

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 139-2021
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2021.RRGR.208

Déposée le : 15.06.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Vanoni (Zollikofen, Les Verts) (porte-parole)
Grupp (Biel/Bienne, Les Verts)
von Wattenwyl (Trametan, Les Verts)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1389/2021 du 24 novembre 2021
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Mieux protéger les biotopes et mieux valoriser les marais – au profit de la biodiversité et du climat

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'améliorer la mise en œuvre de la protection des biotopes d'importance nationale pour préserver la biodiversité dans le canton de Berne ;
2. de promouvoir la protection des biotopes et des zones-tampon avoisinantes de manière contraignante pour les propriétaires fonciers en utilisant notamment l'inscription au registre foncier ;
3. d'assurer l'entretien nécessaire aux biotopes d'importance nationale en requérant un maximum de subventions fédérales ;
4. de combattre l'assèchement des hauts-marais et des bas-marais, de promouvoir à cet effet les projets visant à les régénérer et de contribuer ainsi plus fortement à la protection du climat.

Développement :

Dans nos paysages ruraux exploités intensivement, les biotopes d'importance nationale sont des surfaces résiduelles cruciales pour le maintien de la biodiversité. C'est ce qu'indique le rapport émis par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) sur l'état de la mise en œuvre des inventaires de biotopes d'importance nationale (pour les hauts- et les bas-marais, les zones alluviales et les sites de reproduction de batraciens ainsi que les prairies et les pâturages secs) par les cantons compétents. Le rapport conclut, sur la base de la dernière enquête menée périodiquement auprès des cantons, que « près de 30 ans après l'entrée en vigueur des premiers inventaires, les déficits sont beaucoup trop importants ». Les biotopes ne se développent « pas conformément aux objectifs de protection » et « une détérioration de la qualité écologique est constatée dans tous les types de biotopes ».

Cette conclusion alarmante est notamment due à la mise en œuvre totalement insuffisante de la protection des biotopes dans le canton de Berne. Ce constat regrettable vaut surtout pour les marais, qui souffrent particulièrement du changement climatique. Le rapport de l'OFEV constate à cet égard que « [l]es hauts-marais s'assèchent et deviennent plus riches en nutriments, et [que] leur régime hydrique est souvent perturbé. Les bas-marais sont également devenus plus secs ». Berne fait partie des quelques cantons qui protègent le moins les hauts- et les bas-marais d'importance nationale (ainsi que les zones marécageuses adjacentes). Selon le rapport, le canton ne protège entièrement que quelques-uns de ses 106 hauts-marais et aucun de ses 228 bas-marais. En d'autres termes : pratiquement tous les hauts- et bas-marais d'importance nationale du canton sont insuffisamment protégés.

Les mauvais résultats que le canton de Berne enregistre par rapport aux autres en matière de protection des biotopes, et en particulier des marais, sont essentiellement dus au fait qu'il n'oblige pas les propriétaires fonciers à protéger ces zones. Les plans d'affectation communaux ne comportent pas assez de réserves naturelles et de zones de protection cantonales. Ce manque pourrait être comblé si la protection des biotopes, dont l'entretien est régi par des contrats relativement courts, était inscrite au registre foncier et pouvait être ainsi assurée à long terme. Il importe cependant aussi d'allouer suffisamment de moyens financiers à l'entretien des biotopes, et le canton peut et doit requérir à cet effet un maximum de subventions fédérales.

C'est la seule façon pour lui de tenir compte de façon adéquate des conclusions centrales tirées par le rapport de l'OFEV susmentionné et selon lesquelles « il est urgent de renforcer les mesures de protection et d'entretien des biotopes d'importance nationale. (...) [P]our garantir leur état à long terme, il faut instaurer (...) des zones-tampon suffisantes d'un point de vue écologique. Enfin, des mesures d'assainissement doivent être prises lorsqu'elles sont nécessaires ».

Le dernier point vaut en particulier pour les marais, dont la qualité écologique baisse un peu partout malgré leur protection juridique. Afin d'éviter l'assèchement des hauts- et des bas-marais, il faut créer suffisamment de zones-tampon et mettre sur pied plus de projets visant à régénérer les marais.

Ce type de projets, comme ceux menés par le canton, par exemple, dans le haut-marais dit « Chlepfibeerimoos », sur les rives du lac de Burgäschli, ou dans celui de la Chaux, dans le Jura bernois, contribue de façon importante à protéger le climat, car les hauts- et les bas-marais stockent le CO₂. L'assèchement croissant des marais consécutif au changement climatique entraîne une décomposition de la tourbe, qui libère un CO₂ nocif pour le climat. Si le canton de Berne parvient à inverser cette tendance de manière efficace en faisant plus d'efforts pour la régénération des marais, il contribuera aussi fortement à préserver et à promouvoir la biodiversité, particulièrement importante dans ces zones humides.

Réponse du Conseil-exécutif

La protection des marais contribue à la protection du climat car les marais et les sols organiques en général fixent des quantités considérables de dioxyde de carbone. S'ils sont drainés et cultivés de manière intensive, le dioxyde de carbone contenu dans la tourbe ou la matière organique est libéré. Depuis des années, la protection des marais est l'une des priorités du canton de Berne en matière de protection de la nature. Toutefois, il n'applique pas assez rigoureusement les dispositions des cinq inventaires fédéraux dans lesquels figurent les 1251 objets recensés sur son territoire. Il devrait notamment renforcer les mesures de protection imposées aux propriétaires fonciers en vertu du droit fédéral, et veiller à disposer de zones-tampon suffisantes d'un point de vue écologique. Grâce aux moyens supplémentaires octroyés dans le cadre de la Wyss Academy for Nature, plusieurs projets ont récemment été lancés pour élaborer des bases scientifiques et accélérer la mise en œuvre des dispositions prévues par les inventaires. Ces projets contribuent à combler les lacunes du canton de Berne en la matière.

Point 1

Le canton de Berne tient en premier lieu à préserver la qualité des biotopes d'importance nationale ou régionale, c'est-à-dire à garantir que leur entretien est conforme aux objectifs de protection. En 2020, près de 90 pour cent (soit environ CHF 12,7 millions) du budget cantonal alloué à la protection de la nature étaient utilisés pour les contrats d'exploitation passés avec les agriculteurs et agricultrices, et pour l'entretien des réserves naturelles cantonales. La deuxième priorité est accordée à l'assainissement et à la revalorisation des surfaces proches de l'état naturel, ainsi qu'à la promotion d'espèces prioritaires au niveau national. Avec le développement de l'infrastructure écologique, le fait de combler de manière ciblée le maillage des réseaux gagne en importance. De nouvelles mises sous protection ou la révision de décisions de mise sous protection devenues inadaptées pour des réserves naturelles existantes ne sont possibles que ponctuellement, en fonction des ressources disponibles. Le développement, en partie nécessaire, des instruments juridiques et méthodologiques n'a lui aussi pu progresser que modestement pendant longtemps. Avec la mise en œuvre du plan sectoriel Biodiversité et le soutien fourni par des projets réalisés dans le cadre de la Wyss Academy for Nature, les lacunes existantes seront comblées progressivement.

Point 2

Pour les objets de l'inventaire fédéral, le droit fédéral exige la délimitation de zones-tampon suffisantes du point de vue écologique (de manière explicite pour les zones alluviales ainsi que les hauts-marais et les bas-marais, de manière implicite pour les sites de reproduction des batraciens ainsi que pour les prairies et pâturages secs). D'après la Confédération, une zone-tampon est considérée comme suffisante du point de vue écologique si elle comprend les fonctions d'une zone-tampon trophique, d'une zone-tampon hydrologique, d'une zone-tampon morphodynamique et d'une zone-tampon agissant contre les autres menaces pesant sur la faune et la flore spécifiques au biotope concerné. La délimitation échoit aux cantons ; elle s'effectue en fonction de l'inventaire et de l'objet. Il reste encore de nombreuses questions en suspens concernant la manière dont les différentes zones-tampon – à l'exception des zones-tampon trophiques – doivent être définies concrètement puis protégées. Les cantons d'Argovie, de Berne et de Zurich se sont engagés à répondre ensemble à au moins une partie de ces questions dans le cadre d'un projet d'innovation cofinancé par la Confédération.

La Confédération exige des propriétaires fonciers qu'ils mettent en œuvre des mesures obligatoires pour la protection des biotopes d'importance nationale. A cet effet, le canton de Berne dispose pour l'heure uniquement de l'instrument de mise sous protection prévu en vertu des articles 36ss de la loi du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature (RSB 426.11). Fortement basée sur la procédure relative au plan d'affectation figurant dans la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721.0), la procédure cantonale de mise sous protection représente une charge de travail élevée pour toutes les personnes impliquées ; au vu du nombre d'objets bernois (plus de 1250) inscrits dans les inventaires fédéraux, il est donc illusoire de penser que cette procédure permettra au canton de mettre en œuvre les prescriptions fédérales. Du point de vue du Conseil-exécutif, la délimitation de réserves naturelles cantonales est impérative là où des réglementations contraignantes vis-à-vis de tiers (cyclistes, personnes promenant des chiens ou pratiquant des sports aquatiques) sont nécessaires pour atteindre les objectifs de protection. Cependant, pour de nombreux objets inventoriés (par exemple prairies et pâturages secs, bas-marais), l'essentiel est qu'ils soient entretenus conformément aux objectifs de protection. Le Conseil-exécutif estime qu'à cet égard, les solutions contractuelles liant les exploitant-e-s et le canton se sont en général avérées efficaces jusqu'à présent. Elles nécessitent cependant que des moyens financiers suffisants soient disponibles pour mettre en place des mesures incitatives. Si les exploitant-e-s et le canton ne trouvent pas de solution consensuelle, le canton de Berne ne dispose actuellement d'aucun instrument adapté pour imposer une exploitation conforme aux objectifs de protection.

Le Conseil-exécutif envisage de délimiter progressivement les zones-tampon suffisantes du point de vue écologique dans le cadre du plan directeur Biodiversité et est prêt à examiner de manière approfondie

s'il est possible de mettre sous protection plus facilement les objets inscrits dans les inventaires fédéraux. Il reste à savoir si l'inscription au registre foncier est l'instrument approprié à ces fins. Lors de l'évaluation des coûts et des avantages des instruments respectifs, il convient de prendre en compte non seulement la charge administrative, mais aussi la probabilité d'obtenir des subventions fédérales supplémentaires ainsi que les questions d'indemnisation.

Point 3

La protection de la nature est une tâche conjointe de la Confédération et des cantons. Dans le cadre de la convention-programme « Protection de la nature », la Confédération participe à la prise en charge de l'entretien, de la revalorisation, de l'assainissement, de la mise sous protection, etc. des objets inscrits dans les inventaires fédéraux. Le canton doit garantir le cofinancement. Pour la période de programme 2020-2024 en cours, le canton de Berne n'a pas pu utiliser tous les moyens proposés par la Confédération du fait du budget cantonal à disposition pour la protection de la nature¹. Même après la mobilisation de fonds de tiers (communes, fondations, etc.) pour le cofinancement, les moyens financiers du canton sont restés en deçà de l'offre fédérale. Ce ne sont pas les mesures pour l'entretien des biotopes qui en sont affectées, mais principalement les mesures de revalorisation dans les réserves naturelles et les objets inventoriés dégradés, ainsi que les relevés de base également nécessaires.

Pour indemniser l'entretien des biotopes, la Confédération a introduit en 2020 un forfait par unité de surface dans le cadre de la convention-programme, s'écartant ainsi du système antérieur de contributions liées à la charge de travail. Pour le canton de Berne, ce changement de système a entraîné une nette baisse des contributions fédérales destinées à l'entretien des biotopes. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a mis à disposition des moyens supplémentaires à hauteur de 1,2 million de francs par an pour la protection contractuelle de la nature dans le cadre du processus de planification financière et budgétaire pour la période 2020-2024. Ainsi, les quelque 3000 contrats d'exploitation en cours pourront être poursuivis sans modification. Sinon, ces derniers auraient dû être renégociés et les indemnisations aux agriculteurs et agricultrices nettement revues à la baisse. Le Conseil-exécutif va réévaluer la situation dans le cadre de la convention-programme « Protection de la nature » pour la période 2025-2028, en tenant compte également du développement de la politique agricole.

Point 4

Dans le canton de Berne, des contrats d'exploitation largement standardisés ont été élaborés pour garantir que les bas-marais d'importance nationale et régionale sont entretenus conformément aux objectifs de protection. Des contrats plus spécifiques aux objets seraient souhaitables, mais une telle solution entrerait en conflit avec les exigences d'une mise en œuvre à large échelle. Pour 2022, il est prévu d'introduire un contrôle standardisé de l'utilisation dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole. Dans de nombreux hauts-marais, le régime des eaux est perturbé du fait d'interventions antérieures telles que l'extraction de tourbe et les drainages. L'assainissement est complexe techniquement et coûteux. En outre, la mise en œuvre des mesures nécessite généralement le consentement des propriétaires fonciers, ainsi qu'un permis de construire délivré par l'autorité compétente. C'est pourquoi l'assainissement des hauts-marais ne progresse que lentement. Le projet « Régénération efficace des hauts-marais » vise à contrer ce phénomène. Il fait partie du programme de mise en œuvre lancé par le Hub bernois de la Wyss Academy for Nature et approuvé par le Conseil-exécutif. En protégeant les bas-marais et hauts-marais intacts, en assainissant les bas-marais et hauts-marais dégradés ainsi qu'en utilisant les sols organiques restants conformément aux conditions locales, le canton de Berne peut fournir une contribution importante à la protection du climat. Le Conseil-exécutif est disposé à examiner dans quelle mesure il peut montrer l'exemple sur des terrains cantonaux.

Destinataire
– Grand Conseil

¹ Cf. Interpellation 161-2020 Rüfenacht « Investissements du canton de Berne pour la conservation et la promotion de la biodiversité ».