



10 mars 2023

---

# **CEATE-E**

## **22.025 Message relatif à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » et au contre-projet indirect**

Rapport de l'administration en réponse aux propositions de la séance du 13 janvier 2023

---

Référence : BAFU-413.11-3472/2/2/8/1  
Affaire :

### **Table des matières**

<b>1</b>	<b>Liens entre le contre-projet indirect et l'approvisionnement énergétique .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Vue d'ensemble des zones de protection sous forme de carte .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Voies de droit pour les décisions en matière d'inventaire .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Vue d'ensemble des aires de biodiversité et possibilités pour atteindre l'objectif global de 30 % .....</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Intégration des cantons à la planification de l'infrastructure écologique (art. 18<sup>bis</sup>, al. 1, P-LPN) .....</b>	<b>17</b>
<b>6</b>	<b>Normes contraignantes dans l'espace urbain – objectif 10 % ? .....</b>	<b>18</b>





## 1 Liens entre le contre-projet indirect et l'approvisionnement énergétique

*Il y a lieu de charger l'administration de présenter un rapport dans lequel elle montrera dans quelle mesure le contre-projet à l'initiative biodiversité complique ou empêche la réalisation d'un approvisionnement énergétique sûr et le développement des énergies renouvelables et quels nouveaux obstacles se dressent face à la réalisation d'un approvisionnement énergétique sûr par la construction ou le maintien d'installations de production d'énergie renouvelable. Ce faisant, elle prendra en considération et évaluera les décisions du Conseil des États relatives à la modification de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité (« Mantelerlass ») (21.047).*

Le Conseil fédéral a dès le début défini clairement que les objectifs de la Stratégie énergétique 2050 ne seraient pas affectés par le contre-projet à l'initiative populaire « Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité) » (FF 2022 737, 3/50). Il a ainsi expliqué dans son message que, pour compléter l'infrastructure écologique, il convient en premier lieu « de compléter la liste et d'agrandir la superficie des biotopes d'importance régionale et locale » et « de poursuivre l'expansion des réserves forestières conformément à la Politique forestière 2020 » (objectif à l'horizon 2030 : 10 %) (FF 2022 737, 37/50). Par ailleurs, « [e]n raison de considérations liées à la politique énergétique et des prises de position critiques formulées par le secteur de l'énergie dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral renonce à introduire des zones de protection d'importance nationale destinées à la préservation des poissons et des écrevisses. Aussi, des lacunes reconnues demeurent en matière de conservation de la biodiversité aquatique » (FF 2022 737, 26-27/50). Le projet du Conseil fédéral est compatible avec le développement de l'énergie, d'autant plus que l'acte modificateur unique (version du Conseil des États du 29.9.2022) dispose explicitement que l'intérêt national à l'utilisation des énergies renouvelables prime sur les intérêts contradictoires d'importance cantonale, régionale et locale (art. 12, al. 3, P-LEne). Cela garantit que la délimitation de zones de protection régionales ou locales n'entrave pas la réalisation d'installations de production d'énergies renouvelables d'importance nationale. C'est uniquement dans le contexte des installations de production d'énergie qui ne revêtent pas une importance nationale qu'on ne saurait exclure a priori de potentiels conflits d'intérêts avec neuf zones de protection régionales.

S'agissant des aires de biodiversité d'importance nationale, catégorie introduite par le Conseil national, les conséquences de la pesée des intérêts, notamment, sont difficiles à appréhender (voir les explications de l'administration dans le rapport du 13.1.2023). Par conséquent, il n'est pas exclu que les obstacles à la construction de nouvelles installations de production d'énergie deviennent plus difficiles à surmonter en raison de la protection accrue. Si la CEATE-E s'exprime en faveur de cette nouvelle catégorie d'aires, l'administration recommandera d'adapter le texte de loi afin que celui-ci dispose explicitement que la désignation des aires de biodiversité est subordonnée à la sécurité de l'approvisionnement, en particulier dans le domaine de l'alimentation et de l'énergie.

## 2 Vue d'ensemble des zones de protection sous forme de carte

*L'administration doit également présenter à la commission des cartes graphiques de la Suisse et de chaque canton, dans lesquelles sont répertoriées, selon leur surface, toutes les aires protégées qui sont déjà répertoriées aujourd'hui. Parallèlement, il convient de présenter, sous forme de tableau, les pourcentages de surface par canton qui peuvent déjà être considérés comme des zones à ménager ou des aires protégées en fonction de l'objectif de protection (biotope, forêt, prairie sèche, etc.).*

Jusqu'à présent, sur le modèle de la Stratégie Biodiversité Suisse de 2012 et du message du 4 mars 2022 relatif au contre-projet à l'Initiative biodiversité, les zones suivantes ont été définies comme régions centrales de l'infrastructure écologique (voir le chapitre 3) :

- Parc national suisse (loi sur le Parc national) ;
- zones centrales des parcs naturels périurbains (art. 23h LPN) ;

- marais d'une beauté particulière et d'importance nationale (art. 23a LPN) et autres biotopes d'importance nationale (art. 18a LPN) ;
- biotopes d'importance régionale et locale (art. 18b LPN) ;
- zones tampons (art. 14 OPN) ;
- réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs d'importance nationale ou internationale (art. 11 LChP) ;
- districts francs fédéraux (art. 11 LChP) ;
- districts francs et réserves d'oiseaux délimités par les cantons (art. 11 LChP) ;
- réserves forestières (art. 20 LFo) ;
- surfaces de promotion de la biodiversité d'un niveau de qualité QII (art. 73 LAgr) ;
- zones de protection de tiers ;
- zones appartenant au réseau Émeraude (Convention de Berne).

Annexe 1 : carte de la Suisse illustrant les régions centrales selon la liste ci-avant, sous réserve des géodonnées dont dispose la Confédération. La Confédération ne dispose pas de géodonnées concernant les zones cantonales et communales (biotopes selon l'art. 18b LPN, zones tampons autour des biotopes et districts francs et réserves d'oiseaux selon la LChP). La carte comporte également les zones désignées dans le cadre de la mise en œuvre des conventions internationales, mais dont la mise en œuvre n'a pas encore été réalisée avec les instruments relevant du droit national ou cantonal (zones appartenant au réseau Émeraude).

Annexe 2 : tableau synoptique des zones selon la liste ci-avant, par canton (s'agissant des chiffres nationaux, se référer au rapport de la CEATE-E du 10 novembre 2022). Comme mentionné précédemment, la Confédération ne dispose pas des géodonnées cantonales, raison pour laquelle il n'est pas possible de corriger les chevauchements concernant les données de surface par canton. C'est pourquoi les totaux indiquent des proportions de surfaces par canton trop élevées.

### 3 Voies de droit pour les décisions en matière d'inventaire

*Enfin, l'administration présentera à la commission un rapport sur la manière de garantir la protection juridique des propriétaires fonciers, des cantons et des communes contre les décisions d'inventaire de la Confédération. Cela s'applique aux nouveaux inventaires, mais aussi aux changements de conditions et au réexamen des inventaires existants. Dans ce contexte, il faut également octroyer aux cantons le droit de proposer le réexamen des inventaires au sens de l'art. 18a LPN. Les aires protégées évoluent et la protection juridique des cantons, des communes, mais aussi des particuliers, n'est aujourd'hui pas réglée ou seulement de manière rudimentaire lors de la définition. Certains cantons, comme le canton des Grisons, ont d'ailleurs évoqué ce point dans leurs consultations.*

Le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, désigne les biotopes d'importance nationale (art. 18a LPN). En vertu de l'art. 3, al. 1, let. e, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS 172.061), la Confédération est tenue d'organiser une consultation auprès des cantons lorsqu'une ordonnance les touche particulièrement. En pratique, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) intègre les cantons dès la phase d'élaboration d'un projet. Les cantons sont ainsi invités à annoncer à l'OFEV d'éventuels nouveaux objets ou des objets nécessitant une révision. Les annonces sont ensuite examinées, notamment du point de vue de leur pertinence pour le niveau national sur le plan scientifique, puis le plus possible revues à travers des échanges avec les cantons, pour finalement être soumises au Conseil fédéral pour décision. Les cantons sont libres d'impliquer la population, aussi bien dans le cadre d'une procédure d'annonce d'un objet que de celui d'une consultation.

Les ordonnances du Conseil fédéral qui définissent les objets des biotopes d'importance nationale ne peuvent pas être attaquées directement. Cependant, les parties concernées peuvent participer

dans le cadre de la mise sous protection cantonale au sens de l'art. 18a, al. 2, LPN et contester la mise sous protection concrète devant les tribunaux. Il existe par ailleurs la possibilité, à l'occasion d'un recours contre des projets de construction concrets, de faire vérifier par le Tribunal fédéral, à titre pré-judiciel, la délimitation des objets protégés réalisée selon l'ordonnance du Conseil fédéral<sup>1</sup>.

Au sens de la proposition, on pourrait envisager, sur le modèle de l'art. 23b, al. 3, LPN (définition et délimitation des sites marécageux), que la désignation des biotopes d'importance nationale se fasse « en collaboration avec les cantons » (au lieu de la formulation selon laquelle la Confédération « prend l'avis » des cantons). Il faut cependant noter en la matière que la désignation des biotopes d'importance nationale par le Conseil fédéral se base d'abord sur des critères scientifiques<sup>2</sup>.

On pourrait en outre envisager de mentionner dans la loi que les cantons doivent veiller à ce que le public soit impliqué de manière adéquate (cf. art. 4, al. 2, de l'ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels).

Finalement, la disposition de l'art. 16, al. 2, OPN, selon laquelle les inventaires ne sont pas exhaustifs, mais régulièrement réexaminés et mis à jour, pourrait être élevée au niveau de la loi. On pourrait par ailleurs envisager de compléter cette disposition en précisant que les cantons peuvent eux-mêmes demander un réexamen des inventaires.

#### **4 Vue d'ensemble des aires de biodiversité et possibilités pour atteindre l'objectif global de 30 %**

1. *Définir les surfaces de biodiversité selon les catégories suivantes :*
  - a. *biotopes, zones à protéger et réserves*
  - b. *habitats de populations dignes de protection*
  - c. *aires de mise en réseau*
  - d. *autres (?)*
2. *Évaluer la classification des surfaces suivantes en surfaces de biodiversité :*
  - a. *corridors à faune*
  - b. *espaces réservés aux eaux*
  - c. *surfaces forestières (réserves forestières exclues)*
  - d. *lisières forestières*
  - e. *bords de routes et de voies ferrées*
  - f. *surfaces de promotion de la biodiversité de catégorie I*
  - g. *alpages non utilisés*
  - h. *régions alpines*
  - [complément :]
  - i. *eaux (en particulier lacs)*
  - j. *surfaces improductives couvertes de végétation improductive*
  - k. *régions d'économie alpestre*
  - [complément :]
  - l. *zones de tranquillité pour la faune sauvage*
3. *Indiquer les surfaces pour les catégories de surfaces de biodiversité définies conformément au point 1, en fournissant les sources de données disponibles.*
4. *Préciser les étapes clés pour atteindre l'objectif de la COP 15 de Montréal en ce qui concerne la réalisation de l'objectif de 30 %, en indiquant la répartition des surfaces de biodiversité par catégorie.*

<sup>1</sup> Cf. Häfelin, Haller, Keller et Thurnherr : Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10<sup>e</sup> édition 2020, ch. 2096 s. ; Fahrländer in Kommentar NHG, 2<sup>e</sup> édition 2019, ch. 13 ad art. 18a.

<sup>2</sup> Cf. Fahrländer in Kommentar NHG, ch. 13 (dernière phrase) ad art. 18a.

### Concernant les points 1 et 3 : catégories d'aires de biodiversité

Les catégories de zones mentionnées au point 1 de la proposition peuvent être réparties comme dans le tableau ci-après et leur proportion quantifiée en pourcentage (point 3).

Catégories de zones (point 1)		Proportion des surfaces (point 3)	Remarques
Biotopes, zones de protection et réserves	<p>Cette catégorie comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parc national suisse ;</li> <li>• zones centrales des parcs naturels périurbains ;</li> <li>• biotopes d'importance nationale, régionale et locale ;</li> <li>• zones tampons des biotopes d'importance nationale ;</li> <li>• réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs d'importance internationale ou nationale ;</li> <li>• districts francs fédéraux ;</li> <li>• districts francs et réserves d'oiseaux délimités par les cantons ;</li> <li>• réserves forestières ;</li> <li>• réserves naturelles de tiers.</li> </ul>	Leur proportion est de 11,86 % des surfaces (état en 2021).	<p>Par comparaison avec les 13,4 % de régions centrales selon le message du Conseil fédéral, les surfaces de promotion de la biodiversité QII (1,29 %) et les zones encore non mises en œuvre via le droit national appartenant au réseau Émeraude (0,65 %), ne font ici pas partie de la catégorie « Biotopes, zones de protection et réserves »</p> <p>Cependant, il existe désormais une estimation pour les districts francs et réserves d'oiseaux délimités par les cantons (0,4 %), qui est comptabilisée dans la catégorie « Biotopes, zones de protection et réserves ».</p> <p>Étant donné qu'il n'existe aucun jeu de données national uniforme pour les zones cantonales et communales, les chiffres incluent des projections et des estimations. Du fait des données disponibles, les chevauchements entre les zones ne peuvent pas être entièrement corrigés.</p>
Habitats de populations dignes de protection	Sur mandat de l'OFEV, les centres de données nationaux (infospecies.ch) ont analysé les observations de la flore et de la faune helvétique et identifié des surfaces particulièrement bien adaptées comme habitats pour des populations dignes de protection. Cette analyse sert de base aux cantons pour la planification de l'infrastructure écologique.	Environ 2 %	<p>L'analyse a identifié, sur environ 2 % du territoire hors zones de protection nationale existantes, des bioindicateurs d'habitats particulièrement précieux sur le plan écologique.</p> <p>Du fait des données disponibles, il n'est pas possible de rectifier ces données de surfaces en fonction des biotopes, zones de protection et réserves existants au niveau régional.</p>
Aires de mise en réseau	<p>Il existe déjà quelques instruments qui créent des aires de mise en réseau.</p> <p>En font partie les instruments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• corridors faunistiques d'importance suprarégionale ;</li> <li>• sites marécageux ;</li> </ul>	Environ 10 %, cf. point 4	Dans les réponses aux mandats dans le cadre de la séance de la CEATE-E du 10 novembre 2022, on a cherché à estimer le mieux possible les proportions de surfaces des aires de mise en réseau existantes. Voir les explications complémentaires au point 2.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• espaces réservés aux eaux et revitalisations ;</li> <li>• surfaces de promotion de la biodiversité dans les projets de mise en réseau de l'agriculture ;</li> <li>• îlots de sénescence en forêt ;</li> <li>• surfaces forestières où la priorité est donnée à la nature selon le plan directeur forestier (PDF) ;</li> <li>• lisières forestières valorisées ;</li> <li>• talus routiers ou ferroviaires valorisés.</li> </ul>		
Autres	Par « autres surfaces de biodiversité », on peut considérer toute zone présentant un potentiel écologique comme zone supplémentaire de l'infrastructure écologique. De telles zones ont été décrites (exemple des friches) dans le rapport du 10 novembre 2022 à l'attention de la CEATE-E.	---	Aucune contribution à la surface en tant qu'aire de biodiversité au sens de l'infrastructure écologique tant que la surface n'est pas délimitée et affectée comme telle (aires centrales et aires de mise en réseau).

## Concernant le point 2 : classification des catégories de surfaces

Les catégories de surfaces énumérées peuvent être classifiées selon la liste ci-après.

- a. *Corridors faunistiques* : les corridors faunistiques d'importance suprarégionale (LChP) sont considérés comme des aires de mise en réseau de l'infrastructure écologique dès qu'ils ont été définis comme tels.
- b. *Espaces réservés aux eaux* : les espaces réservés aux eaux (LEaux) ne sont soumis à aucune exigence de qualité écologique explicite. Ils sont considérés comme des aires de mise en réseau de l'infrastructure écologique dès qu'ils ont été définis comme tels.
- c. *Surfaces forestières (sans réserves forestières)* : les cantons ont la possibilité d'indiquer dans le plan directeur forestier (PDF) des zones ayant une fonction prioritaire spécifique. Les zones dont la fonction prioritaire est la nature sont considérées comme des aires de mise en réseau, tout comme les îlots de sénescence garantis en forêt.
- d. *Lisières forestières* : les lisières de forêt peuvent servir à la mise en réseau du moment qu'elles ont une valeur écologique (à noter, entre autres, que la valorisation des lisières forestières, en tant qu'objectif de la politique forestière, est cofinancée par la Confédération dans le cadre des conventions-programmes). Elles sont considérées comme des aires de mise en réseau dès lors que les cantons les délimitent en tant que surfaces dans le PDF.
- e. *Talus routiers et ferroviaires* : les talus routiers et ferroviaires sont considérés comme des aires de mise en réseau de l'infrastructure écologique du moment que les cantons les définissent dans leur planification de l'infrastructure écologique et qu'ils sont entretenus de manière à favoriser la biodiversité. Actuellement, dans le cadre des projets pilotes du plan d'action relatif à la Stratégie Biodiversité Suisse, l'on cherche à entretenir au moins 20 % des talus d'une façon qui soutienne la biodiversité. L'Office fédéral des transports a intégré cette disposition dans sa convention de prestations avec les exploitants ferroviaires.

- f. *Surfaces de promotion de la biodiversité de catégorie I* : les surfaces de promotion de la biodiversité selon la LAgr avec des charges conformes aux projets de mise en réseau sont considérées comme des aires de mise en réseau de l'infrastructure écologique.
- g. *Alpages qui ne sont plus exploités* : comme déjà expliqué dans le rapport du 10 novembre 2022 à l'attention de la CEATE-E, les friches, tout comme les alpages qui ne sont plus exploités, ne sont pas désignées explicitement comme des zones (périmètres), n'ont pas une qualité avérée et ne sont pas (du moins pour une période définie) consacrées à la biodiversité. De telles surfaces ne peuvent pas être considérées comme des aires centrales ni comme des aires de mise en réseau.
- h. *Zones alpines* : dans les zones alpines, l'utilisation du sol autour de l'économie alpestre (voir aussi point k) est en général limitée dans l'espace (p. ex. tourisme du ski ou production d'énergie). C'est pourquoi la plupart des zones alpines sont naturelles ou proches de l'état naturel. Du moment qu'il n'existe pas déjà des aires centrales délimitées (p. ex. districts francs ou zones alluviales), ces zones ne sont pas comptabilisées dans l'infrastructure écologique (cf. les explications au sens du point g).
- i. *Lacs et leurs rives* : les rives et les secteurs proches des rives (beines lacustres) d'importance écologique sont considérées comme aires centrales de l'infrastructure écologique (p. ex. bas-marais, réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs) ; les espaces réservés aux eaux définis appartiennent aux aires de mise en réseau (cf. point b). Les plans d'eau ouverts représentent certes un habitat pour les organismes qui aiment évoluer dans ou au-dessus de l'eau, mais constituent une barrière infranchissable pour tous les autres. Ils ne sont donc pas désignés comme des aires centrales ni comme des aires de mise en réseau.
- j. *Surfaces improductives à végétation improductive* : ces surfaces ne présentent pas de conditions spécifiques qui feraient d'elles un milieu de vie adéquat pour la faune et la flore. Elles ne sont donc pas considérées comme des aires centrales ni comme des aires de mise en réseau.
- k. *Zones d'économie alpestre* : ces surfaces d'une qualité écologique extraordinaire peuvent être délimitées comme des aires centrales par les cantons et désignées par exemple comme biotopes régionaux. En altitude, les aires de mise en réseau sont rarement désignées comme telles, car elles le sont en principe de toute façon. Il convient d'y préserver les conditions favorables grâce à une utilisation appropriée, car ces zones sont également de plus en plus atteintes par l'intensification d'une part et l'emboisement ou le développement de friches d'autre part.
- l. *Zones de tranquillité pour la faune* : les zones de tranquillité pour la faune selon la LChP visent à protéger (temporairement) les animaux contre les dérangements. Elles ne poursuivent aucun but lié à la biodiversité et ne présentent aucune qualité écologique particulière. Elles ne sont donc pas considérées comme des aires centrales ni comme des aires de mise en réseau.

#### **Concernant le point 4 : étapes en direction de l'objectif de 30 %**

La Suisse a ratifié la Convention sur la diversité biologique (CDB) des Nations Unies en 1994. Dans le cadre de la dernière conférence à Montréal, au Canada, qui a réuni près de 200 parties à la convention, dont la Suisse, l'accord de Kunming-Montréal sur la biodiversité (Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal) a été signé, le 19 décembre 2022. L'adoption de ce texte est certes une décision des parties, mais elle ne revêt aucun caractère contraignant sur le plan du droit international. Ainsi, la Suisse ne pourrait pas être poursuivie devant la Cour internationale de Justice ni aucune autre instance dans le cas où elle ne mettrait pas en œuvre toutes les décisions.

Le cadre mondial de la biodiversité<sup>3</sup> comprend des objectifs globaux clairs et mesurables, avec des indicateurs uniformes pour le maintien et la restauration de la biodiversité ainsi que son utilisation durable. Il comprend quatre objectifs globaux à long terme (2050) et 23 cibles à moyen terme (2030).

La cible 3 concerne les 30 % de surfaces consacrées à la biodiversité. Sa teneur est la suivante :  
« *Faire en sorte et permettre que, d'ici à 2030, au moins 30 % des zones terrestres, des eaux intérieures et des zones côtières et marines, en particulier les zones revêtant une importance particulière*

<sup>3</sup> <https://www.cbd.int/doc/c/0bde/b7c0/00c058bbfd77574515f170bd/cop-15-l-25-fr.pdf>



*pour la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques, soient effectivement conservées et gérées par le biais de systèmes d'aires protégées écologiquement représentatifs, bien reliés et gérés de manière équitable, et d'autres mesures efficaces de conservation par zone [...], tout en veillant à ce que toute utilisation durable, le cas échéant dans ces zones, soit pleinement compatible avec les résultats de la conservation [...].*

Comme pour toutes les autres cibles du cadre mondial de la biodiversité, la visée de cette cible 3 est mondiale et n'implique aucune obligation nationale de désigner ces 30 % pour les États parties. Chaque partie contribue à la réalisation des objectifs et des cibles du cadre mondial de la biodiversité, en fonction des circonstances, des priorités et des capacités nationales : « *Les objectifs et les cibles du cadre revêtent par nature une dimension mondiale. Chaque Partie contribue à la réalisation des objectifs et des cibles du cadre mondial de la biodiversité, en fonction des circonstances, des priorités et des capacités nationales.* »

L'objectif global ou l'approche de la CDB pour préserver les surfaces d'importance particulière pour la biodiversité se fonde sur deux types de surfaces : les « zones protégées » d'une part et les « autres mesures efficaces de conservation par zone » (AMCE) d'autre part. Il faut par ailleurs noter que cette cible mentionne explicitement les critères de mise en réseau (« bien reliés ») et d'utilisation (« tout en veillant à ce que toute utilisation durable, le cas échéant dans ces zones, soit pleinement compatible avec les résultats de la conservation »).

- Les « zones protégées » (ou « aires protégées ») sont des zones de protection axées sur la biodiversité<sup>4</sup>. Selon les termes de la CDB, il s'agit en particulier de prendre des mesures spécifiques de conservation, de promotion et de gestion de la biodiversité en veillant à une utilisation durable<sup>5</sup>.
- Pour la CDB, autre mesure de conservation efficace par zone (AMCE) signifie « *une zone géographiquement délimitée, autre qu'une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation in situ de la diversité biologique* ». En 2019, la Commission mondiale des aires protégées de l'UICN<sup>6</sup> a défini des lignes directrices pour la mise en œuvre de ces autres mesures sur la base de la définition de la COP (COP14, décision 14/8). Tandis que la protection de la biodiversité est un objectif primaire dans les zones protégées, la protection et la promotion de la biodiversité dans le cas des AMCE n'est qu'une conséquence secondaire (indirecte) de la protection et de la gestion des zones concernées. Les zones AMCE correspondent toutefois également à un espace délimité (périmètre), sont soumises à une certaine réglementation et doivent avoir un impact clairement positif à long terme sur la biodiversité. Dans cet ensemble de règles, il existe une certaine marge d'appréciation concernant la définition précise des zones AMCE. Les éléments caractéristiques sont la conservation et la promotion de la biodiversité, qui doivent être intégrées aux conditions-cadres écologiques et sociétales au niveau national.

## **La classification de l'infrastructure écologique comme élément central du contre-projet indirect pour l'objectif mondial de 30 %**

Comment ce cadre mondial, ses zones protégées et ses AMCE ainsi que son objectif quantitatif concernant les surfaces s'articulent-ils par rapport à la solution nationale, à l'infrastructure écologique et aux aspects fonctionnels et qualitatifs ? Les tableaux qui suivent répartissent les catégories de zones pertinentes en Suisse dans ce cadre international.

### **1. Les zones protégées comme aires centrales**

<sup>4</sup> Zone protégée : toute zone géographiquement délimitée qui est désignée, ou réglementée, et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation (art. 2 de la Convention sur la diversité biologique, cf. [texte de la convention \[cbd.int\]](#)).

<sup>5</sup> [Les aires protégées et la CDB](#)

<sup>6</sup> [IUCN, 2019. Reconnaissance et signalement des autres mesures de conservation efficaces par zone.](#)

La définition internationale des « zones protégées » est en accord avec la définition des aires centrales qui figure à l'art. 18<sup>bis</sup>, al. 2, P-LPN : « *L'infrastructure écologique se compose de zones désignées en vertu du droit fédéral et consacrées à la protection des milieux naturels et des espèces (aires centrales) ainsi que de surfaces qui relient ces aires centrales de manière fonctionnelle (aires de mise en réseau).* »

<i>Catégories de zones</i>	<i>Pourcentage de la surface « brut »</i>	<i>Pourcentage de la surface net, en sus des catégories de zones précédemment citées dans le tableau</i>	<i>Remarques</i>
Parc national suisse (loi sur le Parc national)	0,41	0,41	Données de surface précises
Zones centrales des parcs naturels périurbains (LPN)	0,02	0,02	Données de surface précises
Biotopes d'importance nationale (zones alluviales, sites de reproduction des batraciens, marais, prairies et pâturages secs) (LPN)	2,47	2,27	Données de surface précises Correction des chevauchements entre les types de biotopes (p. ex. sites de reproduction des batraciens dans les zones alluviales)
Biotopes d'importance régionale et cantonale (LPN)	2,20	2,20	Estimation des données de surface : projection sur la base d'un sondage <sup>7</sup> auprès des cantons en 2021. Il n'existe pas de jeu de données à l'échelle suisse pour ces zones.
Réserves forestières (LFO)	2,11	1,84	Données de surface précises Correction des chevauchements avec le Parc national, les zones centrales des parcs naturels périurbains et les biotopes d'importance nationale LPN
Réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs d'importance internationale ou nationale (LChP)	0,55	0,44	Données de surface précises Correction des chevauchements avec les biotopes d'importance nationale LPN (p. ex. bas-marais)
Districts francs fédéraux (LChP)	3,65	3,57	Données de surface précises Correction des chevauchements avec les biotopes d'importance nationale LPN
Districts francs et réserves d'oiseaux délimités par les cantons (LChP)	0,5	0,4	Sont comptabilisées uniquement les zones dans lesquelles des dispositions s'appliquent qui sont similaires à celles régissant les districts francs et réserves d'oiseaux fédéraux. Ces

<sup>7</sup> En décembre 2020, l'OFEV a demandé aux cantons de fournir des informations sur les objets existants au sens de l'art. 18b LPN, dont la protection est régie par le droit cantonal/communal, sous la forme d'ordonnances, de décrets, d'arrêtés du Conseil d'État, ou par des zones de protection juridiquement contraignantes définies dans des plans d'affectation. Il ne s'agit pas de géodonnées (données spatiales), mais de vues d'ensemble sous forme de tableaux. Les cantons suivants ont pu fournir des informations dans le délai imparti : AG, AI, BL, BS, GE, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, ZG, ZH. Les pratiques cantonales en matière de désignation des zones protégées étant différentes, l'OFEV les a uniformisées dans la mesure du possible, a regroupé les données relatives aux surfaces et les a finalement extrapolées sur l'ensemble de la Suisse, proportionnellement aux surfaces.

			zones reçoivent des indemnités en vertu de l'art. 11, al. 6, LChP.  Estimation grossière des données de surface. Il n'existe pas de jeu de données à l'échelle suisse pour ces zones.
Total		11,15	

Contrairement aux « surfaces consacrées à la biodiversité » de la Stratégie Biodiversité Suisse<sup>8</sup>, qui constituaient également la base pour le message relatif au contre-projet indirect<sup>9</sup>, les catégories de zones suivantes ne sont pas attribuées aux « zones protégées », car elles ne satisfont pas aux exigences internationales : zones de protection d'importance internationale (sites Ramsar et zones Émeraude), du moment qu'elles ne sont pas mises en œuvre via le droit national (0,65 %) ; surfaces de promotion de la biodiversité de niveau de qualité II (1,29 %) ; « réserves naturelles de tiers » (0,37 %) et « zones tampons des biotopes d'importance nationale » (0,34 %). En revanche, les districts francs et réserves d'oiseaux délimités par les cantons et régis par des dispositions en la matière sont comptabilisés et une estimation est disponible (0,4 %).

<sup>8</sup> [Stratégie Biodiversité Suisse du 25 avril 2012](#)

<sup>9</sup> [FF 2022 737](#)

## 2. Les zones protégées comme aires de mise en réseau

Il n'existe pas en Suisse de types de zones prévues comme aires de mise en réseau qui pourraient être catégorisés comme « zones protégées » au niveau international.

## 3. Les autres mesures efficaces de conservation par zone comme aires centrales

Les AMCE peuvent être équivalentes aux milieux précieux au sens des aires centrales de l'infrastructure écologique. Une liste est fournie ci-dessous, sous forme de tableau.

<i>Catégories de zones</i>	<i>Pourcentage de la surface « brut »</i>	<i>Pourcentage de la surface net, en sus des catégories de zones précédemment citées dans le tableau</i>	<i>Remarques</i>
Réserves naturelles de tiers	0,65	0,37	Données de surface selon l'état Pro Natura de 2017  Correction des chevauchements avec les biotopes d'importance nationale LPN et les réserves forestières LFO  Ces zones sont considérées comme des « zones protégées » du moment qu'elles sont mises en œuvre via un instrument juridique national (p. ex. biotope ou réserve forestière) et que des dispositions comparables s'appliquent.
Zones tampons trophiques des biotopes d'importance nationale (OPN)	0,34	0,34	Estimation sur la base d'une modélisation pour les biotopes d'importance nationale. Il n'existe pas de jeu de données à l'échelle suisse pour ces zones.  Les zones tampons sont des AMCE typiques, car elles sont axées en premier lieu sur la prévention des substances nuisibles au biotope et non sur une promotion spécifique de la biodiversité dans leur périmètre.
Zones prioritaires cantonales (OPPPS)	0,15	0,15	Estimation grossière des données de surface. Il n'existe pas de jeu de données à l'échelle suisse pour ces zones.
Surfaces de promotion de la biodiversité de niveau de qualité II (LAgr) avec des charges relatives à la mise en réseau ou un chevauchement avec la zone de protection	1,57	1,01	Données de surface du rapport agricole (OFAG, 2021), estimation du chevauchement avec les biotopes d'importance nationale et régionale LPN  Les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) de niveau de qualité II (QII) sont certes axées sur la biodiversité, mais sont classées non pas comme « zones protégées », mais comme AMCE, en raison de la durée d'obligation limitée dans le temps et de la flexibilité dont disposent les exploitants (cf. infra).

			Du point de vue national, les SPB QII considérées comme des aires centrales sont celles qui se superposent à celles d'une autre catégorie de surface, à savoir des biotopes selon la LPN ou qui sont intégrées à des projets de mise en réseau selon la législation sur l'agriculture.
Total		1,87	

En conformité avec les définitions des zones protégées et des AMCE, il est possible de répartir adéquatement les aires centrales. On obtient ainsi une somme des aires centrales (cf. les deux tableaux supra) de 13,02 % (11,15 % + 1,87 %) du territoire. L'écart avec les 13,4 % des aires centrales selon le message relatif au contre-projet s'explique par les deux points ci-dessous.

- Suppression des zones suivantes : zones de protection d'importance internationale (sites Ramsar et zones Émeraude), du moment qu'elles ne sont pas délimitées comme zones de protection nationales ou cantonales (0,65 %) ; surfaces de promotion de la biodiversité de niveau de qualité II sans fonction d'aire centrale (pas de charges relatives à la mise en réseau en vertu de l'OPD ; pas de chevauchement avec une zone de protection, en particulier de biotope LPN) (0,28 %).
- Ajout des zones suivantes : districts francs et réserves d'oiseaux délimités par les cantons et régis par des dispositions en la matière (0,4 %) ainsi que les zones prioritaires cantonales prairies et pâturages secs (0,15 %).

#### 4. Autres mesures efficaces de conservation par zone comme aires de mise en réseau

Les aires de mise en réseau sont des AMCE typiques (du moment qu'elles remplissent les autres critères) dans le sens qu'elles ne sont pas délimitées spécifiquement pour la protection de la biodiversité, mais jouent indirectement un rôle important pour la conservation de la biodiversité. Sans mise en réseau, on assiste à un appauvrissement de la diversité génétique qui se traduit par un risque de perte d'espèces à moyen terme.

<i>Catégories de zones</i>	<i>Pourcentage de la surface « brut »</i>	<i>Pourcentage de la surface net, en sus des catégories de zones précédemment citées dans le tableau</i>	<i>Remarques</i>
Sites marécageux d'importance nationale (LPN)	2,12	1,44	Données de surface précises. Correction des chevauchements avec des biotopes d'importance nationale, des réserves forestières et des districts francs fédéraux.
Zones de transition des parcs naturels périurbains (LPN)	0,02	0,02	Données de surface précises
Espaces réservés aux eaux (LEaux)	0,1	0,1	Estimation grossière des données de surface. Il n'existe pas de jeu de données à l'échelle suisse pour ces zones.  D'éventuels chevauchements partiels avec d'autres types de zones (notamment biotopes LPN et sites marécageux) ne sont pas pris en compte.

Îlots de sénescence en forêt (LFo)	0,12	0,12	Estimation des données de surface. Il n'existe pas de jeu de données à l'échelle suisse pour ces zones.
Surfaces où la priorité est donnée à la nature dans les plans directeurs forestiers	3,5	3,2	Estimation grossière des données de surface. Il n'existe pas de jeu de données à l'échelle suisse pour ces zones. D'éventuels chevauchements (p. ex. sites marécageux ou districts francs) ne sont pas pris en compte.
Surfaces de promotion de la biodiversité de niveau de qualité II (LAgr) sans mise en réseau ni chevauchement avec une zone de protection	0,28	0,28	Données de surface du rapport agricole (OFAG, 2022) D'éventuels autres chevauchements (p. ex. zones tampons ou sites marécageux) ne sont pas pris en compte. Les surfaces de promotion de la biodiversité dans l'agriculture, du fait des dispositions qui les régissent, représentent des aires de mise en réseau typiques. Certes, la durée d'obligation limitée dans le temps et la grande flexibilité dont dispose les exploitants sont critiques pour les AMCE, mais sont acceptées, notamment car les incitations financières sont axées sur le long terme et soutiennent une bonne gestion.
Surfaces de promotion de la biodiversité de niveau de qualité I (LAgr) avec charges relatives à la mise en réseau	2,0	1,8	Données de surface du rapport agricole (OFAG, 2022) Diminution de 10 % (sur la base d'estimations) pour tenir compte du chevauchement avec notamment des espaces réservés aux eaux, des zones tampons de biotopes et des sites marécageux
Programme Nature – Paysage – Armée (NPA)	0,22	0,18	Données de surface précises. Diminution de 20 % (sur la base d'estimations) pour tenir compte du chevauchement en particulier avec les sites marécageux et les biotopes
Zones avec compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique (OCFH)	0,7	0,35	Chevauchement avec des sites marécageux, des districts francs, etc. Estimation à 50 %.
Total		7,49	

## 5. Cas particulier des zones de protection internationales

Par définition, les zones de protection internationales font partie des relevés internationaux et comptent comme « zones protégées ». Cependant, leur importance pour les fonctions de l'infrastructure écologique doit être prise en compte de manière nuancée (voir les remarques dans le tableau).

<i>Catégories de zones</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Pourcentage de la surface net, en</i>	<i>Remarques</i>
----------------------------	--------------------	--	------------------

	<i>de la surface « brut »</i>	<i>sus des catégories de zones précédemment citées dans le tableau</i>	
Patrimoine mondial de l'UNESCO	2,81	2,22	Données de surface précises. Diminution cependant (sur la base d'estimations) pour tenir compte du chevauchement en particulier avec les districts francs, les zones OCFH et les sites marécageux.  Du moment qu'elles ont une importance fonctionnelle et qu'elles sont mises en œuvre via un instrument national (p. ex. réserves forestières inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO, forêts anciennes de hêtres au Tessin et à Soleure), ces zones peuvent également faire partie de l'infrastructure écologique.
Aires centrales des réserves de biosphère de l'UNESCO	0,49	0,0	Aucune contribution supplémentaire à la surface, le Parc national et les biotopes d'importance nationale et régionale mentionnés dans la LPN constituent les aires centrales respectivement de la réserve Biosfera Engiadina Val Müstair et de la réserve de biosphère de l'Entlebuch.
Zones appartenant au réseau Émeraude (Convention de Berne)	1,01	0,65	Estimation de la contribution complémentaire à la surface qui n'est pas déjà mise en œuvre via des biotopes d'importance nationale ou régionale de la LPN ou des SPB de la LAgr.
Sites Ramsar (convention relative aux zones humides)	0,2	0,01	Au niveau national, une grande majorité des sites Ramsar sont mis en œuvre via des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs et la protection des marais.
Total		2,88	

*Bilan I* : selon les tableaux 1 à 5, le total actuel (2021) de la contribution à la surface suisse selon les définitions internationales (« zones protégées » et AMCE) est de 23,4 %. Comme expliqué ci-avant dans les tableaux, du fait des données disponibles, ce total se fonde en partie sur des estimations. Par ailleurs, certains chevauchements n'ont pas pu être corrigés, raison pour laquelle on peut s'attendre à ce que certaines valeurs aient été prises en compte deux fois. En outre, il convient de noter que les tableaux n'ont pas encore fait l'objet d'une consultation en dehors de l'OFEV.

### **Comparaison de la cible mondiale de 30 % avec les décisions prises jusqu'ici (en particulier le cadre mondial 2010 et la Stratégie Biodiversité Suisse) et la valeur de 13,4 %**

L'objectif 11 du cadre d'action mondial de 2010 (Objectifs d'Aichi) de la CDB était le suivant : « D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin. » Le but était donc d'atteindre 17 % de surfaces et d'introduire les zones protégées et les AMCE. À noter toutefois

que les AMCE n'ont été définies que par une décision de la CDB en 2018, date avant laquelle il régnait une certaine incertitude quant à leur signification. Par ailleurs, l'objectif de 17 % (10 % pour les zones marines) laisse penser que la communauté internationale, par sa décision de 2010, s'est basée sur une interprétation plutôt étroite des surfaces comptabilisables.

Dans sa Stratégie Biodiversité Suisse (SBS) de 2012, le Conseil fédéral avait fixé pour deuxième objectif stratégique de « créer une infrastructure écologique », dans le cadre duquel il s'agissait notamment de répondre aux exigences du Plan stratégique de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et d'étendre les zones de protection. Selon le Plan stratégique de la CDB, il fallait que les aires placées sous protection constituent au moins 17 % du territoire national. Le Conseil fédéral avait défini les surfaces comptabilisables (surfaces consacrées à la biodiversité) à l'annexe 3 de la SBS.

Dans son contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité, le Conseil fédéral a suivi les lignes de la SBS. Il a ainsi défini que la Suisse devrait disposer d'au moins 17 % d'aires centrales à partir de 2030. Sur la base de l'annexe 3, il a estimé que le total des aires centrales s'élève actuellement à 13,4 %.

La décision de la CDB de 2022, qui comprend la cible de 30 % et une définition désormais plus précise des AMCE, appelle à une vérification et à une adaptation des surfaces comptabilisables. L'orientation stratégique de la SBS est maintenue : le deuxième objectif, celui de « créer une infrastructure écologique », reste valable, tout comme l'intention de respecter en principe les exigences du Plan stratégique de la CDB.

### Perspectives à l'horizon 2030

<i>Catégories de zones</i>	<i>Pourcentage de la surface « brut »</i>	<i>Pourcentage de la surface net, en sus des catégories de zones précédemment citées dans le tableau</i>	<i>Remarques</i>
Zones protégées : biotopes d'importance régionale et cantonale (LPN)	3,85	1,65	Augmentation dans le cadre de la mise en œuvre de la planification de l'infrastructure écologique (hypothèse + 1 %) et des zones Émeraude (cf. infra)
Zones protégées : réserves forestières (LFo)	3,15	0,99	Augmentation soutenue par la Politique forestière 2020 approuvée par le Conseil fédéral en 2011, selon laquelle au moins 10 % de la surface forestière doit être protégée d'ici à 2030
Zones protégées : districts francs et réserves d'oiseaux délimités par les cantons (LChP)	0,7	0,2	Estimation des données de surface. Hypothèse d'une augmentation soutenue par la révision de la LChP (éléments de financement relatifs à l'amélioration qualitative)
Zones protégées : zones cantonales (P-LFSP)	0,5	0,4	Estimation des données de surface. Hypothèse d'une nouvelle délimitation des zones sur la base du projet de révision de la LFSP dans le cadre du contre-projet indirect (éléments de financement)  Chevauchements éventuels avec d'autres types de zones (p. ex. zones alluviales)



AMCE : aires de biodiversité d'importance nationale (P-LPN)	0,5	0,5	Estimation des données de surface. Selon la proposition du Conseil national de septembre 2022. AMCE typique avec promotion intégrale de la biodiversité, association de protection et d'utilisation, gestion.
AMCE : corridors faunistiques d'importance suprarégionale (LChP)	1,5	1,5	Désignation fondée sur l'art. 11a LChP (nouveau depuis le 16.12.2022, révision de la LChP)
AMCE : espaces réservés aux eaux (LEaux)	0,5	0,4	Délimitation supplémentaire par les cantons  Estimation grossière des données de surface. Il n'existe pas de jeu de données à l'échelle suisse pour ces zones.  D'éventuels chevauchements partiels avec d'autres types de zones (notamment biotopes LPN et sites marécageux) ne sont pas pris en compte.
AMCE : revitalisation de tronçons de cours d'eau et de rives de lacs (LEaux) hors des types de zones déjà listés	0,03	0,03	Estimation grossière des données de surface (km de cours d'eau actuellement revitalisés et hypothèse de mise en œuvre jusqu'à 2030). Il n'existe pas encore de jeu de données à l'échelle suisse pour ces zones.
Zones protégées : zones appartenant au réseau Émeraude (Convention de Berne)	1,01	-0,65	Hypothèse d'une mise en œuvre complète, en particulier via les biotopes nationaux et les aires de biodiversité
Total		5,02	

*Bilan II* : grâce à la mise en œuvre de décisions politiques déjà prises (p. ex. les réserves forestières au sens de la Politique forestière 2020 ou les corridors faunistiques au sens de la révision de la LChP) – et en fonction des modalités du contre-projet indirect (aires de biodiversité, zones cantonales de protection des poissons) – ainsi qu'aux travaux de mise en œuvre en cours (planification cantonale et mise en œuvre de l'infrastructure écologique), la Suisse pourrait atteindre un total de 28 % à l'horizon 2030.

## 5 Intégration des cantons à la planification de l'infrastructure écologique (art. 18<sup>bis</sup>, al. 1, P-LPN)

*L'administration est priée de remettre à la commission un rapport indiquant de quelle manière les cantons seraient concrètement impliqués à la planification prévue, à l'art. 18<sup>bis</sup>, al. 4, P-LPN, au sens de l'art. 13 LAT (et de l'art. 14 OAT) pour l'infrastructure écologique. Ce document montrera également si et comment la participation des cantons permettrait de tenir compte du principe de l'art. 18<sup>bis</sup>, al. 1, P-LPN, selon lequel la garantie de l'infrastructure écologique constitue une tâche commune de la Confédération et des cantons. Selon le message relatif au contre-projet indirect, les conceptions sont au cœur de la planification en vertu de l'art. 13 LAT. Dans les conceptions au sens de l'art. 13 LAT, la Confédération a la possibilité de fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour les aspects territoriaux de l'infrastructure écologique. Comme la plupart des surfaces protégées ont déjà été délimitées spatia-*

*lement au moment de leur mise sous protection par les cantons, les conceptions mettent essentiellement l'accent sur les aspects liés à la mise en réseau ainsi que sur le mandat donné aux cantons de planifier les aires centrales supplémentaires nécessaires. (FF 2022 737, 38/50).*

Réaliser la planification conformément à l'art. 13 LAT requiert une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons (art. 13, al. 2, LAT). Cette collaboration est une tâche commune de la Confédération et des cantons, qui est réglementée en particulier par l'OAT, plus précisément aux art. 18 (collaboration), 19 (consultation des cantons et des communes) et 20 (conciliation). Ainsi, les cantons accompagneront la réalisation prévue (Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP ; représentation cantonale dans le groupe d'accompagnement à créer). Par ailleurs, les cantons sont en train d'élaborer, dans le cadre des conventions-programmes 2020-2024 dans le domaine de l'environnement, des bases cantonales concernant l'infrastructure écologique qui devraient être reprises dans la planification prévue.

Un processus typique dans l'élaboration d'une planification selon l'art. 13 LAT se présente comme suit.

- Planification du processus et définition des éléments essentiels par le DETEC.
- Sur la base d'un premier projet qui définit le but, les objectifs et des principes de planification élémentaires, d'autres services fédéraux concernés, les cantons (via la DTAP) et d'autres organisations importantes concernées sont intégrés à la planification (art. 18 LAT).
- Préconsultation informelle auprès des conférences cantonales impliquées, p. ex. COSAC (aménagistes cantonaux), CDPNP, COSAC (agriculture) et CIC.
- Après consultation de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire, une consultation est organisée auprès des cantons, avec participation de la population (art. 19 LAT).
- Les services de planification cantonaux obtiennent la possibilité de relever d'éventuelles contradictions qui subsisteraient encore avec la planification directrice cantonale (art. 20 LAT).
- L'instrument est adopté par le Conseil fédéral.

Les cantons sont tenus de tenir compte des termes des conceptions dans leur planification directrice et, le cas échéant, d'adapter leur plan directeur. Pour ce faire, l'acte révisant la LPN sera doté d'un nouvel art. 8c.

## **6 Normes contraignantes dans l'espace urbain – objectif 10 % ?**

Le droit fédéral prévoit une végétalisation des espaces urbains aussi bien dans le droit relatif à la planification (en particulier les principes régissant l'aménagement selon l'art. 3 et l'urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti selon l'art. 8a LAT) que dans la législation environnementale (en particulier la compensation écologique selon l'art. 18b, al. 2, LPN). Concernant la compensation écologique, la LPN ne précise cependant pas quand, dans quelle mesure et par quels instruments juridiques les cantons doivent procéder (Keller, Peter M. 2016 : Das heutige Naturschutzrecht – Systematik und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, in : *Umweltrecht in der Praxis*, Vereinigung für Umweltrecht (VUR), 2/2016, p. 155-175). C'est pourquoi le projet mis en consultation précisait également les modalités de la compensation écologique dans l'espace urbain (complément à l'art. 18b, al. 2, LPN).

Cette adaptation était sujette à controverse lors de la consultation. En effet, la plupart des cantons et la DTAP sont d'avis que le problème n'est pas le manque de réglementation de la part de la Confédération. Les cantons et l'Union des villes suisses ont plutôt exigé un plus large soutien financier de la part de la Confédération afin que les cantons et les communes puissent aménager davantage de surfaces proches de l'état naturel dans l'espace urbain (FF 2022, message, p. 26). Cela devrait permettre de renforcer les efforts cantonaux et communaux. Par exemple, 23 villes ont déjà reçu le label « VilleVerte Suisse » ou entamé la procédure de certification et plus de 600 sites ont obtenu une distinction de la Fondation Nature & Économie pour leur proximité avec la nature.

Les espaces verts proches de l'état naturel dans l'espace urbain remplissent de nombreuses fonctions précieuses pour l'être humain et la nature (p. ex. atténuation des fortes chaleurs, rétention des

eaux de surface, bien-être et santé, qualité architecturale). Pour promouvoir efficacement et à long terme la biodiversité dans l'espace urbain, il faut des surfaces de qualité proches de l'état naturel, bien reliées entre elles et de taille suffisante. Les bases ci-après servent de référence.

- Une étude du Forum Biodiversité (Guntern *et al.* 2013) portant sur le besoin en surface pour conserver la biodiversité et les services écosystémiques conclut qu'il faut, pour chaque kilomètre carré en milieu urbain, une proportion de 18 % de surfaces aménagées de façon à favoriser la biodiversité.
- La stratégie sur la biodiversité de la ville de Berne (Biodiversitätskonzept, Stadt Bern, 2012) a fixé comme objectif que 17 % des surfaces urbaines (sans les surfaces forestières ni les zones agricoles) doivent être des surfaces de grande qualité, proches de l'état naturel et adéquatement mises en réseau sur le plan écologique. Par la suite, dans sa stratégie de développement urbain (Stadtentwicklungskonzept, Stadt Bern, 2017), la ville a fait grimper cette proportion à 18 %.
- Le plan directeur de la ville de Zurich a fixé une valeur cible de 15 % de surfaces écologiquement précieuses pour les zones urbaines (Stadt Zürich, 2017). Ce chiffre a été inscrit au plan directeur communal en 2021 (Stadt Zürich 2021).
- Dans sa stratégie sur la biodiversité, la ville de Saint-Gall exige une proportion minimale de 20 % de surfaces écologiquement précieuses pour les nouvelles constructions et les transformations de parcs, de zones autour des écoles et de zones autour des immeubles de la ville ainsi que de 10 % pour les installations sportives.
- Dans son Plan stratégique de végétalisation 2030, la ville de Genève s'est fixé pour objectifs notamment de végétaliser 25 % des toitures existantes sur le territoire communal et d'augmenter le taux de la couverture arborée du canton à 25 %.

Selon la LPN, la compensation écologique doit être réalisée à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des localités. Il est tentant ici faire la comparaison avec les dispositions en vigueur dans l'agriculture. Contrairement à ce qu'on connaît pour l'espace urbain, le mandat pour l'agriculture a été concrétisé sur le plan juridique. La loi prévoit en particulier que les paiements directs ne sont octroyés qu'à condition que les prestations écologiques requises soient fournies (art. 70a, al. 1, let. b, LAgr). Celles-ci exigent, entre autres, une part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité (art. 70a, al. 2, let. c, LAgr). Les paiements directs comprennent ainsi les contributions à la biodiversité. Par conséquent, 19 % des surfaces agricoles utiles sont aujourd'hui des surfaces de promotion de la biodiversité. Par analogie, on pourrait envisager d'introduire dans la LPN une « proportion adéquate » pour l'espace urbain, en complétant par des dispositions d'exécution et des normes de qualité au niveau de l'ordonnance.



Annexe 1 : supplément PDF, vue d'ensemble des zones de protection sous forme de carte

Annexe 2 : tableau synoptique des zones par canton (page suivante)



Annexe 2 :

Tableau synoptique des proportions de surfaces par canton. Les indications sont basées sur des données collectées à l'échelon national. Il manque les géodonnées concernant les zones cantonales et communales (biotopes au sens de l'art. 18 LPN, zones tampons autour des biotopes et districts francs et réserves d'oiseaux au sens de la LChP). Le tableau comporte également des zones désignées dans le cadre de la mise en œuvre de conventions internationales, mais dont la mise en œuvre n'a pas encore été réalisée avec des instruments relevant du droit national ou cantonal (zones appartenant au réseau Émeraude).

Gebiete	AG	AR	AI	BL	BS	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SH	SZ	SO	SG	TG	TI	UR	VS	VD	ZG	ZH
Schweizerischer Nationalpark NPG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kernzone Naturerlebnispärke NHG Art.23h	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.14	-	0.26
Biotope von nationaler Bedeutung NHG Art. 23a u. 18a	1.98	0.63	1.59	1.38	0.81	2.75	2.24	8.31	1.06	2.69	2.02	2.24	1.78	2.05	5.47	1.43	3.92	1.93	1.55	1.58	1.42	2.46	1.91	2.19	2.98	1.74
Biotope von regionaler und kantonaler Bedeutung NHG Art. 18b (keine Geodaten vorhanden)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Pufferzonen Biotope nationaler Bedeutung NHV Art.14 (keine Geodaten vorhanden)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung JSG Art. 11	0.34	-	-	-	-	0.46	0.54	10.79	-	-	-	0.34	0.38	-	-	0.46	0.08	0.57	0.50	0.45	0.32	-	0.37	2.51	-	0.99
Eidgenössische Jagdbanngelände JSG Art. 11	-	3.47	10.16	-	-	3.12	2.34	-	18.15	2.89	-	0.78	1.76	9.68	8.04	-	9.37	-	2.69	-	3.37	6.15	8.16	3.43	-	-
kantonale Jagdbanngelände und Vogelreservate JSG Art. 11 (keine Geodaten vorhanden)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Waldreservate WaG Art. 20	4.98	2.04	0.77	7.11	0.08	1.36	0.72	3.77	3.59	4.85	2.28	1.85	2.60	2.06	5.47	1.92	4.15	4.22	3.27	2.05	2.36	1.70	1.12	1.16	5.54	2.31
Biodiversitätsförderflächen Qualitätsstufe II LwG Art.73	3.15	2.13	2.21	3.96	1.47	2.00	1.06	-	1.32	1.71	3.50	2.41	0.03	2.88	1.52	3.96	4.11	3.31	2.07	0.91	0.57	0.99	1.12	0.05	4.39	2.88
Naturschutzgebiete Dritter	0.06	0.01	0.02	0.05	0.16	0.02	0.00	-	0.00	0.01	0.03	0.07	0.18	0.01	0.04	0.16	0.13	0.03	0.36	0.17	0.03	0.00	-	-	0.07	0.04
Schutzgebiete von internationaler Bedeutung (Smaragdgebiete)	2.30	-	-	-	-	2.84	0.51	9.29	-	1.24	2.85	2.67	0.46	3.53	1.60	0.16	-	0.87	0.26	-	3.84	0.93	0.39	1.72	1.23	1.36

