l'infrastructure écologique dans le cadre des projets d'agglomération, en cours de mise en œuvre et à venir ?**

Jusqu'à ce jour, le financement de l'infrastructure écologique dans le cadre des projets d'agglomération s'est fait par le biais des conventions-programmes dans le domaine des biotopes, des espèces et de leur mise en réseau ou de subventions cantonales du Fonds cantonal pour la protection de la nature. Les financements ont permis de réaliser des études, inventaires et certaines mesures prévues par exemple dans les contrats corridors biologiques du projet d'agglomération franco-valdo-genevois ou encore dans le projet d'agglomération Lausanne-Morges avec des mesures prévues pour la création de liaisons biologiques ou la renaturation de cours d'eau. Toutefois, ces subventions n'ont pas suffi à

financer notamment, les ouvrages de franchissement de la faune.

Pour rappel, si les projets d'agglomération doivent répondre à une planification coordonnée des transports, de l'urbanisation et de la gestion de la nature et des paysages dans les espaces urbains, les mesures prévues dans le domaine nature et paysage et celui de l'urbanisation, contrairement à celles prévues pour le transport, ne peuvent pas bénéficier du cofinancement de la Confédération. En effet, le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) en vertu de la loi fédérale cadre du 30 septembre 2016 qui l'instaure, permet de cofinancer seulement des mesures infrastructurelles.

Dans la mesure où le FORTA reste dédié aux infrastructures de transport, la démarche en cours du plan d'action cantonal de la biodiversité devra vérifier l'adéquation des bases légales existantes et identifier les adaptations nécessaires pour permettre l'octroi des crédits nécessaires aux financements de l'infrastructure écologique dans les projets d'agglomération en cours de mise en œuvre ou à venir.

Rappelons enfin que, dans les communes des agglomérations comme dans les autres territoires urbanisés, d'autres mesures et actions peuvent contribuer sans investissements supplémentaires à mettre en place ou renforcer l'infrastructure écologique comme par exemple le dézonage de surfaces à bâtir excédentaires dans des zones à enjeux naturel ou la mise sous protection dans les plans d'aménagements communaux des surfaces de biotopes ou celles jouant un rôle clé dans leur mise en réseau.

## **CONCLUSION**

Le canton mène de nombreuses actions contribuant de manière directe ou indirecte à la mise en œuvre de l'infrastructure écologique. Pour garantir la préservation à long terme des surfaces constitutives de cette infrastructure et poursuivre leur mise en réseau, il entend renforcer les synergies entre départements via son plan d'action en faveur de la biodiversité, préciser les coordinations nécessaires dans le plan directeur cantonal, évaluer l'adéquation des bases légales existantes et identifier les adaptations nécessaires pour permettre l'octroi des crédits nécessaires à sa mise en œuvre.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 février 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*