



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 303-2020
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.397

Déposée le : 01.12.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Dumermuth (Thun, PS) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 792/2021 du 23 juin 2021
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification : Non classifié

Subventions dommageables à la biodiversité dans le canton de Berne

En août 2020, des chercheurs et des chercheuses du Forum Biodiversité Suisse de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) ainsi que de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) ont présenté une étude détaillée sur les subventions dommageables à la biodiversité en Suisse (« Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. », en allemand seulement), dans laquelle ils identifient 162 subventions qui nuisent à la biodiversité.

Bien que la biodiversité se trouve dans un état critique en Suisse, d'après cette étude la Confédération et les cantons continuent de verser des subventions qui nuisent directement ou indirectement à la biodiversité, et ce en dépit de l'engagement national et international à abolir, réduire ou réformer les subventions dommageables à la biodiversité.

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

1. Le canton de Berne a-t-il déjà reconnu que le problème des subventions dommageables à la diversité le concernait ?
2. Le canton de Berne est-il prêt à prendre ce problème à bras le corps ?
3. Qu'a-t-on entrepris dans le canton de Berne pour identifier, réduire, éviter ou transformer les effets dommageables des subventions sur la diversité, ?
4. Par l'intermédiaire de quels offices le canton de Berne verse-t-il des subventions qui, selon l'étude précitée, sont contraires à l'objectif de promotion de la biodiversité ?
5. Le cadre financier des subventions allouées peut-il être chiffré ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif partage les préoccupations de l'auteure de l'interpellation concernant l'état de la biodiversité. Plus de la moitié de tous les milieux naturels sont menacés et plus d'un tiers des espèces présentes dans le pays risquent de disparaître. Dans le domaine de la biodiversité, il y a lieu d'agir au niveau national et aussi dans le canton de Berne.

Concernant les questions :

1. L'étude détaillée que l'auteure de l'interpellation cite, « Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz », traite un ensemble de thèmes très pertinent. Le Conseil-exécutif apprécie que de telles études de base soient disponibles et salue le fait que les répercussions sur la biodiversité des diverses subventions soient analysées et évaluées. Que la biodiversité soit affectée négativement par certaines subventions est incontesté. Cependant, l'étude susmentionnée ne considère qu'une partie des enjeux. Ainsi par exemple, l'industrie du bois n'est pas responsable de la densification des forêts, c'est au contraire le manque d'exploitation qui la provoque. Les biotopes pour les espèces animales et végétales tributaires de forêts clairsemées ou de sites particuliers tels les talus des routes sont créés et préservés dans le cadre de la gestion forestière. La création de chemins forestiers contribue à une exploitation forestière durable, à savoir à produire du bois et à maintenir des forêts protectrices, entre autres. Ils permettent aussi de préserver des forêts riches en structures. Contrairement à ce qui est avancé dans l'étude en question, la biodiversité a été nettement améliorée en forêt d'après le quatrième inventaire forestier national. L'affirmation au chapitre 8.6.4 de l'étude, selon laquelle les constructions respectant des normes énergétiques élevées mènent inéluctablement à un besoin accru en surface, est également incompréhensible. Un tel lien de causalité n'existe pas, les répercussions d'un projet de construction sur la biodiversité dépendant de maints autres facteurs bien plus importants que les normes énergétiques des bâtiments. Dans le canton de Berne, ni les subventions de la Confédération, ni les contributions cantonales aux communes, ne créent d'incitations pernicieuses en faveur de la construction de routes. Les contributions issues des droits de douane sur le carburant et de la vente des vignettes autoroutières que la Confédération verse au canton ne sont pas affectées à un usage précis, mais alimentent la caisse générale de l'Etat ; le même mécanisme s'applique aux contributions cantonales versées aux communes. Les contributions fédérales pour les mesures envisagées dans les agglomérations sont quant à elles liées à des projets concrets. Elles servent toutefois à une meilleure harmonisation de l'urbanisation et des transports, ce qui limite le trafic. Ces contributions promeuvent en outre des transports plus sûrs et plus écologiques par transfert vers des modes de déplacement respectueux de l'environnement. Ce faisant, le trafic individuel motorisé est rendu plus supportable. D'une manière générale, elles encouragent la biodiversité. Par ailleurs, la construction, l'exploitation et l'entretien des routes cantonales s'effectuent selon des principes et méthodes qui répondent dans une large mesure aux préoccupations en matière de biodiversité. L'entretien écologique des espaces verts, la lutte contre les néophytes, le salage réduit, l'aménagement le long des routes de passages pour petits animaux tels les amphibiens et l'installation de systèmes spéciaux d'évacuation et de traitement des eaux de chaussée aux abords des routes cantonales très fréquentées en sont des exemples. Finalement, le remplacement de l'éclairage routier classique par des lampes LED et de l'« éclairage à la demande » permet non seulement d'économiser de l'énergie, mais aussi de réduire la pollution lumineuse, ce qui contribue à protéger les animaux nocturnes vivant dans des écosystèmes situés aux abords des routes. Bref, les assertions contenues dans l'étude mentionnée concernant le domaine de l'aménagement routier doivent donc également être relativisées et considérées avec nuance. Le Conseil-exécutif fait par ailleurs remarquer que notamment dans l'agriculture, la plus grande part du soutien financier versé aux agriculteurs bernois l'est sur mandat de la Confédération : sous forme de paiement directs que le canton, en exécution du droit fédéral, ne peut ni redistribuer de son propre chef, ni soumettre à des charges supplémentaires. Les contributions et crédits alloués dans le cadre des améliorations structurelles dans l'agriculture dépendent quant à eux d'une tâche commune relevant du droit public, ce qui implique que les dispositions

déterminantes les concernant sont également ancrées dans le droit agraire fédéral, alors que les dispositions cantonales viennent surtout les compléter. Dans la Stratégie pour les améliorations structurales, le canton a déterminé que les projets à encourager doivent prendre en compte les trois dimensions de la durabilité et qu'une grande importance doit être accordée à l'écologie et au bien-être animal. Le domaine des subventions de mesures et projets d'urbanisation (aménagement du territoire, parcs, fusion de communes) ne présente pas d'effets dommageables pour la biodiversité. De manière générale, les mesures et projets soutenus financièrement s'orientent vers une exploitation mesurée et cherchent par conséquent à limiter les besoins en surface ; ils visent donc indirectement à ménager la biodiversité.

2. Du point de vue du Conseil-exécutif, il s'agit tout d'abord de créer les conditions nécessaires à une démarche proactive de la part du canton. L'étude mentionnée n'a pas pour prétention de fournir des solutions sur mesure au canton de Berne et ne doit être utilisée que comme une piste de réflexion. Il convient donc, dans un premier temps, que les offices cantonaux procèdent à une analyse détaillée des sujets en jeu. Ce n'est qu'en se basant sur les résultats de cette dernière qu'il sera possible de développer une manière de procéder coordonnée à l'échelon cantonal. La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement présentera en milieu d'année une stratégie environnementale dont une priorité importante sera la biodiversité. Avec en outre la Stratégie de biodiversité du canton, un cadre stratégique approprié sera établi en vue de renforcer de manière méthodique l'engagement des pouvoirs publics en faveur de la biodiversité. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, il sera possible d'analyser et de réduire les effets dommageables à la biodiversité que certaines subventions pourraient présenter. Les conflits d'objectifs décrits dans l'étude sont bien connus du Conseil-exécutif : les subventions et autres aides financières peuvent avoir des effets secondaires indésirables qu'il s'agit de prendre en compte et d'évaluer dès la conception et lors de la mise en œuvre. Bien que ces effets soient parfois inévitables, il est en règle générale possible d'œuvrer en vue d'optimiser les mesures en faveur de la biodiversité quitte à, dans des cas extrêmes, y renoncer et à rechercher d'autres solutions. Il faut cependant garder à l'esprit que toutes les subventions que l'étude de base décrit comme (partiellement) nuisible à la biodiversité servent une cause économique ou sociétale précise. Les conflits d'objectifs se présentent souvent entre différents besoins de protection et d'utilisation, mais peuvent aussi apparaître en raison d'intérêts de protection divergents. Les éventuelles répercussions négatives sur la biodiversité doivent donc être identifiées dans le cadre d'une appréciation globale tenant compte des principes du développement durable et au regard de l'utilité des subventions en question. Le Conseil-exécutif considère qu'il ne serait pas opportun de se concentrer exclusivement sur la dimension environnementale.
3. et 4. La Constitution cantonale dispose à l'article 31 que le canton doit veiller à la préservation de l'environnement naturel ainsi qu'à la protection de la faune, de la flore et de leurs biotopes. Les activités étatiques et privées doivent nuire le moins possible à l'environnement. Le Conseil-exécutif a donc depuis longtemps aligné son programme de législature sur l'ensemble des trois dimensions du développement durable. En matière de biodiversité, les éléments clés sont actuellement la mise en œuvre du plan sectoriel et les projets de la Wyss Academy for Nature. Concernant la protection contre les crues, le maintien des eaux dans un état naturel est un aspect central de la loi cantonale sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux. Ainsi, à l'article 15, alinéa 2, il est écrit que les eaux doivent être maintenues dans un état naturel ou aménagées d'une manière proche du naturel, ou encore, revitalisées. Les projets de revitalisation ou ceux dits combinés sont plus fortement subventionnés lorsqu'ils contiennent des éléments visant un effet écologique positif de grande ampleur. La fourchette en termes de contributions fédérales et cantonales pour des projets d'aménagement des eaux (Fonds de régénération des eaux mis à part) se situe entre 50 et 95 pour cent. Il ne s'agit donc pas là de subventions nuisibles à la biodiversité. D'après l'étude précitée, les subventions allouées aux transports publics devraient être plus orientées vers un entretien des voies ferrées préservant la biodiversité et une utilisation efficace du réseau ferroviaire, au lieu de soutenir l'extension de ce dernier. Mais la

marge de manœuvre du canton est limitée en matière de transports publics par le rail, car l'infrastructure ferroviaire est financée par la Confédération. Cependant, le canton est directement compétent en matière de transports locaux, où il est confronté à des objectifs contradictoires : alors que la promotion des transports publics doit être considérée comme nuisible à la biodiversité dans la mesure où il en résulte une augmentation de la mobilité, elle favorise la biodiversité dans la mesure où elle a pour effet un transfert de ladite mobilité vers ces derniers. Lors de travaux de construction ou de rénovation des infrastructures de transport public, des mesures sont déjà prévues actuellement pour minimiser de potentiels impacts négatifs sur la biodiversité. De plus, les conditions légales doivent être respectées dans les procédures d'autorisation et, pour les projets plus importants, les effets et les mesures de protection envisagées doivent faire l'objet d'une étude détaillée d'impact sur l'environnement.

5. Non, il n'est à ce jour pas possible de chiffrer les subventions versées qui affectent réellement la biodiversité.

Destinataire

– Grand Conseil