
Numéro de l'intervention: 203-2011
Type d'intervention: **Interpellation**
Déposée le: 08.06.2011
Déposée par: Jost (Thun, PEV) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgente:
Date de la réponse: 07.12.2011
Numéro de l'ACE 2041/2011
Direction: ECO

Biodiversité: objectifs 2020

A la Conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya (2010), la communauté internationale a défini des objectifs très clairs pour 2020, objectifs que la Suisse s'efforcera de remplir elle aussi en dix ans. La protection de la nature et du patrimoine sont du ressort des cantons aux termes de l'article 78 de la Constitution fédérale. La Confédération édicte les dispositions nécessaires, la mise en œuvre reste aux mains des cantons, qui en règlent les modalités dans les lois et les ordonnances. Dans la perspective de la réalisation des objectifs de la biodiversité en 2020, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quels sont dans notre canton les territoires qui revêtent une importance particulière pour la biodiversité ?
2. Quels efforts (mesures et législation) le canton a-t-il entrepris jusqu'ici pour protéger ces territoires importants et quelles mesures permettraient de préserver et de renforcer la biodiversité dans notre canton ?
3. Où le Conseil-exécutif voit-il la plus grande urgence à agir pour remplir dans les délais les objectifs fixés ?
4. Quelles sont les prochaines étapes (en complément du programme d'action cantonal) pour atteindre les objectifs en matière de biodiversité ?
5. Quel soutien le canton estime-t-il devoir recevoir de la part de la Confédération pour remplir les objectifs dans les délais et de manière adéquate ?

Réponse du Conseil-exécutif

En septembre 2008, le Parlement fédéral avait déjà confié au Conseil fédéral le mandat politique d'élaborer une stratégie nationale sur la biodiversité dans l'arrêté sur le programme de législature 2008-2011. En réalisant ce mandat, la Suisse souhaitait honorer les engagements pris en 1992 lors du sommet mondial de Rio. S'y ajoutent désormais les objectifs internationaux pour la biodiversité 2020 convenus à la Conférence de Nagoya en 2010 (objectifs d'Aichi). C'est sur cette base que le Conseil fédéral a soumis son projet de



Stratégie Biodiversité Suisse à consultation en septembre 2011 (fin de la procédure de consultation : 16 décembre 2011).

Ce projet formule dix objectifs stratégiques à poursuivre à l'échelle de la Suisse et définit les conditions nécessaires à leur mise en œuvre. Le Conseil fédéral demande aux acteurs nationaux de suivre ces orientations au cours des années à venir afin que leurs efforts réunis aient un impact suffisant pour obtenir des résultats patents. Un plan d'action concret ne devrait être élaboré qu'après l'adoption définitive de ladite stratégie. A l'heure actuelle, le Conseil-exécutif ne peut donc fournir qu'une réponse très générale aux questions 3 à 5.

Question 1

Dans les territoires prioritaires en matière de biodiversité, les espèces et les biotopes sont très nombreux ou relèvent d'une responsabilité particulière du canton de Berne. Les objets inscrits aux inventaires des biotopes nationaux et cantonaux et le Site Emeraude en Haute-Argovie revêtent une importance certaine pour la préservation de la biodiversité. Ces zones ne peuvent cependant assurer leur fonction qu'en conjonction avec les biotopes d'importance locale et les surfaces de compensation écologique. Isolées et/ou privées de zones-tampon suffisantes, elles sont menacées sur la durée. Le programme fédéral *Suivi des effets Biotopes marécageux* l'établit clairement.

Il est rare de disposer de conclusions concernant les surfaces abritant des espèces particulièrement menacées ou relevant d'une responsabilité particulière du canton de Berne ; de nombreux organismes manquent en effet des bases nécessaires à un tel travail. Les données faisant état de la dissémination des invertébrés et des plantes sont souvent surannées ou lacunaires. Il ne faut pas oublier que les territoires prioritaires ne peuvent assurer la préservation des espèces qu'en présence d'un nombre suffisant d'autres territoires similaires.

Les parcs naturels régionaux et le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine naturel mondial de l'UNESCO, de par les mesures de préservation et de mise en valeur de la nature et du paysage qui y sont déployées par le canton, contribuent particulièrement à la biodiversité. D'après les études à leur sujet, ces sites abritent en effet nombre de territoires prioritaires en matière de biodiversité (tels que sites et biotopes marécageux, cours d'eau et zones alluviales proches de l'état naturel, Important Bird Areas, terrains secs et autres surfaces ou objets protégés). Les parcs naturels régionaux occupent après tout près de 13 à 16 pour cent du territoire cantonal (selon que le parc naturel régional du lac de Thoue – Hohgant y est inclus ou non) et le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» s'étend sur un peu moins de sept pour cent de ce même territoire.

Question 2

La principale base légale fédérale en la matière est fournie par la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), l'ordonnance sur les parcs (OParcs, RS 451.36) ainsi que par la législation forestière et agricole et ses multiples ordonnances d'application. Au niveau cantonal, les principales normes sont la loi sur la protection de la nature (RSB 426.11), l'ordonnance sur la protection de la nature (OPN ; RSB 426.111), l'ordonnance sur les contributions à l'exploitation de terrains secs et de zones humides (OTSH ; RSB 426.112) ainsi que l'ordonnance sur la préservation des bases naturelles de la vie et des paysages (OPBNP ; RSB 910.112).

Aux termes de l'article 23e et ss LPN et de l'OParcs, « les parcs d'importance nationale sont des territoires à forte valeur naturelle et paysagère » (donc à forte valeur pour la biodiversité), dans lesquels il convient de « conserver et de mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage » (art. 23g, al. 2 LPN) et de « conserver et améliorer autant que possible la diversité des espèces animales et végétales indigènes, les types de biotopes et l'aspect caractéristique du paysage et des localités ». Pour la période 2012 à 2015, la Confédération contribue à hauteur de 6,9 millions de francs au total à la réalisation des mesures poursuivant ces objectifs, et bien d'autres encore, dans les quatre parcs naturels bernois : Chasseral, Diemtigtal, Gantrisch et lac de Thoue – Hohgant (si toutefois il est

créé). A ceci s'ajoutent les contributions cantonales du même ordre de grandeur tirées du crédit sur les parcs et d'autres sources de financement cantonales.

Le directeur de l'économie publique a lancé en 2008 déjà le *programme d'action Renforcement de la biodiversité*¹ afin d'accélérer la réalisation des objectifs fixés.

La mise en œuvre du programme d'action et des prescriptions légales suit trois axes principaux:

- *Assurer la conformité aux dispositions légales.* Garantir le respect des prescriptions légales en matière de protection de la biodiversité dans la planification (par ex. plans directeurs et d'affectation, remaniements parcellaires), dans l'élaboration de projets de construction (de routes ou de chemins de fers, de téléphériques, de canons à neige, de gravières ou encore d'ouvrages de protection contre les crues) et dans l'affectation du terrain (haies de protection, zones-tampon de rivière et de lisière de forêt) constitue une activité centrale : près de 750 affaires ont été traitées par an en moyenne ces dernières années.
- *Préserver les biotopes particulièrement précieux par une protection d'ordre publique ou contractuelle ainsi que par une exploitation et un entretien adaptés.* Le canton de Berne est responsable de la conservation de près de 700 biotopes d'importance nationale et de près de 8300 biotopes d'importance régionale (inventaire des objets naturels en forêt non compris). Moins de la moitié des objets nationaux font l'objet d'une protection imposée aux propriétaires fonciers. Les objets régionaux sont couverts à 85 pour cent par des contrats d'exploitation passés avec les agriculteurs et pour lesquels sont investis environ 80 pour cent du budget du Service de la promotion de la nature (aides fédérales et cantonales additionnées). L'entretien des réserves naturelles cantonales, actuellement au nombre de 225, représente 7,5 pour cent de ce budget (soit en moyenne CHF 3300.- par an et par réserve naturelle).
- *Améliorer la qualité et la mise en réseau dans le cadre de la compensation écologique.* Les agriculteurs bernois déclarent à ce jour plus de 15 500 hectares de surfaces de compensation écologique, ce qui correspond à 6,9 pour cent de la surface agricole utile et à 2,6 pour cent du territoire cantonal. Seuls dix pour cent de ces terrains ont été inscrits à l'inventaire des écosystèmes ayant une importance écologique et présentent une grande valeur pour la conservation de la biodiversité. Une grande partie des surfaces de compensation écologique, surtout dans les sites pourtant propices du Mittelland, ne présente toutefois pas une diversité d'espèces particulière et contribue peu à l'amélioration de la mise en réseau des surfaces précieuses sur le plan écologique. Les projets de mise en réseau au sens de l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE)² devraient optimiser l'aménagement spatial des surfaces de compensation, un résultat partiellement atteint pour le moment. Le programme d'action *Renforcement de la biodiversité dans le canton de Berne* doit accroître la qualité (en termes de composition en espèces) des surfaces de compensation écologique dans un Mittelland à l'exploitation intensive et optimiser la mise en réseau avec les forêts (promotion des lisières de forêts échelonnées avec bordure herbeuse suffisamment grande). De premiers succès ont été observés dans ce domaine également.

Etat de réalisation du programme d'action cantonal en forêt (sélection de mesures pour la période s'étalant de 2008 au second semestre 2011) :

Mesures	Surface (hectares)
Implantation de réserves forestières	611
Création d'îlots de vieux bois et de bois mort	62

¹ <http://www.vol.be.ch/vol/fr/index/natur/biodiversitaet.html>

² Ordonnance du 4 avril 2001 sur la promotion régionale de la qualité et de la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture (Ordonnance sur la qualité écologique, OQE; RS 910.14)

Revalorisation des lisières de forêt	125
Mesures de promotion des espèces : au niveau des réserves partielles et des essences particulières (plantation, soins)	131

Le programme d'action *Renforcement de la biodiversité dans le canton de Berne* porte sur huit ans. Son application progresse bien, comme le montre le bilan intermédiaire tiré par la Direction de l'économie publique le 12 octobre 2011³. Efficaces, les mesures lancées en 2008 se poursuivent donc ; elles seront simplement complétées et adaptées ponctuellement le cas échéant.

Question 3

A Nagoya, la Suisse s'est notamment engagée à protéger au moins 17 pour cent de son territoire. Le canton de Berne doit de ce fait lui aussi placer près de 17 pour cent de sa surface sous protection, alors même que la Confédération n'a jusqu'ici pas procédé à une répartition formelle de cette obligation entre les cantons. De plus, il faut veiller à ce que ces zones protégées soient suffisamment interconnectées. Les objets inscrits aux inventaires des biotopes de la Confédération et du canton (Site Emeraude y compris) couvrent au total 12,3 pour cent du territoire bernois. Si l'on s'en réfère aux prescriptions fédérales, de nombreux objets sont pour l'heure insuffisamment protégés et entretenus. La mise sous protection exigée de 17 pour cent du territoire bernois requiert la mise à disposition de ressources financières suffisantes pour appliquer dûment ces prescriptions aux objets inventoriés aux niveaux national et régional ainsi qu'aux réserves naturelles locales.

La Confédération alloue, en vertu de l'ordonnance sur la qualité écologique (OQE, RS 910.14), des contributions supplémentaires aux surfaces de compensation écologique d'une qualité biologique particulière et aux surfaces inscrites dans un programme de mise en réseau approuvé par le canton. L'OQE complète l'ordonnance sur les paiements directs (OPD, RS 910.13) afin d'optimiser la qualité des surfaces de compensation écologique, préservant et promouvant ainsi la diversité naturelle des espèces. Les surfaces de compensation écologique donnant droit aux contributions représentaient en 2010 un total de 18 564 hectares (d'après le Rapport agricole 2011). Près de 31 pour cent (5800 ha) de ces surfaces présentent une qualité particulière au sens de l'OQE et environ 88 pour cent (16 296 ha) participent à des projets de mise en réseau OQE. Il ressort de ces statistiques que le potentiel de promotion des prestations en faveur de la biodiversité auprès des exploitations agricoles du canton de Berne est loin d'être épuisé, d'autant que les possibilités offertes par les régions d'estivage n'ont même pas encore prises en compte (elles le seront seulement dans la PA 14-17).

Question 4

Le Conseil-exécutif a prévu d'élaborer un plan sectoriel cantonal de protection des biotopes et des géotopes dans le cadre des adaptations apportées au plan directeur cantonal en 2010. Ce projet laisse entrevoir des possibilités de synergie avec le *plan sectoriel Biodiversité* prévu par la Confédération. Afin que l'exécution des autres tâches ne soit ni retardée ni négligée du fait de l'élaboration du plan sectoriel cantonal (risque d'entretien insuffisant des réserves naturelles existantes), il est indispensable de débloquer des ressources supplémentaires.

Des efforts considérables sont en outre nécessaires pour parvenir à respecter les critères qualitatifs fixés. Divers examens montrent en effet que l'état des hauts-marais et des bas-marais, par exemple, continue de se dégrader malgré leur mise sous protection et les contrats d'exploitation conclus. Il convient par conséquent d'intensifier et d'optimiser l'entretien et la remise en état des objets portés à l'inventaire afin d'atteindre les objectifs

³ Cf. communiqué de presse du 12 octobre 2011 sur le portail Internet du canton de Berne (Centre médias)

de biodiversité fixés pour 2020. A ce niveau aussi, des ressources supplémentaires sont nécessaires.

Comme mentionné dans la réponse à la question 2, le programme d'action *Renforcement de la biodiversité dans le canton de Berne* sera consolidé et complété ponctuellement ces prochaines années.

Question 5

Le canton attend de la Confédération qu'elle lui fournisse rapidement des consignes claires en la matière ainsi qu'un soutien technique et financier accru.

Les consignes attendues sont définies dans le cadre de la *Stratégie biodiversité Suisse*. Lors de la procédure de consultation, le canton de Berne a émis des propositions visant à créer des conditions d'application claires. Le plan d'action qu'il conviendra d'élaborer suite à la *Stratégie Biodiversité Suisse* devra contenir des recommandations susceptibles de garantir des modes d'application aussi homogènes que possible dans tout le pays. A cet égard, le plan sectoriel national prévu en matière de biodiversité peut également s'avérer précieux.

La Confédération soutient les cantons dans leurs efforts de préserver la biodiversité dans le cadre de la nouvelle péréquation financière RPT. Elle définit l'ampleur des ressources destinées aux cantons et la nature des prestations auxquelles elles sont destinées via des conventions quadriennales. Les cantons doivent assurer le cofinancement. La convention RPT actuelle, qui s'applique de 2012 à 2015, ne prévoit aucune ressource pour la mise en œuvre de la *Stratégie Biodiversité Suisse*. Dans sa réponse à la consultation, le Conseil-exécutif a donc prié la Confédération de mettre effectivement à disposition, ces prochaines années, les moyens financiers supplémentaires qui s'imposent. Concrètement, il faudrait que ces ressources soient disponibles au plus tard dès la prochaine période RPT. Il restera alors quelque cinq ans pour atteindre dans les délais les objectifs ambitieux de la *Stratégie Biodiversité Suisse*. Au vu du contexte actuel, il ne sera pas facile d'y parvenir !

Au Grand Conseil