

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :****Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Pour un suivi plus efficace des mesures visant à ralentir
l'effondrement de la biodiversité dans le canton****1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le lundi 25 juin 2018 à la Salle Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée des députés Jean-Michel Dolivo, Hugues Gander, Stéphane Masson, Maurice Neyroud, Jean-François Thuillard et Jérôme Christen, confirmé dans son rôle de président-rapporteur. Séverine Evéquoz était excusée.

Ont participé à cette séance, la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE) ainsi que Sébastien Beuchat, chef de la Direction des ressources et du patrimoine naturels à la Direction générale de l'environnement (DGE-DIRNA) et Catherine Strehler Perrin, cheffe de la Division Biodiversité et paysage (DGE-BIODIV).

Nos plus vifs remerciements sont adressés à Florian Ducommun pour la qualité de ses notes de séances.

1. POSITION DU POSTULANT

L'auteur du postulat indique vouloir obtenir un suivi au niveau parlementaire des objectifs généraux de la ligne E2 du Plan directeur cantonal (PDCn) et que ceux-ci soient rapidement déclinés en actions concrètes, notamment sur la réalisation accélérée du réseau écologique cantonal (mesure E22).

Il souligne avoir été sensibilisé à la problématique de l'effondrement de la biodiversité suite à la lecture de nombreux articles de presse (cités dans son texte). A cet égard, une des actions du Programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat (PL 2017-2022) soutient que celui-ci souhaite « établir et mettre en œuvre un plan d'action en faveur de la biodiversité avec le soutien de la Confédération ». Plus le temps passe, plus la situation devient irréversible. D'ailleurs, l'ensemble des rapports scientifiques publiés à ce sujet concordent sur la rapidité et les problèmes posés par l'effondrement de la biodiversité.

Le postulant relève encore que la demande adressée au Conseil d'Etat est précise et n'est pas clivante du point de vue politique. Il s'agit d'informer le Grand Conseil - par le biais d'un rapport annuel - de l'avancement des réalisations en matière de mesures visant à ralentir l'effondrement de la biodiversité. Malgré la charge de travail qu'elle représenterait, il s'agit d'une tâche importante. Celle-ci pourrait nécessiter un besoin en personnel supplémentaire, même si le commissaire tient à souligner que ce n'est pas l'objectif du postulat.

Il concède d'emblée qu'un rapport cantonal serait limité car la biodiversité ne s'arrête pas aux frontières vaudoises et un certain nombre de problématiques sont évidemment globales. Néanmoins, il convient de faire le maximum à l'échelle locale.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat partage le constat du postulant et l'urgence d'intervenir. Comme pour d'autres domaines, elle est convaincue que ce sont les efforts locaux qui porteront le changement. Outre le souhait de renseigner régulièrement le Parlement, le postulant demande une déclinaison concrète et rapide de la ligne d'action E2 du PDCn qui prévoit, notamment, une gestion interdisciplinaire de la biodiversité et la mise en place du réseau écologique cantonal.

Ces deux éléments sont précisément au cœur du plan d'action cantonal en faveur de la biodiversité, inscrit au PL 2017-2022 et en cours de rédaction. Ce plan, qui devrait être soumis au Conseil d'Etat cette année encore, prévoit de :

- Etendre les mesures en faveur de la biodiversité à tout le territoire et d'exploiter le potentiel de l'espace construit.
- Faire connaître et découvrir activement la biodiversité, sa contribution à la qualité de vie et les bonnes pratiques.
- Disposer d'une infrastructure écologique fonctionnelle en garantissant les surfaces nécessaires.
- Protéger durablement les espèces et les milieux naturels, en s'attachant en particulier à ceux dignes de protection ou prioritaires.
- Privilégier les dynamiques naturelles dans la préservation des milieux et des espèces.
- Enfin, de gérer les espèces exotiques envahissantes qui menacent la diversité, et pour certaines les infrastructures et la santé.

Pour atteindre ces objectifs, un panel de mesures déclinées par thématiques et services est proposé.

La conservation de la biodiversité implique en effet une approche transversale et des efforts partagés, raison pour laquelle plusieurs directions et services ont déjà été associés à l'élaboration des mesures, comme le Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI), le Service du développement territorial (SDT), le Service Immeuble, Patrimoine et Logistique (SIPaL), la mobilité et plusieurs divisions de la Direction générale de l'environnement (DGE). Un suivi global conduit par la Division Biodiversité et paysage (DGE-BIODIV) est également prévu afin d'évaluer périodiquement le succès des actions engagées.

Les mesures prennent bien sûr en compte la Stratégie Biodiversité suisse (SBS) et son plan d'action y relatif. Celui-ci est prévu sur 12 ans, avec trois cibles temporelles, à savoir 2019, 2024 et 2030. Ces échéances tiennent compte du calendrier des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement, lesquelles permettent de soumettre périodiquement à la Confédération un programme d'actions et des demandes de financements. La fin a été calée sur l'horizon temporel de l'actuelle politique forestière vaudoise, à savoir 2030.

Le plan d'action comprendra un premier rapport sur les actions réalisées à fin 2017, les retards constatés en regard de certaines exigences légales et les mesures pour y remédier. Sitôt validé, le plan sera suivi d'un EMPD, spécifiant les besoins financiers et ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre des premiers trains de mesures et jusqu'à fin 2024. Le Grand Conseil sera donc amené à se prononcer dès l'acceptation du Plan d'action Biodiversité. Dans la mesure où, pour porter leurs fruits, certaines mesures impliquent une phase de lancement, il est proposé de renseigner le Parlement en fin 2021 ou courant 2022 à la fin du Programme de législature. Enfin, il est nécessaire de souligner que 2022 est l'année choisie par la Confédération pour évaluer l'ensemble des mesures et projets pilotes de la première phase de mise en œuvre du plan d'action suisse en faveur de la biodiversité.

3. DISCUSSION GENERALE

Un commissaire observe que le canton, ainsi que les communes, ont déjà mis en œuvre nombre de mesures et continuent de faire beaucoup d'efforts en matière de biodiversité. Cependant, il se demande sur quel type de territoire il conviendrait d'agir et estime à ce titre que chaque mètre carré de forêt possède déjà à lui seul sa propre biodiversité, les interventions humaines étant très rares en termes temporels. Il ne reste donc que les zones agricoles.

Des efforts déjà importants

Depuis la mise en place des paiements directs, les agriculteurs ont fait de gros efforts pour adapter leurs exploitations et le territoire agricole avec des mesures contraignantes, grâce aux financements cantonaux et fédéraux, comme par exemple l'entretien du paysage ou encore la limitation de l'utilisation des pesticides ainsi que des engrais issus du commerce. Il souhaite également rappeler que dès qu'une mesure relative à la biodiversité est introduite, nombre de denrées ne sont plus produites dans le canton ou en Suisse et doivent finalement être importées. De plus, il n'est quasiment jamais fait mention des conditions de production de ces marchandises ainsi qu'au bilan écologique relatif à leur transport.

Par ailleurs, la part de territoire agricole cultivé en culture biologique augmente et le canton de Vaud est en train de rattraper son retard puisqu'il se situe actuellement en dessous des proportions au niveau helvétique. Il estime néanmoins que beaucoup d'exploitants se sont mis à l'agriculture biologique pour des raisons purement pécuniaires et non pas parce qu'ils en sont convaincus. Dès lors, le commissaire s'inquiète que les mesures liées à la biodiversité aillent trop loin tout en soulignant ses craintes pour l'avenir de l'agriculture. S'agissant du postulat, il estime qu'informer le Parlement annuellement serait peut-être trop rapide en termes temporels et se dit contre tout engagement de personnel supplémentaire.

Souhait d'être informé

Le postulant partage un certain nombre de préoccupations mises en avant par son préopinant mais souhaite insister sur le fait que son postulat n'indique pas quelles mesures devront être portées par le canton. Cet objet parlementaire demande à ce que le Grand Conseil soit régulièrement informé sur l'avancement des réalisations du plan d'action sur la biodiversité. Ce rapport ne demande pas à être exhaustif et pourrait être succinct, mais il doit néanmoins permettre aux parlementaires d'être responsabilisés et de pouvoir en débattre. Il insiste sur le fait que son texte ne prévoit pas que le rapport soit soumis à un vote en plénum puisqu'il n'est question que d'informations. Il observe que d'autres services de l'administration produisent régulièrement des rapports et cite à titre d'exemple le Rapport social vaudois du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS).

Par ailleurs, le commissaire rappelle que son objet parlementaire demande à ce que le Conseil d'Etat examine « dans quelle mesure l'accélération des mesures de ralentissement de l'effondrement de la biodiversité nécessite l'engagement de personnel ». Le futur rapport pourrait ainsi donner un point de vue relatif à un éventuel renforcement, ou non, dans un service particulier.

Effondrement, terme excessif

Un commissaire dit avoir été choqué par la locution « effondrement de la biodiversité dans le canton » contenue dans le titre du postulat, les efforts effectués par le monde agricole et viticole en matière de biodiversité étant conséquents. Il relève que les manières de cultiver les sols ont connu une évolution gigantesque en une trentaine d'années. Aujourd'hui, il n'est ainsi pas rare de croiser des espèces qui ne pouvaient être observées à l'époque, tel que le lézard vert dans la région du Lavaux par exemple. La biodiversité dans le monde agricole et viticole n'est donc pas en train de s'effondrer.

Pour lui, le PDCn est ambitieux car les objectifs sont conséquents et les mesures listées. Certes, il est toujours possible de faire mieux mais il constate que des rapports périodiques sont déjà prévus. Il ne comprend donc pas pourquoi le postulant en souhaite davantage car cela engendrerait un travail gigantesque pour les services concernés qui, dès lors, ne feraient que rédiger des rapports annuels.

Des résultats concrets

Un autre commissaire n'est pas de cet avis estimant que chacun peut être acteur de la biodiversité et souligne que les communes ont un rôle très important à jouer. Il tient par ailleurs à mettre en évidence les premiers résultats des réseaux écologiques ayant permis à la nature de reprendre le dessus. Aussi, il se demande si un rapport bisannuel ne serait pas davantage opportun, un document annuel pouvant se révéler temporellement trop court. Enfin, ce rapport pourrait mettre en évidence les efforts du gouvernement en la matière.

Un suivi n'est pas un luxe

Les propos de la Conseillère d'Etat sont plutôt rassurants, selon autre commissaire. Même si nombre de mesures sont entreprises au niveau cantonal, ce n'est pas une raison pour s'arrêter là.

Il y a une prise de conscience globale sur cette problématique et chacun peut y apporter sa contribution, la seule question étant celle de l'intensité. Il estime un rapport périodique utile pour juger des mesures à prendre. Pour lui, ce n'est donc pas un luxe que les parlementaires se penchent et s'assurent du fait que la problématique est bien suivie, l'interrogation relative à l'engagement de personnel supplémentaire venant a posteriori.

Au sujet du titre du postulat, le président de la commission, estime qu'il correspond à la réalité. Même s'il est juste qu'un certain nombre de mesures ont été prises par le monde agricole et viticole, ces efforts ne suffisent malheureusement pas puisque l'effondrement de la biodiversité est désormais un phénomène tangible. Cette situation s'explique, notamment, par l'accumulation des actes de l'humain sur l'environnement depuis des dizaines d'années.

Problématique plus large que l'agriculture et les zones forestières

Du côté de la DGE, on estime que s'agissant du maintien de la biodiversité, l'ensemble du territoire vaudois est en mesure d'agir en la matière et ce principe doit être réaffirmé. Il existe quatre types de territoire dans le canton Vaud, à savoir : les forêts, les zones agricoles, les eaux et les milieux construits et chacune de ces portions de territoire a un rôle à jouer. A cet égard, certaines espèces s'adaptent à un type de territoire, comme par exemple le martinet qui ne se retrouve que dans l'espace construit. Il est donc nécessaire de sortir de la dialectique consistant à affirmer que la biodiversité n'est que du ressort des professions agricoles et forestières, ce qui est évidemment erroné. Les études scientifiques sont très claires sur le fait que la biodiversité diminue et les mesures prises n'arrivent pas à infléchir cette tendance. On doit reconnaître les efforts déjà effectués mais se demander si ceux-ci ont été opportuns.

Quel type de rapport ?

Pour la Direction des ressources et du patrimoine naturels, il convient de se mettre d'accord sur le type de document qui serait demandé au Conseil d'Etat. Soit ce rapport demande à mesurer la biodiversité sur le canton de Vaud, ce qui représente un immense travail tout en étant difficilement documentable, soit ce document vise à discuter des actions ainsi que des mesures afférentes au PDCn et il concernerait d'autres services de l'Etat. Il est encore relevé que la rédaction de bons rapports nécessite un engagement conséquent et il serait donc opportun de caler les différents horizons temporels et de systématiser l'information pour que l'ensemble des acteurs obtiennent ces rapports au même moment.

La Division biodiversité et paysage relève encore que le plan d'action touche plusieurs départements et services. Chacune de ces fiches, pour tout domaine, est élaborée en étroite collaboration avec les services et l'ensemble des acteurs concernés. S'agissant du volet agricole, les services de l'agriculture, la commission de diversités desdits services, Prometerre ou encore AGRIDEA ont ainsi collaboré. Ces différents partenaires font le constat que beaucoup d'efforts sont demandés aux agriculteurs et travaillent à une optimisation des mesures afin qu'elles déploient leur plein effet. Ce constat d'amélioration ponctuelle a été réalisé par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) au travers d'un rapport sur l'ensemble de la politique agricole en matière de biodiversité, lequel a par ailleurs relevé les forces et les lacunes y relative.

En outre, il est nécessaire de préciser que les mesures en faveur de la biodiversité ne constituent qu'une partie des nombreuses mesures environnementales et globales. De plus, on a tendance à ne voir que le sommet de l'iceberg mais il convient de souligner que la majorité des espèces sont des invertébrés, les chiffres démontrant que la situation ne se passe pas aussi bien que ce que l'on pense. Il faut donc comprendre ce qui est, éventuellement, erroné et trouver des pistes d'amélioration.

L'objectif du plan d'action est ainsi de travailler avec les compétences des acteurs locaux tout en mettant en évidence et en étoffant les bons exemples qui donnent des résultats probants, notamment en termes de politique de renaturation, de réaménagement de milieux naturels ou encore de mise sous convention avec les exploitants.

La cheffe du Département se dit rassurée par les précisions amenées par le postulant en ce qui concerne le rapport et considère que donner une certaine souplesse temporelle s'agissant de sa rédaction serait opportune. Sur les échéances, elle répond à un commissaire que le plan d'action Biodiversité devrait être soumis au Conseil d'Etat cette année encore.

4. ARGUMENTS FAVORABLES À LA PRISE EN CONSIDÉRATION

- Les efforts réalisés en faveur de la biodiversité sont certes importants, mais insuffisants : la situation s'aggrave.
- L'enjeu est suffisamment important pour qu'il justifie un suivi régulier du Parlement, lequel doit s'appuyer sur un état de situation pour en débattre.
- Le postulat demande une information sur l'état d'avancement des réalisations liées au Plan d'action cantonal sur la biodiversité, et non pas un rapport scientifique approfondi.
- L'objet parlementaire n'exige pas l'embauche de personnel supplémentaire.

5. ARGUMENTS CONTRE LA PRISE EN CONSIDÉRATION

- Les mesures inscrites dans le PDCn sont suffisantes.
- La biodiversité est l'affaire de tous et ne nécessite qu'une intervention modérée de l'Etat.
- Le catalogue des mesures est déjà tellement vaste que les agriculteurs s'y perdent et manifestent un certain ras-le-bol. Il ne convient pas de rajouter une couche.

6. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 4 voix pour, 2 contre et aucune abstention, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Vevey, le 19 septembre 2018.

*Le rapporteur :
(Signé) Jérôme Christen*