

Département fédéral de l'environnement,  
des transports et de la communication  
DETEC  
Madame la Conseillère fédérale  
Simonetta Sommaruga  
Cheffe DETEC  
3003 Berne



Votre réf. Franziska Humair

Date

**+ 8 JUL. 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)"**

Madame la Conseillère fédérale,  
Madame, Monsieur,

Par la présente, nous vous remercions de l'envoi du projet cité sous rubrique que vous avez bien voulu nous soumettre. Le Conseil d'Etat valaisan en a pris connaissance et prend position comme suit.

Le canton du Valais rejette l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) »

L'Etat du Valais partage les préoccupations concernant l'état insatisfaisant de la biodiversité en Suisse et des risques que son déclin font peser sur l'économie. Il considère cependant que l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » va trop loin et qu'une inscription trop restrictive dans la Constitution fédérale limiterait les compétences et la marge de manœuvre des cantons, avec des conséquences non négligeables pour les autres domaines politiques. La mise en œuvre de l'initiative entraînerait des coûts annuels extrêmement élevés (443 millions, dont 240 millions à charge des cantons), dont les cantons alpins, à l'image du Valais, pourront difficilement assumer la prise en charge.

Le canton du Valais soutient, sous certaines conditions, le contre-projet du Conseil fédéral sous forme de révision partielle de la Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)

Pour atteindre les objectifs surfaciques visés (17% d'aires protégées), la définition de contingents semble incontournable, mais ne saurait l'être en l'absence de concertation des cantons, afin d'en préserver leurs compétences. En aucun cas, il ne pourra être accepté que les régions de montagne doivent contribuer à la mise à disposition d'aires protégées pour compenser les déficits d'autres régions de Suisse. Lors de la mise en œuvre des mesures visant à atteindre l'objectif de conservation des zones, il convient de tenir compte des contributions apportées jusqu'à présent par les différentes parties du pays à la zone de conservation actuelle de 13 % et de stipuler que des mesures supplémentaires doivent être prévues dans les régions où les contributions apportées jusqu'à présent sont inférieures à la moyenne. En outre, les réserves forestières doivent donc également être incluses dans le calcul de l'objectif de superficie.



## La politique agricole doit être considérée et la réalisation de la stratégie énergétique 2050 doit être garantie

Le secteur agricole, déjà fortement mis à contribution, ne devra pas être sollicité au-delà des exigences déjà très élevées découlant de la politique agricole. Dans le cadre de la mise en œuvre, toute synergie avec les mesures prévues par la législation agricole, par exemple avec la planification agricole, devront être exploitées pour éviter toute surcharge inutile, notamment administrative. Le Conseil d'Etat valaisan salue également les intentions de ne pas affecter les objectifs de la Stratégie Énergétique 2050. Il rappelle qu'il est primordial que la présente révision n'ajoute pas d'entrave supplémentaire à cette stratégie, dont l'intérêt a été reconnu d'importance nationale lors de la dernière révision de la Loi sur l'énergie. Dès lors, l'application des dispositions de l'al. 1 de l'art. 18b<sup>bis</sup> concernant "la protection des espèces animales et végétales indigènes" ne doit ni contraindre ni rendre impossible la mise en œuvre des mesures visant à réaliser la stratégie énergétique 2050, à savoir la construction, l'extension et le renouvellement des installations de production d'énergie renouvelable et l'augmentation de la sécurité de l'approvisionnement en électricité.

## La proposition d'un plan sectoriel doit être abandonnée (proposition d'article 18<sup>bis</sup> al. 2 LPN)

Selon l'art.78, al. 1, de la Constitution fédérale, les cantons sont responsables de la protection de la nature et du paysage. Le "plan sectoriel" proposé à l'art. 18<sup>bis</sup>, al. 2, LPN doit donc être rejeté. Un tel plan sectoriel est inacceptable parce qu'il inclura également des biotopes d'importance régionale et locale. C'est ce qui ressort clairement de l'art. 18b LPN proposé.

Les cantons doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre afin de pouvoir tenir compte de leurs caractéristiques régionales respectives, et ne doivent pas être limités par un cadre rigide imposé par la Confédération. La souveraineté des cantons en matière d'aménagement du territoire doit continuer à être garantie et ne doit pas être remise en cause. Un tel plan sectoriel n'est pas non plus nécessaire car les cantons disposent déjà d'instruments de planification et de mise en œuvre qui servent cet objectif, de sorte qu'aucune disposition supplémentaire n'est nécessaire.

## Conséquences financières

Concernant le financement de la mise en œuvre des mesures induites par la révision de la LPN, soit 250 millions annuels, dont 140 millions par les cantons et 10 millions par les communes, l'impact pour le canton du Valais est difficilement appréciable à ce stade, considérant qu'aucune répartition intercantonale ne peut être déduite pour le moment. Il y a tout de même lieu de souligner que les fortes disparités, bien connues entre cantons et entre communes, et le peu de marge de manœuvre des régions de montagnes, risquent de peser sur la mise en œuvre. Celle-ci sera, au même titre, tributaire de la disponibilité des ressources en personnel, car au-delà des mesures effectives sur le terrain, ce sont les prestations administratives qui seront également conséquentes. Les moyens financiers devront donc être répartis proportionnellement aux besoins qui seront mis en évidence par l'intermédiaire des projets de planification de l'infrastructure écologique des cantons et prévoir une participation financière suffisante pour l'engagement du personnel administratif nécessaire à cette fin.

D'autres commentaires, remarques et propositions plus détaillées et spécifiques aux dispositions, formulées par les services cantonaux consultés, sont énoncés ci-après.

### LPN art. 1

L'utilisation du terme « bénéfiques » à la let. d<sup>1er</sup> n'est pas très claire car il laisse une marge d'interprétation relativement grande quant à la définition du terme et des possibilités de « mesurer » ces bénéfiques. De plus, il manque à notre avis le terme « espèces » dans le listing cité dans ce paragraphe.

**Proposition :** Adapter la formulation de l'art. 1 let d<sup>1er</sup> comme suit : « de préserver les intérêts que la diversité, la particularité et la beauté des espèces, de la nature et du paysage apportent à l'être humain et à l'environnement; »

L'introduction de la « culture du bâti » dans la LPN impliquera vraisemblablement un changement de paradigme et une ouverture vers la planification de nouvelles constructions dans les ensembles bâtis qui doit être pensé sur le plan qualitatif et non pas quantitatif. Afin que cette culture du bâti puisse être de très haute qualité, en adéquation avec le patrimoine existant, l'Etat du Valais, par son étude pluridisciplinaire *Mémoire 21*, menée par l'Association valaisanne d'archéologie AVA-WAG, sur mandat des services cantonaux en charge de la culture et des monuments, a défini un nouveau

concept permettant de donner tout son sens tant historique, qu'anthropologique, sociologique et géographique (p. 53) : « l'archéodiversité » et la « géodiversité » permettent de concilier les besoins actuels tout en prenant en compte l'héritage matériel et immatériel. « La contraction de « diversité historique naturelle » en géodiversité et celle de « diversité historique humaine » en archéodiversité [...] reflètent la nécessité de dépasser une conception énumérative du patrimoine historique – sous forme de listes de biens culturels et naturels – pour l'unifier avec une vision systémique de ce patrimoine, qui prenne en compte l'ensemble des éléments et leurs interactions, dans leur réalité complexe, y compris immatérielle. »

**Proposition :** adapter la formulation à l'art. 1<sup>er</sup> : « de préserver les bénéfiques que l'archéodiversité, et la géodiversité, la particularité et la beauté de la nature et du paysage apportent à l'être humain et à l'environnement », et à l'art. 1 f « d'encourager la culture du bâti de haute qualité ».

#### LPN art. 18<sup>bis</sup> al. 1

La mise en place d'une infrastructure écologique fonctionnelle est devenue un thème central de la protection de la nature et du paysage en Suisse. Dans le cadre des conventions-programmes dans le domaine de la protection de la nature, la planification de l'infrastructure écologique à l'échelle des cantons, constitue un des enjeux majeurs de la période 2020-2024. Le contenu de la révision de la LPN, est donc primordial pour permettre d'atteindre les objectifs liés à ces planifications et, indirectement, à la Stratégie biodiversité suisse, ainsi qu'au niveau international à la Convention sur la diversité biologique. Il est à ce titre surprenant que la notion d'infrastructure écologique, maintes fois mentionnée dans le rapport explicatif, ne soit ni reprise ni définie dans un article de la loi révisée.

**Proposition:** introduire et définir brièvement la notion d'infrastructure écologique à l'art. 18<sup>bis</sup>, notamment du point de vue de sa fonctionnalité, en se référant également aux aires centrales et aires de mise en réseau.

Parmi les différents types d'aires de protection mentionnés à l'art 18<sup>bis</sup>, des disparités importantes sont à signaler en terme de protection contraignante. Ainsi, les districts francs fédéraux ou les réserves d'oiseaux sauvages, ne correspondent de loin pas au statut de protection des biotopes protégés, tels que les bas-marais ou les sites de reproduction des batraciens. Le SCPF considère d'ailleurs comme inapproprié le terme de « protection » figurant dans la phrase introductive est concernant les espèces animales, considérant le besoin de régulation de certaines espèces. Au même titre, les surfaces de promotion de la biodiversité au sens de l'art. 73, al. 2, de la Loi sur l'agriculture, qui sont considérées comme particulièrement précieuses, sont actuellement au bénéfice de clauses contractuelles pour une période limitée à 8 ans, renouvelable. Passé ce délai ces surfaces peuvent prendre un statut différent et peuvent ne plus être mises au bénéfice de la protection des espèces et des milieux. Cette temporalité pose problème et place cette catégorie d'aire protégée à un niveau de protection bien inférieur à celui des biotopes protégés, d'autant plus qu'aucune précision dans ce sens n'est apportée au niveau de Loi sur l'agriculture.

**Proposition:** pour les districts francs fédéraux, il est proposé de limiter leur affectation en aires de protection, aux seules surfaces d'intérêts particuliers en leur associant des prescriptions de protection plus restrictives et de niveau similaire à celles des biotopes protégés. Concernant les surfaces agricoles, il est proposé de définir des secteurs dans lesquels une étendue minimale de surfaces considérées comme particulièrement précieuses devraient être maintenues, en considération de la pertinence en terme de connectivité biologique. L'art. 18<sup>bis</sup>, ainsi que les articles de loi des législations respectives, devraient être modifiés dans ce sens. Si ces propositions ne devaient pas être retenues, il est proposé de se limiter à affecter les surfaces de promotion de la biodiversité et les sites de protection au sens de la loi sur la chasse, aux aires de mise en réseau.

En cohérence avec la stratégie biodiversité suisse et la convention sur la diversité biologique, le seuil de 17 % d'aires protégées doit être inscrit dans la loi. Comme souligné en introduction, une répartition sur l'ensemble du territoire et non seulement dans les régions disposant des meilleures conditions pour en terme de biodiversité, doit être garantie. De même, pour que les domaines d'activités concernés contribuent de manière équilibrée, avec une répartition judicieuse sur le territoire pour garantir les échanges entre aires protégées, il paraît incontournable de fixer des valeurs seuils par politique sectorielle.

**Proposition:** préciser à l'art 18<sup>bis</sup> que les aires de protection doivent être réparties de manière équitable sur l'ensemble du territoire national, et qu'une répartition entre les différents domaines d'activités ayant un impact sur le territoire est nécessaire. Il sera ensuite nécessaire de définir par l'intermédiaire d'autres instruments légaux, les valeurs seuils par région et par domaine d'activités.

Non explicité clairement à l'art. 18 bis et plus largement au niveau du rapport explicatif, la formulation fait craindre que la responsabilité de mise en œuvre de l'infrastructures écologiques, est à charge des seuls cantons, voire même exclusivement des services en charge de la protection de la nature, de la chasse, de la pêche et des sites bâtis. Or, l'expérience des dernières années passées montre que tous les secteurs concernés doivent s'impliquer sans quoi la mise en œuvre est peu efficace. L'implication des communes est également déterminante.

**Proposition:** à l'art. 18<sup>bis</sup>, inscrire la responsabilité de mise en œuvre de l'infrastructure écologique de manière partagée entre la Confédération, les cantons et les communes, conjointement avec toutes les politiques sectorielles ayant un impact sur le territoire.

#### LPN art. 18b

A l'art 18b let. 3, le partage de responsabilité entre la Confédération, les cantons et les communes n'est pas respecté.

**Proposition:** renoncer à introduire l'al. 3 de l'art. 18b.

#### LPN art. 18b<sup>bis</sup>

A l'art. 18b bis al. 1, il est stipulé que les cantons veillent à une compensation écologique en des lieux appropriés à l'intérieur et à l'extérieur des localités. Ce faisant, ils prennent en considération les besoins de l'agriculture et de l'économie forestière, ainsi que les objectifs de la Stratégie énergétique de la Confédération. Or, tous les autres intérêts pris en compte, la localisation des mesures en des lieux appropriés aptes à soutenir une mise en réseau fonctionnelle, sera compromise dans bien des cas. A l'al. 3, il est mentionné que le Conseil fédéral peut définir dans quelle mesure les cantons doivent assurer la compensation écologique, fixer des délais et édicter des dispositions de mise en œuvre. Ceci peut poser des problèmes ou des retards de mise en œuvre, non sans conséquence, en fonction des conflits d'intérêt entre politiques sectorielles, en l'absence de formulation plus contraignantes pour la mise en œuvre de compensations écologiques

**Proposition:** adapter le contenu de l'art. 18b al. 1, en précisant que les paramètres (localisation, surface minimale, etc.) garantissant la qualité de la mesure de compensation, doivent selon la situation être considérés au même titre que les besoins de l'agriculture, de l'économie forestière et les objectifs de la stratégie énergétique. Alternativement, préciser à l'al. 3, que les délais et autres dispositions de mises en œuvre doivent être fixé en considération des besoins de l'agriculture, de l'économie forestière et les objectifs de la stratégie énergétique.

Les compensations à réaliser pour des zones urbaines doivent impérativement s'opérer en-dehors de la zone agricole et tenir compte des besoins agricoles.

**Proposition :** adapter le contenu de l'art. 18b<sup>bis</sup> de la façon suivante :

« <sup>1</sup> 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. Ce faisant, ils prennent en considération les besoins de l'agriculture et de l'économie forestière, ainsi que les objectifs du Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) et de la Stratégie énergétique de la Confédération. Ils tiennent compte des surfaces de compensation écologique dans leurs plans directeurs et plans d'affectation.

<sup>2</sup> Les mesures de compensation écologique visent à préserver et à créer des milieux proches de l'état naturel et à les mettre en réseau, en particulier grâce à une valorisation sous forme d'arbres, de haies, de prairies ou de toutes autres surfaces agricoles favorables à la biodiversité, de bâtiments végétalisés, d'eaux revitalisées et d'autres surfaces aménagées dans le respect de la nature. »

*LChP - Remplacement d'expressions :*

Le remplacement d'expressions est repris de la proposition de révision de la LChP de 2020, faisant suite à une intervention parlementaire. Si ce changement d'expression peut être soutenu, il faut toutefois s'assurer qu'il garantisse les prérogatives actuelles de l'art. 11 al. 5 de la LChP à savoir la possibilité de tir d'animaux non-protégés lorsque l'exigent la sauvegarde des biotopes, la conservation de la diversité des espèces, des raisons cynégétiques ou la prévention de dommages excessifs causés par le gibier.

**Proposition** : changer uniquement les expressions susmentionnées tout en gardant le reste du texte actuel de la base légale sur la chasse.

En vous remerciant de nous avoir consultés et en vous priant de tenir compte de nos requêtes et commentaires, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président



Frédéric Favre



Le chancelier



Philipp Spörri

A transmettre (version Word et PDF) par mail à : [Franziska.Humair@bafu.admin.ch](mailto:Franziska.Humair@bafu.admin.ch)