

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Vassilis Venizelos - Le printemps sera-t-il silencieux ?

Rappel de l'interpellation

Deux études menées récemment en France par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le Muséum national d'histoire naturelle démontrent qu'un tiers des populations d'oiseaux ont disparu des régions agricoles ces quinze dernières années. Les scientifiques ont alerté cette semaine le monde politique en parlant d'une situation " proche de la catastrophe écologique ". Ce phénomène ne s'observe pas avec la même intensité dans les autres milieux, ce qui a amené les chercheurs à faire le lien entre ce déclin et l'utilisation de certains pesticides dans l'agriculture intensive. L'usage de certains engrais a des effets sur les plantes et les insectes et l'abandon de certaines pratiques a semble-t-il réduit l'habitat des oiseaux : haies, bosquets, etc. La pression qu'exerce l'urbanisation sur les terres cultivables et les espaces libres a aussi un impact sur cette dégradation des écosystèmes.

Plus récemment, le porte-parole de la Station ornithologique suisse a mentionné que la situation était tout aussi catastrophique en Suisse. Le nombre d'alouettes des champs a par exemple diminué de moitié en vingt-cinq ans. Or, comme c'est le cas pour tous les animaux, chaque espèce d'oiseaux joue un rôle particulier dans le fonctionnement et l'équilibre de notre écosystème.

Le canton de Vaud, où l'agriculture conventionnelle est encore largement majoritaire, est peut-être affecté par ce phénomène.

Ainsi, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Quel type de données le Conseil d'Etat possède-t-il sur la population aviaire sauvage du canton ?***
- 2. Un phénomène de disparition d'oiseaux dans les zones agricoles vaudoises a-t-il été constaté ?***
- 3. Que fait le Conseil d'Etat pour enrayer ce déclin ?***
- 4. Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de renforcer sa politique de promotion de pratiques agricoles compatibles avec le maintien de la biodiversité ?***
- 5. Le Conseil d'Etat va-t-il sensibiliser les communes à cette problématique et les inviter à prendre des mesures en la matière ? Si oui, par quels moyens ?***
- 6. Le service en charge de l'agriculture participe-t-il activement à l'élaboration du plan cantonal de la biodiversité annoncé dans le programme de législature du Conseil d'Etat ?***

7. Le service en charge de l'agriculture participe-t-il activement à l'élaboration du plan cantonal pour le climat annoncé dans le programme de législature du Conseil d'Etat ?

INTRODUCTION

En 2008, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ont élaboré et publié conjointement en 2008 des objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA). En matière de biodiversité, il est prévu que l'agriculture assure la conservation et favorise les espèces indigènes, en accordant la priorité aux espèces présentes sur les surfaces agricoles et à celles qui dépendent de l'agriculture. Les populations des espèces cibles, à savoir les espèces menacées, doivent être conservées et favorisées. Celles des espèces caractéristiques doivent être favorisées par la mise à disposition de surfaces suffisantes d'habitats adéquats ayant la qualité requise et bien répartis sur le territoire. 47 espèces d'oiseaux sont concernées.

Le canton de Vaud a soutenu, accompagné et encouragé dès le départ la prise de mesures volontaires en faveur de la biodiversité.

La Confédération a étendu avec la politique agricole 2014-2017 la liste des éléments visant à favoriser la biodiversité tout en distinguant deux niveaux de qualité et des contributions pour les projets de mise en réseau. Elle a précisé que l'effort devait aussi s'étendre aux régions de montagne et que dans les zones agricoles situées en plaine, la part des surfaces de qualité devait considérablement augmenter et les espèces cibles et caractéristiques prioritaires au niveau national faire l'objet d'une promotion spécifique.

En 2016, un rapport d'état a été fait par l'OFEV et l'OFAG sur l'atteinte de ces objectifs. Il met en évidence que si les proportions de surfaces nécessaires pour favoriser la diversité des espèces et de leur habitats sont en passe d'être atteintes, la plupart de surfaces de promotion de la biodiversité ne présentent pas encore la qualité écologique requise ou n'ont pas été établies à l'endroit adéquat. Les populations des espèces cibles et caractéristiques continuent de diminuer et les habitats se ressemblent de plus en plus. Ce constat se voit pour partie confirmé par les résultats de *l'Atlas des oiseaux nicheurs de Suisse*, dont la parution est prévue en novembre de cette année. Ces résultats mettent aussi en évidence des améliorations locales de la situation de certaines espèces. Ce bilan démontre que les efforts consentis par l'agriculture commencent à porter leurs fruits et méritent d'être poursuivis.

REPONSES AUX QUESTIONS DE L'INTERPELLATION

1. Quel type de données le Conseil d'Etat possède-t-il sur la population aviaire sauvage du canton ?

A l'échelle du canton, ce sont essentiellement les données de la station ornithologique de Sempach qui permettent de documenter la situation et l'évolution de l'avifaune nicheuse dans le canton. Un nombre déterminé de carrés kilométriques sont suivis dans le cadre des projets *Monitoring des oiseaux nicheurs répandus (MHB)* et *Z7 Oiseaux nicheurs* du Monitoring de la biodiversité en Suisse. Les espèces attestées dans ces carrés sont mises en rapport avec le potentiel de la région. La détermination de ce potentiel sur fonde sur les relevés effectués tous les 20 ans dans le cadre de *l'Atlas des oiseaux nicheurs de Suisse*.

Le premier atlas des oiseaux nicheurs de Suisse remonte à 1950-59. Les derniers relevés portent quant à eux sur la période 2013-2016. 58 surfaces de référence de 10 x 10 km sont suivies dans le canton. Par surface, une liste d'espèces nicheuses aussi complète que possible est à chaque fois établie. Au sein de celle-ci, des cartographies de territoire dans cinq carrés kilométriques (1 x 1 km) sont réalisées. De plus, les milieux abritant des espèces rares sont prospectés dans le but d'obtenir des distributions

complètes aussi à l'échelle du carré de 1 x 1 km.

A l'échelle de sites ou de périmètres donnés, le Conseil d'Etat peut disposer également de données complémentaires issues d'inventaires ponctuels liés à des études, des projets ou suivis spécifiques conduits par le canton ou des tiers (associations, bénévoles, etc.).

En zone agricole, la présence de certaines espèces cibles ou caractéristiques est documentée dans le cadre des réseaux agro-écologiques. L'effort d'investigation non comparable d'un réseau à l'autre ne permet cependant pas de tirer de conclusions. Pour cette raison, un suivi standardisé a été demandé par le canton en 2017 lors de la mise à jour des directives cantonales sur les réseaux-agro-écologique. Ce suivi porte sur 7 espèces cibles des objectifs environnementaux pour l'agriculture, dont l'*Alouette des champs*, le *Bruant proyeret* le *Tarier des prés*. Demandé à l'ensemble des réseaux agro-écologique, à l'occasion de leur renouvellement, ce suivi ne livrera toutefois ses premiers résultats que dans une dizaine d'années.

2. Un phénomène de disparition d'oiseaux dans les zones agricoles vaudoises a-t-il été constaté ?

Sur la base de la situation et évolution des oiseaux des zones agricoles, tirées des cartes de *l'Atlas des oiseaux nicheurs de Suisse* (à paraître fin 2018), une baisse des effectifs est aussi constatée dans le canton. Plusieurs espèces cibles et caractéristiques des objectifs environnementaux pour l'agriculture affichent un recul comparativement à la période 1993-1996. Ce phénomène n'est pas général à toutes les régions et à toutes les espèces. Il s'observe notamment pour l'*Alouette des champs* dans une grande partie de la Broye, pour le *Bruant proyer* dans l'Ouest du plateau vaudois, pour le *Tarier des prés* dans les prairies du Jura et des Préalpes, pour l'*Alouette lulu* dans les pâturages du Jura.

3. Que fait le Conseil d'Etat pour enrayer ce déclin ?

Dans le cadre de son programme de législature (PDL) 2012-2017, le Conseil d'Etat s'était engagé via sa mesure 4.5 *Renforcer et diversifier l'économie vaudoise* à adapter le secteur primaire aux défis de la politique agricole 2014-2017. Cette politique demandait qu'une attention particulière soit prêtée à la préservation de la biodiversité et au paysage. Le Conseil d'Etat s'est donc en premier lieu attaché à accompagner et faciliter la mise en œuvre de cette nouvelle politique, au travers de nombreux actions et projets, notamment les 9 projets relatifs aux nouvelles contributions paysage.

Conformément à la Loi vaudoise sur l'agriculture (LVLAgr) et au règlement sur l'agroécologie (RAgrEco du 15.12.2010), il a pris des mesures subsidiaires, instituées en complément de celles prises par la Confédération, pour offrir aux exploitants agricoles une formation professionnelle adaptée et encourager la préservation de la biodiversité. Par le biais de ses directives sur les réseaux agroécologiques, le canton a soutenu les exploitants intéressés à créer ou participer sur une base volontaire à un réseau et à prendre des mesures en faveur d'espèces cibles ou caractéristiques.

Sous l'impulsion de cette nouvelle politique, la prise en compte de la biodiversité dans l'agriculture du canton a été croissante entre 2005 et 2017. Alors que les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) ne couvraient que 10'600 ha en 2005, elles atteignent 16'511 ha dans le canton au début 2018, soit 15,4% de la surface agricole utile (l'exigence minimale est d'environ 7%). Les SPB du canton sont majoritairement des prairies et pâturages extensifs. 99,3% de la surface agricole utile se voient aujourd'hui concernés par un projet de réseau. Sur l'ensemble du canton, 28'600 mesures sont mises en place en 2017 pour tenter d'enrayer le recul de 173 espèces, toute faune et flore confondues. Sur les 33 types de mesures choisies, la mesure privilégiée par les exploitants en plaine est le maintien dans les prairies extensives de 10% de zone non fauchée (40% des occurrences) et dans les zones de pâturage, le maintien de 50% de la végétation non broutée (12% des occurrences).

S'agissant d'une politique d'incitation, les SPB, les espèces visées, comme les mesures prises, relèvent

du libre choix des exploitants. En raison des enjeux de production, les SPB et leur qualité sont souvent plus faibles dans les secteurs de plaine (26% de SPB de qualité dans les régions de terres arables) et les exploitants réticents à créer des réseaux en raison des exigences de qualité posées par la Confédération. Ailleurs, plusieurs réseaux n'incluent pas les espèces d'oiseaux pour lesquelles des mesures seraient nécessaires. Les mesures choisies ou les surfaces sur lesquelles elles peuvent s'appliquer ne correspondent pas toujours aux besoins spécifiques des espèces affichant un déclin et dépendent des mesures de politiques agricoles (contribution par ha, plafonnement).

4. Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de renforcer sa politique de promotion de pratiques agricoles compatibles avec le maintien de la biodiversité ?

Dans son nouveau programme de législature, le Conseil d'Etat a prévu :

- à la mesure 1.13 *Mettre en œuvre une politique environnementale cohérente : Gérer de manière durable les ressources naturelles, minérales et forestières du canton, en particulier la biodiversité, en maintenant l'attractivité et la qualité du paysage naturel* : l'établissement et la mise en œuvre d'un plan d'action cantonal en faveur de la biodiversité avec le soutien de la Confédération
- à la mesure 2.7. *Contribuer à consolider et à diversifier l'agriculture*, de :
 - préparer l'agriculture vaudoise à la réforme de la politique agricole fédérale PA 2022+, dans ses dimensions économiques, environnementales, d'innovation, de développement durable et de coûts de production en lien avec les changements climatiques, la mondialisation et la numérisation du secteur agricole
 - mettre en œuvre le plan cantonal de réduction de l'usage et des émissions de produits phytosanitaires, le plan d'action de réduction des antibiotiques et la stratégie cantonale de promotion de la biodiversité.

Le Conseil d'Etat sera amené à la fin de cette année à se prononcer sur les mesures du plan d'action en faveur de la biodiversité qui lui seront proposées pour renforcer sa politique de promotion de pratiques agricoles compatibles avec le maintien de la biodiversité.

5. Le Conseil d'Etat va-t-il sensibiliser les communes à cette problématique et les inviter à prendre des mesures en la matière ? Si oui, par quels moyens ?

Le Conseil d'Etat va sensibiliser les communes aux différents facteurs passibles d'impacter la diversité des espèces et les inciter à prendre des mesures en faveur de leur conservation.

Il l'a fait déjà par le passé et continuera à le faire par le biais notamment :

- de communiqués de presse sur les actions mises en œuvre par ses services
- d'articles ad hoc dans son Journal "canton-communes"
- de la mise à jour de son site internet axé sur les prestations
- des formations CEP proposées aux communes par ses services, comme par exemple le cours "promotion de la biodiversité et gestion des espaces verts communaux"
- la publication de fiches d'information et de bons exemples via la Boîte à outils de la Direction générale de l'environnement (DGE) pour les communes : "Nature et Paysage" comme par exemple ses fiches relatives à la préservation des hirondelles dans le bâti envoyées en juillet 2018 aux communes
- d'assises ou d'actions citoyennes à l'exemple des assises du climat agendées cet automne
- de son soutien aux parcs naturels et au travers de ceux-ci aux actions qui peuvent être prises par les communes.

6. Le service en charge de l'agriculture participe-t-il activement à l'élaboration du plan cantonal de la biodiversité annoncé dans le programme de législature du Conseil d'Etat ?

La Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) participe activement à l'élaboration du plan cantonal en faveur de la biodiversité, et ce à plusieurs titres :

- Elle siège au comité de pilotage de ce plan d'action placé sous la direction du Département du territoire et de l'environnement, ce qui lui permet de disposer d'une vision globale des axes de travail et des mesures envisagées.
- Elle a le rôle de/ est le service pilote pour la mise en œuvre de la fiche de mesures relatives aux actions prévues dans la zone agricole.
- Enfin, elle participe activement au contenu de cette fiche avec sa Commission biodiversité et paysage, instaurée par la LVLAgr.

A noter que pour toutes les mesures agricoles en lien avec la protection des milieux naturels et la conservation des espèces, la DGAV collabore déjà étroitement avec la DGE, en particulier la division Biodiversité et paysage. Ces collaborations transversales entre les politiques sectorielles touchant l'agriculture, souhaitée par le législateur lors de l'adoption de la LVLAgr sont amenées à gagner en importance à l'avenir.

Comme mentionné précédemment, il est encore trop tôt pour mesurer le bénéfice des mesures prises par les exploitants agricoles sur le canton de Vaud. Grâce à l'effort consenti, les surfaces de promotion de la biodiversité couvrent plus de 15% de la surface agricole utile et l'agriculture biologique progresse fortement, puisqu'elle représente maintenant plus de 8% des exploitations agricoles.

Le défi du canton est d'améliorer la répartition et la qualité des espèces et des habitats, en s'appuyant sur les différents outils et dispositifs existants en les complétant par des mesures d'incitation financière complémentaires ciblées. Ces dernières, accompagnées par une communication actives sont nécessaires pour que les mesures appropriées soient étendues et prises aux endroits qui le nécessitent.

7. Le service en charge de l'agriculture participe-t-il activement à l'élaboration du plan cantonal pour le climat annoncé dans le programme de législature du Conseil d'Etat ?

La DGAV a été consultée sur la feuille de route et sera amenée à participer activement à l'élaboration du plan cantonal du climat, dans une phase encore à venir, qui est annoncée par la feuille de route pour 2018-2019. Actuellement, la DGAV examine le dépôt encore en 2018 d'une esquisse de projet auprès de l'OFAG dans le cadre de l'article 77a de la Loi fédérale sur l'agriculture sur la thématique du climat.

CONCLUSION

Comme le relève le député Vassilis Vanizellos dans son interpellation, le déclin de la biodiversité et le recul de l'avifaune dans les zones agricoles trouvent des causes multiples : utilisation de certains pesticides dans l'agriculture intensive, usage de certains engrais, abandon de certaines pratiques, disparition des habitats naturels dans la zone agricole, perte des arbres et haies aux abords des villes et villages du fait de l'urbanisation, répercussion du changement climatique, etc.

Pour remédier à ce déclin, des pistes d'améliorations sont possibles dans l'agriculture, notamment pour les espèces qui lui sont spécifiquement liées. Les mesures prises par le canton de Genève pour le *Bruant proyerou* encore celles des cantons de Berne et du Valais pour le *Vanneau huppé* et l'*Alouette des champs* le démontrent.

Les mesures auxquelles le canton fait référence sont pour leur grande majorité des mesures développées par la station ornithologique suisse de Sempach ou Birdlife en collaboration avec les milieux agricoles et ceux de protection de la nature. Elles ont été chiffrées par leurs auteurs, respectivement testées avec des exploitants. Sur Genève, une surface de promotion de la biodiversité régionale spécifique, dite surface avifaune, a été instaurée par la direction générale de l'agriculture en collaboration avec le service nature. Validée par l'Office fédéral de l'agriculture et choisie par de nombreux exploitants, cette mesure porte ses fruits. Une mesure analogue pourrait être envisagée sur Vaud.

Elles impliqueront une sensibilisation, un conseil et vraisemblablement un soutien financier accru. Les mesures d'encouragement pour *l'Alouette des champs* sur des surfaces de production occasionnent en effet souvent des pertes de rendement qui ne sont qu'en partie indemnisées par les paiements directs.

Plus globalement, les actions en faveur de la biodiversité doivent être envisagées non seulement dans la zone agricole et la forêt, mais à l'échelle de l'ensemble du territoire en exploitant le potentiel des zones bâties et des zones marginales (bords de routes, de voies de chemins de fer, de canaux, etc.).

Pour ce faire, les collaborations transversales entre services et politiques sectorielles concernées doivent être renforcées et adaptées si nécessaire pour une politique environnementale cohérente. Le Conseil d'Etat entend à veiller à ces éléments dans l'analyse du plan d'action cantonal à venir en faveur de la biodiversité.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 septembre 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean