

# Révision de la LPN, projet de Conseil fédéral du 31.3.2021

## Prise de position de l'Alliance-Environnement

Version du 12.5.2021

### Annexe :

### Argumentation détaillée pour une sélection de demandes

<b>Demande 02</b>
-------------------

#### Article 1, lettres d et d<sup>ter</sup> et f, But

d<sup>ter</sup> adapter : « de préserver les bénéfices des services que la diversité biologique (...) environnement et la valeur intrinsèque de la nature. »

#### *Justification*

Concernant la lettre d : l'ajout de la notion « mettre en réseau » implique que cet aspect de la « protection » n'était pas inclus auparavant dans la LPN. Ça n'est pas le cas. Le terme « protéger » a toujours englobé non seulement la « protection » directe au sens strict des valeurs naturelles et de la biodiversité susmentionnées, mais aussi toutes les mesures nécessaires à leur sauvegarde (nécessaires à leur « protection ») : « mise sous protection, entretien, promotion, régénération, agrandissements, mise en réseau ». L'utilisation du terme « protéger », qui est en vigueur depuis plus de cinquante ans, doit être clarifiée dans le rapport explicatif. Si, en revanche, le Conseil fédéral souhaite mettre spécifiquement l'accent sur le « réseau » dans le texte de la loi, cela n'est pas gênant.

Concernant la lettre d<sup>ter</sup> : on peut se demander s'il est utile d'ancrer la notion de « bénéfique » de la biodiversité dans la loi. La terminologie proposée n'est pas satisfaisante. Le terme « bénéfique » n'apparaît que 3 fois dans la Constitution fédérale et toujours très fortement en relation avec un avantage personnel.

Au lieu de l'expression non spécifique, la « diversité biologique » devrait être mentionnée. Toutefois, la valeur intrinsèque de la nature, telle que définie à l'art. 73 de la Constitution fédérale, devrait également être insérée. Sinon, l'article peut même être contre-productif. La loi fédérale allemande sur la conservation de la nature contient un tel article, qui commence par la valeur intrinsèque de la nature et passe ensuite aux services fournis à l'homme.

Cependant, nous préconisons clairement de ne pas mettre trop d'énergie dans ces lettres.

Les arguments concernant la lettre f sont exposés dans l'argumentaire de la demande 08.

## Demande 03

### Art. 6

*Ajout à l'article 6 al. 2 :*

<sup>2</sup> Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception, que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. Dans tous les cas, l'essence de ce qui mérite d'être protégé doit être conservée intacte.

#### *Justification*

Sur la base de l'art. 5 LPN, la Confédération désigne les objets le plus significatifs pour la Suisse dans les trois inventaires IFP, ISOS et IVS. L'art. 6 LPN explicite la protection accordée aux objets inventoriés. Toutefois, il manque un élément important de la protection sous l'article 6 : les autorités ne sont pas tenues de conserver intacte l'essence de ce qui mérite d'être protégé, c'est-à-dire la partie la plus importante et qui confère le caractère particulier d'un objet.

Le respect de « l'essence de ce qui mérite d'être protégé » est une préoccupation centrale de l'initiative. L'expérience a montré que, dans la pratique juridique, les intérêts de l'atteinte ont régulièrement plus de poids que l'intérêt de la préservation intacte d'un objet protégé. Les intérêts de l'atteinte s'accompagnent d'arguments tels la revendication de l'urgence, l'importance liée à l'actualité, l'importance économique et conduisent parfois à des améliorations ou des profits sectoriels. En revanche, la préservation de l'objet protégé ne dispose que « d'un » intérêt idéal ; un tel intérêt tend à perdre vis-à-vis des intérêts de l'atteinte. Si l'on veut conserver l'intégrité de nos paysages, de nos localités, de nos sites évocateurs du passé, de nos curiosités naturelles et de nos monuments historiques les plus précieux, la loi doit inclure un mécanisme qui évite la dégradation des objets protégés au point d'être privés des caractéristiques pour lesquelles ils ont été placés sous protection. L'essence de ce qui mérite d'être protégé doit être préservée intacte dans tous les cas.

L'actuel article 6 de la LPN ne garantit pas la protection nécessaire. Il s'applique aux situations où l'accomplissement d'une tâche de la Confédération est en jeu, et définit les conditions dans lesquelles une atteinte à un objet protégé d'importance nationale est admissible. Il est vrai que l'art. 6 exige que l'intérêt d'une atteinte majeure soit également d'importance nationale. Toutefois, si cette condition est remplie et si l'intérêt de l'atteinte a plus de poids que la préservation de l'objet protégé, l'atteinte est acceptée ; l'objet peut alors être dérobé de ses éléments caractéristiques et, selon les circonstances, être complètement détruit.

Afin d'éviter de telles pertes à nos objets protégés les plus précieux, une modification de l'article 6 LPN est nécessaire. La protection que la LPN exige des autorités fédérales et cantonales dans l'exercice des tâches fédérales doit être complétée par l'obligation de préserver l'essence de ce qui mérite d'être protégé. Cela permettra de garantir la préservation de la partie importante d'un objet protégé d'importance nationale.

## Demande 04

### 1a. Chapitre :

#### **Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement des tâches cantonales**

#### Art. 12h

*Ajout à l'art. 12h*

Les cantons tiennent compte des inventaires fédéraux visés à l'art. 5 lors de la pesée des intérêts dans le cadre de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs et des plans d'affectation au sens des art. 6 à 12 et 14 à 20 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), ainsi que pour l'application de la loi dans les cas particuliers. Dans la mesure du possible, ils préservent les principales qualités des objets de l'inventaire.

#### *Justification*

L'obligation de prise en compte des inventaires s'applique également à l'application du droit dans des cas particuliers. Le nouvel art. 12h LPN ne couvre pas entièrement l'obligation de prise en compte prévue par le droit actuel. Le libellé de la disposition proposée et le rapport explicatif du 31 mars 2021 sur le projet de consultation *ne mentionnent que la planification* comme domaine d'application.

Rapport explicatif, point 6.3.1 (page 26) :

« [...] les inventaires fédéraux sont [...] indirectement applicables lorsque les cantons accomplissent leurs propres tâches. Cela signifie que les cantons doivent tenir compte de ces inventaires dans l'établissement de leurs plans directeurs, en vertu de l'art. 6, al. 4, LAT. Pour ce faire, ils pèsent l'ensemble des intérêts en jeu avant de prendre des décisions en matière de planification. [...] Les plans directeurs ayant force obligatoire pour les autorités, les exigences en matière de protection posées par l'inventaire fédéral sont ensuite reprises également dans les plans d'affectation. [...] »

Il n'est pas fait mention du fait que les cantons sont désormais *également soumis* à l'obligation de tenir compte des inventaires lors de l'application de la *loi dans des cas individuels spécifiques* – notamment en matière de permis de construire. Dans la mesure où les dispositions légales applicables contiennent des formulations ouvertes et doivent être précisées au cas par cas, les autorités doivent intégrer les inventaires fédéraux dans leurs décisions<sup>1</sup> et en tenir compte correctement dans la pesée des intérêts. Le libellé proposé de l'art. 12h LPN est à cet égard inexact ou incomplet. Nous demandons donc l'amendement nécessaire pour mettre l'art. 12h en conformité avec la situation juridique actuelle.

La préservation des objets inventoriés doit être un objectif : l'obligation des cantons de tenir compte des objets inscrits dans les inventaires fédéraux n'est pas une simple formalité. Elle doit se traduire par la protection et – dans la mesure du possible – par la préservation de ces objets. Le texte de la loi doit exprimer cet objectif. Nous demandons un ajout à l'art. 12h, selon lequel les qualités essentielles des objets de l'inventaire doivent être préservées.

### **Demande 05**

#### **Art. 12i**

*Nouvel article 12i, Droit de recours :*

Les organisations qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables ont un droit de recours contre les décisions des autorités cantonales dans lesquelles l'article 12h est applicable. Les articles 12 - 12f s'appliquent mutatis mutandis.

#### *Justification*

Dans la pratique, les cantons n'appliquent pas toujours correctement l'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de leurs propres tâches. Pour une mise en œuvre correcte, il est

---

<sup>1</sup> Cf. les arrêts du Tribunal fédéral 1C\_155/2018 du 3 octobre 2018 (Lugano), 1C\_610/2018 du 12 juin 2019 (Lausanne) ; également Ch. Perregaux DuPasquier, INFORUM 2/2020 (éd. EspaceSuisse, Berne), p. 19.

essentiel que les organisations de protection de la nature disposent également d'un droit de recours en ce qui concerne le respect de l'obligation de prise en compte. Une disposition distincte est nécessaire à cet effet. Le droit de recours actuel prévu aux articles 12 et suivants de la LPN est limité aux cas d'exécution d'une tâche de la Confédération. Afin de permettre aux organisations à but non lucratif d'exiger que les cantons tiennent également compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement des tâches cantonales, une nouvelle disposition doit être créée.

Nous demandons – en particulier en ce qui concerne l'obligation de prise en compte conformément à l'art. 12h – l'inclusion d'un nouvel art. 12i sur le droit de recours. Pour les modalités de ce droit de recours, les dispositions des art. 12 - 12f LPN sont déclarées applicables par analogie.

#### **Demande 06**

#### **14a Recherche, formation, relations publiques, promotion de la diversité des espèces, services de conseils**

*Ajout dans l'art. 14a et dans le titre :*

- 1 La Confédération peut allouer des subventions pour promouvoir :
- a. des projets de recherche ;
  - b. la formation et la formation continue de spécialistes ;
  - c. les relations publiques et la sensibilisation ;
  - d. des mesures spécifiques pour promouvoir la diversité des espèces et les conseils y afférents

#### *Justification*

Selon la Stratégie Biodiversité Suisse, la conservation de la nature et la sauvegarde de la biodiversité s'articulent autour de trois axes : (1) une utilisation de l'ensemble du territoire compatible avec le maintien de la biodiversité ; (2) la conservation des zones prioritaires nécessaires pour la biodiversité, et (3) la conservation des espèces par des mesures supplémentaires et spécifiques pour les espèces pour lesquelles les autres mesures sont insuffisantes. Dans le cas des projets cantonaux, la conservation des espèces est financée par les conventions-programmes de la RPT, et l'art. 18d doit être adapté en ce sens.

Les mesures qui sont mises en œuvre en dehors des conventions-programmes avec les cantons, par d'autres organisations ou par des centres de conseil et de coordination, ne sont pas encore suffisamment soutenues par la Confédération. Cet ajustement est destiné à y remédier.

#### **Demande 07**

#### **Chapitre 2a : Encouragement de la culture du bâti**

*L'introduction du chapitre 2a est approuvée.*

#### *Justification*

La Stratégie culture du Bâti, qui se base sur la nécessité de promouvoir une culture du bâti de haute qualité, soutient une approche respectueuse des ressources et des valeurs architecturales, archéologiques et paysagères dans le cadre d'un développement territorial durable. L'inventaire historique et la création contemporaine forment une unité. L'inventaire et le contexte historiques sont des valeurs de référence importantes pour le travail contemporain et pour la planification future. La conservation et les préoccupations

scientifiques de l'archéologie, la préservation des monuments et la protection des sites gagnent en importance, car la protection et la préservation du patrimoine culturel sont également comprises comme une stratégie de développement durable en ce qui concerne la planification et la construction actuelles.

Avec l'introduction du chapitre 2a, l'approche qui vise la prise en compte de l'ensemble de l'espace de vie, introduite dans le Concept culture du bâti, est ancrée. En particulier, l'obligation de protéger et de préserver le paysage local et le paysage urbain, les sites historiques et les monuments naturels et culturels, qui est actuellement ancrée dans la loi sur la protection de la nature et du patrimoine culturel, est complétée et renforcée par la possibilité d'encourager un haut niveau de qualité de culture du bâti. En plus de la loi sur la protection de la nature et du patrimoine culturel, une approche spécifique visant à promouvoir un haut niveau de qualité de culture du bâti devrait être inscrite dans la loi sur l'aménagement du territoire (voir la proposition 30).

## **Demande 08**

### **Art. 17b Culture du bâti**

*L'introduction de l'art. 17b avec les paragraphes 1-3 est approuvée.*

#### *Justification*

En dehors de l'accomplissement des tâches de la Confédération, la culture du bâti n'est pas un domaine de réglementation dont le gouvernement fédéral est responsable. Les cantons, les villes et les communes sont les premiers responsables d'une culture du bâti de qualité dans le pays. La Confédération peut toutefois encourager la culture du bâti sur la base de l'art. 78, al. 3, de la Constitution fédérale.

Pour être efficace, l'encouragement à une haute qualité de la culture du bâti de la part de la Confédération doit être coordonné avec les stratégies d'encouragement de la culture du bâti des cantons. L'article 17b répond à ces exigences. Il décrit les principes et les tâches de la Confédération dans le domaine de la culture du bâti (alinéas 1 et 2) et aborde la relation avec les préoccupations des cantons en matière de culture du bâti à l'alinéa 3. Le concept créé par l'article 17b se concentre sur les incitations nécessaires aux niveaux fédéral et cantonal pour l'encouragement d'une culture du bâti de qualité sans créer des obligations supplémentaires pour les cantons.

## **Demandes 09**

### **Art. 17c Aides financières et autres formes de soutien**

*L'introduction de l'art. 17c avec les al. 1-4 est approuvée.*

#### *Justification*

L'art. 17c règle le soutien fédéral à l'encouragement d'une culture du bâti de qualité. Les alinéas 1 et 2 stipulent que les aides financières de la Confédération sont régies par les articles 14 (contributions aux organisations) et 14a (recherche, formation, relations publiques) LPN. La Confédération ne crée donc pas un nouvel instrument de subventionnement, mais précise le financement des mesures d'encouragement pour une culture du bâti à côté de celles de la conservation de la nature, de la protection du patrimoine et de la préservation des monuments. L'alinéa 4 précise que la Confédération peut également soutenir un haut niveau de culture du bâti sous d'autres formes que l'aide financière, à savoir par le conseil, l'information, le transfert de connaissances et la coopération. L'alinéa 3 règle l'attribution des aides financières.

Le fait qu'il est proposé que le financement pour l'encouragement d'une culture du bâti de qualité se fasse dans le cadre du Message sur la culture peut apparaître comme la seule voie réaliste, notamment dans le contexte de la situation financière tendue de la Confédération et des cantons. Toutefois, l'absence de demande de ressources financières supplémentaires ne doit en aucun cas conduire à la conclusion que les ressources financières disponibles sont suffisantes pour sauvegarder le patrimoine architectural, archéologique et paysager pour les générations futures. Les fonds utilisés par la Confédération pour la restauration des monuments et pour les mesures archéologiques sont en baisse depuis des années. Dans le Message culture 2021-2024, le Conseil fédéral affirme également, sans équivoque, qu'environ 100 millions de francs par an seraient nécessaires (environ quatre fois plus que ce qui est prévu dans l'actuel Message culture 2021-2024) pour éviter des pertes importantes du patrimoine architectural et archéologique de la Suisse.

## **Demande 10**

### **Art. 18<sup>bis</sup> (nouveau) Infrastructure écologique**

*Un nouvel article sur l'infrastructure écologique devrait être inséré en tant que nouvel art. 18<sup>bis</sup> :*

#### **« Art. 18bis (nouveau) Infrastructure écologique**

<sup>1</sup>Afin de conserver et de promouvoir les espèces animales et végétales indigènes, leur diversité biologique et leur espace vital digne de protection, la Confédération et les cantons veillent au développement et à l'entretien de l'infrastructure écologique.

<sup>2</sup>L'infrastructure écologique comprend les aires centrales et les aires de mise en réseau nécessaires qui, avec l'utilisation durable du reste du paysage et la conservation des espèces, assurent la préservation de la biodiversité.

<sup>3</sup>Les aires centrales, leur étendue, leur localisation et leur qualité doivent tenir compte des besoins des espèces et des habitats menacés et assurer la conservation de la biodiversité. Ils sont composés de :

- a. les zones centrales des parcs nationaux au sens de l'art. 23f, al. 3, let. a, et des parcs naturels périurbains au sens de l'art. 23h, al. 3, let. a, ainsi que le Parc national selon la loi du 19 décembre 1980 sur le Parc national ;
- b. les marais d'une beauté particulière et d'importance nationale au sens de l'art. 23a, les autres biotopes d'importance nationale au sens de l'art. 18a et les biotopes d'importance régionale et locale au sens de l'art. 18b, les zones-tampon des biotopes comprises ;
- c. les sites de protection au sens de l'art. 11, al. 1, 2 et 4, de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse et les zones d'importance nationale au sens de l'art. 7a de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche dans la mesure où elles servent à sauvegarder à long terme les espèces menacées et la biodiversité en raison de la qualité des habitats qu'elles contiennent ;
- d. les réserves forestières au sens de l'art. 20, al. 4, de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts
- e. et d'autres habitats dignes de protection avec une protection à long terme de la biodiversité conformément aux paragraphes 4 et 5 (sites de biodiversité).

Le pourcentage du territoire de l'État consacré aux aires centrales doit être d'au moins 20 % d'ici 2030.

<sup>4</sup>Après avoir consulté les cantons, le Conseil fédéral désigne les sites de biodiversité d'importance nationale et détermine leur emplacement et leurs objectifs généraux de protection.

<sup>5</sup>Les cantons règlent la protection et l'entretien à long terme des sites de biodiversité d'importance nationale. Ils déterminent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs et les utilisations compatibles avec les objectifs de conservation.

<sup>6</sup>Les cantons veillent à la protection et à l'entretien à long terme des zones de biodiversité d'importance régionale et locale.

<sup>7</sup> Les aires de mise en réseau garantissent que les aires centrales sont reliées entre elles de manière fonctionnelle afin que les espèces puissent se propager et que les habitats et leur adaptabilité soient préservés. En particulier, il convient d'éviter la création de nouvelles barrières et de remédier aux barrières existantes. Les zones de connectivité nationales et leurs objectifs sont définis par le Conseil fédéral et sauvegardés conformément à l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire. Les cantons définissent les aires de mise en réseau régionales et locales et veillent à ce qu'elles soient sauvegardées en termes d'aménagement du territoire. »

### *Justification*

Le 25 avril 2012, dans sa Stratégie Biodiversité Suisse, le Conseil fédéral a décidé de développer une infrastructure écologique comprenant des aires protégées et des aires de mise en réseau. Bien que ce mandat soit déjà donné par la LPN actuelle, il est réparti entre plusieurs articles, notamment les articles 18, 18a et 18b. Toutefois, compte tenu de son importance, l'infrastructure écologique doit être ancrée dans un article de loi distinct lors de cette révision de la LPN, afin de regrouper les activités de ce qui constitue la plus grande tâche de protection de la nature en Suisse pour les 20 prochaines années. Les art. 18 et 18a-18d, qui ont fait leurs preuves, doivent être conservés dans leur intégralité, car ils participent à la mise en œuvre de l'infrastructure écologique.

Le mandat du Conseil fédéral découlant de la Stratégie Biodiversité Suisse est le suivant : « 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 menacé s'est amélioré. »

Dans la Stratégie Biodiversité Suisse, le Conseil fédéral a déjà défini de manière détaillée les caractéristiques de l'infrastructure écologique. Cette définition doit servir de base au nouvel article de la LPN : l'infrastructure écologique est destinée à « assurer certaines fonctions essentielles des écosystèmes et maintenir en bon état tous les milieux naturels ou proches de l'état naturel importants. A cet effet, il faut d'une part compléter et enrichir le système suisse d'aires protégées et, d'autre part, compléter et pérenniser un système d'aires de mise en réseau sur l'ensemble du territoire. Les aires protégées et les aires de mise en réseau doivent aussi assurer la connectivité avec les surfaces correspondantes des pays environnants. » Par conséquent, l'article de la LPN doit mentionner les aires protégées et les aires de mise en réseau, ces dernières étant largement absentes de la révision de la LPN proposée.

Le Conseil fédéral énumère les zones protégées dans la Stratégie Biodiversité : « Le système suisse des aires protégées se compose de plusieurs catégories de sites protégés par la loi: inventaire des biotopes d'importance nationale, parcs nationaux suisses, districts francs, réserves d'oiseaux d'eau et d'oiseaux migrateurs, sites Ramsar, sites Emeraude, sites protégés cantonaux, communaux et de droit privé (y compris réserves forestières). » Il est donc clair que les surfaces de promotion de la biodiversité dans l'agriculture et les surfaces utilisées pour la compensation écologique ne comptent pas comme aires protégées, mais éventuellement comme aires de mise en réseau. En ce qui concerne les districts francs/zones de protection de la faune sauvage ainsi que les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, le Conseil fédéral émet la réserve suivante : « Il est important de renforcer la protection dans les catégories d'aires protégées imposant assez peu d'exigences en vue de protéger la biodiversité (comme p. ex. les districts francs ou les réserves d'oiseaux d'eau et d'oiseaux migrateurs). » Les améliorations nécessaires doivent donc être prévues dans la LChP (modification d'autres actes).

La Stratégie Biodiversité Suisse poursuit : « Le système suisse des sites protégés doit être complété et enrichi là où cela est nécessaire afin d'assurer la conservation d'aires importantes pour la biodiversité. Il faudra délimiter de nouvelles aires protégées en tenant compte en particulier de la représentativité écologique des espèces et des milieux naturels en Suisse ainsi que du niveau de menace auquel ils sont exposés. » Le Conseil fédéral indique ainsi clairement que des zones protégées supplémentaires sont nécessaires pour l'infrastructure écologique et que celles-ci doivent être délimitées en fonction de la présence d'espèces menacées et être écologiquement représentatives. Ici aussi, il est clair qu'il ne s'agit pas d'atteindre simplement une valeur en pourcentage du territoire national.

Dans les définitions plus récentes de l'infrastructure écologique par les cantons<sup>2</sup> et par le groupe spécialisé interdisciplinaire Infrastructure écologique<sup>3</sup>, le terme « aires centrales » est utilisé pour les « aires protégées » de l'infrastructure écologique, raison pour laquelle il est utilisé dans l'art. 18<sup>bis</sup> proposé.

En effet, le terme d'aire protégée renvoie à une forme de protection juridique, alors que le terme d'aire centrale renvoie à une notion biologique ; les aires centrales étant des zones à haute valeur biologique.

D'un point de vue scientifique, les aires protégées existantes d'importance nationale, régionale et locale doivent être complétées par des aires centrales supplémentaires. Celles-ci pourront intégrer d'une part les catégories des biotopes d'importance nationale et d'autre part la catégorie d'« aires de biodiversité », également d'importance nationale, régionale et locale.

Actuellement, les biotopes d'importance nationale, régionale et locale sont définis en fonction d'un milieu naturel (haut-marais, bas-marais, prairie sèche etc.). Cette approche est bonne pour ces milieux mais a sa limite, dans la mesure où beaucoup d'espèces animales ont besoin d'une combinaison de milieux naturels pour effectuer leur cycle de vie. C'est pourquoi nous proposons de créer un nouveau type d'aires supplémentaires, les aires de biodiversité. Les aires de biodiversité doivent permettre la prise en compte de de l'ensemble des types de milieux naturels et les surfaces et leurs emplacements exacts doivent être définis en collaboration étroite avec les cantons. Ces aires doivent couvrir tous les milieux naturels qu'ils soient terrestres, ou aquatiques ainsi que les zones de transition. Les aires centrales et, en particulier, les aires de biodiversité qui complètent les biotopes existants constituent le cœur de l'infrastructure écologique. Pour cette raison, elles doivent figurer de manière centrale dans la présente révision de la LPN. Les nouvelles aires de biodiversité ne relèvent pas de l'art. 18a, mais sont réglementées à l'art. 18bis. Cela signifie qu'elles ne tombent pas sous les restrictions pour les installations de production d'énergie renouvelable selon l'art. 12 al. 2 LEn. Si une intervention est prévue dans l'une de ces aires, une pesée des intérêts entre la préservation de l'aire de biodiversité d'importance nationale et la réalisation de l'intervention, également d'importance nationale, peut avoir lieu. Dans un souci d'exhaustivité, il convient de mentionner que l'ajout proposé à l'art. 6 ne concerne ni les biotopes des art. 18a et 18b, ni les aires de biodiversité de l'art. 18bis proposé ici.

Le Conseil fédéral définit également les aires de mise en réseau dans la Stratégie Biodiversité : « Les aires de mise en réseau servent à relier entre elles les aires protégées, y compris celles des pays voisins, afin de permettre la mobilité des espèces et la conservation des écosystèmes. Il faut également que les milieux naturels puissent s'adapter aux changements climatiques. Les aires de mise en réseau sont des surfaces écologiquement riches qui peuvent être des terres cultivées, des forêts, des plans ou des cours d'eau, ou encore des zones bordant les infrastructures de transport. Les éléments de liaison artificiels font également partie des aires de mise en réseau. Ce sont notamment les passages supérieurs et inférieurs pour la faune sauvage ainsi que les passages inférieurs sous forme de tuyaux pour les amphibiens et les petits mammifères. » Pour cette raison, il est important de définir les aires de mise en réseau dans la LPN. Les corridors à faune constituent une partie des aires de mise en réseau.

Notre demande d'ancrer l'infrastructure écologique par le biais d'un nouvel art. 18bis découle directement des éléments définis dans la Stratégie Biodiversité Suisse adoptée par le Conseil fédéral en 2012 déjà. La formulation de l'article prend en compte les éléments de la Stratégie Biodiversité Suisse du Conseil fédéral. Inclure l'infrastructure écologique dans la LPN est crucial pour la sauvegarde de la biodiversité en Suisse. L'infrastructure écologique est de fait déjà intégrée dans le Projet de territoire Suisse adopté par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) : la « Stratégie 2 : Relever la qualité du milieu bâti et des paysages » indique comme tâche commune à tous les niveaux : « Préserver les espaces nécessaires à la biodiversité. La Confédération, les cantons, les villes et les communes favorisent la biodiversité en protégeant et reliant les espaces et les paysages de grande valeur écologique. »<sup>4</sup>. La présente révision de la LPN offre l'opportunité de concrétiser sa mise en œuvre.

L'infrastructure écologique est également alignée sur d'autres domaines sectoriels clés : l'infrastructure écologique a été évoquée à plusieurs reprises dans le message de 2020 de la révision de la loi sur l'agriculture. Comme mentionné, la Stratégie énergétique 2050 et l'infrastructure écologique sont compatibles dans la mesure où les aires centrales supplémentaires sont créées en tant que catégorie distincte d'aires de

---

<sup>2</sup> Par exemple, le canton d'Argovie :

[https://www.ag.ch/de/bvu/umwelt\\_natur\\_landschaft/naturschutz/oekologische\\_vernetzung/oekologische\\_infrastruktur.jsp](https://www.ag.ch/de/bvu/umwelt_natur_landschaft/naturschutz/oekologische_vernetzung/oekologische_infrastruktur.jsp)

<sup>3</sup> Groupe spécialisé Infrastructure écologique, définition : <https://www.oekologische-infrastruktur.ch/fr/node/72>

<sup>4</sup> Projet de Territoire Suisse, page 50



biodiversité selon le nouvel art. 18<sup>bis</sup> et ne tombent donc pas sous les restrictions pour les installations de production d'énergie renouvelable selon l'art. 12 al. 2 LEnE.

Dans le contexte de la crise climatique, la réalisation de l'infrastructure écologique est de la plus haute importance pour l'adaptation aux changements climatiques en Suisse. Le plan d'action 2020-2025 Adaptation aux changements climatiques en Suisse, indique : « L'infrastructure écologique est un prérequis essentiel pour l'adaptation des espèces et des milieux naturels aux changements climatiques. » Le plan d'action consacre une mesure distincte à l'infrastructure écologique et décrit son importance comme suit : « Les mesures visant à gérer la modification des milieux naturels, de la composition des espèces et des paysages ont pour but de promouvoir la capacité d'adaptation de la biodiversité et de garantir les prestations écosystémiques à long terme. Il s'agit d'une part de créer et de développer l'infrastructure écologique d'aires nodales et de réseaux couvrant un large spectre de mouvements de migration et de propagation liés à l'évolution climatique et, d'autre part, d'adapter les différentes utilisations (sylviculture, agriculture, milieu bâti et production d'énergie notamment) à l'évolution des conditions. »<sup>5</sup>

En résumé, il serait incompréhensible de réviser la LPN et de ne pas y ancrer l'infrastructure écologique. L'OFEV<sup>6</sup> et le groupe spécialisé « Infrastructure écologique » disposent de suffisamment d'informations de base<sup>7</sup> pour pouvoir formuler l'article 18<sup>bis</sup> de manière professionnelle.

## Demande 11

### Art. 18<sup>bis</sup> (selon le Conseil fédéral) Objectif de surface et planification

*L'art. 18bis proposé devrait être inséré dans le cadre du nouvel article sur l'infrastructure écologique que nous proposons (demande 10) dans le sens d'un objectif intermédiaire et adapté en conséquence.*

#### *Justification*

Un art. 18<sup>bis</sup> dans la forme prévue par le Conseil fédéral ne peut pas remplacer l'indispensable article sur l'infrastructure écologique (ici sous art. 18<sup>bis</sup> (nouveau) ci-dessus). Toutefois, il convient de saluer la fixation d'un objectif de superficie. Néanmoins, cet objectif doit être considéré comme objectif intermédiaire à atteindre d'ici à 2030, en vue de la mise en place de l'infrastructure écologique. La condition préalable est que l'objectif intermédiaire soit bien formulé. Nous proposons donc que l'objectif intermédiaire soit placé au bon endroit, c'est-à-dire dans le nouvel article sur l'infrastructure écologique, et qu'il soit en même temps reformulé de manière plus ciblée. Les principes scientifiques suivants sont importants à cet égard :

Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral indique le but poursuivi par l'objectif de surface, à savoir « garantir l'espace nécessaire à la biodiversité dans toutes les parties du pays et dans tous les types de milieux naturels<sup>8</sup> ». C'est réjouissant. C'est exactement l'objectif de l'infrastructure écologique que le Conseil fédéral a déjà adopté en 2012 et qu'il veut réaliser d'ici 2040. Afin de « garantir l'espace nécessaire à la biodiversité dans toutes les parties du pays et dans tous les types de milieux naturels », il faut d'abord disposer et élaborer les bases scientifiques nécessaires. Il est donc inopportun d'inscrire dans une loi, tant que ces bases font défaut, un chiffre définitif pour l'infrastructure écologique. Par ailleurs, il existe des objectifs intermédiaires dans d'autres lois, par exemple la loi sur l'énergie où, selon l'article 2, « un développement doit

<sup>5</sup> Adaptation au changement climatique, plan d'action 2020-2025, notamment les pages 58, 59, 124 et suivantes.

<sup>6</sup> Les bases de l'OFEV sur l'infrastructure écologique :

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/info-specialistes/mesures-de-conservation-de-la-biodiversite/infrastructure-ecologique.html>

<sup>7</sup> Groupe spécialisé Infrastructure écologique composé de : cantons (CDPNP), villes (offices de protection de la nature et du paysage), Institut fédéral de recherches WSL, Forum Biodiversité Suisse (Scnat), InfoSpecies, Réseau des parcs suisses, UICN Suisse, BirdLife Suisse, Pro Natura, WWF Suisse. Invité permanent : OFEV.

[www.oekologische-infrastruktur.ch](http://www.oekologische-infrastruktur.ch)

<sup>8</sup> Conseil fédéral dans le rapport explicatif page 23

être visé, permettant d'atteindre au moins 4400 GWh en 2020 et au moins 11 400 GWh en 2035. » La version de la LENE qui était en consultation en 2020 stipule que « La production d'électricité issue d'énergies renouvelables [...] doit atteindre au moins 11 400 GWh en 2035 et au moins 24 200 GWh en 2050. »

L'objectif intermédiaire dans la LPN doit également porter sur un développement jusqu'à l'année cible. Le Conseil fédéral le confirme avec la déclaration suivante : « Pour réaliser son objectif d'au moins 17 % d'ici à 2030, la Suisse a besoin de surfaces protégées supplémentaires de l'ordre de 4% de la superficie du pays. »<sup>9</sup> Il n'est donc pas compréhensible que le Conseil fédéral, contrairement à la pratique juridique et à ses propres déclarations, veuille fixer un objectif à partir de 2030 dans le texte de loi. Avec notre proposition dans le nouvel art. 18<sup>bis</sup> sur l'infrastructure écologique, ceci est ajusté. Dans le sens de la LENE, on pourrait également écrire : « ... s'élèvera à 20 pour cent en 2030 ».

Le Conseil fédéral veut fixer un pourcentage de « la part du territoire national affectée à la protection des espèces animales et végétales indigènes ». Cette formulation ne reprend aucune définition des zones protégées ou aires centrales nationales ou internationales, et notamment pas celles de l'UICN. Cette formulation ne figure pas dans la Stratégie Biodiversité Suisse et n'est pas utilisée par la communauté scientifique. L'introduction d'un terme aussi peu clair n'a donc aucun sens. C'est ce que montre également la liste des aires à inscrire dans la loi, mentionnées par le Conseil fédéral sous ce terme.

Avec sa proposition, le Conseil fédéral entend faire en sorte que « la Suisse respecte son engagement, pris dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, de réserver 17 % de son territoire pour la biodiversité avant 2020. »<sup>10</sup> L'objectif du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 de la Convention sur la diversité biologique (appelé Objectif d'Aichi 11) mentionné par le Conseil fédéral concerne des « réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone. » Les surfaces de promotion de la biodiversité dans l'agriculture en Suisse, en particulier, ne répondent pas à cet objectif, pas même celles qui sont de qualité. Même si celles-ci peuvent être d'une certaine importance pour la biodiversité, il ne s'agit pas d'aires protégées, ni d'autres mesures de conservation efficaces par zone (other effective area-based conservation measures), puisque ces OECM doivent être sauvegardées à long terme. Les surfaces de promotion de la biodiversité ne sont pas sauvegardées à long terme, puisque chaque agriculteur peut résilier cette surface après l'expiration du contrat de 8 ans. Il peut également la détruire pendant la durée du contrat, sans conséquence et sans avoir à fournir de compensation ; il doit simplement rembourser deux ou trois paiements directs annuels pour la surface. Or le long terme est un critère crucial pour les OECM dans le cadre des lignes directrices 2018 de la CDB<sup>11</sup>. Par conséquent, les surfaces de promotion de la biodiversité de l'agriculture ne devraient pas être incluses dans le nouvel art. 18<sup>bis</sup> sur l'infrastructure écologique.

Dans le cas des districts francs/zones de protection de la faune sauvage ainsi que des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, le Conseil fédéral a déjà indiqué en 2012 que leurs exigences plutôt faibles en matière de protection de la biodiversité devraient être renforcées. Nous formulons une telle demande par le biais d'une modification de la LChP. Les nouvelles zones d'importance nationale de la loi fédérale sur la pêche devraient également servir non seulement à six espèces de poissons et d'écrevisses, mais aussi à d'autres animaux et plantes menacés et à leurs habitats.

La question se pose également de savoir quel pourcentage doit être fixé pour l'objectif intermédiaire 2030. Le Conseil fédéral veut fixer 17% et explique que de son avis, « actuellement, seuls 13,4 % du territoire sont désignés pour la biodiversité. »<sup>12</sup> Sur le plan international, selon le plan stratégique pour la biodiversité, les 17% d'aires protégées auraient dû être atteints à fin 2020 déjà. Le nouveau plan stratégique de la Convention sur la diversité biologique a été retardé d'un an en raison de la crise de la Covid-19 et est en cours de négociation. Ce plan sera probablement adopté à Kunming en octobre 2021. Selon le communiqué de presse publié par le DETEC à l'occasion de la Journée de la biodiversité 2020, « l'objectif des Nations Unies est de viser à sauvegarder d'ici 2030 30% des territoires présentant une importance particulière pour la biodiversité.

---

<sup>9</sup> Conseil fédéral dans le rapport explicatif page 31

<sup>10</sup> Conseil fédéral dans le rapport explicatif page 8

<sup>11</sup> Décision adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique. 14/8. Aires protégées et autres mesures efficaces de conservation par zone. 30 novembre 2018  
<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf>

<sup>12</sup> Conseil fédéral dans le rapport explicatif page 8

»<sup>13</sup> . Seul l'avenir dira quel est l'objectif définitif. Pour la Suisse, les bases scientifiques sur les besoins en zones protégées pour l'infrastructure écologique seront également décisives.

S'il s'agit d'un objectif intermédiaire pour 2030, le statut actuel des aires protégées doit également être clarifié. L'OFEV dispose à cet effet de deux indicateurs officiels : aires protégées au niveau national et aires consacrées à la biodiversité<sup>14</sup> . Elles doivent être considérées ensemble afin de pouvoir déterminer l'aire protégée actuelle de Suisse :

1. Parmi les **aires protégées au niveau national**, les valeurs en pourcentage suivantes sont données pour les catégories qui peuvent indiscutablement être considérées comme des *aires véritablement protégées* : Parc national et zones centrales des parcs naturels périurbains 0,42%, biotopes d'importance nationale 2,17%, soit un total de 2,6%.
2. Sont également mentionnés les districts francs (3,65%) et les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs (0,55%, total 4,2%), dont la protection, selon le Conseil fédéral, est assez faible et devrait être renforcée.
3. Si la protection de ces zones faiblement protégées est étendue, la Suisse compterait 6,6% d'aires protégées nationales. En raison des chevauchements, la valeur est légèrement inférieure à la somme de 1 et 2.
4. Dans les **aires consacrées à la biodiversité**, outre les aires protégées nationales, les zones protégées cantonales, régionales et locales sont mentionnées en premier avec 3,3%. Cela inclut très probablement aussi les réserves forestières des cantons. La plupart de ces zones protégées cantonales peuvent être reconnues comme des zones protégées.

5. Ainsi, la Suisse compte **5,9% de zones véritablement protégées** (1 et 4).

6. Si **l'on ajoute** les zones **avec protection assez faible qui devrait être renforcée**, le chiffre est de **9,9%** (1, 2 et 4).

7. Deux autres catégories sont mentionnées dans l'indicateur Aires consacrées à la biodiversité : premièrement, les aires protégées d'importance internationale (1%). Il s'agit des sites Emeraude et des sites Ramsar qui correspondent à 1,7% du territoire national. Une partie d'entre eux est couverte par des sites protégés selon la législation suisse et déjà prise en compte dans d'autres catégories. Le 1% évoqué correspond probablement au reste de ces sites bénéficiant d'une désignation internationale, mais pas d'une protection suisse. Ces surfaces sont certes désignées, mais ne sont pas protégées.
8. D'autres aires consacrées à la protection et à la promotion de la biodiversité (2,7%) sont ensuite mentionnées. Ce sont les surfaces de promotion de la biodiversité de qualité 2 de l'agriculture, qui ne peuvent être considérées comme des zones protégées (ci-dessus).
9. En additionnant les chiffres 6, 7 et 8, on obtient le chiffre de 13,6% indiqué dans les notes explicatives. Cependant, seuls 5 et 6 constituent les véritables zones protégées.

La détermination d'un objectif intermédiaire de surfaces protégées d'ici 2030 qui fait sens doit se baser sur la part effective d'aires protégées, des besoins scientifiquement déterminés pour la Suisse et des obligations internationales. Si l'on suppose que la présente révision de la LPN renforce la protection des districts francs/ zones de protection de la faune sauvage et des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, la Suisse pourrait compter environ 10% de zones protégées. Si un objectif de 30% était envisagé au niveau international et si la Suisse souhaitait l'atteindre dans les deux prochaines décennies et que cette valeur cible s'avérait techniquement correcte selon les études scientifiques, un objectif intermédiaire de 20% de surface protégée d'ici 2030 serait approprié.

<sup>13</sup> Communiqué de presse, 22.5.2020 :

<https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/medias/communiqués-de-presse.msg-id-79206.html>

<sup>14</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/zustand/indikatoren.html>

**Art. 18b<sup>bis</sup> Compensation écologique**

*La promotion de la biodiversité doit être renforcée par l'art. 18b al. 2 existant et par un programme d'impulsion de la Confédération en collaboration avec les cantons. Il convient de renoncer à un nouvel art. 18b<sup>bis</sup> sur la compensation écologique. Cela signifie que la compensation écologique est réglée comme auparavant à l'art. 18b al. 2, en laissant aux cantons et aux communes la marge de manœuvre nécessaire.*

*Justification*

La promotion de la biodiversité dans les zones urbaines ne pourra pas résoudre la crise majeure de la biodiversité en Suisse. Cependant, il s'agit d'un élément important de la promotion de la biodiversité sur l'ensemble du territoire. Elle revêt également une grande importance pour la population, notamment dans le contexte du changement climatique. Dans la Stratégie Biodiversité Suisse, l'une des dix mesures est consacrée à la biodiversité dans les zones d'habitation. La Confédération et les cantons devraient donc mettre en place un programme de promotion de la biodiversité dans les villages, les villes et les agglomérations, et utiliser à cet effet tous les instruments existants, en particulier les programmes d'agglomération. Nous estimons toutefois qu'une modification de la LPN concernant la compensation écologique n'est pas opportune. Si nécessaire, l'art. 15 OPN existant, traitant de la compensation écologique, peut être adapté.

Le commentaire actualisé de la LPN<sup>15</sup> souligne que l'article actuel sur la compensation écologique laisse une grande marge de manœuvre aux cantons et aux communes grâce à sa formulation ouverte. Divers cantons et de nombreuses communes ont utilisé cette marge de manœuvre et développé leur propre pratique au cours des trente dernières années (détails dans le commentaire 2019 de la LPN), avec succès. L'un des axes de l'application actuelle est l'obligation de compensation des promoteurs privés et publics à l'origine d'une utilisation plus intensive dans le cadre des procédures d'autorisation (p.ex. extraction de gravier, construction de routes de contournement, projets de décharge, grands développements de sites, aménagement paysager de nouveaux bâtiments, etc.).

A l'al. 1 du nouvel article proposé par le Conseil fédéral, la première phrase correspond largement à celle qui s'applique aujourd'hui. Si déjà des adaptations sont effectuées, il est incompréhensible que celles-ci ne s'appliquent pas à la Confédération. Dans la deuxième phrase, les obligations des cantons de tenir compte d'autres intérêts sont massivement renforcées. Cela est inutile et restreint trop les cantons. Les cantons procèdent déjà à leur propre pesée des intérêts. La prise en compte des surfaces dans les planifications directrices et dans l'établissement des plans d'affectation ne doit pas concerner uniquement les zones de compensation écologique, mais l'ensemble de l'infrastructure écologique.

Dans l'al. 2 de l'article figurent des mesures qui sont déjà partiellement incluses dans la version actuelle. La reconnaissance de « prairies » de manière générale ou même de « bâtiments végétalisés » comme compensation écologique n'est pas favorable à la biodiversité.

Outre les biotopes régionaux et locaux, le Conseil fédéral veut se voir conférer à l'al. 3 le droit d'imposer des règlements aux cantons quant à la compensation écologique. Il n'est pas facile de gérer deux exigences de ce type dans des instruments différents. Il serait plus efficace que la Confédération et les cantons développent ensemble l'infrastructure écologique et que le Conseil fédéral définisse, sur la base de résultats scientifiques et dans le cadre d'une conception, des directives concernant les surfaces nécessaires.

Le nouvel al. 4 ne contribue en aucune manière à l'objectif (promotion accrue de la compensation écologique dans les zones urbanisées). Au contraire, l'al. 4 remettrait complètement en cause l'application actuelle dans de nombreuses communes et de nombreux cantons du principe du pollueur-payeur qui a fait ses preuves. En effet, il serait possible pour un maître d'ouvrage, dans le cas d'un nouveau projet de construction, de comptabiliser des surfaces de promotion de la biodiversité déjà existante. Par conséquent, dans un tel cas, la compensation écologique requise pour le projet de construction ne générerait pas une nouvelle surface de

---

<sup>15</sup> DAJCAR NINA (2019) : " Art. 18b ", dans Keller Peter M. / Zufferey Jean-Baptiste / Fahrländer Karl Ludwig (eds.), Commentaire LPN – Augmenté d'aspects choisis des LChP et LFSP, 2e édition, Schulthess, Zurich.

compensation et n'amènerait pas de plus-value par rapport à l'endroit impacté par le projet de construction. En outre, les surfaces de compensations seraient doublement récompensées : d'une part par les paiements directs versés à l'agriculture et d'autre part par la possibilité de les comptabiliser en tant que compensation écologique dans le cadre du projet de construction.

L'al. 4 porte également atteinte à l'application actuelle dans divers cantons qui prévoit, dans le cas de projets d'amélioration foncière, que les surfaces de promotion de la biodiversité existantes ne peuvent pas être comptabilisées comme compensation écologique requise et si le projet d'amélioration foncière amène à une intensification de l'utilisation, il doit créer des surfaces écologiques supplémentaires. La formulation de l'al. 4 suggère également que même les SPB de qualité 1 seraient éligibles à être comptabilisées, alors que de nombreuses communes et cantons exigent aujourd'hui une qualité bien supérieure pour les surfaces de compensation écologique.

Le rapport explicatif, chap. 6.4.1, mentionne que la Confédération a l'intention de participer à hauteur de 20 millions de francs par an aux coûts des cantons pour la compensation écologique dans le cadre des conventions-programmes. Là aussi, l'approche actuelle des communes et des cantons, qui consiste à transférer les coûts de la compensation au maître d'ouvrage, risque d'être remise en cause. Les ressources financières provenant des crédits de protection de la nature ne devraient être investies que si un promoteur est prêt à mettre en œuvre davantage d'améliorations écologiques dans le cadre de son projet de construction que la compensation écologique exigée dans le cadre du permis de construire.

Enfin, il faut souligner que le Conseil fédéral envoie des signaux très contradictoires en matière de compensation écologique. D'une part, il semble poursuivre l'idée d'utiliser la compensation écologique pour réaliser les aires de mise en réseau de l'infrastructure écologique. D'autre part, il limite les surfaces supplémentaires de compensation écologique presque exclusivement aux zones urbanisées.

## Loi fédérale sur la pêche

### Demande 27

#### Art. 7a Zones d'importance nationale

*Le nouvel article proposé doit être modifié comme suit :*

~~D'entente avec les cantons~~ Après avoir pris l'avis des cantons, le Conseil fédéral désigne des zones d'importance nationale destinées à la préservation de poissons et d'écrevisses ~~qui sont menacés d'extinction ou fortement menacés~~ ainsi que pour la protection des espèces animales et végétales et de leur espace vital dignes de protection. Il fixe les objectifs de protection et règle l'exploitation conforme.

#### *Justification*

Les milieux naturels aquatiques en Suisse sont dans un état déplorable. Les cours d'eau sont soumis à une utilisation par l'exploitation hydroélectrique exceptionnellement élevée en comparaison alpine et mondiale, celles-ci recouvrant 90 à 95 % des tronçons utilisables. Plus de 1 400 captages et plus de 1 600 centrales électriques utilisent l'eau pour produire de l'électricité, ce qui nuit aux milieux naturels aquatiques. Il en résulte plus de 2 700 km de tronçons de débit résiduel sans eau ou avec un débit fortement réduit, ainsi que plus de 1000 km de tronçons avec des fluctuations de débit artificielles, qui inondent les cours d'eau au rythme de la production d'électricité. Plus de 100 000 obstacles artificiels divisent les cours d'eau suisses en d'innombrables sections, et en font l'un des systèmes de cours d'eau les plus fragmentés au monde. 22% des cours d'eau suisses sont aujourd'hui rectifiés artificiellement ou canalisés, sur le Plateau ce chiffre atteint 50%. La qualité de l'eau est également un problème, principalement en raison de l'utilisation généralisée de produits phytosanitaires dans l'agriculture. Dans de nombreux cantons, diverses études scientifiques (p. ex. de l'Eawag) ont mis en évidence une pollution massive des plans et cours d'eau qui, d'une part, affecte les organismes aquatiques, et qui, d'autre part, présente également des risques pour la santé humaine en raison de la contamination de l'eau potable.

Les conséquences de cette surutilisation et de cette destruction à plusieurs niveaux des plans et cours d'eau sont visibles à travers le déclin rapide de la biodiversité dans et autour des plans et cours d'eau. Plus de 90 % des zones alluviales ont disparu et 60 % des espèces de poissons et des plantes aquatiques, soit environ la moitié de toutes les espèces des cours d'eau, figurent parmi les espèces menacées de la liste rouge. Aucun autre habitat n'a autant souffert. Les effets du changement climatique contribuent à une nouvelle détérioration de la situation des milieux naturels aquatiques.

Un nouvel inventaire au sens des art. 7a et 7b tel que proposé est impératif, car il s'agit d'espèces directement menacées d'extinction. Le piètre état des milieux naturels aquatiques, associé à leur importance extraordinaire pour la biodiversité, rend logiquement nécessaire la création d'un nouvel inventaire des "plans et cours d'eau importants pour la biodiversité" selon l'article 18a LPN, une nécessité qui existe depuis des années.

Cette lacune flagrante en matière de protection dans le domaine de l'eau est aggravée par l'exacerbation de la menace qui pèse sur les systèmes aquatiques, décrite ci-dessus, en raison des conséquences du changement climatique. Les écosystèmes aquatiques en bonne santé et résilients sont une nécessité pour la biodiversité, mais aussi pour la protection contre les inondations et la production d'eau potable. Outre des zones protégées supplémentaires, une mise à niveau accélérée, à savoir un doublement de la vitesse de revitalisation (4000 km d'ici 2040), serait également nécessaire au vu des scénarios hydrologiques actuels.

La meilleure façon de protéger les zones d'importance nationale pour les espèces animales et végétales aquatiques et leurs milieux naturels est de désigner les plans et cours d'eau soit comme biotopes d'importance nationale au sens de l'art. 18a, soit comme aires de biodiversité au sens de l'art. 18<sup>bis</sup> (nouveau) pour l'infrastructure écologique. Dans le cadre de la première option, les zones seraient soumises à l'interdiction de nouvelles installations destinées à l'utilisation des énergies renouvelables en vertu de l'art. 12 al. 2 LEnE ; dans le cadre de la deuxième option, elles ne le seraient pas. Si une catégorie d'aire protégée est maintenant également créée selon la LFSP, les modifications demandées de l'article sont nécessaires. Il est notamment essentiel que toutes les zones qui répondent aux critères puissent être désignées par le Conseil fédéral. Accorder aux cantons un droit de veto sur la question de savoir ce qui est digne de protection contredit l'obligation de la Confédération selon l'art. 78 al. 4 de la Constitution fédérale.

Comme le Conseil fédéral a clairement indiqué dans la Stratégie Biodiversité que les aires protégées selon la LChP imposent assez peu d'exigences en ce qui concerne la protection de la biodiversité et que cette protection doit être renforcée, il n'est pas logique de créer d'autres zones similaires faiblement protégées. Ces zones doivent plutôt servir à la protection intégrale des espèces animales et végétales aquatiques présentes et de leurs espaces vitaux, selon la LFSP. Il serait totalement incompréhensible que les zones LFSP ne soient créées que pour un maximum de 6 espèces de poissons et d'écrevisses.

## Rapport explicatif chapitre sur les ressources

<b>Demande 32</b>
-------------------

*Il convient d'adapter les informations figurant dans les notes explicatives sur les ressources.*

### *Justification*

Le Conseil fédéral s'exprime dans le rapport explicatif aux chapitres 4.2.1, 4.2.2, 6.4.1, 6.4.2 et 6.4.3. Cela amène les remarques suivantes qui doivent conduire à des adaptations des textes :

- **Le droit existant dans la LPN a jusqu'à présent été très mal appliqué.** L'étude du WSL de 2009 (!) a clairement montré que les biotopes d'importance nationale ne sont pas entretenus correctement. Ceci conduit à une dégradation des zones protégées et une perte de leur valeur biologique, ce qui est totalement irresponsable. En 2017, une étude commandée par l'OFEV a confirmé ces chiffres.

- C'est pourquoi l'**assainissement des biotopes d'importance nationale**, que le Conseil fédéral estime à 34 millions pour la Confédération et à pas moins de 47 millions pour les cantons, doit débiter immédiatement et ne doit pas être comptabilisé comme un surcoût lié à l'initiative sur la biodiversité ou au contre-projet.
- Les déclarations du Conseil fédéral **sur les conséquences financières de l'initiative en faveur de la biodiversité** ne sont pas commentées ici. Dans le texte de l'initiative, le montant n'est volontairement pas mentionné car les autorités doivent d'abord présenter une analyse adéquate des « surfaces et des instruments nécessaires à la sauvegarde et au renforcement de la biodiversité », notamment pour l'infrastructure écologique. Tant que cela n'a pas été fait, on ne peut que se baser sur des estimations sérieuses. De telles estimations sont en cours d'élaboration par le groupe spécialisé interdisciplinaire infrastructure écologique.
- Il est également inutile de commenter ici les finances concernant l'objectif de « 17% de zones protégées ». **L'objectif réel doit être le développement de l'infrastructure écologique.** Une simple extrapolation des 13,4 % annoncés à 17 % ne constitue pas une estimation sérieuse des coûts. Il faut s'attendre à des coûts beaucoup plus élevés, mais ceux-ci varieront au fil des ans.
- Les **ressources financières prévues pour la compensation écologique sont beaucoup trop élevées.** La majeure partie de cette somme devrait être transférée au développement de l'infrastructure écologique et augmentée de manière significative. La compensation écologique est principalement un instrument par lequel les maîtres d'ouvrage compensent à leurs frais les impacts négatifs de leurs atteintes à la biodiversité.
- Nous sommes d'accord avec le Conseil fédéral lorsqu'il dit : « Les tâches assignées aux cantons par la réglementation proposée ne sont pas fondamentalement nouvelles : la protection de la nature est et demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons. Mais le contre-projet indirect à l'initiative biodiversité crée une plus forte contrainte pour les cantons en leur attribuant un rôle central dans le domaine de l'exécution et dans la **création de l'infrastructure écologique.** » D'une part, cela montre une fois de plus que l'infrastructure écologique doit être le thème principal de la révision de la LPN. D'autre part, le rôle attribué aux cantons ne doit pas conduire à leur faire porter l'essentiel de la charge de la protection de la nature en Suisse.
- La **répartition des finances entre la Confédération et les cantons**, selon le rapport explicatif, est inacceptable. Cette répartition est particulièrement injuste dans le cas des biotopes nationaux (!), où le Conseil fédéral veut faire supporter aux cantons 58% des coûts de cette tâche nationale. La Confédération doit assumer 70 à 90% des coûts au lieu de 42% seulement. En outre, le Conseil fédéral ne veut contribuer aux coûts totaux par année qu'à hauteur de 100 millions sur un total de 250 millions, selon le rapport explicatif. Cela ne représente également que 40 %. Etant donné l'urgence et l'importance de la tâche, il est impératif de fortement soutenir financièrement les cantons. En raison de la situation financière précaire de certains cantons, un soutien insuffisant de la part de la Confédération conduirait à une application très lacunaire de la LPN. Compte tenu de l'importance de la biodiversité telle que décrite par le Conseil fédéral et de son piètre état, la Confédération doit assumer 60 à 80% des coûts totaux.
- Les **besoins en ressources en personnel** doivent être revus à la hausse et être nettement supérieurs à 7 postes supplémentaires au sein de l'administration fédérale. Un chiffre sérieux ne pourra être donné que lorsque les mesures nécessaires pour l'infrastructure écologique seront connues. Les nouveaux postes doivent être utilisés en priorité pour le développement de l'infrastructure écologique et en particulier pour les aires de biodiversité, ce qui va bien au-delà des corridors faunistiques pour lesquels les postes sont majoritairement dédiés selon les explications du Conseil fédéral.
- Il est incompréhensible que le Conseil fédéral n'identifie que le besoin de ressources en personnel supplémentaires au niveau fédéral et omette tout simplement le chapitre correspondant concernant l'impact sur les cantons. **La Confédération doit également apporter aux cantons un soutien massif en termes de ressources en personnel.** À cette fin, il convient d'examiner les possibilités de programmes ciblés et efficaces. Les besoins en ressources en personnel et financières des autres offices fédéraux et cantonaux, en dehors de la protection de la nature, ne sont pas non plus abordés dans les explications.
- Il doit être précisé, dans les explications, que les ressources financières utilisées pour la biodiversité profitent aux entreprises locales : environ 40 % vont à l'agriculture, un bon 20 % au secteur de la

construction et environ 40 % aux bureaux de planification, aux entreprises forestières et aux entreprises d'entretien<sup>16</sup>. Les **fonds profitent ainsi directement à l'économie suisse**. C'est de l'argent bien investi, car investir dans la protection de la biodiversité ne signifie rien de moins qu'investir dans les bases de notre survie. Le coût de l'inaction est bien plus élevé.

---

<sup>16</sup> Rapport explicatif du Conseil fédéral page 50