



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Courriel : Franziska.Humair@bafu.admin.ch

Fribourg, le 28 juin 2021

Révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) – procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

La procédure de consultation liée à la révision de la loi fédérale sur la nature et le paysage (ci-après : LPN) a retenu notre meilleure attention.

De manière générale, nous saluons la volonté du Conseil fédéral de renforcer la protection de la biodiversité et de garantir sa préservation à long terme. En outre, nous soutenons les objectifs du contre-projet qui sont principalement l'augmentation de la part de surface du territoire national à affecter à la protection de la biodiversité, le renforcement de la compensation écologique et l'encouragement d'une culture du bâti globale de qualité. Les intérêts contradictoires sur le territoire sont nombreux. Ils peuvent, à notre sens, être largement résolus grâce à une planification territoriale tenant compte de tous les intérêts essentiels. Nous sommes d'avis que la réalisation de certains projets imposés par leur destination ou d'importance pour le canton telle que les stations d'épuration selon la planification cantonale ou les infrastructures d'énergies renouvelables doit rester envisageable dans les aires de protection liées à la nature, pour autant qu'elle soit conditionnée à des mesures de compensation écologique antérieures ou simultanées au projet qui permettent de garantir la fonctionnalité de l'infrastructure écologique. La pesée des intérêts doit rester possible pour ces projets afin de ne pas pénaliser les planifications cantonales, notamment climatiques, énergétiques et d'épuration des eaux.

Le contre-projet représente également une opportunité inattendue pour renforcer les objectifs patrimoniaux, en particulier en matière de protection des sites dans le contexte plus large de la protection de la nature et du paysage. Les inventaires fédéraux (ISOS et IVS) trouvent un ancrage renforcé au niveau de la loi alors qu'ils ne figurent actuellement qu'au niveau de l'ordonnance. Cela va conduire à une harmonisation de la prise en compte de ces inventaires entre les cantons. Pour le canton de Fribourg qui intégrait ces inventaires déjà à part entière dans son dernier plan directeur, ce changement n'aura pas d'impact particulier hormis une confirmation de ses propres objectifs de conservation légalisés par le biais des plans d'aménagement locaux. Ce renforcement est le bienvenu dans le cadre du changement de paradigme avec la densification intérieure qui augmente considérablement la pression sur les sites protégés et sur leurs espaces libres caractéristiques. L'intégration dans la loi de la notion de culture du bâti va dans le même sens.

Même si l'on peut regretter l'absence des terminologies plus proches des métiers du patrimoine comme la conservation et la protection du patrimoine ou encore l'archéologie, l'approche plus large présente l'avantage de sortir ces métiers et politiques sectoriels de leur isolement relatif pour les intégrer dans une démarche qualitative plus large et transversale, ce qui renforcera à terme la crédibilité du travail quotidien. Dans un tissu bâti plus dense, il sera en effet de plus en plus important d'assurer une approche qualitative de haut niveau non seulement dans les secteurs protégés qui sont finalement très restreints, mais dans l'ensemble des activités de construction qui forment notre environnement au quotidien. Cette qualité de notre environnement bâti a un effet immédiat sur le bien-être et la cohésion sociale de notre pays et ne doit pas être le seul privilège des sites et bâtiments protégés. Pour assurer l'efficacité de la démarche, il sera par contre indispensable de développer un concept de culture du bâti au niveau cantonal. La présence de la notion dans les lois fédérales permettra finalement aussi de solliciter des aides fédérales dans ce sens.

Nous relevons également que pour la survie des espèces, il est nécessaire que les zones utilisées pour la protection des animaux et des plantes soient interconnectées. Nous saluons le fait que le potentiel de zones de « connexion » supplémentaires dans les zones urbanisées soit mieux exploité. En outre, le Conseil fédéral veut promouvoir une culture globale de la construction. Nous appelons toutefois de nos vœux que cela n'entrave pas le développement opérationnel de l'agriculture. S'agissant de la mise en œuvre ciblée de l'avant-projet, il convient de garder à l'esprit que l'ensemble du territoire suisse n'est pas une zone touristique.

Nous pouvons également formuler les remarques suivantes au sujet des différents articles du contre-projet :

- > Article 12h Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement des tâches cantonales

Cette disposition fait référence au plan directeur cantonal et au plan d'affectation des zones. Ceux-ci diffèrent sensiblement l'un de l'autre par le niveau de concrétisation de la planification. Dans la pratique, nous avons constaté que la Confédération a du mal à effectuer une pesée des intérêts appropriée au niveau de la planification directrice. En particulier dans le cas de projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement (art. 8, al. 2 LAT), des clarifications au niveau du projet concret sont attendues pour la pesée des intérêts au niveau du plan directeur cantonal. Cela ne correspond pas à la nature de ce plan. Il est nécessaire de mentionner dans cet article le fait que la pesée des intérêts doit se faire de manière appropriée à chaque échelon de planification, dans le strict respect de la hiérarchie institutionnelle ("Stufengerecht" en allemand).

- > Article 17b Culture du bâti et Article 17c Aides financières et autres formes de soutien

La définition d'une culture du bâti de qualité devra être précisée dans l'ordonnance. En particulier, et en complément aux éléments mentionnés dans le rapport explicatif, il faudra veiller à ce que l'aménagement des espaces extérieurs soit clairement inclus dans « l'environnement construit » auquel fait référence le rapport explicatif. Le rapport explicatif (p. 28 s.) énumère différents facteurs permettant d'assurer la qualité de la culture du bâti. Il y a lieu d'en ajouter un : la fonctionnalité de l'environnement non bâti, qui doit être préservée ou, si nécessaire, restaurée. Ce facteur vise d'une part un aménagement qualitatif des abords des nouveaux bâtiments et, d'autre part, la préservation de la perméabilité. En outre, la préservation de l'environnement non bâti peut également être le résultat d'un niveau élevé de culture du bâti (par exemple la décision de ne pas modifier une place historique mais de la préserver). Cet ajout apporte davantage de cohérence avec l'article 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), qui mentionne également les activités qui visent à maintenir en l'état l'utilisation du sol.

Vu l'importance accordée dans le texte à l'aspect qualitatif de la culture du bâti, le titre du chapitre 2a et le titre de l'article 17b devraient également contenir le qualificatif « de qualité ».

De plus, l'article 17b ne mentionne pas clairement l'intégration de la biodiversité dans le milieu bâti, ou alors celle-ci est diluée dans un objectif plus global. Ce constat est plutôt surprenant dans la mesure où cette notion apparaît de façon très explicite dans les conséquences financières et en personnel du contre-projet.

L'article 17c al. 4 prévoit que la Confédération peut également soutenir les efforts visant à promouvoir une culture du bâti de qualité sous d'autres formes que l'aide financière, à savoir par des conseils. La construction en dehors de la zone à bâtir est une tâche de la Confédération explicitement déléguée aux cantons, ce qui signifie que les aspects de conseil d'une culture du bâti de qualité doivent aussi être principalement une tâche des cantons. L'alinéa 4 devrait donc être formulé de manière à ce que le rôle des cantons soit clair et que le rôle de soutien de la Confédération soit exprimé.

> Article 18^{bis} Objectif de surface et planification

La proposition de fixer la part de territoire national affectée à la protection de la biodiversité dans la LPN est certes louable mais le chiffre proposé de 17%, bien qu'ambitieux, représente déjà un compromis politique. Toutefois, les dernières études effectuées par Infospecies dans le cadre de l'élaboration de l'infrastructure écologique avancent des chiffres bien plus importants : on parle en effet aujourd'hui de 30% du territoire national à affecter à la promotion de la biodiversité pour en enrayer le déclin. Dès lors, les 17% constituent un minimum qui doit être ancré dans la loi. Mais une variation plus importante pourrait être prévue par l'ordonnance, voire dans le rapport explicatif ou dans un plan sectoriel spécifique. Dans le même ordre d'idées, la liste des surfaces qui sont prises en compte dans ce calcul devrait également être fixée au niveau de l'ordonnance et non de la loi et surtout être mise en relation avec la planification de l'infrastructure écologique.

A cet égard, il y a lieu de relever qu'un quart du territoire national est composé de zones dites « improductives » (p.ex. glaciers, roches, etc.) ce qui porte à plus de 40% la superficie effective des zones naturelles en Suisse. Il est dès lors nécessaire que la définition des zones protégées soit revue et qu'il soit tenu compte de ces dernières dans le cadre des discussions.

Pour des raisons de sécurité du droit, nous sommes d'avis que le terme d'infrastructure écologique doit être inscrit dans la loi, étant donné l'importance centrale que ces infrastructures (aires protégées et aires de mises en réseau) sont amenées à jouer ces prochaines années en matière de promotion de la biodiversité.

Nous saluons l'introduction à l'alinéa 2 d'une planification de l'infrastructure écologique au sens de l'article 13 LAT. Cette planification permettra d'en définir les objectifs en termes de surface ainsi que de répartition. Il serait toutefois utile de préciser que la mise en œuvre de l'infrastructure écologique doit être également introduite dans toutes les politiques sectorielles qui ont un impact sur le territoire. Il nous semble en effet opportun de spatialiser l'infrastructure écologique d'importance nationale pour assurer une couverture répartie sur l'ensemble du territoire suisse. Le plan sectoriel n'a pas la compétence de spatialiser les infrastructures d'importance cantonale et locale mais devrait donner des objectifs globaux par canton pour compléter cette infrastructure et permettre d'atteindre le minimum de 17% fixé.

Au vu de ce qui précède, nous nous permettons de vous proposer de reformuler cette disposition de la manière suivante :

Article 18^{bis} Planification de l'infrastructure écologique

¹ La part du territoire national affectée à la protection des espèces animales et végétales indigènes représente l'infrastructure écologique. Elle est définie en fonction des connaissances scientifiques relatives aux exigences écologiques des espèces concernées.

² La Confédération définit les surfaces qui peuvent être affectées à l'infrastructure écologique.

³ La Confédération établit une planification de l'infrastructure écologique au sens de l'art. 13 LAT et la coordonne avec les planifications dans les autres politiques sectorielles avec incidence territoriale.

> Article 18b Biotopes d'importance régionale et locale

Nous saluons l'introduction d'un alinéa concernant la désignation des biotopes d'importance régionale et locale. Nous proposons toutefois de remplacer à l'alinéa 1 la notion de « biotopes d'importance nationale » par « biotopes dignes de protection ».

L'alinéa 3 nous paraît inutile du moment que la Confédération établit une planification de l'infrastructure écologique et qu'elle en définit le contenu. Des éventuelles précisions sur la manière dont les biotopes d'importance régionale et locale participent à la mise en réseau des biotopes d'importance nationale font partie de l'infrastructure écologique et doivent être fixées dans l'ordonnance ou dans une aide à l'exécution spécifique.

> Article 18b^{bis} Compensation écologique

Afin de clarifier une fois pour toutes le terme de compensation écologique, il serait souhaitable d'en définir sa double notion dans cet article, respectivement d'abandonner le terme de compensation écologique au sens de l'obligation, par les autorités, de veiller à une compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol est intensive. Cette notion doit à notre sens être intégrée dans le nouveau concept de l'infrastructure écologique et le terme de compensation écologique devrait se référer uniquement à la compensation en cas d'atteinte. Dans cette optique, les alinéas 1, 2 et 3 sont redondants avec le nouvel article 18^{bis} et risquent de prêter à confusion lors de la mise en œuvre : lorsqu'on crée un biotope, s'agit-il d'infrastructure ou de compensation écologique ? Cette question risque uniquement d'alourdir les démarches administratives sans aucune plus-value pour la mise en œuvre par les cantons. L'obligation pour les cantons de veiller à une compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol est intensive découle de la planification sectorielle de l'infrastructure écologique (art. 18^{bis} al. 2) : cette planification, reprise dans les plans directeurs cantonaux, permettra aux cantons de mettre en place un réseau de biotopes selon les priorités et les objectifs définis dans le plan sectoriel.

L'article 18b^{bis} al. 3 mélange infrastructure écologique et compensation écologique. Outre la planification de l'infrastructure écologique, il n'est pas nécessaire de procéder à une autre planification portant sur l'étendue de la compensation écologique. Les mesures de compensation ne peuvent de toute façon pas être planifiées à l'avance, mais doivent pouvoir s'appuyer sur des bases solides, à savoir l'infrastructure écologique. La compensation écologique est un instrument de conservation de la nature qui peut être utilisé pour créer les aires protégées et réseaux prévus dans le cadre de l'infrastructure écologique, dans la qualité et la quantité appropriées. En conséquence, l'alinéa 4 est superflu et doit être supprimé.

Nous proposons ainsi de supprimer l'article 18b^{bis} si le plan sectoriel de l'infrastructure écologique est ancré. Pour les raisons évoquées ci-dessus, nous proposons également de remplacer le terme de « compensation écologique » de l'article 18d al. 1 LPN par le terme d'« infrastructure écologique ». Pour le cas où l'article 18b^{bis} n'était pas supprimé, sa formulation doit être adaptée avec deux éléments qui doivent par ailleurs être exprimés dans le libellé de l'article :

- > une composante liée au pollueur : quiconque se voit accorder une nouvelle possibilité d'utilisation dans des zones utilisées intensivement à l'intérieur ou à l'extérieur des localités doit être obligé de prendre des mesures de compensation écologique, y compris la prise en charge des coûts. Cela correspond à une pratique éprouvée dans de nombreux cantons. Elle doit s'appliquer aux particuliers et au secteur public (Confédération, cantons, communes) ;
- > une composante obligatoire pour le secteur public : le secteur public doit promouvoir et mettre en œuvre activement des projets de promotion de la biodiversité à l'intérieur et à l'extérieur des localités dans le sens d'une compensation écologique. La responsabilité de cette composante de la compensation écologique doit être attribuée aux trois niveaux institutionnels, c'est-à-dire également au niveau fédéral. La prise en compte des zones de compensation écologique dans le plan directeur cantonal et le plan d'affectation des zones est accueillie favorablement sur le principe.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que la formulation actuelle de l'alinéa 1 « *Dans les régions où l'exploitation du sol est intensive, les cantons veillent à une compensation écologique en des lieux appropriés à l'intérieur et à l'extérieur des localités* » laisse penser que des compensations peuvent avoir lieu après coup pour des secteurs fortement exploités et non au moment du dépôt du projet. La formulation mériterait d'être améliorée. Il sera difficile de demander des mesures compensatoires pour des utilisations intensives existantes.

- > Article 24e Remise en état

Nous saluons la nouvelle formulation qui renforce la marge de manœuvre des cantons dans le domaine de la remise en état des biotopes d'importance régionale et locale.

- > Article 70a al. 2 lit. d de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)

Nous saluons l'introduction, dans la reconnaissance des prestations écologiques requises, du principe de l'exploitation conforme aux prescriptions des biotopes d'importance régionale et locale outre que des biotopes d'importance nationale. Cet ajout permet de combler une lacune qui a été à plusieurs reprises une pierre d'achoppement par le passé. Les objets d'importance régionale et locale (art. 18b LPN) sont des piliers importants de l'infrastructure écologique.

- > Article 73 al. 2 2^{ème} phrase LAgr

Compte tenu des remarques formulées ci-dessus au sujet de l'article 18^{bis}, cette phrase devra être adaptée en conséquence.

- > Article 11 de la loi sur la chasse

Avec l'ajout prévu à l'article 11 al. 6 des termes « sites de protection » en plus des zones protégées, l'infrastructure écologique peut être promue. Cet ajout doit être salué.

- > Article 11a de la loi sur la chasse

Les corridors faunistiques suprarégionaux seront d'une importance centrale pour l'infrastructure écologique et, si le plan sectoriel pour l'infrastructure écologique est introduit, ils y seront réglementés. Avec l'introduction de l'article 11a, ces corridors faunistiques suprarégionaux seront promus en tant qu'instrument de lutte contre la fragmentation des habitats.

Il convient de préciser dans les explications qu'à l'alinéa 3, la compensation au titre de la loi sur la chasse ne concerne que les compensations qui ne sont pas déjà couvertes ailleurs sur la base du principe du pollueur-payeur.

En cas d'introduction d'un plan sectoriel des infrastructures écologiques comme souhaité, l'article 11a proposé n'a pas lieu d'être. Si le plan sectoriel n'est pas introduit, le nouvel article 11a envisagé devrait alors être ancré. Des explications sont à fournir dans le sens des commentaires ci-dessus.

> Articles 7a et 12 al. 1^{bis} de la loi sur la pêche

Nous considérons que les nouvelles zones protégées et l'octroi de compensations pour les coûts de maintien de ces zones sont fondamentalement appropriés pour renforcer l'infrastructure écologique. Toutefois, ces zones doivent servir à toutes les espèces animales et végétales menacées et à leurs habitats dans le domaine aquatique. Les articles 7a et 12 al. 1bis nouvellement envisagés devraient être étendus et introduits pour couvrir toutes les espèces animales et végétales menacées et leurs habitats dans le domaine aquatique.

Pour le reste, nous soutenons les modifications proposées s'agissant de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse et de la loi du 21 juin 1991 sur la pêche.

Nous relevons encore que le contre-projet a plusieurs conséquences financières. Sa mise en œuvre, et plus particulièrement la réalisation de l'infrastructure écologique, requiert des ressources humaines considérables, étant donné son caractère intersectoriel et son rôle de coordination entre les différentes politiques sectorielles à incidence territoriale. Contrairement à l'Initiative biodiversité, le contre-projet prévoit moins de moyens pour les cantons et les communes en vue de garantir et de renforcer les zones protégées (y compris les biotopes régionaux et locaux). Dans ces conditions, le canton de Fribourg devra soit trouver lui-même ces fonds, soit il lui sera très difficile d'assumer sa responsabilité à long terme en matière de préservation de la biodiversité. En outre, les moyens financiers fédéraux doivent pouvoir également être utilisés pour cofinancer des postes dans les services cantonaux chargés de la mise en œuvre de la LPN. Dans la mesure où la mise en œuvre de la nouvelle réglementation reviendra principalement aux cantons, les fonds doivent être alloués selon les prestations effectivement fournies par chaque canton.

A cet égard, le rapport explicatif présente plusieurs estimations des coûts. Dans la proposition du Conseil fédéral, ils sont résumés comme suit : « *Le Conseil fédéral entend utiliser 100 millions de francs par an pour la mise en œuvre du contre-projet indirect.* » Ce montant annuel peut actuellement être considéré comme une estimation. Un ordre de grandeur plus fiable pourra être déterminé lorsque la planification de l'infrastructure écologique dans les cantons sera disponible. Ce calcul doit également prendre en compte le cofinancement des postes dans les cantons, au moins le financement de démarrage, comme cela a été fait pour la mise en œuvre des inventaires des sites marécageux et des prairies et des pâturages secs par exemple. Ce cofinancement de la Confédération est important, car le manque de personnel dans les services cantonaux de la nature et du paysage ne permettra pas de poursuivre l'extension de l'infrastructure écologique dans la mesure nécessaire. Nous proposons ainsi que les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre du contre-projet indirect soient déterminées sur la base de l'infrastructure écologique à établir, sur la base d'un financement paritaire entre la Confédération et les cantons. Le cofinancement des postes dans les cantons, ou au moins le financement de départ par la Confédération, devrait également être pris en compte.

Nous nous permettons encore d'attirer votre attention sur la prise de position d'Archéologie Suisse, laquelle vous est parvenue directement.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique