



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	192-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2024.RRGR.267
Déposée le :	02.09.2024
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Les VERT-E-S (Vanoni, Zollikofen) (porte-parole) Les VERT-E-S (Lindegger, Roggwil) Les VERT-E-S (de Quervain, Bern)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Non 05.09.2024
N° d'ACE :	187/2025 du 26 février 2025
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Vote point par point Point 1 : rejet Point 2 : adoption sous forme de postulat et classement Point 3 : adoption et classement Point 4 : adoption sous forme de postulat

Situation de la biodiversité dans le canton de Berne : il est urgent d'analyser la situation et d'agir

Le Conseil-exécutif est chargé :

- d'exposer la situation de la biodiversité dans le canton de Berne et d'établir sa responsabilité particulière à l'égard des espèces et des biotopes suisses prioritaires ;
- de démontrer qu'il est nécessaire d'agir pour préserver la biodiversité et la promouvoir davantage dans le canton, ses régions et ses communes ;
- d'analyser et, le cas échéant, de renforcer l'efficacité des mesures et instruments existants ;
- de chiffrer intégralement les moyens humains et financiers nécessaires au respect des obligations constitutionnelles et légales, et de débloquer ces ressources.

Développement :

« Le canton et les communes protègent la faune et la flore ainsi que leurs biotopes. » C'est en ces termes que l'art. 31, al. 4, de la Constitution du canton de Berne définit un mandat en vigueur depuis près de 30 ans (depuis le 1^{er} janvier 1995) qui a introduit remarquablement tôt la biodiversité en tant que champ d'action étatique sur la scène politique. La loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), qui couvre une partie de ce domaine et qui n'a quasiment pas été modifiée sur le fond depuis son entrée en vigueur, est presque aussi ancienne. Précisé-ment, dans le contexte de sa révision partielle qui est en cours et qui repose sur une analyse

purement juridique de la situation de départ, il est impératif de dresser un état des lieux matériel de la biodiversité dans le canton de Berne, des résultats obtenus ces 30 dernières années en vertu du mandat constitutionnel, et des objectifs qui restent à atteindre.

À ce stade, un tel état des lieux de la biodiversité et des actions à entreprendre dans le canton de Berne s'avère nécessaire, si ce n'est impératif, pour une seconde raison : « les mesures déjà prises ne suffisent pas à enrayer son recul (perte de biodiversité) ». En posant ce constat factuel il y a deux ans et demi dans son Message au Parlement, le Conseil fédéral a ouvert la route politique autour de l'initiative sur la biodiversité. Quelle que soit l'issue de la votation le 22 septembre 2024, le diagnostic cité montre qu'il est urgent de déterminer si et comment la nécessité de mesures complémentaires à l'échelle nationale répond à un besoin dans le canton de Berne. De toute manière, que le peuple approuve ou rejette cette initiative, la démarche aura permis de poser des jalons fondamentaux et durables en matière de politique de la biodiversité au niveau fédéral.

Le cadre général des efforts à réaliser au niveau cantonal et communal en matière de biodiversité sera donc également posé. Pour définir la direction à prendre et l'envergure de la tâche, il convient cependant de déterminer où en est la biodiversité aujourd'hui dans notre grand canton aux paysages variés et quelles actions devront être entreprises à l'avenir pour la préserver et en assurer une meilleure promotion.

Actuellement, il manque des bases claires, synthétiques, facilement consultables et à jour pour avancer. À la différence de la Confédération et de certaines communes, le canton ne dispose d'aucun rapport complet récent relatif à la situation de la biodiversité. Même si les trois parties de la stratégie de biodiversité¹ décidée par le Conseil-exécutif entre 2015 et 2019 sont parsemées d'indications et d'estimations utiles tirées des recherches menées à l'échelle de la Suisse, ce document n'offre pas une vue d'ensemble systématique qui tienne compte également des évolutions de la dernière décennie (principalement causées par le réchauffement climatique devenu plus pernicieux qu'auparavant).

En ce qui concerne la nécessité d'agir, le Conseil-exécutif a déjà reconnu en 2016, dans la stratégie de biodiversité (2^e partie), qu'il existait de longue date des « lacunes majeures de mise en œuvre ». En 2018 et en 2020, en dépit d'améliorations, il a été contraint de reconnaître à nouveau des manquements choquants (cf. interpellations 206-2018 et 151-2020) qu'il impute « principalement aux ressources » et largement à un « manque de ressources financières ». Pour remédier à cette situation, il faudrait investir plusieurs fois les montants actuels alloués à la protection de la nature dans le canton de Berne. Concrètement, il faudrait « au moins doubler les moyens » pour parvenir à mettre en œuvre le mandat légal de manière satisfaisante.

Il est vrai que ces constatations peu rassurantes ont conduit le canton de Berne à débloquent des ressources supplémentaires, en particulier humaines, et à élaborer des mesures, notamment sur le plan de la conception et de la planification. Néanmoins, il n'existe à ce jour aucune vision d'ensemble permettant de déterminer si la mise en œuvre lacunaire constatée à plusieurs reprises perdure et, le cas échéant, dans quelle mesure. Par ailleurs, il est nécessaire de déterminer si les offices compétents disposent à ce jour de suffisamment de personnel pour réaliser les tâches nécessaires et pour poursuivre la construction de l'infrastructure écologique (en particulier Office de l'agriculture et de la nature [OAN], Office des forêts et des dangers naturels, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, laboratoire cantonal).

Le rapport d'activité 2022 du service de la promotion de la nature de l'OAN signale qu'il existe un « risque accru de burn-out » dû à l'inadéquation croissante entre volume de travail et res-

¹ <https://www.weu.be.ch/fr/start/themen/umwelt/biodiversitaet/biodiversitaetskonzept-kanton-bern.html>

sources disponibles, et que par ailleurs le manque de personnel empêche justement de solliciter des moyens fédéraux dont pourrait disposer le canton de Berne. Ces déclarations à elles seules imposent de clarifier la situation dans le cadre de l'état des lieux demandé. En outre, les exigences de la présente motion sont susceptibles de contribuer à l'une des déclarations de planification relatives au programme gouvernemental de législature 2023-2026 adoptées par le Grand Conseil : « *Le canton renforce ses efforts pour contrer activement la crise du climat et de la biodiversité ; [...] [il] prend des mesures dans tous les domaines possibles de l'activité étatique* ».

Motivation de l'urgence : le mandat constitutionnel de promotion de la biodiversité fête ses 30 ans, la votation populaire fédérale sur l'initiative pour la biodiversité est sur le point de poser des jalons fondamentaux, et nous sommes à mi-parcours du programme gouvernemental de législature 2023-2026 et des déclarations de planification adoptées par le Grand Conseil ; pour ces trois raisons, il est grand temps de pouvoir se prononcer sans délai sur la présente proposition de dresser un état des lieux afin que ce dernier soit ensuite élaboré rapidement et qu'il reste du temps pendant la législature actuelle pour mener les actions qui s'avéreront nécessaires.

Réponse du Conseil-exécutif

La biodiversité revêt une grande importance pour toutes les prestations écosystémiques (p. ex. approvisionnement en denrées alimentaires et fourrage, pollinisation des cultures, dégradation des polluants ou traitement de l'eau potable). Le Conseil-exécutif est conscient de cette réalité et se rallie au large consensus sociétal selon lequel la biodiversité doit être préservée et favorisée. C'est pourquoi la Direction de l'économie publique, comme elle s'appelait alors, avait rédigé en 2015 une Stratégie de biodiversité qu'elle a assorti d'objectifs et de mesures une année plus tard, puis du plan sectoriel Biodiversité approuvé par le Conseil-exécutif en 2019. Cet instrument du droit de l'aménagement vise à créer les conditions requises pour combler les lacunes de mise en œuvre existantes, appliquer les consignes fédérales, poursuivre les objectifs cantonaux, renforcer la coordination des mesures de mise en œuvre et exposer les besoins financiers en la matière.

Du point de vue du Conseil-exécutif, le plan sectoriel Biodiversité et la stratégie qui lui sert de base (objectifs et mesures incl.) restent de bons documents de référence pour définir les mesures nécessaires pour le canton de Berne. Le Conseil-exécutif partage l'avis des motionnaires selon lequel les bases théoriques sont perfectibles, mais estime qu'il faut avant tout se concentrer sur la mise en œuvre de mesures efficaces. Des ressources humaines et financières sont certes nécessaires à cet effet, mais il est bien plus important que les milieux politiques et la société parviennent à un consensus sur la mise en œuvre des mesures et la définition du cadre légal requis.

Point 1

Les explications du Conseil-exécutif sur l'état de la biodiversité dont il est question dans la motion sont toujours aussi pertinentes, et il reste beaucoup à faire pour préserver et promouvoir la biodiversité. Il manque bien entendu certaines bases pour établir une évaluation actuelle et valable pour le canton entier sur l'état de la biodiversité et son développement, mais le Conseil-exécutif estime qu'il est inutile de procéder à de plus amples travaux en la matière : au niveau fédéral, le rapport « Biodiversité en Suisse : état et évolution » publié par l'OFEV en 2023 propose d'ores et déjà un aperçu fiable et récent en la matière, que les dernières données issues du Monitoring de la biodiversité en Suisse (MBD) et du Suivi des effets de la protection des biotopes en Suisse viennent confirmer. Le Conseil-exécutif part du principe que diverses analyses déjà réalisées sont également pertinentes pour le canton de Berne, et plusieurs enquêtes sectorielles le confortent dans cette opinion. Au niveau des biotopes aussi, d'importantes lacunes

sont constatées, qu'elles soient dues au drainage de forêts et de marais, à la correction ou la canalisation de cours d'eau, au manque de structures dans les milieux ouverts ou à de trop faibles quantités de bois mort. L'état de la biodiversité dans le canton de Berne est donc suffisamment connu : environ la moitié des biotopes et un bon tiers des espèces sont menacés. Pour l'heure, il n'est pas indiqué d'effectuer des enquêtes et études supplémentaires. Le Conseil-exécutif rejette de ce fait le point 1 de la motion.

Point 2

Comme mentionné dans la réponse au point 1, il ne fait aucun doute que des actions doivent être engagées en faveur de la biodiversité dans le canton de Berne. Le plan sectoriel Biodiversité expose d'ailleurs concrètement cette nécessité. De plus, des profils régionaux sont établis à cet effet dans le cadre de la planification de l'infrastructure écologique. Ces profils doivent servir de base aux mesures de protection de la nature et du paysage prises aux niveaux cantonal, régional et communal. L'état initial des milieux naturels, les développements en cours, la valeur (actuelle) du patrimoine naturel et paysager ainsi que la responsabilité assumée par la région pour en stopper la dégradation représentent des éléments importants à cet égard.

Du point de vue du Conseil-exécutif, la nécessité d'agir en faveur de la biodiversité ressort donc clairement du plan sectoriel Biodiversité, et des mesures concrètes sont proposées dans le cadre de la planification de l'infrastructure écologique. Ces outils sont régulièrement adaptés aux nouvelles connaissances et conditions-cadres. À titre complémentaire, l'Office des forêts et des dangers naturels (OFDN) a adopté la Stratégie biodiversité en forêt 2030 en septembre 2022. Cette dernière définit également des objectifs et mesures concrets dont elle détermine et analyse les effets. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif est disposé à adopter le point 2 de la motion sous forme de postulat. Toutefois, comme l'exigence du point 2 fait l'objet d'efforts permanents, il recommande d'adopter ce point 2 sous forme de postulat.

Point 3

Le Conseil-exécutif est lui aussi d'avis que les instruments de promotion de la biodiversité doivent être réexaminés périodiquement et adaptés, au besoin, à l'évolution des conditions-cadres. Au chapitre 9 du plan sectoriel Biodiversité intitulé « Contrôle des résultats et révision », il est donc d'ores et déjà prévu d'établir tous les deux ans un bilan intermédiaire succinct de la mise en œuvre, et de réviser a priori tous les huit ans le plan sectoriel complet sur demande des entités impliquées. Estimant que l'exigence formulée au point 3 est remplie, le Conseil-exécutif propose d'adopter et de classer ce point.

Point 4

Comme mentionné plus haut, la préservation et la promotion de la biodiversité dépendent de nombreux facteurs que le canton ne peut pas toujours influencer directement. La mise en œuvre de mesures ciblées ne dépend donc pas toujours en premier lieu des ressources à disposition. Le Conseil-exécutif propose néanmoins un aperçu des coûts générés par les différentes mesures définies au chapitre 8 du plan sectoriel Biodiversité. En 2024, le Service de la promotion de la nature (SPN) a de plus effectué une analyse de portefeuille et indiqué à cette occasion le degré de réalisation de chacune des tâches fixées. En guise de conclusion, la Direction chapeautant ce projet constate que même en l'absence d'obstacles de nature juridique ou effective, il faudrait disposer de ressources humaines et financières bien plus importantes pour remplir dûment l'ensemble de ces tâches. Il en va de même pour la forêt : les tâches prévues par la législation sur les forêts sont remplies, mais les ressources disponibles sont clairement insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés en matière de biodiversité. Les lacunes étant

connues, le Conseil-exécutif considère cette demande comme satisfaite pour autant qu'un décompte des ressources nécessaires soit exigé. Le canton de Berne a d'ailleurs demandé des ressources supplémentaires à la Confédération dans le cadre de la période 2025-2028 du programme RPT. La Confédération n'a pas encore rendu sa décision en la matière (état : mi-janvier 2025). Toutefois, même si cette décision devait être positive, il faudrait encore bien plus de ressources humaines et financières pour atteindre les objectifs fixés en matière de biodiversité ; or, au vu de ses finances restreintes, le canton aurait beaucoup de mal à les mettre à disposition. Le Conseil-exécutif est néanmoins disposé à approuver le point 4 de la motion sous forme de postulat et à discuter de la question des ressources en temps voulu – soit au plus tôt lorsque la décision relative à la période 2025-2028 du programme RPT aura été rendue et que le programme d'économie annoncé par la Confédération sera parfaitement clair.

Destinataire

– Grand Conseil