

Paysage, nature, biodiversité: des concepts sectoriels à une vue d'ensemble

René Longet
Expert en développement durable,
Président de la
Commission cantonale de la diversité biologique (Genève)

Comment se situe la politique de la biodiversité et du paysage par rapport aux autres politiques sectorielles? Quelles sont les interfaces entre ces politiques? Quels sont les défis de cette diversité?

I.- Un sombre diagnostic

Je cite pour commencer le **Plan d'action stratégie biodiversité suisse**, adopté par le Conseil fédéral le 6 septembre 2017 :

« La biodiversité en Suisse n'est pas dans un état satisfaisant. Au cours des décennies écoulées, différents instruments ont été développés pour recueillir des connaissances sur l'état de la biodiversité et agir en faveur de son maintien. Cela a permis de freiner légèrement son déclin dans notre pays durant les vingt dernières années, mais pas de l'arrêter, loin de là. La pression déjà forte qui s'exerce sur la biodiversité en Suisse va s'accroître avec l'extension des zones urbaines et des infrastructures de transport, l'essor des activités de tourisme et de loisir dans des régions jusque-là épargnées, le développement des énergies renouvelables, l'intensification de l'exploitation agricole dans les régions de montagne, le morcellement des milieux naturels, les répercussions directes et indirectes du changement climatique et la propagation d'espèces exotiques envahissantes ». p.7

Le Rapport du Conseil fédéral Environnement suisse 2018 poursuit:

« La biodiversité en Suisse (...) ne cesse de décliner. Rien n'arrête la régression continue de la qualité et de la superficie des milieux naturels de grande valeur. La plupart ne subsistent plus que sous forme de surfaces résiduelles isolées. De nombreux biotopes tendent à s'homogénéiser (p.ex. les prairies). Aujourd'hui, non seulement près de la moitié des types de milieux naturels en Suisse, mais aussi la moitié de toutes les espèces indigènes évaluées, sont menacées ou potentiellement menacées. Le déclin de la diversité biologique est principalement dû au mitage, à l'utilisation intensive des sols et des eaux, à la dissémination des espèces exotiques envahissantes et aux apports de pesticides et d'azote par l'agriculture. » p. 97

Que se passe-t-il donc?

Le Plan d'action stratégie biodiversité suisse indique en page 5 : *« Le maintien et le développement de la biodiversité irriguent différentes lois fédérales, notamment la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, la loi sur la protection de l'environnement, la loi sur la chasse, la loi fédérale sur la protection des eaux, la loi fédérale sur la pêche ou encore la loi sur le génie*

génétique. L'utilisation durable de la biodiversité est régie entre autres dans la loi sur l'aménagement du territoire, la loi sur l'agriculture, la loi sur les forêts et la loi sur le Parc national. »

Ce sont là autant de descriptifs légaux de politiques publiques, de pratiques ayant un impact sur la biodiversité, de pesées d'intérêt. Visiblement, tout cela n'est pas suffisant, voire négatif, au regard du recul qualitatif et quantitatif de la biodiversité. Un aperçu sur quelques-unes de ces lois montre qu'elles sont à la fois insuffisantes et insuffisamment appliquées.

II.- Des législations insuffisantes et insuffisamment appliquées

Loi sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966

Art 3 Les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité.

Art. 18 ch. 3 protection de la faune et de la flore du pays

1) La disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées. Lors de l'application de ces mesures, il sera tenu compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture.

1bis) Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses.

2 Dans la lutte contre les ravageurs, notamment dans la lutte au moyen de substances toxiques, il faut éviter de mettre en danger des espèces animales et végétales dignes de protection.

Art. 18bis 2) Dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités, les cantons veillent à une compensation écologique sous forme de bosquets champêtres, de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station. Ce faisant, ils tiennent compte des besoins de l'agriculture.

Art. 20 Le Conseil fédéral peut (...) prendre des mesures adéquates pour protéger les espèces animales menacées ou dignes de protection.

Art. 21 La végétation des rives (roselières et jonchères, végétation alluviale et autres formations végétales naturelles riveraines) ne doit pas être essartée ni recouverte ou détruite d'une autre manière.

Loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983

Art 1 La présente loi a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou

incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol.
Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt.

Loi sur la protection des eaux du 24 janvier 1991

Art. 1 La présente loi a pour but de protéger les eaux contre toute atteinte nuisible. Elle vise notamment à: (...) sauvegarder les biotopes naturels abritant la faune et la flore indigène.

Art. 3 Chacun doit s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances.

Art 33 Débits résiduels

Les biotopes et les biocénoses rares dont l'existence est liée directement ou indirectement à la nature et à la taille du cours d'eau doivent être conservés; si des raisons impératives rendent cette conservation impossible, ils seront remplacés, dans la mesure du possible, par d'autres de même valeur.

art 37 al 2 Endiguements

Lors de ces interventions, le tracé naturel des cours d'eau doit autant que possible être respecté ou rétabli. Les eaux et l'espace réservé aux eaux doivent être aménagés de façon à ce que:

- a) ils puissent accueillir une faune et une flore diversifiées;
 - b) les interactions entre eaux superficielles et eaux souterraines soient maintenues autant que possible;
 - c) une végétation adaptée à la station puisse croître sur les rives.
- 3) Dans les zones bâties, l'autorité peut autoriser des exceptions à l'al. 2.

Loi sur l'aménagement du territoire, LAT du 22 juin 1979

Art 1 1) La Confédération, les cantons et les communes (...) soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:
a) de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage. *(pas question de biodiversité !)*

Art 3 Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants.
(...) Le paysage doit être préservé. Il convient notamment d) de conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement: *paysage, site, délassement, mais point de biodiversité.*

Mais il y a l'Art. 17 Zones à protéger

- 1) Les zones à protéger comprennent:
 - a) les cours d'eau, les lacs et leurs rives;
 - b) les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel;
 - c) les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels;
 - d) les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés. *(lesquels, pas tous en tout cas)*

Loi sur l'agriculture, du 29 avril 1998

Art. 7 Principe 1) La Confédération fixe les conditions-cadre de la production et de l'écoulement des produits agricoles de sorte que la production soit assurée de manière durable et peu coûteuse et que l'agriculture tire de la vente des produits des recettes aussi élevées que possible.

Art. 70a Conditions 1) Les paiements directs sont octroyés aux conditions suivantes (...) b) les prestations écologiques requises sont fournies;

Sont requises les prestations écologiques suivantes:

- une part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité;
- une exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage

Loi sur les routes nationales du 8 mars 1960

Art. 41 1) Les routes nationales seront construites d'après les méthodes techniques les plus modernes et selon des considérations économiques.

Loi sur les forces hydrauliques du 22 décembre 1916

Art. 22 1) La beauté des sites doit être ménagée. Elle doit être conservée intacte si un intérêt public majeur l'exige.

2) Les usines ne doivent pas déparer ou doivent déparer le moins possible le paysage.

III. Une nouvelle approche est nécessaire

Cette approche - non exhaustive mais représentative - permet de lancer cette journée avec les constats suivants :

- La biodiversité est peu présente dans la législation : on parle de paysage, de faune, de flore, et on limite la protection aux éléments jugés particulièrement remarquables, rares, beaux. La notion de paysage, culturelle et esthétique, n'est pas conceptuellement coordonnée avec celle de biodiversité, notion biologique, même si dans la pratique il y a souvent des parallélismes.
- La protection a rarement la priorité en termes de pesées d'intérêt sur la réalisation d'ouvrages jugés nécessaires, les modes d'exploitation agricoles et les avancées du domaine bâti ; les correctifs sont des adaptations à la marge sans influence sur les tendances de fond. A la fin des années 1960, il était commun de dire gouverner c'est goudronner...
- L'incitation de la LPN (art. 3) aux acteurs des secteurs ayant un impact sur la biodiversité d'intégrer les besoins de celle-ci dans la définition et la réalisation de leurs activités n'a pas vraiment été suffisamment suivie ni inscrite dans la définition d'autres politiques publiques.

- La protection de la nature est réduite essentiellement à la notion de réserves, livrant le reste du territoire à une exploitation peu compatible avec les besoins des espèces animales et végétales. Les SPB en agriculture en sont aussi une bonne illustration. Seule la sylviculture a réellement intégré des façons de gérer la forêt respectueuses de la nature et les a inscrites dans la législation forestière.
- Enfin de nombreuses politiques publiques et pratiques continuent de soutenir l'expansion humaine au détriment des besoins de la biodiversité, que ce soit la législation sur le logement, le tourisme ou les transports par exemple.

C'est donc à juste titre que dans son Plan d'action biodiversité, le Conseil fédéral a classé parmi les mesures qualifiées d'urgentes et inscrites pour la première phase de mise en oeuvre 2017-2023 des actions comme celles-ci :

- « *Présenter d'ici 2023 une évaluation générale des effets des subventions fédérales et d'autres incitations ayant un impact sur la biodiversité.* » Il faut espérer que sous autres incitations l'on comprenne notamment les cadres légaux et réglementaires insuffisants et les pratiques professionnelles impactantes. D'ailleurs le CF explique que « *Les éventuelles lacunes au niveau de la loi ou de l'ordonnance pourront être traitées en tant que résultats de l'analyse d'impact de 2022.* »
- « *Comblent les déficits qui ont été identifiés en vue de la réalisation des objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA), en particulier dans les domaines de la biodiversité et des polluants atmosphériques azotés.* » On retrouve cela dans les propositions retenues pour la PA 2022 mais ça ne va pas être évident au Parlement.
- « *Elaborer avec les cantons un système complet d'objectifs pour l'infrastructure écologique. Ce dernier comprend des principes concernant le contenu et l'incidence territoriale de l'infrastructure écologique ainsi que des objectifs de superficie à lui consacrer afin d'assurer le maintien durable de la biodiversité (quantité, qualité et répartition régionale)* ». Cela est l'aspect le plus novateur, qui reprend un constat fait au début du document (p. 10) : « *La mise en place, le développement et l'entretien d'une infrastructure écologique dans l'ensemble du pays sont au coeur de la Stratégie Biodiversité Suisse* ».

La biodiversité n'est ni un luxe ni un ornement qu'on peut se permettre quand l'économie va bien ; au contraire, sans biodiversité, il n'y aura à terme pas d'économie. Je rappelle qu'Agroscope a calculé voici deux ans la valeur de la pollinisation par les seules abeilles pour l'agriculture à 360 millions par an.

A ce sujet le Plan d'action stratégie biodiversité suisse expose que « *la technique ne peut remplacer qu'une toute petite partie de la biodiversité et des services que, grâce à cette dernière, les écosystèmes fournissent à l'économie et à la société. L'appauvrissement de la biodiversité concerne donc à la fois les générations actuelles et les générations futures.* » (p. 6). Ces services

écosystémiques ainsi cités par le CF doivent maintenant être attestés dans les comptabilités des entreprises et des collectivités.

La clé est dans une autre façon de cultiver le sol, de bâtir et de disposer les bâtiments, de gérer les espaces extérieurs en zones bâties, de concevoir les zones industrielles et d'activités.

La promotion de la biodiversité doit ainsi être assurée par les politiques sectorielles qui actuellement contribuent à sa réduction, en changeant les pratiques et les orientations. Autrement dit, il ne suffit plus de corriger, et encore pas toujours, à la marge les impacts négatifs de nos activités sur la biodiversité mais de modifier ces activités afin de leur donner un impact positif ou du moins neutre. Sur ces plans, des efforts commencent à être développés, des bonnes pratiques existent, mais cela reste volontaire.

Ce n'est que quand l'infrastructure écologique sera 1) déployée sur tout le territoire quelle que soit la zone, et 2) passera avant l'infrastructure technique et bâtie, quand on renoncera à certains ouvrages non compatibles avec les besoins de la biodiversité et à s'agiter dans tous les coins du territoire, qu'on pourra avancer et obtenir des bilans moins négatifs quant à notre flore et à notre faune, et retrouver un certain équilibre entre les humains et la nature.

Il résulte de tout cela que la LPN, qui affiche bien son demi-siècle, doit être repensée de fond en comble pour devenir une loi de préservation, de restauration et de promotion de la biodiversité. Loi qui modifierait toutes les dispositions légales fédérales nocives pour la biodiversité et organiserait les pesées d'intérêt autrement.

Les réserves naturelles ne pourront jamais compenser les pertes sur le reste du territoire et **c'est bien sur tout le territoire qu'il faut apprendre à partager nos usages du sol et nos façons de faire avec les besoins des espèces.** Chaque m² compte car n'y a pas qu'une urgence climatique mais aussi une urgence biodiversité.

IV . Conclusion : cinq mesures urgentes

Il résulte de l'état des lieux tant de la biodiversité que du cadre légal la concernant cinq recommandations afin de parer à la crise de la biodiversité :

- 1) Inscrire la valeur des services écosystémiques rendus par la nature dans les comptes des entreprises et des collectivités.
- 2) Intégrer dans chaque politique publique et activité impactant la biodiversité les besoins de celle-ci.
- 3) Donner la priorité à l'infrastructure écologique sur l'infrastructure humaine.
- 4) Partager l'espace avec les espèces quelle que soit la zone.
- 5) Faire de la LPN une loi-cadre sur la préservation, la restauration et la promotion de la biodiversité.

Nous avons tout à fait le droit d'utiliser la nature, mais pas d'en abuser, et son bon usage passe par ces 5 mesures.

