

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 206-2018
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.572

Déposée le: 10.09.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Vanoni (Zollikofen, Les Verts) (porte-parole)
Grupp (Biel/Bienne, Les Verts)
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 253/2019 du 13 mars 2019
Direction: Direction de l'économie publique
Classification: –



Missions légales négligées faute de moyens pour la promotion de la nature

Ce qui a d'abord éveillé l'attention, c'est ce que l'on pouvait lire dans le communiqué de presse du Conseil-exécutif du 28 juin 2018 sous le titre avenant de « Soutien plus important à la biodiversité » : grâce aux mesures immédiates en faveur de la biodiversité décidées par le Conseil fédéral, le gouvernement cantonal bernois a reçu 4,4 millions de francs de plus de contributions fédérales pour remplir sa mission légale dans le domaine « Espèces, biotopes, sites marécageux, réseaux et compensation écologique » pour la période de quatre années en cours. L'augmentation de la contribution fédérale induit toutefois une hausse du financement par le canton de près de 2,3 millions de francs. Afin de maintenir la charge cantonale aussi basse que possible, l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) a fait appel à des fonds de tiers. Plus d'un million de francs lui ont déjà été promis.

La recherche de plus amples informations sur le site Web du service de la promotion de la nature de l'OAN a donné des résultats alarmants : le programme de travail 2018-2021 que ce service y a publié indique qu'il ne serait plus possible de satisfaire aux exigences minimales pour l'entretien en bonne et due forme des réserves naturelles cantonales et des objets d'importance nationale du fait des réductions du budget prévues pour les quatre prochaines années. Il devient donc de plus en plus difficile de respecter les prescriptions fédérales. La perte de valeurs naturelles devrait être maintenue au minimum grâce à l'établissement de priorités. Et pour compenser le manque de contributions cantonales, il faudrait poursuivre l'acquisition de fonds de tiers.

Ainsi, les mesures convenues avec la Confédération auraient plus de chance d'être assurées, ce qui réduit le risque d'une réduction ou d'un remboursement des contributions fédérales ».

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Que pense le Conseil-exécutif du fait que, faute de moyens cantonaux suffisants pour le domaine de la promotion de la nature, le canton ne puisse assumer complètement ses tâches légales et pourrait manquer aux engagements dont il a convenus avec la Confédération ?
2. Que pense le Conseil-exécutif du risque que la Confédération réduise ses contributions ou qu'elle en exige le remboursement ? Le manque de fonds a-t-il déjà eu de tels effets contre-productifs au cours de ces dernières années ?
3. Que pense le Conseil-exécutif du fait que le canton de Berne doive faire appel à des fonds de tiers pour pouvoir accomplir ses tâches légales ? Ne faut-il pas craindre des conflits d'intérêts dès lors qu'il faut compter sur le cofinancement privé de tiers pour assurer les mesures de protection prescrites par la loi ?
4. Y a-t-il d'autres domaines pour lesquels le canton a une mission à remplir où les tâches légales sont négligées et/ou il est fait appel à des fonds de tiers ? Si oui, lesquels et dans quelle mesure ?
5. Quelles ressources cantonales, ou quelles augmentations de budget, seraient nécessaires pour que le service de la promotion de la nature du canton assume de nouveau pleinement sa mission légale et les engagements dont il a convenus avec la Confédération sans avoir à quémander des fonds de tiers ?
6. Quelles démarches et quelles mesures le Conseil-exécutif entend-il prendre dans les années qui viennent pour réduire puis combler le fossé entre les moyens nécessaires et ceux à disposition ?
7. Face à la menace qui pèse sur la biodiversité (induite notamment par le dérèglement climatique), où le Conseil-exécutif estime-t-il qu'il faut prendre des mesures, indépendamment des lacunes constatées, pour préserver et promouvoir les valeurs naturelles considérables du canton de Berne ainsi que la diversité des paysages, de la faune et de la flore dont il est à juste à titre si fier ?
8. A qui vont en fin de compte les moyens actuellement disponibles pour la promotion de la nature ? A quelle hauteur s'élève par exemple la part des dépenses pour les contrats (de construction) avec les entreprises locales, pour le paiement des travaux d'entretien réalisés par l'agriculture, pour l'encouragement du travail bénévole ou pour les travaux directement exécutés par les collaboratrices et les collaborateurs du canton ?

Réponse du Conseil-exécutif

Les moyens financiers du canton de Berne sont limités ; il incombe au Conseil-exécutif de les utiliser de manière optimale et de définir des priorités afin d'exploiter le plus efficacement possible les ressources disponibles. Le Conseil-exécutif s'appuie pour ce faire sur les synergies existantes et recourt également à des solutions alternatives pour mener à bien des tâches qu'il n'est pas légalement tenu d'accomplir mais qu'il est habilité à exécuter en vertu de formulations potestatives. Toutefois, dans le domaine de la protection de la nature, compte tenu des ressources à disposition, seules les tâches prescrites par la loi sont exécutées, et ce depuis des années. Une grande partie des délais inscrits dans la législation pour la réalisation des inventaires fédéraux ne sont pas respectés (p. ex. hauts-marais : 1997 ; bas-marais : 2000 ; zones alluviales : 1998). Imposée par la Confédération, la mise sous protection ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers n'est pas non plus appliquée pour la plupart des objets figurant dans des inventaires fédéraux (p. ex. bas-marais, prairies et pâturages secs).

Dans le canton de Berne, la troisième partie du plan sectoriel Biodiversité est actuellement en consultation. Le plan sectoriel Biodiversité met en évidence les mesures requises au sein du canton dans le domaine de la promotion de la nature. Il doit permettre au canton de combler les lacunes constatées au niveau de l'exécution de la législation. Ce plan confère par ailleurs aux principales étapes des mesures de préservation et de promotion de la biodiversité une dimension contraignante pour les autorités du canton de Berne. Avec l'entrée en vigueur du plan sectoriel Biodiversité, le canton de Berne obtiendra plus de moyens fédéraux alloués à la promotion de la nature. La mise en œuvre rigoureuse de ces mesures permettra de mieux appliquer les principales consignes figurant dans la législation fédérale et cantonale. Les dépenses supplémentaires qui en résulteront pour le canton ont été inscrites au plan financier (à partir de 2021) adopté par le Grand Conseil lors de la session de novembre 2018.

Points 1 et 2

Comme le montre le plan sectoriel Biodiversité, il existe des lacunes en matière de protection de la nature en raison notamment du manque de ressources. Ces retards augmentent le risque de dégradation de la valeur naturelle de certains sites. La Confédération et le canton réglementent dans le cadre de conventions-programmes RPT¹ conclues pour quatre ans les prestations qu'ils cofinancent dans le domaine de la protection de la nature (p. ex. valorisation d'objets inscrits dans des inventaires fédéraux, entretien de bas-marais d'importance nationale et régionale). En moyenne, la Confédération prend en charge environ la moitié des coûts. Les négociations portent notamment sur les possibilités dont dispose le canton en matière de ressources financières et de ressources en personnel. Par ailleurs, les conventions-programmes conclues avec la Confédération contiennent une clause définissant la procédure applicable en cas de modification des conditions-cadres pendant la durée de la convention. Cela peut notamment être le cas lorsque des changements au niveau des conditions générales de politique financière entraînent l'introduction d'un programme d'économies ou d'allègement, ou la mise en œuvre de mesures d'assainissement. La clause susmentionnée permet alors de minimiser le risque de violations du contrat. Malgré la réduction des ressources cantonales opérée dans le cadre des programmes d'allègement, il n'a pas fallu procéder au remboursement de fonds fédéraux. Ces coupes ont

¹ RPT : Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

pour l'instant pu être compensées par le service spécialisé compétent grâce aux fonds accordés par des tiers.

Points 3 et 4

Les fonds de tiers sont un instrument cantonal accepté par la Confédération. Le Conseil-exécutif est donc favorable à leur utilisation. Les instituts de recherche et de formation doivent eux aussi faire appel à des fonds de tiers en vertu de leur mandat de prestations et sont tenus ce faisant de continuer à garantir leur indépendance. Les conflits d'intérêts entre le canton et les organisations privées qui mettent des fonds à disposition doivent être identifiés dans le domaine de la promotion de la nature également, et il convient le cas échéant de renoncer à certains soutiens. Toutefois, il s'agit ici essentiellement d'exploiter les synergies entre le canton et des tiers tels que des fondations ou des fonds écologiques de producteurs d'énergie, lesquels partagent les intérêts du canton.

Au vu des moyens limités dont il dispose, le Conseil-exécutif utilise sa marge de manœuvre afin d'établir des priorités, compte tenu notamment des ressources à disposition. Nous ne savons pas dans quels domaines ni dans quelle mesure le canton doit recourir à des fonds de tiers supplémentaires car il n'existe pas de statistiques à ce sujet.

Point 5

Selon une étude menée conjointement par l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage, le Forum Biodiversité de l'Académie suisse des sciences naturelles et Pro Natura Suisse, il faudrait investir le double des moyens actuels rien que pour mettre en œuvre comme il se doit les inventaires fédéraux des biotopes nationaux

(https://www.wsl.ch/fileadmin/user_upload/WSL/Services_Produkte/Waldwanderungen/Soerenberg/CoutsProtectionDesBiotopes.pdf). Cette étude ne tient pas compte de toutes les autres dépenses requises pour la préservation de la biodiversité (p. ex. objets d'importance locale et régionale, mesures spécifiques de protection des espèces prioritaires au niveau national).

Outre la mise en œuvre des dispositions concernant les biotopes d'importance nationale, le canton de Berne est responsable des biotopes d'importance régionale, de la protection des espèces et du développement de l'infrastructure écologique (mise en réseau). Les biotopes d'importance locale relèvent quant à eux de la compétence des communes. Dans le cadre de la RPT, la Confédération prend en charge environ la moitié des coûts (actuellement : max. 65 % pour les biotopes d'importance nationale, max. 40 % pour ceux d'importance locale et régionale, max. 50 % pour la protection des espèces et l'infrastructure écologique). D'après l'étude susmentionnée, il faudrait au moins doubler le budget actuel pour que le mandat légal puisse être mis en œuvre de manière satisfaisante. L'augmentation des moyens permettrait de réduire considérablement les importantes lacunes en matière d'exécution, de freiner la dégradation de la valeur naturelle de certains sites, voire d'inverser ponctuellement la tendance. Les frais de personnel sont un facteur de coûts important qui n'a pas été pris en compte dans l'étude. Les travaux doivent être lancés, suivis et contrôlés par le canton. Les prestations fournies et les résultats obtenus doivent être

attestés et documentés à l'attention de la Confédération (rapports annuels). Par conséquent, une augmentation significative du budget ne sera vraiment utile que si les ressources en personnel requises sont disponibles. Le service spécialisé compétent estime que trois à cinq postes supplémentaires seraient nécessaires (+ 17 ou 28 %). Le plan sectoriel Biodiversité fait état de coûts supplémentaires nettement moins élevés, ce qui est lié au fait que les mesures qu'il contient ont été fortement priorisées. Il convient dans un premier temps de combler les importantes lacunes (administratives) au niveau de l'exécution de la législation. Cela permettra au canton de Berne d'obtenir des subventions fédérales globalement plus élevées pour les diverses tâches d'exécution et d'intensifier ainsi les travaux de mise en œuvre.

Points 6 et 7

Dans le canton de Berne, la troisième partie du plan sectoriel Biodiversité est actuellement en consultation. Ce document met en évidence les mesures requises en matière de promotion de la nature dans le canton de Berne et doit permettre à ce dernier de combler progressivement et durablement les lacunes constatées au niveau de l'exécution de la législation.

Point 8

En 2017, le total des dépenses s'élevait à environ 12 millions de francs, dont un montant fixe de 9,7 millions (80 %) destiné aux contrats d'exploitation, c'est-à-dire à l'agriculture, et 0,8 million (6,6 %) à l'entretien des réserves naturelles, c'est-à-dire à des entrepreneurs locaux (p. ex. entreprises forestières, entreprises de construction). Un montant de 1,1 million de francs (9,2 %) a été dépensé pour les prestations de tiers (p. ex. réalisation d'études de base, étude de projets de valorisation, coûts des demandes de permis de construire). Ces moyens vont eux aussi en grande partie aux PME bernoises.

Les surveillant-e-s volontaires de la protection de la nature (SVPN) et les gardien-ne-s volontaires de réserves naturelles (GVRN) ne reçoivent aucune indemnité. Seuls les frais (trajets, repas) leur sont remboursés.

Le Service de la promotion de la nature dispose d'un effectif de 18 postes à plein temps financé par le canton (état au 1^{er} janvier 2018).

Destinataire

- Grand Conseil