

**Projet de consultation
Rapport Stratégie Biodiversité Suisse**

Commentaires et propositions

Morges, le 11 novembre 2011

Table des matières

1	PRÉAMBULE	3
2	CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	3
3	MANAGEMENT SUMMARY	3
4	INTRODUCTION	4
	4.1 Situation de départ.....	4
	4.2 Interfaces et pesée d'intérêts.....	4
5	LA BIODIVERSITÉ DANS DES SECTEURS PARTICULIERS	4
	5.1 Formation et recherche	4
6	OBJECTIFS STRATÉGIQUES	4
	6.1 Utilisation durable de la biodiversité	5
	6.2 Création d'une infrastructure écologique	7
	6.3 Amélioration de la situation des espèces fortement menacées	7
	6.4 Maintien de la diversité génétique	7
	6.5 Réexamen des incitations financières.....	8
	6.6 Recensement des services écosystémiques.....	8
	6.7 Développement et diffusion des connaissances.....	8
	6.8 Développement de la biodiversité dans l'espace urbain	9
	6.9 Renforcement de l'engagement international	10
	6.10 Surveillance de l'évolution de la biodiversité	10
7	CONDITIONS CADRES DE MISE EN ŒUVRE	10
	7.1 Mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse.....	10
	7.2 Impacts sur l'environnement, l'économie et la société.....	11
	7.3 Financement et ressources en personnel	11
	7.4 Evaluation de la Stratégie Biodiversité Suisse.....	11

1 PRÉAMBULE

Bien que le Rapport Stratégie Biodiversité Suisse comporte de nombreux points forts, la Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable souhaite, par ses commentaires et propositions, mettre en évidence les améliorations qu'elle pense opportunes, notamment dans une perspective d'application concrète. De fait, les propositions se concentreront sur le chapitre "*Objectifs stratégiques*".

Les éléments considérés comme déterminants sont mis en évidence par des encadrés gris.

2 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable relève les thématiques suivantes qui lui semblent primordiales pour conserver et promouvoir la biodiversité :

- la reconnaissance des **interdépendances à l'échelle de la planète** et plus particulièrement les impacts de la consommation et de la production en Suisse sur la biodiversité au niveau mondial (chapitres 3.4 et 6.10);
- la **qualité insuffisante des aires protégées en Suisse** et la nécessité d'établir des réseaux écologiques au niveau national (chapitre 5.1);
- le **morcellement et le mitage du territoire** comme dangers pour la fonctionnalité des écosystèmes (chapitres 5.1 et 6.6);
- la **reconnaissance du rôle de l'agglomération** dans la préservation des espèces et des milieux en tant que zone refuge et la nécessité de soutenir davantage ce rôle grâce à l'introduction d'un cadre légal renforcé (chapitre 6.5);
- le **rôle de l'agriculture suisse** comme partenaire pour la conservation de la diversité génétique et le maintien de la biodiversité (chapitres 4.3 et 6.2).

Toutefois, la structure du rapport, ne permet pas, à notre avis, de faire suffisamment ressortir les enjeux déterminants.

3 MANAGEMENT SUMMARY

La Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable est d'avis que ce résumé devrait être revu, afin de mieux faire ressortir les éléments déterminants de l'analyse et des objectifs. Il peut, en effet, donner l'impression que des éléments importants ont été omis, alors qu'ils sont inclus dans l'analyse.

Situation de départ (p.5)

A la première puce de ce même paragraphe, il manque un *u* dans "*du développement des infrastructures qui en découle*".

Les dix objectifs stratégiques de la Stratégie Biodiversité Suisse (p.6)

On peut relever une faute de frappe au deuxième paragraphe, ligne 2, où le verbe *se conformer* est séparé sans raison "*Ces dix objectifs (...) et se conforment à l'arrêté du Conseil fédéral (...)*".

4 INTRODUCTION

4.1 *Situation de départ* (sous-chapitre 1.1, p.10)

Deux coquilles se sont glissées dans ce sous-chapitre :

- 2^e paragraphe, 3^e ligne : la fin de la phrase est en exposant : "(...) qui est entrée en vigueur en 1995 et compte maintenant 193 Etats membres";
- 4^e paragraphe avant-dernière ligne : il manque un espace entre "détaillée" et "montrant".

4.2 *Interfaces et pesée d'intérêts* (sous-chapitre 1.4, p.12)

Ce sous-chapitre fait référence aux conflits potentiels que peuvent soulever une gestion et une protection efficace de la biodiversité. Pluridisciplinaire et transversale, la prise en compte de la biodiversité peut nécessiter par moment des pesées d'intérêt.

Toutefois, la Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable estime que la formulation utilisée dans les deuxième et troisième paragraphes de ce sous-chapitre diminue significativement l'impact de la Stratégie Biodiversité et qu'il n'est pas nécessaire de prendre autant de précautions : la stratégie a été développée en concertation avec les secteurs et services concernés (cantonaux et fédéraux) et le plan d'action qui en découlera s'appuiera également sur une démarche participative (voir chapitre 8.1 de la stratégie).

De fait, il est proposé de synthétiser ces deux paragraphes et d'indiquer que des conflits potentiels peuvent apparaître entre les différentes stratégies menées par la Confédération et les cantons et qu'il sera nécessaire, dans certains cas, d'opérer une pesée d'intérêt.

Deux coquilles se sont également glissées dans le deuxième paragraphe :

- 3^e ligne : il manque un *s* à "délimitables";
- 6^e ligne : il manque un trait d'union à "ce moment-là".

5 LA BIODIVERSITÉ DANS DES SECTEURS PARTICULIERS

5.1 *Formation et recherche* (sous-chapitre 6.9, p.40)

Le premier paragraphe n'a pas été traduit en français : "*Der Begriff Biodiversität (...) auseinandersetzen.*"

6 OBJECTIFS STRATÉGIQUES

Ce chapitre découle des analyses faites aux chapitres précédents de la stratégie et les synthétise en partie. Ainsi, les commentaires spécifiques formulés pour certains objectifs se répercutent également dans les chapitres précédents y relatifs.

Globalement, les objectifs tels que définis sont jugés trop généraux et manquent de volontarisme. Les propositions suivantes permettraient de les rendre plus concrets :

- inclure directement dans les objectifs **les champs d'actions principaux afin de s'assurer de leur prise en compte;**
- définir pour chacun des objectifs des **indicateurs de réussite afin d'évaluer en 2020 leur degré d'implémentation.**

Les champs d'action qui devraient, à notre avis, être liés aux objectifs sont présentés dans ce chapitre. Lorsque les champs d'action proposés ne font pas partie de ceux retenus par l'OFEV, ils sont précédés par un astérisque *.

6.1 Utilisation durable de la biodiversité (sous-chapitre 7.1, p.42)

Objectif (p.42)

"D'ici à 2020, les principes de durabilité régissent l'utilisation des ressources naturelles et limitent les pressions exercées sur celles-ci, de manière à préserver les écosystèmes et les services écosystémiques ainsi que les espèces et la diversité génétique."

Pour cet objectif, les champs d'action considérés comme prioritaires par la Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable sont les suivants :

- **appliquer un système d'objectifs environnementaux sectoriels à tous les secteurs concernés** (sylviculture, tourisme, sport et loisirs, mais également consommation, importation et exportation);
- * **renforcer le soutien fourni aux agriculteurs en échange de leurs prestations en faveur de la biodiversité** (soutien financier, logistique, de promotion, ...);
- * **développer et mettre en application des outils (labels, normes et prescriptions légales) dans les domaines de la consommation, de la production et de l'import-export**, visant à l'application des règles sur l'accès et le partage des avantages, à la protection des milieux à haute valeur environnementale (forêt tropicale, ...) et à l'utilisation durable des matières premières;
- * **définir des conditions-cadres pour le développement des activités sportives et de loisirs**;
- **mettre en réseau les milieux naturels et les populations** en supprimant l'effet de barrière des infrastructures.

6.1.1 Agriculture (sous-chapitre 7.1.2, p.44)

Dans les sous-chapitres 4.3 et 6.2, l'importance de l'agriculture suisse comme partenaire pour la conservation de la diversité génétique et le maintien de la biodiversité est relevé. Son rôle multifonctionnel est d'ailleurs inscrit dans la Constitution fédérale. L'agriculture suisse doit, en plus de produire des denrées alimentaires :

- veiller à la diversité des plantes cultivées et des races d'animaux de rente;
- maintenir les structures et les éléments paysagers typiques;
- entretenir des milieux naturels de valeur (prairies sèches et humides, pâturages boisés);
- maintenir et développer la diversité biologique naturelle dans les zones cultivées en créant entre autres des réseaux écologiques.

Et ceci, dans un contexte où la concurrence internationale ne cesse de s'accroître.

A cet effet, en plus de renforcer le soutien financier pour les productions agricoles qui assument ces différentes fonctions, il serait également opportun **de promouvoir davantage l'agriculture suisse auprès des consommateurs, afin de sensibiliser à la qualité de l'agriculture suisse et aux avantages d'une consommation locale et de saison.**

6.1.2 Tourisme, sport et loisirs (sous-chapitre 7.1.4, p.46)

Au sous-chapitre 6.4, les impacts des activités touristiques, de sport et de loisirs d'importance sont relevés.

La Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable pense qu'il serait important de **définir des conditions-cadres au niveau national pour la création de**

nouvelles infrastructures d'importance en pleine nature (telles que des pistes de ski), en plus d'en définir pour leur gestion.

6.1.3 Consommation (*thématique non-abordée dans les objectifs*)

Aux sous-chapitres 3.4 et 6.10, l'OFEV effectue une analyse fine et pertinente des impacts de la consommation et de la production en Suisse sur la biodiversité au niveau mondial.

Toutefois, les champs d'actions identifiés ne sont pas repris dans l'objectif d'utilisation durable de la biodiversité.

La Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable estime qu'il s'agit **d'une problématique importante en termes de biodiversité** et que, de fait, elle a sa place dans cet objectif, notamment en ce qui concerne les secteurs d'activités de **l'agroalimentaire, de la biotechnologie, de l'industrie pharmaceutique et de tout commerce de matières premières** ayant un impact sur la biodiversité (bois, ...).

L'internalisation des coûts environnementaux par le développement et l'utilisation de labels, de normes et de prescriptions légales est le moyen le plus direct pour sensibiliser la population et travailler efficacement avec les entreprises et les industries; les autres moyens incitatifs utilisés jusqu'à présent n'ayant pas abouti.

6.2 **Création d'une infrastructure écologique** (sous-chapitre 7.2, p.47)

Objectif (p.47)

"D'ici à 2020, une infrastructure écologique composée d'aires protégées et d'aires de mise en réseau est réalisée afin de réserver l'espace nécessaire au maintien durable de la biodiversité. L'état des milieux naturels menacés est amélioré."

Les champs d'action à intégrer dans l'objectif seraient les suivants :

- **revaloriser qualitativement et quantitativement le système suisse d'aires protégées** en veillant à la représentativité des milieux naturels et à la protection des espèces menacées;
- **renforcer les aires de mise en réseau** en identifiant les déficits et en les comblant;
- **formaliser l'infrastructure écologique** par le plan sectoriel Biodiversité qui délimitera les aires protégées et les aires de mise en réseau.

6.3 **Amélioration de la situation des espèces fortement menacées** (sous-chapitre 7.3, p.49)

Objectif (p.49)

"D'ici à 2020, la situation des espèces fortement menacées est améliorée et leur disparition est enrayerée dans toute la mesure du possible. La propagation des espèces exotiques envahissantes susceptibles de provoquer des dommages est endiguée."

Les champs d'action à intégrer dans l'objectif seraient les suivants :

- **assurer la conservation des espèces indigènes menacées en priorité, par la protection et le maintien qualitatif et quantitatif de leurs milieux;**
- **déterminer les conséquences des changements climatiques sur les espèces et déterminer les mesures potentielles d'adaptation;**
- *** interdire l'importation et la dissémination des espèces envahissantes inscrites sur la liste noire.**

Champs d'action (p.49)

L'OFEV souligne son intention *"d'empêcher l'importation et la dissémination des espèces exotiques envahissantes"*.

La Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable souhaiterait une position plus tranchée et **la volonté claire d'interdire, en Suisse, les espèces référencées sur la liste noire.**

6.4 **Maintien de la diversité génétique** (sous-chapitre 7.4, p.50)

Objectif (p.50)

"D'ici à 2020, l'appauvrissement génétique est freiné. La conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques, animaux de rente et plantes cultivées compris, sont assurées."

Les champs d'action à intégrer dans l'objectif seraient les suivants :

- **recenser les ressources génétiques disponibles** en Suisse;
- **intégrer la variabilité intraspécifique comme critère de décision**, lors de la définition des aires protégées et des aires de mise en réseau.

6.5 Réexamen des incitations financières (sous-chapitre 7.5, p.51)

Objectif (p.51)

"D'ici à 2020, les effets négatifs sur la biodiversité des incitations financières existantes sont mis en évidence et si possible évités. Des incitations financières positives sont mises en place là où cela est judicieux."

Les champs d'action à intégrer dans l'objectif seraient les suivants :

- **éliminer ou réduire les incitations financières préjudiciables à la biodiversité**, en intégrant les effets secondaires sur la diversité biologique dans l'examen des subventions fédérales;
- **définir de nouvelles incitations financières en faveur de la biodiversité et du paysage, afin d'éviter le mitage du territoire et le morcellement des habitats**, notamment dans le domaine de la construction;
- **favoriser le développement de mécanismes similaires au niveau cantonal et communal.**

6.6 Recensement des services écosystémiques (sous-chapitre 7.6, p.52)

Objectif (p.52)

"D'ici à 2020, les services rendus par les écosystèmes sont recensés et quantifiés. Ils peuvent ainsi être intégrés dans la mesure du bien-être sous la forme d'indicateurs complétant le produit intérieur brut ainsi que dans l'analyse de l'impact des réglementations."

Le champ d'action à intégrer dans l'objectif serait le suivant :

- **introduire les indicateurs des services écosystémiques comme critères de décisions transdisciplinaires.**

Champs d'action (p.53)

Au deuxième paragraphe de cette section, dernière ligne, il manque un *e* à "pratique".

6.7 Développement et diffusion des connaissances (sous-chapitre 7.7, p.53)

Objectif (p.53)

"D'ici à 2020, tous les acteurs concernés possèdent des connaissances suffisantes sur la biodiversité pour concevoir celle-ci comme une base essentielle de la vie et la prendre en compte dans les décisions pertinentes."

Les champs d'action à intégrer dans l'objectif seraient les suivants :

- **développer une campagne d'information et de sensibilisation à l'échelle nationale** sur les services offerts par la biodiversité et sur les répercussions des décisions des acteurs de la société (consommateurs, milieux politiques et économiques, ...);
- **introduire un étiquetage environnemental des produits**, prenant en compte l'ensemble du cycle de vie;
- **renforcer la transmission des connaissances sur la biodiversité locale et internationale** de l'école obligatoire aux formations spécialisées;
- **donner davantage de moyens aux institutions publiques** (musées, jardins botaniques, ...) œuvrant pour la promotion et la conservation de la biodiversité;
- * **diversifier les soutiens à la recherche fondamentale** en proposant d'autres alternatives attractives que le Fonds national suisse;

- **améliorer l'échange interdisciplinaire des connaissances au niveau suisse et international** en renforçant les interfaces entre la science et les autres domaines de la société.

Champs d'action (p.54)

Au sous-chapitre 6.9, l'OFEV constate que la recherche fondamentale, ainsi que la transmission des connaissances en termes de biodiversité, ont été fortement négligées au cours des vingt dernières années. Il est spécifiquement explicité en ce qui concerne la recherche que "(...) *la Suisse ne fait rien pour acquérir, mettre en forme et diffuser des connaissances sur la biodiversité*".

Toutefois, au sous-chapitre 7.7 et dans la section qui décrit les champs d'action pour la recherche, l'OFEV indique que "*les chercheurs ne doivent pas se contenter d'exploiter les possibilités ordinaires de financement par le Fonds national suisse.*"

S'il est vrai que l'engagement des chercheurs doit se diversifier, le moyen d'y parvenir est **d'améliorer les autres programmes et de les promouvoir; ce sont ces derniers qui doivent être rendus plus attractifs** et non l'action des chercheurs qui doit être amoindrie.

6.8 Développement de la biodiversité dans l'espace urbain (sous-chapitre 7.8, p.55)

Objectif (p.55)

"D'ici à 2020, la biodiversité connaît un développement tel dans l'espace urbain que ce dernier contribue à la mise en réseau des milieux naturels, que les espèces typiques sont préservées et que la population a accès à la nature là où elle habite et dans les zones de détente de proximité."

Les champs d'action à intégrer dans l'objectif seraient les suivants :

- **intégrer**, dans le cadre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, **la prise en compte systématique des aspects paysagers et de la promotion de la biodiversité;**
- **ajouter**, à la politique des agglomérations du Conseil fédéral, **la conservation d'espaces non bâtis aux domaines d'actions prioritaires;**
- * **mettre en place des incitations financières pour les particuliers et les entreprises qui développent des actions de promotion des espaces naturels de qualité et de mise en réseau sur leurs parcelles.**

Champs d'action (p.55)

Comme indiqué au sous-chapitre 6.5, les agglomérations ont un rôle important à jouer dans la préservation des espèces et dans une fonction de mise en réseau des milieux. De plus, avec les objectifs de densification des villes, les zones de verdure des agglomérations permettent de conserver la qualité de vie.

Afin de garantir le développement d'espaces de verdure de qualité au sein des agglomérations, **les communes ont besoin d'un cadre légal sur lequel s'appuyer.** L'inclusion d'éléments concrets dans la révision de la loi sur l'aménagement du territoire est ainsi nécessaire. Toutefois, **les conditions-cadres doivent être suffisamment précises pour permettre aux communes de les mettre efficacement en œuvre, mais également flexibles afin d'atteindre, d'une part, les objectifs de densification et, d'autre part, la préservation ou l'augmentation des zones de verdure.** A cet effet, des mesures alternatives telles que toitures et façades végétalisées ou l'introduction d'une pondération de la surface végétalisée en fonction de sa qualité environnementale devraient être envisagées.

Un soutien financier pour les privés et les entreprises qui mettent en œuvre **volontairement des mesures de promotion de la biodiversité sur leurs parcelles** pourrait être envisagé. Il pourrait s'agir d'un programme du type *Programme Bâtiments*, mais dont l'objectif serait de soutenir les actions en faveur de la biodiversité.

6.9 Renforcement de l'engagement international (sous-chapitre 7.9, p.56)

Objectif (p.56)

"D'ici à 2020, la Suisse renforce son engagement au niveau international en faveur du maintien de la biodiversité dans le monde."

Cet objectif est particulièrement vague et pourrait être précisé.

Les champs d'action à intégrer dans l'objectif seraient les suivants :

- **ratifier le Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages** afin de créer une base légale pour l'accès des pays aux ressources génétiques;
- **favoriser l'efficacité et la cohérence des actions des Conventions, Fonds et Protocoles auxquels la Suisse participe;**
- **renforcer la prise en compte du droit de l'environnement dans le cadre de la politique commerciale;**
- **œuvrer à la transparence des informations environnementales des produits au niveau suisse et international.**

6.10 Surveillance de l'évolution de la biodiversité (sous-chapitre 7.10, p.58)

Objectif (p.58)

"D'ici à 2020, la surveillance de l'évolution des écosystèmes, des espèces et de la diversité génétique est assurée."

Les champs d'action à intégrer dans l'objectif seraient les suivants :

- **développer des indicateurs permettant de suivre la survie des espèces dans leur aire de répartition, la diversité génétique, la fonctionnalité des écosystèmes et de quantifier les services rendus par les écosystèmes;**
- **assurer la comparabilité des données.**

7 CONDITIONS CADRES DE MISE EN ŒUVRE

7.1 Mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse (sous-chapitre 8.1, p.60)

Processus participatif (p.60)

La mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse s'appuiera sur le plan d'action qui sera développé au plus tard 18 mois après l'adoption de la stratégie. L'OFEV prévoit un processus participatif pour son élaboration.

La Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable souhaite que **les communes soient impliquées** dans ce processus, puisque la mise en œuvre des objectifs pourrait avoir des répercussions au niveau communal.

Adaptation de la législation (p.60)

L'OFEV précise que les objectifs de la stratégie s'appuieront en premier lieu sur les bases légales existantes.

Toutefois, il est à noter que tous les domaines traités dans ce document ne sont pas égaux en termes légaux : l'agriculture, par exemple, bénéficie de conditions cadres très claires, alors que d'autres activités telles que la construction, l'import-export, le tourisme ou les loisirs n'ont pratiquement aucune directive en termes de biodiversité.

La Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable reconnaît qu'il n'est pas opportun de légiférer à outrance, mais un cadre est souvent nécessaire pour permettre la prise en considération de certaines problématiques du développement durable, notamment lorsqu'aucun coût n'y est associé directement.

La sensibilisation et l'information du consommateur est aussi un moyen pour permettre l'internalisation des coûts environnementaux. Pour ce faire, la possibilité de **développer un label**, non pas spécifique à la biodiversité (ce qui ne ferait que rajouter à leur prolifération actuelle), mais **général englobant les trois pôles du développement durable** pourrait être envisagée.

Ainsi, la Direction de l'aménagement du territoire et du développement durable souligne l'importance de développer un cadre légal pour la biodiversité dans les domaines suivants :

- **consommation, production et import-export;**
- **activités sportives et de loisirs;**
- **importation et dissémination des espèces envahissantes;**
- **aménagement du territoire et constructions.**

7.2 Impacts sur l'environnement, l'économie et la société (sous-chapitre 8.3, p.61)

Au deuxième paragraphe, dernière phrase de la page 61, le verbe manque : "*Ces études seront menées?* pour effectuer une pesée des intérêts de protection et de l'utilisation et pour optimiser le rapport coût-bénéfice."

7.3 Financement et ressources en personnel (sous-chapitre 8.4, p.62)

Comme indiqué dans la stratégie, la mise en œuvre telle que prévue dans les champs d'action des différents chapitres est ambitieuse et nécessitera des ressources financières supplémentaires importantes pour tous les partenaires impliqués. **Sans ces moyens, les objectifs de la stratégie ne pourront être remplis.**

7.4 Evaluation de la Stratégie Biodiversité Suisse (sous-chapitre 8.5, p.62)

Comme indiqué au chapitre 5 du présent document, **la définition d'indicateurs de réussite pour chaque objectif est nécessaire pour permettre l'évaluation de la stratégie.**