

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Séverine Evéquoze et consorts – Valoriser le fonds cantonal pour la protection de la nature

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le jeudi 10 octobre 2019 à la Salle du Bulletin, Place du Château 6 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mme Sarah Neumann (présidente et rapportrice), de Mmes les députées Céline Baux, Florence Bettschart-Narbel, Séverine Evéquoze, Claire Richard et de MM. les députés Alexandre Démétriades, Daniel Develey, Olivier Epars, Pierre-François Mottier.

Mme la conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE), a également assisté à la séance, accompagnée de M. Cornelis Neet, chef de la Direction générale de l'environnement (DGE) et de Mme Catherine Strehler Perrin, cheffe de la division Biodiversité et paysage (DGE-BIODIV).

Mme Candice d'Anselme, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séances, ce dont nous la remercions.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

Cette motion vise à valoriser le fonds cantonal pour la protection de la nature tel que défini à l'article 37 de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS). La thématique de la biodiversité prend de l'ampleur ; la motionnaire souhaiterait que ce fonds puisse jouer un rôle d'interface entre le canton et les acteurs communaux ou privés qui souhaiteraient mettre en œuvre des mesures concrètes. Or, selon elle, le fonds n'est pas utilisé aujourd'hui et ne dispose pas d'un règlement sur son utilisation et son financement.

La motionnaire salue le travail effectué avec le plan d'action Biodiversité dont l'un des six axes prioritaires a pour objet les mesures à réaliser dans l'espace urbain. Pour mettre en œuvre des actions dans l'espace bâti, elle estime que des mesures devraient être définies conjointement entre le canton et les communes, notamment dans la mesure où les conventions-programme n'intègrent pas encore pleinement les milieux urbains. Il convient ainsi d'envisager un système de financement analogue à celui des subventions proposées par la Confédération, qui permettrait de faire percoler les moyens financiers du canton directement auprès des communes et d'autres acteurs associatifs. L'usage d'un fonds cantonal aurait par ailleurs l'avantage d'offrir un soutien financier flexible permettant d'éviter les risques liés aux financements par le biais des budgets de fonctionnement annualisés, tenant compte des retards inhérents à des travaux opérationnels dans le domaine de la nature.

Un·e député·e - qui a par ailleurs contribué à l'élaboration de la motion - rappelle que l'Organisation des Nations unies (ONU) a annoncé en début d'année une chute de la biodiversité en parallèle au réchauffement climatique. Certains groupes de biodiversité ont connu une baisse significative de 30 à 50% de leurs effectifs et la Suisse est l'un des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) où l'ampleur de ce phénomène est le plus marqué.

Or, le·a député·e indique que le plan d'action de la Stratégie Biodiversité qui débloque 80 millions de fonds annuel a été adopté tardivement par l'Etat fédéral. De même, le canton de Vaud a accumulé du retard et les moyens financiers injectés ont été insuffisants pour toucher l'ensemble des subventions fédérales disponibles. Bien qu'il puisse être salué, le Plan d'action Biodiversité du canton de Vaud concerne essentiellement des objets d'importance fédérale et régionale. Dès lors, le réseau écologique cantonal (REC) ne prend pas en compte les petits biotopes au niveau local qui connaissent souvent d'importantes destructions. Le·a député·e estime que les ressources qui sont injectées dans le nouveau plan ne sont pas suffisantes et que leur financement n'est pas pérenne, car lié à la stratégie fiscale qui court sur 5 ans seulement.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DTE présente, en préambule des débats de la commission, les dernières décisions que le Conseil d'Etat a prises pour renforcer son soutien aux mesures en faveur de la biodiversité.

En adoptant le plan d'action Biodiversité annoncé le 24 septembre 2019, le Conseil d'Etat a défini des axes et validé les principes de leur financement qui reposent, sous réserve de l'aval du Grand Conseil, sur une augmentation substantielle des moyens cantonaux dès 2020 et sur le dépôt à venir de trois demandes de crédits d'investissement proposés au Grand Conseil cet automne et financés par la stratégie fiscale 2020-2023, pour un total de CHF 1'163'900 comprenant :

- CHF 740'000 annuel d'allocation supplémentaire au fonds nature prévus au budget 2020. Le fonds est d'ores et déjà doté de CHF 2'522'000, et ce montant supplémentaire est nécessaire pour prétendre à l'entier des subventions fédérales, qui ont été augmentées ;
- CHF 282'600 pour financer de manière temporaire sur la législature actuelle deux postes destinés à la promotion de la biodiversité en forêt et sur les cours d'eau.

Si les demandes prévues concernent en majorité des mesures relevant d'obligations légales, elles permettront également le subventionnement d'actions initiées par les communes dans l'espace bâti et la conduite de projets pilotes du plan d'action, pour lesquels un équivalent plein temps (1 ETP) est également prévu.

Ces montants viendront s'ajouter aux CHF 2'800'000 de subventions fédérales supplémentaires en 2020 relatives aux conventions-programme Nature et Paysage, octroyées au Canton de Vaud par l'Etat fédéral en raison de ses bons résultats.

De surcroît, le dépôt d'un premier crédit d'investissement, demandé dans le cadre de conventions-programmes pour des mesures qui concernent notamment la revitalisation des biotopes, est prévu, pour un montant de CHF 4'500'000. De telles mesures sont subventionnées par la Confédération à hauteur de 65 à 75% : l'investissement cantonal permet donc de bénéficier de l'entier des subventions que la Confédération propose dans le cadre de la convention-programme 2020-2024 (30 millions de subventions fédérales qui ont été négociés, dont 10 à 12 millions sont liés à la revitalisation d'objets d'importance nationale). Dans les années précédentes, des fondations privées à l'instar de la MAVA soutenaient le Canton pour qu'il obtienne des financements complémentaires au titre des mesures urgentes liées au Plan d'action Stratégie Biodiversité de la Confédération. 50% des tâches de l'ETP inclus dans la demande de crédit seront attribués au soutien des communes dans leurs démarches de mise en valeur et de promotion de la biodiversité sur leur territoire, notamment dans l'espace bâti. D'autres demandes de crédits d'investissement sont prévues en 2020 et en 2021 pour soutenir les communes et les privés et pour financer des mesures (e.g. la restauration du transit de la faune sur des tronçons de routes cantonales accidentogènes ou la lutte contre les espèces exotiques envahissantes).

Ainsi, les montants substantiels demandés permettront de terminer les actions d'importance nationale et de commencer à soutenir progressivement des activités locales (e.g. mise en place d'un label ville-verte, allocation dès 2020 de CHF 30'000 à 50'000 pour les communes et dès 2022-2023 de CHF 100'000).

En définitive, il est donc prévu de fournir des moyens supplémentaires tant financiers qu'humains pour bénéficier de l'entier des subventions accordées par la Confédération et pour renforcer des mesures en faveur de la biodiversité. L'adoption du budget et des crédits d'investissement par le Grand Conseil est décisive pour les signatures des conventions-programme qui interviendront en décembre et pour l'obtention des subventions fédérales. A noter que les montants proposés dans le budget ne seront pas exactement les mêmes que ceux indiqués à la Commission : une partie de l'argent est liée à un poste de l'économie forestière qui sera redistribuée à la division forêt (DGE-FORET).

Il est précisé que le fonds cantonal pour la protection de la nature est inscrit aux articles 37 et 38 de la LPNMS et échappe aux principes du boucllement puisqu'il s'agit d'un fonds ; la LPNMS et son règlement vont être révisés en raison du nouveau Plan d'action Biodiversité.

4. DISCUSSION GENERALE

En réponse à une interrogation d'un·e député·e, le chef de la DGE indique que le fonds pour la protection de la nature n'apparaîtra pas en détails dans la présentation du budget puisqu'il sera regroupé avec les autres dépenses dans la rubrique indiquée. En revanche, ce fonds figure dans le tableau de détails de l'utilisation des fonds au budget qui est remis à la Commission des finances (COFIN). A cet égard, un·e député·e membre de la COFIN confirme que le fonds pour la protection de la nature de CHF 3'854'000 apparaît dans les comptes de 2018 et qu'une alimentation est prévue dans le budget.

Suite à une question sur la temporalité, il est précisé que le règlement du fonds sera instauré dans le cadre de la révision de la LPNMS dont le délai de mise en œuvre devait être de deux ans. Cette révision connaît toutefois des délais plus longs suite à la décision du Grand Conseil du 18 juin 2019 sur la motion Rebecca Joly (18_MOT_028) de scinder la LPNMS en deux parties : le volet patrimoine naturel et le volet patrimoine bâti/archéologique.

La cheffe de la division Biodiversité tient à préciser que c'est au travers de subventions accordées aux communes et aux privés que se distribue l'allocation au fonds. De plus, lorsque des actions sont mises en œuvre sur le territoire de communes mais qu'elles concernent un objet d'importance nationale, le nom comptable de l'allocation sera également « subvention redistribuée aux communes » bien que ce soit le Canton qui gère les projets en déléguant les mandats à des entreprises qui touchent les « subventions ».

Un·e député·e se dit surpris·e par la présente motion qui vise à obtenir des moyens supplémentaires pour le fonds pour la protection de la nature mais ne propose pas de pistes de financement, à l'exception des subventions fédérales qui sont évoquées.

Un·e député·e se dit particulièrement sensible aux aides qui pourront être données aux communes pour mettre en œuvre des projets locaux en espace urbain et demande de plus amples informations concernant l'allocation de CHF 30'000 à 50'000 mentionnée. Il est expliqué que le Canton s'est donné des priorités, la première étant la protection des biotopes qui est une obligation légale et sur laquelle les délais étaient déjà échus. Dès lors, les subventions aux communes ont été versées selon les disponibilités du Canton, celles-ci ont été essentiellement allouées à l'entretien du patrimoine arboré. Un décret est en préparation pour offrir un soutien aux communes qui souhaiteraient transformer des haies et planter des espèces exotiques. Le crédit d'investissement sera soumis au Grand Conseil lorsque le cadre légal fédéral s'agissant des organismes exotiques envahissants sera fixé avec une répartition précise des tâches. En outre, les communes vont continuer à bénéficier d'un soutien de la MAVA pour développer leurs activités sur leur territoire jusqu'en 2021. Dès 2022, il faudra donc prévoir une nouvelle augmentation du fonds pour assurer une aide aux communes dans la durée. Il est à noter que les mesures sont proposées par paliers afin d'obtenir l'aval du Grand Conseil.

La révision de la LPNMS est saluée par la motionnaire : elle y voit l'opportunité d'inscrire un règlement d'utilisation du fonds pour la protection de la nature et de moderniser cet outil. En outre, elle souhaiterait voir se déployer des mesures incitatives au même titre que celles qui sont mises en œuvre dans le domaine de l'énergie par exemple. En effet, elle remarque qu'il existe des besoins, une volonté d'agir et une prise de conscience globale vis-à-vis des enjeux de la biodiversité. Les citoyens, les médias ainsi que des entreprises commencent à mettre en place des mesures de valorisation de la biodiversité. Dans cette perspective, elle considère que le Canton devrait poursuivre ses efforts pour accompagner ces acteurs dans leurs démarches, notamment en investissant dans des ETP sur le long terme. Enfin, en vertu de l'article 38 de la LPNMS, elle suggère qu'il est possible que de nouvelles fondations privées alimentent le fonds par des dons et il lui paraît donc essentiel de continuer à faire vivre ce fonds par des partenariats publics et privés.

Le fonds de l'énergie ayant été cité en exemple, la cheffe du DTE tient à rappeler qu'il est alimenté de manière constante et durable par le prélèvement d'une taxe. Ainsi, si la motionnaire demande au Conseil d'Etat une source de financement pérenne, elle devrait l'intégrer au texte, les dons privés étant volatiles. Pour un·e député·e, d'autres solutions peuvent être trouvées pour financer les mesures, par exemple par le biais de conventions de crédit-cadre sur une période déterminée. Concernant la valorisation et l'alimentation du fonds, un·e autre député·e ajoute que des voies créatives peuvent être empruntées pour réfléchir à ces questions, comme par exemple des mécanismes de compensation.

Selon un·e député·e la biodiversité devrait recevoir le même niveau de priorité que le climat dans la mesure où la disparition de spécimens a des implications profondes sur la société. En conséquence, les montants qui sont prévus au budget 2020 ne sont pas suffisants et la présente motion prévoit des augmentations au budget dès l'année 2021. Bien qu'il ne s'agisse pas de financements pérennes, ces augmentations seraient la preuve que le Grand Conseil soutient le sauvetage de la biodiversité, notamment au niveau local. De plus, il-elle donne l'exemple des communes qui doivent revoir leur planification territoriale et des conseils qu'il serait possible de leur donner quant aux parcelles à dézoner au motif de leur richesse en biodiversité. Certaines associations, telles que Pro Natura dont il-elle est membre, offrent d'ores et déjà ce service aux communes mais le Canton pourrait lui aussi apporter son soutien à ces tâches.

Un·e député·e qui est également syndic·que mentionne deux projets de renaturation et de biotope qui sont mis en œuvre dans sa commune et qui sont financés à 95% par le Canton et par la Confédération. Ainsi, les difficultés qu'il-elle rencontre sont essentiellement liées aux propriétaires terriens et ne sont pas d'ordre financier. A ce titre, les communes agissent en faveur de la biodiversité, elles ont les moyens de le faire et c'est dans cette mesure qu'il-elle ne soutiendra pas la motion telle qu'elle est proposée.

Un·e député·e travaillant dans l'agriculture en production biologique partage l'opinion de son·sa préopinant·e selon laquelle les régions sont sensibles aux enjeux de la biodiversité et soutient que le travail à effectuer en priorité se situe dans les espaces locaux et urbains. Il·Elle rappelle que les agriculteurs sont d'ores et déjà soumis à de nombreux contrôles de l'administration et considère qu'il serait pertinent d'investir dans des actions concrètes telles que l'achat d'arbres plutôt que dans des nouveaux postes. Il·Elle souhaite également rendre attentif au fait que certaines associations privées qui agissent bénévolement ont de moins en moins d'argent et réduisent leurs donations. Il·Elle se dit rassuré·e par les actions qui seront entreprises par le Canton et craint qu'il soit contre-productif de formuler trop de demandes.

Un·e député·e soutiendra le texte pour augmenter la visibilité des enjeux de la biodiversité et des actions qui sont entreprises, estimant qu'il est important que des aides soient accordées aux communes afin que celles-ci puissent mettre en œuvre des projets offrant un cadre de vie de qualité aux citoyens.

Plusieurs député·es ont exprimé lors de leurs interventions le fait que les forces politiques en présence au Grand Conseil exigent que l'on procède par paliers et que la transformation de la motion en postulat permettrait d'obtenir plus facilement un soutien, une motion pouvant par ailleurs apparaître comme un manque de confiance à l'égard du projet du Conseil d'Etat, en cours d'élaboration, alors que les chefs de service ont répondu à toutes les questions soulevées dans le texte. D'autres député·es étaient d'avis que le texte était à soutenir quelle que soit sa forme et qu'une motion était peut-être plus adéquate tenant compte de l'urgence de la situation, quitte à reconsidérer la question en plénum. Un·e député·e formule le vœu que quelle que soit la décision de la motionnaire, la demande de moyens supplémentaires accordés au fonds soit apparente dans le rapport du Conseil d'Etat. Un·e député·e remarque que certains groupes du mouvement

pour le climat pointent du doigt un échec du politique à répondre à l'urgence écologique. Cette position est largement regrettée par les présent·es, bien qu'il faille reconnaître que les institutions politiques puissent être lentes. Un soutien au texte discuté aujourd'hui pourrait être l'occasion de démontrer un consensus politique, sinon unanime du moins majoritaire, sur la volonté d'agir en réponse à l'urgence écologique.

Le chef de la DGE réitère que le mandat pour la révision de la loi est déjà donné. De surcroît, il souligne qu'outre les subventions importantes déjà accordées aux communes dans certains domaines (e.g. biodiversité en forêt et renaturation des eaux), l'Etat va également fournir une nouvelle prestation pour les interventions en ville dans l'espace bâti qui apparaissent comme un nouveau besoin, et que 50% des tâches du nouvel ETP seront attribués à la promotion et au développement de ces prestations.

La cheffe du DTE garantit à la motionnaire que toutes ses questions (alimentation et visibilité du fonds, transparence dans son utilisation, quid d'un règlement dans le cadre de la révision) obtiendront une réponse dans le cas où elle transforme sa motion en postulat. Elle précise que le Plan d'action Biodiversité a été validé par le Département mais également par le Conseil d'Etat via le programme de législature 2017-2022, l'engageant ainsi en faveur de la biodiversité, un thème qui ne faisait pas partie de ses priorités auparavant.

La motionnaire fait part de son souhait que cette thématique de la biodiversité soit perçue comme positive étant donné l'ampleur et la visibilité qu'elle prend. Comme parlementaire, elle rappelle qu'il est de notre ressort de répondre aux interrogations des citoyennes et citoyens et de déposer des objets. Si elle approuve l'idée de procéder par étapes, elle tient à obtenir un règlement transparent sur la manière dont le fonds est valorisé et peut être utilisé.

Finalement, et en formulant le vœu d'obtenir d'une part les réponses à ses demandes de la part du Conseil d'Etat, et d'autre part le soutien des commissaires lors des débats au plénum, la motionnaire prend la décision de transformer sa motion en postulat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 12 novembre 2019

*La rapportrice :
(Signé) Sarah Neumann*