



PRISE DE POSITION DU GROUPE SPÉCIALISÉ

Pérenniser l'infrastructure écologique

Version mars 2021

1. Situation de départ et objectif de la prise de position

Dans sa définition de l'infrastructure écologique IE (adoptée le 6 novembre 2018, voir www.oekologische-infrastruktur.ch) et les notes explicatives qui l'accompagnent (adoptées le 14 janvier 2019), le groupe spécialisé a indiqué qu'il considère comme impératif une sauvegarde contraignante et à long terme de l'IE avec des instruments d'aménagement du territoire: *« Elle [l'IE] est intégrée dans les instruments d'aménagement du territoire et en est un élément contraignant. Tous les acteurs des politiques sectorielles participent à sa mise en œuvre qui débute dès à présent. [...] L'aménagement du territoire joue un rôle clé dans la mise en œuvre de l'infrastructure écologique. Les instruments de planification contraignants pour les autorités et propriétaires fonciers sont appliqués pour la mise en place et l'entretien de l'infrastructure écologique. »*

L'entretien des éléments de l'infrastructure écologique doit être assuré à long terme. Ceci signifie que dans le cas des aires centrales, c'est une protection juridique contraignante pour les propriétaires fonciers qui garantit une utilisation, respectivement un entretien, conforme aux objectifs ; les aires de mise en réseau doivent au minimum figurer dans le plan directeur et leur entretien doit être assuré par des contrats de longue durée. »

Selon la Stratégie Biodiversité Suisse adoptée par le Conseil fédéral, *« Toujours dans le cadre de l'élaboration du plan d'action, on examinera dans quelle mesure il est possible de recourir à un plan sectoriel ou à une conception selon l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire pour définir les aires protégées et les aires de mise en réseau qui constituent l'infrastructure écologique, en vertu de la compétence que l'art. 78, al. 4, Cst. accorde à la Confédération et en collaboration avec les cantons. Cet instrument pourrait faciliter la coordination des activités ayant une incidence spatiale. Il pourrait servir de référence pour résoudre les conflits d'objectifs et tirer profit des synergies avec les tâches qui relèvent des politiques sectorielles de la Confédération ayant une incidence spatiale (en particulier s'agissant de la coordination avec les autres plans sectoriels concernés) en vue de maintenir et développer la biodiversité. Il serait en outre utile pour s'assurer que les biotopes d'importance nationale sont suffisamment bien mis en réseau. »*

Avec cette prise de position, le groupe spécialisé souhaite apporter une contribution à l'examen des instruments d'aménagement du territoire adaptés à l'IE, comme l'exige la Stratégie Biodiversité.

Cette prise de position montre quels instruments et quelle procédure le groupe spécialisé considère comme appropriés pour assurer la sauvegarde à long terme des diverses surfaces de l'IE. Une sauvegarde contraignante est une condition préalable au bon fonctionnement de l'infrastructure écologique.

2. Définition du problème

Sur la base du « Manuel sur les conventions-programmes 2020-24 dans le domaine de l'environnement » publié par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), ce dernier a obligé les cantons à élaborer un concept cantonal global pour la promotion des espèces et des habitats et la planification de la mise en réseau dans le cadre de l'objectif 1 de la convention-programme Nature convenue fin 2019. Cela inclut également la planification cantonale de l'infrastructure écologique. Selon le mandat de planification de l'OFEV, les cantons doivent réaliser la planification technique de l'IE d'ici à la fin 2024, et l'ancrage politique et spatial de cette planification doit être abordé à partir de 2025.

De l'avis du groupe spécialisé, ce calendrier est très critiquable. Une planification efficace et contraignante dans les cantons nécessite l'existence d'une planification globale à l'échelle nationale. Celle-ci n'est pas encore disponible. Sans planification nationale, il manque aux services cantonaux le soutien de la Confédération et donc un moyen important de faire entendre les préoccupations relatives à la biodiversité aux autres forces politiques cantonales. Sans spécifications des besoins en termes d'aménagement du territoire de la part de la Confédération, l'ancrage de l'IE dans les cantons est totalement à la merci des discussions politiques cantonales, et d'autres secteurs, tels que les transports ou les surfaces d'assolement, ont plus de poids car ils peuvent s'appuyer sur des concepts/plans spécifiques de la Confédération. En outre, il existe un risque que sans lignes directrices fédérales, les plans cantonaux individuels ne soient pas suffisamment harmonisés entre eux, et qu'il n'en résulte pas une base scientifiquement fondée et bien coordonnée pour l'infrastructures écologique.

Le développement d'instruments de planification contraignants au niveau fédéral doit donc être abordé le plus rapidement possible. Les bases de ces instruments de planification sont les données scientifiques de l'état ACTUEL (sécurisé et encore à sécuriser), de l'état CIBLE et de la mise en réseau, qui ont été développées par les centres de données et d'autres institutions. Les résultats sont à la disposition de l'OFEV. Il ne serait pas opportun de commencer l'ancrage politique et l'aménagement du territoire de la planification de l'IE dans les cantons avant que la Confédération n'ait doté les instruments d'aménagement du territoire de niveau supérieur de spécifications contraignantes.

3. Procédure appropriée du point de vue du groupe spécialisé

3.1 Sauvegarde contraignante des aires centrales (état actuel)

Les aires centrales constituent l'épine dorsale de l'infrastructure écologique. Il s'agit de surfaces clairement définies sur le plan spatial et juridique qui sont importantes pour les espèces et/ou les habitats prioritaires. Elles fournissent aux espèces prioritaires une qualité d'habitat particulièrement élevée et sont d'une grande importance en tant que centres de reproduction, de développement et de dispersion (populations sources).

Une partie importante des aires centrales existantes est inscrite dans les inventaires fédéraux (voir LPN et ordonnances correspondantes) et est donc légalement protégée. Cependant, la qualité de nombreuses surfaces est en déclin, comme l'a montré le suivi des effets de la protection des biotopes en Suisse (WBS) à fin 2019. Ces objets doivent être restaurés pour au moins atteindre le même état qu'au moment de leur inventarisation. Les ressources financières et humaines nécessaires doivent être affectées à ces régénérations et à l'entretien adéquat.

Cependant, les projets pilotes sur l'IE dans les parcs réalisés en 2016-2017 ont montré que diverses surfaces existantes dignes de protection ne font pas partie des inventaires fédéraux et sont en partie situées sur des surfaces dont l'utilisation ne répond pas (ou plus) aux besoins des espèces cibles. Selon la loi et la jurisprudence, ces surfaces de valeur qui n'ont pas encore été incluses dans les inventaires méritent tout autant d'être protégées, respectivement sont déjà protégées dans le cadre de la LPN. L'analyse de l'état actuel de l'IE mandatée par l'OFEV à Infospecies permettra d'identifier systématiquement, à l'aide des données sur les espèces, les lacunes dans la protection et la gestion appropriée des surfaces importantes pour la biodiversité. Ces surfaces doivent être sécurisées à long terme en plus des objets d'inventaire existants.

Proposition :

Le groupe spécialisé Infrastructure écologique considère qu'un nouvel inventaire fédéral est l'instrument le plus approprié pour sécuriser des zones dignes de protection non encore sécurisées, en tant qu'aires centrales supplémentaires pour l'infrastructure écologique.

Justification : Les aires centrales existantes de grande valeur ne peuvent pas être simplement déplacées, par exemple en raison de pesées d'intérêts - leur emplacement est fixe. Les aires centrales doivent être protégées là où elles se situent. L'instrument des inventaires fédéraux est le meilleur instrument existant pour cela.

Actions requises :

- Recensement systématique des surfaces existantes qui sont nécessaires comme aires centrales en plus des objets des inventaires fédéraux (selon des critères uniformes), y compris l'inclusion de zones tampons suffisantes
- Intégration des surfaces supplémentaires nécessaires dans un nouvel inventaire fédéral
- La forme appropriée doit être trouvée pour ce nouvel inventaire fédéral. Il existe des bases pour les sites émeraudes qui seraient également conformes à la Convention de Berne. Aujourd'hui déjà, il existe différents niveaux de protection dans les dispositions relatives aux marais, zones alluviales ou encore prairies et pâturages secs.
- Identification et mise à disposition des ressources nécessaires pour assurer la qualité des aires centrales.

3.2 Sauvegarde contraignante des aires centrales supplémentaires requises (état cible)

Il a été démontré à plusieurs reprises que de nombreux objets figurant dans les inventaires fédéraux ont une surface trop petite pour que les populations d'espèces menacées qui y sont présentes puissent continuer à exister. La surface résiduelle des aires centrales présente en Suisse aujourd'hui est bien inférieure à la valeur minimale de 17 % de la surface territoriale de l'objectif n° 11 d'Aichi, soutenu au niveau international (comme objectif intermédiaire à atteindre d'ici fin 2020). L'état actuel des surfaces existantes est le résultat de décennies de diminution des surfaces dignes de protection et ne correspond pas à ce qui est réellement nécessaire pour sauvegarder les espèces et les habitats en Suisse. Après des années de perte d'habitats menacés, il est urgent de renverser la tendance.

Pour une infrastructure écologique fonctionnelle, il est impératif d'agrandir la surface des aires centrales (état cible). Ce dernier se fonde sur les exigences de la sauvegarde à long terme des habitats et des espèces ou guildes qui en dépendent, telles qu'elles sont recensées dans l'étude de l'état cible des centres de données. Le résultat de ces vastes études est une information sur les surfaces supplémentaires nécessaires par guildes. Ces valeurs servent de base aux cantons pour désigner les aires centrales supplémentaires nécessaires pour les différents habitats.

Proposition :

Le groupe spécialisé Infrastructure écologique considère qu'un concept fédéral conforme à l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), suivi par les plans d'aménagement cantonaux, sont les instruments les plus appropriés pour atteindre l'état cible requis pour une IE fonctionnelle.

Avec ce **concept**, la Confédération précise - par analogie avec le Plan sectoriel des surfaces d'assolement, qui est en fait un concept – la quantité minimum de surface qui doit d'être protégée en Suisse afin de sauvegarder les espèces et les habitats (état CIBLE minimal).

Le concept, qui intègre les objectifs de l'étude des centres de données, donne aux cantons la marge de manœuvre nécessaire pour créer les nouvelles surfaces par guildes/type d'habitat attendues par la Confédération, là où cela correspond aux conditions locales.

Justification : Selon le groupe spécialisé, l'ancrage de l'infrastructure écologique dans les plans directeurs cantonaux est une condition préalable pour atteindre l'état CIBLE de l'infrastructure écologique ainsi que sa pérennisation. Selon la chaîne d'action définie par EspaceSuisse (VLP-ASPAN) conformément à la conception de la planification de la LAT (voir encadré), la Confédération doit d'abord fournir les instruments de planification supérieurs sous forme de concept ou de plan sectoriel. Ces exigences fédérales en matière de planification sont également la base pour l'adaptation correspondante du «guide de la planification directrice» (directives selon art. 8 OAT). C'est la seule façon de garantir que la prise en compte de l'infrastructure écologique dans les plans directeurs cantonaux soit efficace et suive une certaine uniformité.

3.3 Protection contraignante de la mise en réseau (RESEAU)

L'importance de la mise en réseau des aires centrales est reconnue. Des idées sur la manière de procéder sont déjà disponibles. Toutefois, d'autres informations de base sont nécessaires de toute urgence. La mise en réseau peut se faire par l'intermédiaire de grands corridors nationaux, d'axes de connectivité cantonaux et de mise en réseau communale, qui relie directement les habitats et les populations.

Pour une infrastructure écologique fonctionnelle, il est urgent de créer des aires de mise en réseau supplémentaires (RESEAU). Les aires de mise en réseau sont des surfaces et des espaces clairement définis qui relient les aires centrales et assurent la perméabilité du paysage pour les espèces animales et végétales et les champignons. En tant que zones de dispersion,

biotopes-relais et corridors, ils rendent possible la mobilité quotidienne, les migrations saisonnières, la dispersion des espèces cibles d'une aire centrale à une autre et la colonisation de nouvelles surfaces et régions (p. ex. dans le cadre du changement climatique). En outre, les aires de mise en réseau fournissent aux espèces cibles de l'infrastructure écologique une offre supplémentaire en nourriture.

Proposition :

Le groupe spécialisé Infrastructure écologique considère qu'un plan sectoriel fédéral au sens de l'art. 13 LAT et les plans directeurs cantonaux sont les instruments les plus appropriés pour obtenir la mise en réseau nécessaire au fonctionnement de l'infrastructure écologique.

Avec le **plan sectoriel**, la Confédération précise quels axes de mise en réseau sont nécessaires en Suisse pour sauvegarder ses espèces et ses habitats. Il existe une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre de ces axes de mise en réseau. Les plans sectoriels fédéraux sont toujours le résultat de processus de négociation entre les différentes demandes concernant l'espace. Si un tel processus de négociation n'est pas possible pour les aires existantes dignes de protection qui doivent encore être sauvegardées, puisqu'elles sont liées à un endroit précis, cette possibilité existe pour la mise en réseau.

Justification : Selon le groupe spécialisé, l'ancrage de l'infrastructure écologique dans les plans directeurs cantonaux est une condition préalable pour atteindre la mise en réseau des aires centrales dans le cadre de l'infrastructure écologique ainsi que leur pérennisation. Selon la chaîne d'action définie par EspaceSuisse (VLP-ASPAN) conformément à la conception de la planification de la LAT (voir encadré), la Confédération doit d'abord fournir l'instrument de planification supérieur sous forme de plan sectoriel. Ces exigences fédérales en matière de planification sont également la base pour l'adaptation correspondante du «guide de la planification directrice» (directives selon l'art. 8 OAT). C'est la seule façon de garantir que la prise en compte de la mise en réseau dans le cadre de l'infrastructure écologique dans les plans directeurs cantonaux soit efficace et suive une certaine uniformité. Cela est surtout nécessaire pour la mise en réseau intercantonale urgemment requise.

Les bases pour la mise en réseau seront probablement les dernières à être disponibles après état ACTUEL et état CIBLE. Le plan sectoriel sera donc aussi temporellement le troisième instrument de la série inventaire (état ACTUEL) - concept (état CIBLE) - plan sectoriel (RÉSEAU). Ainsi, la mise en réseau pourra s'appuyer sur les nouvelles surfaces de l'état ACTUEL et de l'état CIBLE. Le plan sectoriel est également un instrument qui prend normalement de nombreuses années pour voir le jour.

Les instruments de l'aménagement du territoire

L'importance des instruments d'aménagement du territoire selon la LAT pour le développement d'une IE fonctionnelle peut être déduite des recommandations d'EspaceSuisse (VLP-ASPAN) :
« *Les projets exerçant des effets considérables sur le régime d'affectation, l'équipement et l'environnement, mais aussi les ouvrages politiquement controversés, ne peuvent s'implanter dans le territoire de façon durable et conforme aux exigences démocratiques, que s'ils sont dûment traités, selon la systématique pyramidale de la planification, dans le cadre des plans sectoriels, directeurs et d'affectation. [...] Cela correspond à la conception de la planification qui soutient la LAT, selon laquelle l'établissement des plans sectoriels, directeurs et d'affectation et les procédures subséquentes d'autorisation de construire forment une chaîne.* »
(VLP-ASPAN 2014 : LES PLANS SECTORIELS DE LA CONFÉDÉRATION – DES INSTRUMENTS SOUS-ESTIMÉS ; DANS TERRITOIRE & ENVIRONNEMENT 2/2014; 21PP.)

Les concepts selon l'art. 13 LAT montrent comment la Confédération coordonne ses objectifs et ses activités en vue de remplir les tâches qui ont un impact significatif sur l'espace et l'environnement. Le concept est appliqué lorsqu'il est nécessaire de définir des objectifs et des mesures inter-compétences et intersectorielles. Exemple : dans la promotion du sport, la Confédération et les cantons ont des compétences égales (art. 68 al. 1 Cst.). Pour cette raison, un concept a été adopté pour la construction d'installations sportives nationales.

Un plan sectoriel se compose d'une partie conceptuelle (partie programme) et d'une partie mise en œuvre. La partie mise en œuvre avec les fiches d'objet, qui contiennent des spécifications spatiales, est la plus contraignante. A cet égard, le plan sectoriel va plus loin que le concept. Les plans sectoriels sont l'instrument de planification le plus important pour la Confédération afin de coordonner ses activités ayant une incidence sur l'espace et de les harmoniser avec les efforts des cantons. Dans les plans sectoriels, la Confédération doit indiquer les priorités qu'elle fixe dans l'accomplissement de ses tâches ayant une incidence sur l'espace et comment et par quels moyens elle met en œuvre ces tâches. Une fois adopté par le Conseil fédéral, le plan sectoriel devient contraignant pour les autorités de tous les niveaux (Confédération, cantons, communes) qui sont actives dans l'aménagement du territoire. Exemples : Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE), Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail SIS.

(Source : Les plans sectoriels de la Confédération – des instruments sous-estimés.

EspaceSuisse dans Territoire&Environnement 2/2014

www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/te_14_02-web_0.pdf)