



20 juillet 2023

22.025 Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité).
Initiative populaire et contre-projet indirect

Mandat de la CEATE-N de la séance des 19 et 20 juin 2023

Rapport à l'intention de la CEATE-N

N° de référence : BAFU-052.2-59679/8/1/9/1/1

1 Introduction

Le 20 juin 2023, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a chargé l'administration d'élaborer un contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité. À cette fin, elle a défini les axes suivants :

- renoncer à l'introduction de nouvelles notions dans la loi, en particulier « infrastructure écologique », « aires centrales » et « aires de mise en réseau » ;
- renoncer à l'introduction de nouvelles « aires de biodiversité d'importance nationale » ;
- renoncer à modifier le droit agricole ;
- mettre l'accent sur les tâches communes de la Confédération et les cantons que sont la mise en réseau fonctionnelle et l'amélioration qualitative des aires de biodiversité existantes ;
- revaloriser la qualité écologique des zones protégées existantes par des mesures appropriées.
- prévoir des instruments d'encouragement pour la mise en réseau et l'amélioration de la qualité à l'art. 18d, al. 1, de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN).
- renforcer les obligations des villes et des agglomérations.

La commission entend ainsi répondre à la demande formulée au Conseil des États.

2 Aperçu des modifications

Sur la base des axes définis, l'administration a élaboré une proposition de révision du contre-projet indirect, dispositions et explications comprises. Les conséquences financières pour la Confédération ont aussi été évaluées.

Le contre-projet révisé met la priorité sur :

- le rétablissement et la garantie de la qualité écologique des zones protégées,
- la mise en réseau, ainsi que
- des mesures écologiques contraignantes dans les localités

et ne prévoit pas de nouvelles réglementations concernant l'agriculture.



3 Qualité et mise en réseau

Par rapport au texte adopté par le Conseil national le 21 septembre 2022, de nouveaux termes (« infrastructure écologique », « aire centrale » et « aire de mise en réseau ») sont abandonnés et l'alinéa concernant les aires de biodiversité est supprimé, de même que celui portant sur la mise en œuvre en matière d'aménagement du territoire. En revanche, le maintien et, le cas échéant, le rétablissement de la qualité écologique de milieux de grande valeur sont intégrés à la loi, de sorte à satisfaire les nombreuses demandes formulées en ce sens. La mise en réseau est conservée à l'art. 18^{bis} et davantage mise en relief ; sa définition légale s'appuie sur la pratique des cantons à l'exemple du plan directeur du canton de Thurgovie. Le contre-projet révisé intègre désormais la contribution que doivent apporter les localités (villes et agglomérations, essentiellement) à la conservation de la biodiversité. Il incombe aux cantons de mettre en œuvre et d'exécuter les mesures de promotion de la qualité et de la mise en réseau ainsi que les mesures prises dans le périmètre des localités. Le Conseil fédéral définit des exigences minimales pour l'espace urbain.

18bis Réseau des milieux naturels ou proches de l'état naturel

1 La Confédération et les cantons assurent un réseau fonctionnel des milieux naturels ou proches de l'état naturel de grande valeur écologique.

2 Les cantons prennent les mesures requises

a: pour conserver ou pour rétablir la qualité écologique des zones désignées en vertu du droit fédéral et consacrées à la protection des milieux naturels et des espèces,

b: pour assurer la garantie territoriale et fonctionnelle de la mise en réseau, qui permet la migration des animaux et la propagation des plantes.

3 Les cantons prennent une proportion équitable de mesures en faveur de la diversité biologique dans l'espace urbain, notamment en conservant ou aménageant des milieux proches de l'état naturel. Le Conseil fédéral définit les exigences minimales posées à ces mesures et peut prévoir un délai pour la planification et la mise en œuvre au niveau cantonal.

Explications

Des milieux naturels ou proches de l'état naturel de grande valeur écologique, bien répartis et couvrant une surface suffisante, sont essentiels à la conservation de la biodiversité (art. 18 LPN).

L'art. 18bis, al. 1, P-LPN dispose que tant la Confédération que les cantons ont la responsabilité de créer un réseau fonctionnel de milieux naturels ou proches de l'état naturel de grande valeur écologique. La notion de « réseau » exprime la connexion écologique entre ces milieux. Les habitats naturels sont des habitats qui ne subissent pas d'influence majeure de la part de l'homme. Les habitats semi-naturels sont des habitats qui, malgré l'influence de l'homme, n'ont pas perdu leur structure d'origine ou qui ont été restaurés (renaturés). Ils sont ainsi très proches des habitats naturels. Les habitats semi-naturels comprennent également les habitats créés artificiellement qui se développent en grande partie de manière naturelle et qui abritent des espèces végétales et animales indigènes typiques.

L'al. 2, let. a, donne aux cantons le mandat de maintenir ou, le cas échéant, rétablir la qualité écologique des zones désignées en vertu du droit fédéral et consacrées à la protection des biocénoses et des espèces (p. ex. biotopes d'importance nationale, régionale ou locale visés aux art. 18a et 18b LPN ou réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs visées à l'art. 11 de la loi sur la chasse, LChP). Par exemple, il y a urgence à agir en ce qui concerne les marais où, aujourd'hui encore, le régime hydrique est modifié ou sensiblement perturbé par des mesures d'assèchement comme l'utilisation de systèmes de drainage. De telles mesures d'assainissement contribuent largement à atteindre les objectifs climatiques en soutenant la fonction de puits de carbone, un rôle essentiel joué par les sols marécageux. En vertu de la let. b, les cantons garantissent la mise en réseau sur le plan territorial comme sur le plan fonctionnel. La mise en réseau est indispensable aux espèces pour se nourrir, se reproduire ou encore se protéger contre toute gêne ou menace. En outre, elle permet des échanges au sein des espèces (diversité génétique). L'importance d'une mise en réseau augmente avec le morcellement du paysage, dont les principaux responsables sont les localités et les voies de circulation. C'est pourquoi il faut désigner des zones remplissant une fonction de mise en réseau et conserver et valoriser celles-ci au moyen de mesures appropriées (amélioration de la perméabilité, p. ex.). La mise en réseau con-

cerne tant l'intérieur que l'extérieur de l'espace urbain. Dans les zones agricoles, elle est en particulier le fait des projets de mise en réseau visés à l'art. 76 de la loi sur l'agriculture (LAgr ; modification du 16 juin 2023, [FF 2023 1527](#)). Les corridors faunistiques sont traités dans la LChP révisée ([FF 2022 3203](#), art. 11a, al. 2) adoptée par le Parlement en décembre 2022.

L'al. 3 inscrit dans la loi le principe selon lequel, dans l'espace urbain, une proportion équitable de prestations doit être fournie en faveur de la biodiversité. En raison des différences de structure et de densité des localités, aucune exigence quantitative spécifique n'est formulée pour les surfaces. Néanmoins, comme dans le droit agricole, l'adjectif « équitable » exprime de façon claire que les cantons doivent fixer sous leur propre responsabilité des objectifs minimaux en termes de surface et, le cas échéant, formuler d'autres directives en faveur de la qualité écologique (aménagement naturel des toits, des façades ou des terrains attenants aux bâtiments, p. ex.). Le caractère équitable se mesure notamment à la fonctionnalité recherchée du réseau écologique (al. 1) et à l'adaptation des localités aux changements climatiques, ainsi qu'à leur importance pour la santé. D'autres fonctions des milieux proches de l'état naturel, comme la préservation ou le stockage des eaux de surface, peuvent aussi entrer en ligne de compte. Le Conseil fédéral concrétise ces mesures écologiques dans l'espace urbain au niveau de l'ordonnance. Dans ce contexte, il assure notamment que les exigences minimales tiennent compte de la compensation écologique à laquelle veillent les cantons dans les localités (art. 18b, al. 2, LPN). Ces exigences doivent guider les cantons notamment dans la planification ciblée des mesures. Dans le cadre de leurs planifications, les cantons recensent les qualités naturelles existantes de l'espace urbain, fixent les objectifs en fonction des prestations visées, de leur proportion équitable et de la nécessité d'agir, et prévoient les mesures appropriées. Ces mesures servent ensuite de base pour les conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons (art. 18d LPN).

4 Élargissement de l'encouragement

En vertu de l'art. 18, al. 1, LPN, la faune et la flore indigènes doivent être maintenues à travers la conservation des biotopes et d'autres mesures appropriées. Actuellement, les dispositions relatives au financement formulées à l'art. 18d LPN se rapportent uniquement à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale ainsi qu'à la compensation écologique. Il est possible d'améliorer la qualité en faisant figurer ici l'assainissement des biotopes ou une compensation écologique efficace (chap. 4). D'autres mesures appropriées n'ont pas encore été inscrites explicitement dans la loi en tant que moyens d'encouragement. La Confédération ne peut par exemple participer que sous certaines conditions à des mesures de mise en réseau prises par les cantons ou à des mesures réalisées dans l'espace urbain en faveur de la biodiversité. Il convient de remédier à cette discordance entre le mandat de base et les possibilités financières de la Confédération en complétant l'art. 18d LPN « Financement ».

18d Financement (le complément à la disposition actuelle est souligné)

1 Dans les limites des crédits votés, la Confédération alloue aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale, régionale ou locale, pour la compensation écologique, pour les mesures de mise en réseau et pour les mesures favorisant la biodiversité dans l'espace urbain.

Explications

L'art. 18d LPN complété permet à la Confédération de soutenir les cantons pour des mesures réalisées sur d'autres surfaces que les biotopes d'importance nationale, régionale ou locale. Il s'agit, d'une part, de la mise en réseau et, d'autre part, d'un encouragement renforcé des mesures favorisant la biodiversité dans l'espace urbain. La mise en réseau est un élément clé de la révision de loi proposée. Les mesures concernant l'espace urbain se concentrent sur des surfaces qui sont aussi importantes pour la diversité biologique. Ces mesures permettent par ailleurs des synergies entre autres avec l'attractivité du site, l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la santé et le bien-être de la population. Ces tâches cantonales doivent aussi pouvoir être soutenues par la Confédération, y compris la collaboration intersectorielle, qui est importante dans ces domaines, par exemple avec l'agriculture, l'énergie, le tourisme et les loisirs.

Les compléments proposés aux dispositions de financement correspondent en outre au postulat 23.3676, déposé par la conseillère aux États Heidi Z'Graggen, qui propose de favoriser la biodiversité en utilisant notamment la mise en réseau et différentes formes de coopération (conventions, accords).

5 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

En ce qui concerne les conséquences financières, voir le message relatif au contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité ([FF 2022 737](#), p. 42 ss). Celui-ci prévoit des surcoûts de 71 millions de francs par an, dont quelque 43 millions de francs pour les mesures d'assainissement et donc la promotion de la qualité des biotopes d'importance nationale. Les 28 millions de francs restants sont destinés à promouvoir la qualité d'autres zones protégées, à savoir des biotopes d'importance régionale ou locale, et à la mise en réseau. Dans son message relatif au contre-projet indirect, le Conseil fédéral a estimé les conséquences financières de l'encouragement de la diversité biologique dans l'espace urbain à 25 millions de francs par an.

Les adaptations législatives supposent des dépenses du même ordre de grandeur de la part des cantons. La Confédération s'accorde tous les quatre ans avec ceux-ci sur les moyens alloués dans le cadre des conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement.

6 Suppression de modifications

Pas d'adaptation de la LAgr

Le message du Conseil fédéral relatif au contre-projet indirect comportait deux modifications de la LAgr :

- Un complément à l'art. 73 LAgr devait donner au Conseil fédéral la compétence de fixer les exigences auxquelles devaient répondre les surfaces de promotion de la biodiversité pour être qualifiées d'aires centrales au sens de l'art. 18^{bis}, al. 2, P1-LPN.

Le Conseil national a déjà supprimé cette disposition en automne 2022.

- Un complément à l'art. 70a, al. 2, let. d, aurait intégré aux prestations écologiques requises (PER) l'exploitation conforme aux prescriptions de biotopes d'importance régionale ou locale (art. 18b LPN). Ces derniers auraient donc été soumis à la même disposition en matière de PER que celle qui s'applique déjà aux biotopes d'importance nationale. Cette disposition aurait permis une plus grande clarté et une meilleure uniformité dans la mise en œuvre.

Elle a aussi été abandonnée en raison du mandat de la CEATE-N du 20 juin 2023. Du fait de l'abandon de ces compléments, les cantons gardent leur liberté dans la mise en œuvre.

Pas d'adaptation de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)

Le message du Conseil fédéral relatif au contre-projet prévoyait d'introduire l'art. 8c dans la LAT, en vertu duquel les cantons auraient eu l'obligation d'indiquer l'infrastructure écologique dans leurs plans directeurs. Ce complément est abandonné, afin de tenir compte des craintes à l'égard d'une surréglementation.

Pas d'introduction d'un art. 12h dans la LPN

Le message du Conseil fédéral relatif au contre-projet indirect prévoyait d'inscrire dans la loi, à l'art. 12h P-LPN, l'obligation de prendre en compte les inventaires fédéraux visés à l'art. 5 LPN dans l'accomplissement des tâches cantonales. Ce complément est également abandonné par souci de simplification.

Modifications de la LChP adoptées

Le Conseil national a intégré des modifications de la LChP au contre-projet. Ces modifications ont été reprises dans la révision de la LChP puis adoptées en l'état après un vote final le 16 décembre 2022.

7 Articles n'ayant pas fait l'objet d'oppositions

Les articles suivants sont conservés dans le contre-projet dans leur version adoptée le 21 septembre 2022 par le Conseil national :

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage :

- *art. 1, let. d, d^{ter}*
- *art. 18b, al. 1 et 1^{bis}*
- *art. 22, al. 3*
- *art. 24a, al. 1, let. b*
- *art. 24c*
- *art. 24e, phrase introductive*
- *art. 24i*

Loi sur la pêche :

- *art. 12, al. 1, let. a*