



Referenz/Aktenzeichen: R162-1141

Évaluation du projet pilote pour la promotion de l'infrastructure écologique dans les parcs (période de 2016 à 2017)

Résumé du rapport d'évaluation du bureau Interface Politikstudien en
collaboration avec M. A. Stapfer de la Hochschule für Technik Rapperswil

Le Conseil fédéral a adopté en 2012 la Stratégie Biodiversité Suisse. Un objectif central de cette stratégie est dédié à la mise sur pied d'une infrastructure écologique en Suisse. Pour cette raison, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a lancé en 2016, en collaboration avec les cantons et les parcs, un projet pilote d'encouragement de l'infrastructure écologique dans les parcs.

Le PIE doit mettre à profit les avantages d'un laboratoire fédéral : *premièrement*, les cantons et les organes responsables des parcs (nommés ci-après « les parcs ») doivent élaborer et mettre en œuvre une démarche de promotion de l'infrastructure écologique qui tienne pleinement compte de leurs exigences ; *deuxièmement*, les principes du PIE - orientation sur le processus et échange approfondi - doivent contribuer à ce que les différents « laboratoires » apprennent les uns des autres et trouvent ensemble encore de meilleures pistes de solution. La présente évaluation a pour but de recenser et d'évaluer les connaissances acquises à ce jour dans le cadre du PIE. Il s'agit par ailleurs de fournir les informations nécessaires afin d'orienter les étapes suivantes et de promouvoir l'infrastructure écologique dans les parcs suisses.

Méthodologie

La démarche sélectionnée pour la présente évaluation a consisté en quatre approches méthodiques : *premièrement*, le PIE a fait l'objet d'un suivi régulier ; *deuxièmement*, les bases élaborées par les cantons ont été collectées et analysées ; *troisièmement*, dix entretiens qualitatifs ont été menés avec des collaborateurs de la Confédération, des cantons et des parcs, ainsi qu'avec des tiers ; *quatrièmement*, les résultats intermédiaires ont été discutés avec l'OFEV dans le cadre de réunions de travail.

Connaissances acquises au niveau des cantons et des parcs

Le niveau de satisfaction concernant l'*organisation* au sein des différents projets est élevé. Les responsables des cantons et des parcs participant au PIE apprécient les libertés laissées dans l'aménagement des formes d'organisation. Ces nouvelles formes d'organisation ont permis de renforcer la collaboration horizontale et verticale dans les régions et ont donné aux parcs l'occasion de se positionner comme des organes spécialisés dans les thématiques liées à l'écologie et au paysage. Dans différents cantons, le PIE est le premier échange jamais organisé sur le thème de l'infrastructure écologique.

Dans tous les projets pilotes, l'essentiel des *ressources* disponibles a pu être utilisé comme prévu et cette utilisation est jugée efficace par les cantons. Du point de vue de l'équipe chargée de l'évaluation, le manque de ressources en personnel au niveau des cantons, des parcs et de la Confédération a toutefois posé problème.

Dans les projets pilotes, la *communication* a eu lieu principalement via les canaux traditionnels et dans les comités des parcs, les cantons ayant globalement peu communiqué vers l'extérieur. La communication autour du concept « infrastructure écologique » a été compliquée pour les parcs ; il serait bon d'envisager une communication concrète axée sur les actions à mener.

Les bases et les instruments élaborés constituent un point fort de l'*analyse de l'état actuel*. La fixation de priorités et de grands axes avec le soutien d'experts, l'acquisition par les parcs de compétences méthodologiques et le comblement de lacunes importantes en matière de connaissances ont certes nécessité de nombreuses ressources, mais ont généré une forte valeur ajoutée. La sélection des données, le contrôle de leur qualité et de leur exhaustivité, ainsi que la vérification des résultats, ont par ailleurs donné lieu à des échanges fournis et fructueux entre les services cantonaux et les acteurs locaux et régionaux. Les cantons et les parcs sont pleinement convaincus par cette approche mise en place pour l'*analyse de l'état actuel*, même si la disponibilité, l'accès, la mise à jour et la qualité des données les ont fortement sollicités. Du point de vue de l'équipe chargée de l'évaluation, le fait d'avoir créé des regroupements basés sur la forme des habitats et sur la présence des espèces est une approche intéressante pour l'*analyse de l'état actuel*, en ce qu'elle diminue le degré de complexité et augmente le degré de focalisation.

Dans le cadre de l'*analyse de l'état visé*, bon nombre de projets ont permis de parvenir à la conclusion que les mises en réseau fonctionnent déjà en de multiples endroits et que l'état global de l'infrastructure écologique sur les territoires des parcs peut être jugé relativement bon. Du point de vue des cantons et des parcs, les domaines dans lesquels il est nécessaire d'agir sont donc plutôt le renforcement des zones nodales existantes (statut de protection, entretien, valorisation, etc.) et la préservation de surfaces primordiales pour la protection des espèces, mais encore inconnues, qu'il convient d'identifier dans le cadre de l'analyse de l'état actuel. La question de l'habitat partiel « Urbanisation » a été traitée dans un petit nombre de projets uniquement, ce qui s'explique non seulement par le manque de données relatives à l'espace urbain, mais aussi et surtout par la localisation plutôt rurale des territoires des parcs. Il existe également peu de données sur les habitats et les espèces que l'on trouve au-dessus de la limite de la forêt.

L'évaluation a montré que pour être efficace, la mise en œuvre des *mesures* doit reposer sur une planification intersectorielle. Pour l'heure, le degré de précision avec lequel les mesures sont formulées est encore très variable d'un projet à l'autre et il leur manque le plus souvent une dimension concrète. Dans la formulation des mesures, la divergence entre la nécessité écologique et la faisabilité financière et politique paraît quasiment insurmontable et il n'existe encore aucune stratégie ni conception complète pour la mise en œuvre des mesures par les parties prenantes.

Dans tous les projets, les *objectifs de projet* ont été atteints et les personnes impliquées sont satisfaites de ce qui a été accompli. Venant s'ajouter aux activités quotidiennes, le projet a nécessité beaucoup de temps, et les personnes impliquées ont été fortement sollicitées à maints égards (contenu, méthode, calendrier). Globalement, les cantons et les parcs concernés ont tiré du projet un grand avantage (amélioration des bases et des instruments, élargissement des connaissances techniques, renforcement de la collaboration, sensibilisation au sujet, etc.). Du point de vue de l'équipe chargée de l'évaluation, aucune différence régionale n'apparaît dans la réalisation des objectifs.

Connaissances acquises au niveau de la Confédération

Du point de vue de l'équipe chargée de l'évaluation, l'idée du « laboratoire fédéral » a fait ses preuves : elle a pu être mise en œuvre avec succès dans le cadre du PIE. La méthode choisie a produit, dans les cantons et dans les parcs, des approches à la fois différentes et comparables entre elles. Les futurs projets concernant l'infrastructure écologique pourront utiliser ce large spectre à leur profit.

La méthode consistant à limiter le projet pilote aux parcs, dans le temps comme dans l'espace, a prouvé son efficacité. Tous les cantons impliqués dans le PIE estiment que les *parcs* – en tant que région et en tant qu'organe responsable – sont compétents pour contribuer à la création et à la préservation de l'infrastructure écologique de la Suisse (proximité avec les acteurs régionaux et locaux, capacité à mettre en œuvre les mesures, territoires intacts, etc.). Les connaissances acquises ne sont pas encore toutes aptes à être transférées vers d'autres territoires cantonaux : celles relatives à la méthodologie, à la conceptualisation et au processus pourraient en principe être réutilisées ; mais le transfert des connaissances relatives aux contenus semble pour sa part très spécifique au territoire.

Le rôle moteur de la Confédération dans le domaine de l'infrastructure écologique fait défaut à ce jour (absence d'une stratégie supérieure, d'une vue d'ensemble des activités fédérales en faveur de l'infrastructure écologique, etc.).

Recommandations

Recommandation 1 : donner une vue d'ensemble de l'infrastructure écologique

L'équipe chargée de l'évaluation recommande à la Confédération d'élaborer et de tenir à jour une vue d'ensemble de l'infrastructure écologique. Cette vue d'ensemble se compose d'une stratégie fixant les contenus prioritaires au niveau national et d'un aperçu des activités en cours dans ce domaine.

Recommandation 2 : exploiter l'infrastructure écologique comme une opportunité

L'équipe chargée de l'évaluation recommande à la Confédération de promouvoir en particulier l'approche intersectorielle de l'infrastructure écologique. Les fonds fédéraux doivent également cibler les prestations qui facilitent la mise en réseau d'acteurs importants pour l'aménagement du territoire et de divers domaines, et celles qui permettent l'exploitation de synergies (notamment dans le cadre de conventions-programmes).

Recommandation 3 : rédiger un manuel sur l'infrastructure écologique avec des approches axées sur les meilleures pratiques

L'équipe chargée de l'évaluation recommande à la Confédération de rédiger et de distribuer un manuel sur l'infrastructure écologique, avec des approches et des exemples de bonne pratique.

Recommandation 4 : tester certaines approches dans des régions situées en dehors des territoires des parcs

L'équipe chargée de l'évaluation recommande à la Confédération de tester certaines des approches développées dans différents secteurs situés en dehors des parcs et de les comparer entre elles.

Recommandation 5 : examiner les données et l'accès aux données

L'équipe chargée de l'évaluation recommande à la Confédération d'examiner la situation en matière d'accès aux données. Une mesure adéquate doit être prise pour combler d'éventuelles lacunes.

Recommandation 6 : encourager la recherche et la science dans le domaine de l'infrastructure écologique

L'équipe chargée de l'évaluation recommande à la Confédération de préparer une offre de prestations ainsi que des bases pour le domaine de l'infrastructure écologique, en collaboration avec des experts.

Recommandation 7 : inciter à la poursuite des projets

L'équipe chargée de l'évaluation recommande à la Confédération de soutenir la poursuite des projets, afin de continuer à entretenir les réseaux constitués et de promouvoir l'infrastructure écologique.

Recommandation 8 : diffuser au sein de l'OFEV les connaissances acquises dans le cadre du PIE

L'équipe chargée de l'évaluation recommande à la Confédération de communiquer et de diffuser au sein de l'office fédéral les connaissances acquises dans le cadre du projet pilote, sous une forme adaptée et dans le sens d'un transfert de savoir.