



*Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften SANW
Académie suisse des sciences naturelles ASSN
Accademia svizzera di scienze naturali
Academia svizra da ciencias naturalas
Swiss Academy of Sciences*

Office fédéral de l'environnement, des
forêts et du paysage

3003 Berne

Berne, le 14 janvier 2003

TRADUCTION

Parcs naturels et parcs paysage d'importance nationale

Procédure de consultation de la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

L'Académie suisse des sciences naturelles (ASSN) est une institution reconnue en matière d'encouragement de la recherche. A ce titre, elle s'engage depuis longtemps pour la recherche dans les zones protégées. En 1914, des scientifiques associés à l'ASSN ont participé de façon substantielle à la fondation du Parc national suisse. Avec la commission de recherche du Parc national suisse, l'ASSN porte depuis 1915 une responsabilité concrète, reconnue à l'échelon national, dans cette zone protégée unique en son genre. La révision partielle de la loi sur la protection de la nature et du paysage nous concernant donc directement, nous vous soumettons volontiers notre prise de position.

L'ASSN salue l'élaboration d'une base légale relative aux grandes zones protégées et à la responsabilité y afférente de la Confédération. La révision partielle complète les dispositions existantes de protection de la nature et du paysage, en ce sens qu'elle ne considère pas des objectifs de protection isolés, mais la protection et l'utilisation adéquate de toute la contrée.

Du point de vue de l'ASSN, le texte de loi présenté et les explications y relatives laissent ouvertes des questions essentielles ou prévoient des solutions qu'il faudrait sérieusement réexaminer.

Le principal souci de l'ASSN, découlant de sa mission d'encouragement de la recherche, est d'ancrer de façon judicieuse la recherche dans les zones protégées. En s'appuyant sur le rapport «La recherche dans les grandes zones protégées» (Bernhard Nievergelt, 2002), l'ASSN a publié une prise de position et constaté avec satisfaction que des aspects importants de ce document ont été repris dans le projet de loi.

Avant de répondre aux questions (1 – 7) posées dans votre lettre d'accompagnement, nous nous permettons quelques remarques fondamentales sur le texte de loi présenté.

A. Aspects fondamentaux: définition du but

Dans son état actuel, la révision de la loi ne définit pas clairement la philosophie et les objectifs d'encouragement. En principe, les parcs doivent contribuer à la concrétisation de l'article 73 Cst. (durabilité) et les buts de la nouvelle politique être fixés en conséquence. En outre, la Suisse a signé plusieurs conventions internationales (entre autres la convention sur la biodiversité) qui ne peuvent, en partie, être satisfaites qu'en délimitant, conservant et finançant de grandes zones protégées.

Nous regrettons que le projet ne comprenne pas la conservation de la diversité naturelle comme objectif: en effet, aucun des trois types de grandes zones protégées ne vise directement la protection de la nature et du paysage. Les parcs nationaux et les parcs paysage apparaissent comme instruments du développement régional, le parc naturel sert à l'éducation à l'environnement et aux loisirs de proximité. Il n'est donc pas étonnant qu'aucun effet sur la diversité naturelle ne soit attendu au point 3 *Conséquences* du rapport explicatif. Il n'y est question que de conséquences financières, régionales et pour l'emploi, des échéances légales et de la relation avec le droit international. Qu'aucun effet sur la diversité naturelle et culturelle ne soit mentionné renforce notre sentiment que ce but important des grandes zones protégées a été négligé dans le projet de loi.

A notre avis, les parcs naturels et les parcs paysage d'importance nationale doivent remplir deux buts essentiels:

- a) Ce sont des zones dans lesquelles le plus grand nombre possible des buts mentionnés à l'article 1 LPN est réalisé.

La révision part d'une philosophie sectorielle de protection et d'encouragement, telle qu'elle était d'usage au 20^e siècle: les parcs constituent des petites oasis de nature et paysage de haute qualité, dans lesquelles on poursuit des objectifs de protection et de conservation spécifiques. La création de nouvelles grandes zones protégées offre toutefois la possibilité de poursuivre différents objectifs de protection dans une même zone, également des objectifs qui présupposent des utilisations par l'être humain. Il convient de saisir cette chance!

- b) Ils font partie de régions modèles pour le développement durable.

Dans la perspective du développement durable, il devrait s'agir, au 21^e siècle, d'intégrer des écosystèmes, aussi intacts que possible du point de vue nature et culture, dans une stratégie de développement régional. Il faudrait pour cela coordonner et engager de façon ciblée les moyens financiers de la Confédération dans de futures zones protégées (subventions et paiements directs aujourd'hui, prestations convenues liées à une subvention globale demain). Cela présuppose que, dans les accords de prestations avec les cantons, des moyens financiers d'autres offices fédéraux (OFAG, Seco etc.) puissent également être inclus, ou qu'il soit possible de coordonner le financement au niveau fédéral. Pour l'heure, le Seco encourage p. ex. diverses initiatives régionales de zones protégées selon ses propres critères. On ne sait pas au juste si ces concepts de protection seront reconnus ultérieurement par l'OFEP sur la base de la LPN. En bref: la loi doit créer les conditions d'une politique d'encouragement en coordination avec d'autres offices fédéraux (mot clé: réorganisation de la politique régionale).

Le projet de loi doit donc être complété par un article définissant le but ou alors l'article définissant le but dans l'actuelle loi sur la protection de la nature et du paysage doit être élargi.

Adaptations à effectuer:

Dans la première variante, la philosophie et les objectifs d'encouragement exigés précèdent l'art. 23 e. Le projet pourrait être complété comme suit:

Nouvel article (précédant l'art. 23 e): But

1 Les parcs naturels et les parcs paysage d'importance nationale servent à la protection intégrale de la nature et du paysage et remplissent le plus grand nombre possible des buts mentionnés à l'art. 1

2 Ils font partie des mesures (variante: partie de la stratégie) visant au développement durable dans les régions concernées.

En s'inspirant de la loi sur le Parc national, on pourrait ajouter encore le complément suivant:

3 Ils sont accessibles à tous dans la mesure où les objectifs de protection le permettent.

4 Ils servent en permanence à la recherche scientifique.

Ou alors l'article définissant le but de la LPN (art. 1) est complété.

B Réponse aux questions posées

1 Le volontariat

L'approche bottom-up, qui a été choisie, a d'un côté l'avantage que les parcs naturels et les parcs paysage sont d'emblée l'affaire de la population. Mais d'un autre côté, elle présente le risque que le classement des zones dans la catégorie de protection idoine n'ait cours que là où cela peut être réalisé sans problème et où la population espère en tirer un profit économique. Il existe donc un danger qu'on ne protège plus des milieux vitaux spécifiques, comme p. ex. les zones alluviales du Plateau, qui ne peuvent être conservées que par une protection de la dynamique naturelle, ou de remarquables paysages ruraux dans des régions de montagne, dont l'exploitation n'est plus rentable comme ils devraient l'être. Il s'ensuit la menace d'une attribution restreinte des catégories de parc.

Pour l'essentiel, nous soutenons le principe du volontariat. Le projet de révision contient en premier lieu des prescriptions procédurales et exige que les régions, en collaboration avec leur canton respectif, prennent l'initiative de créer des parcs. Des initiatives régionales (cantonales) présupposent cependant qu'on a défini quels critères doivent être remplis ou les conditions auxquelles les initiateurs s'engagent. La révision partielle définit comme étant d'«importance nationale» des «territoires de haute valeur naturelle et paysagère». Or on ne trouve de critères univoques sur ce qu'il faut entendre par haute valeur ni dans le texte de loi ni dans les explications qui s'y rapportent.

Nous sommes d'avis qu'une approche bottom-up ne suffit pas à elle seule. **Il faut en parallèle une stratégie nationale des grandes zones protégées qui tienne compte des données écologiques, économiques et sociales et du potentiel des régions et qui veille à une répartition judicieuse des catégories selon les régions et l'altitude. Cette stratégie doit permettre de juger objectivement chacune des initiatives.** Ce point de vue vaut également pour l'attribution des labels.

Une condition minimale pour cela serait d'énoncer des exigences telles que la mention obligatoire de plusieurs inventaires fédéraux (IFP, zones alluviales, marais, réseau émeraude, forêts protégées, etc.) ou de critères reconnus à l'échelle internationale, et encore d'avoir une vision quant aux types de régions qui devraient figurer obligatoirement ou en priorité dans un réseau suisse de grandes zones protégées ou dans un contexte européen.

Adaptations à effectuer:

Des exigences concernant la valeur naturelle et paysagère devraient être mentionnées (et précisées ultérieurement) à l'art. 23 I, al. a, p. ex. comme suit:

*a les exigences que doivent remplir les parcs naturels et les parcs paysage d'importance nationale, notamment sur **les valeurs naturelles et paysagères**, la taille du territoire, les*

exploitations admissibles, les mesures de protection et la garantie à long terme de la protection;

2 Types de parcs

2a La situation spécifique du Parc national existant

En comparaison internationale le Parc national existant dispose aujourd'hui d'un statut de protection très élevé et d'une base légale correspondante (loi sur le Parc national). Cette acquisition de la Suisse est unique en son genre et jouit d'une haute considération au niveau international. La présente révision de la loi met en question cette protection restrictive par la mise sur pied d'une nouvelle organisation responsable: la Commission fédérale du PNS, entièrement au service de la protection de la nature, ferait place à une nouvelle institution, dans laquelle des représentants du secteur public (des autorités) auraient la majorité. Qui connaît les démêlés touchant à la protection de la nature sait qu'on ne pourrait alors plus guère éviter à l'avenir des dérogations par exemple sur la chasse au Parc national, le développement du réseau de chemins pédestres, des aménagements des frontières du parc ou encore des services mobiles de restauration, p. ex. aux entrées. Il faut craindre en outre que la mise en œuvre de la nouvelle stratégie du Parc national ne conduise à un déclassement de la zone centrale. **La nouvelle loi présente un grand risque pour le Parc national existant et le processus exemplaire de protection qui y est pratiqué.** De tels risques ne doivent pas être pris dans le cas du Parc national. Son statut actuel de protection, y compris son actuelle organisation responsable, doit absolument être maintenu.

C'est pourquoi nous exigeons explicitement

- que dans la nouvelle loi, les catégories soient définies ou décrites de manière à ce que le Parc national existant puisse être reconnu dans sa forme actuelle et sur la base légale existante. Plusieurs possibilités s'offrent à cet effet:
 1. la définition de la catégorie parc national (art. 23f) est plus développée que dans le présent projet et mentionne explicitement des grandes réserves naturelles bénéficiant d'une protection rigoureuse (catégorie Ia selon l'UICN: strict nature reserve: protected area managed mainly for science). Cette solution est conciliable avec le «parc national» correspondant à la catégorie II de l'UICN, tel que le prévoit le projet de révision. Dans plus d'un pays, on trouve des parcs nationaux de catégories UICN I, II (et même IV) les uns à côté des autres. Le parc national actuel peut figurer dans les listes internationales comme «parc national – stricte réserve naturelle».
 - Ou:
 2. une catégorie supplémentaire est introduite, la «réserve naturelle intégrale» (catégorie Ia selon l'UICN), et l'actuel Parc national est mentionné, de même que sa base légale, dans les dispositions y relatives (art. supplémentaire 23x). Il serait ainsi possible à l'avenir de constituer d'autres espaces sauvages.
- que la Loi sur le Parc national et les institutions responsables qu'elle définit (Fondation «Parc national suisse», Commission fédérale de PNS), de même que les conventions y relatives, soient maintenues en vigueur. Il n'est pas compréhensible pourquoi il faudrait dissoudre une organisation qui a fait ses preuves et la remplacer par une autre, moins rigoureuse. Il convient en outre de relever que les institutions responsables actuelles ne sont pas contestées dans la région et qu'elles sont reconnues comme partenaires fiables.

Adaptations à effectuer:

- Supprimer le chapitre II (suppression du droit en vigueur jusqu'ici)
- Développer la catégorie «parc national» (art. 23f) ou introduire une nouvelle catégorie «réserve naturelle intégrale» (nouvel art. 23x). Choisir une formulation d'où il ressort que la loi sur le parc national (19 décembre 1980) a force de loi.

2b Types de parcs et leur définition (art. 23e-23h)

Dans le principe, il est raisonnable d'avoir plusieurs types de parcs.

La définition de la catégorie «parc naturel» nous paraît un peu recherchée et trop fixée sur le modèle du paysage naturel du Sihlwald. Dans sa forme actuelle, ce sont presque uniquement des zones de forêts ou de rivière proches des villes qui entrent en ligne de compte. La définition de cette catégorie devrait être élargie et comprendre la protection de paysages naturels particuliers et de taille plus restreinte. Des géotopes ou des réserves de forêt primitive pourraient tomber dans cette catégorie. Mais il est judicieux de faire intervenir également la situation (au voisinage d'espaces à forte densité de population) et la pédagogie axée sur le vécu.

Les critères pour le parc paysage ne sont pas clairs. Le rapport explicatif dit sous 1.2: «Les parcs paysage présentent des éléments de haute valeur naturelle et paysagère, comme par exemple des régions IFP, des sites marécageux (...) des monuments naturels et des monuments culturels de l'espace rural (**patrimoine industriel, voies de communication historiques etc.**)». Selon 2 (chapitre particulier), il faut entendre par parc paysage «des **paysages ouverts de l'espace rural, peu bâtis**, hors agglomérations et exempts de grosses infrastructures... ». D'éclaircissements sont ici nécessaires.

Par ailleurs, la reconnaissance d'un parc selon la classification suisse devrait permettre simultanément ou plus tard sa reconnaissance également au niveau international. A cet effet, les corrélations possibles entre les catégories proposées et celles reconnues au niveau international (UICN, UNESCO) devraient être mentionnées. En allant plus loin, on pourrait exiger ou stipuler qu'une zone donnée doive obtenir cette reconnaissance internationale dans un délai fixé si elle veut continuer de bénéficier d'un soutien financier. De cette manière, on pourrait éviter des solutions régionales à propos d'exigences internationales.

A l'inverse, il faudrait aussi aspirer à une reconnaissance nationale (par exemple comme «parc national» ou «parc paysage») de zones protégées reconnues à l'échelon international (Entlebuch réserve de la biosphère, Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn patrimoine mondial de l'UNESCO), comme cela est d'ailleurs exigé par l'UNESCO.

Adaptations à effectuer:

L'attribution à des catégories de l'UICN et de l'UNESCO pourrait être pratiquée comme suit:

Art. 23 f:

Nouvel alinéa: Un parc national remplit les exigences des catégories Ia, Ib, II ou IV de l'UICN ou d'une réserve de la biosphère de l'UNESCO.

Art. 23 g:

Nouvel alinéa: Un «parc paysage» remplit les exigences de la catégorie V de l'UICN, d'une réserve de la biosphère de l'UNESCO ou d'un site du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Aucune attribution à une catégorie ne peut être effectuée pour le «parc naturel» (art. 23 h).

3 Terminologie

Cela n'a pas beaucoup de sens que, pour créer des catégories de grandes zones protégées, la Suisse suive sa propre voie, alors que p. ex. l'UICN et l'UNESCO ont déjà fixé des

catégories reconnues et qu'une terminologie s'est établie dans les pays voisins. Il faut donc que la terminologie suisse s'aligne au moins sur les catégories existantes.

A notre avis, la nouvelle notion du «parc paysage» ne convient pas (surtout en français, italien et romanche) et celle de «parc naturel» porte à confusion, car utilisée dans un sens différent à l'étranger. Pour ces deux catégories, nous proposons de remplacer:

- le terme de parc paysage par celui de parc naturel
- le terme de parc naturel par celui de zone de nature protégée.

Adaptations à effectuer:

En fonction du status spécifique choisi pour le Parc national existant (voir point 2a.), deux variantes de catégories sont possibles :

Art. 23 e:

- a. parc national
- b. parc naturel
- c. zone de nature protégée

ou

- a. réserve naturelle intégrale
- b. parc national
- c. parc naturel
- d. zone de nature protégée

4 Label

La réglementation prévue au sujet du label «Parc» (art. 23 j) nous paraît judicieuse.

Toutefois, il faudrait examiner si une taxe devrait être prélevée lors de la remise du label par l'organisation responsable, par exemple pour financer des actions communes et les frais généraux. Ce qui a de la valeur peut aussi coûter quelque chose!

Cela pourrait être formulé p. ex. de la manière suivante dans la loi:

Art. 23 j, al. 3: *Le label Parc est attribué et remis pour une durée limitée et soumis à une taxe.*

5 Organisation responsable

Aucune condition spécifique n'est formulée dans la loi au sujet de l'organisation responsable et l'accompagnement par les autorités cantonales, mentionné dans la question, ne figure pas dans la loi.

En principe, une coresponsabilité (et un cofinancement) des cantons est souhaitable. Mais pour les parcs nationaux (et les réserves naturelles intégrales), la Confédération ne doit pas céder la compétence, c'est-à-dire la majorité dans l'organisation responsable, aux cantons et régions. Pour les autres catégories (parc paysage, parc naturel) en revanche, il est judicieux que la responsabilité soit aux mains des cantons.

A notre avis, il manque dans la loi un passage indiquant selon quels principes l'organisation responsable de grandes zones protégées doit être constituée et composée et qui la met en place. Vu qu'il s'agit de zones d'importance nationale bénéficiant d'un soutien de la Confédération, il faudrait assurer au moins la représentation de la Confédération par des personnes compétentes (services spécialisés, politiciennes ou politiciens fédéraux).

Il faudrait également qu'outre les autorités, des institutions reconnues (associations, organisations non gouvernementales, institutions (d'encouragement) de la recherche) soient représentées dans l'organisation responsable des parcs et y fassent valoir leur savoir-faire et leurs compétences.

Il est mentionné dans les explications que le secteur public devrait détenir, directement ou indirectement, la majorité dans l'organisation responsable. Lors de représentations officielles, les personnes déléguées sont souvent choisies en fonction de leur position institutionnelle, et non pas de leur savoir spécialisé. D'où le risque que l'organisation responsable soit lourde au plan institutionnel et peu sûre au niveau des compétences spécialisées. Ce danger peut être au moins atténué si la loi fixe des conditions adéquates pour la composition de l'organisation responsable.

Adaptations à effectuer:

Nouvel alinéa sous 23 I:

Le Conseil fédéral édicte des prescriptions portant sur:

...

e. la constitution de l'organisation responsable et ses compétences

6 Accords de prestations et subventions globales

Le modèle proposé semble adéquat. Des doutes sont néanmoins justifiés lorsque l'efficacité des mesures est évoquée comme critère pour l'ampleur des subventions. Il s'ensuit le risque que soient financées avant tout des mesures ayant un effet à court terme, et que le financement pour des projets à long terme tels que les mesures de régénération ou l'observation dans la durée, soit difficile à assurer.

Comme indiqué au point 1 (article définissant le but), la loi n'offre pas de points de repère pour coordonner les subventions globales (de l'OFEFP) destinées aux grandes zones protégées avec d'autres subventions fédérales (OFAG, Seco, OFEG, OFEN etc.). Vu que de futures grandes zones protégées incluent aussi des régions exploitées, une coordination réciproque entre les offices et services fédéraux est nécessaire, d'une part pour éviter des financements doubles ou contraires, et de l'autre pour engager les moyens de façon bien ciblée et efficace. Dans les prescriptions du Conseil fédéral (al. 23 I) devrait figurer aussi la coordination des contributions fédérales entre les offices fédéraux concernés (ayant une fonction dirigeante), p. ex. comme suit:

Art. 23 I

Le Conseil fédéral édicte des prescriptions portant sur:

...

b. la conclusion d'accords de prestations et l'attribution coordonnée des subventions globales par la Confédération ainsi que le contrôle de l'efficacité de leur utilisation

7 Remarques

7.1 Une gestion efficace des zones protégées, axée sur un succès à long terme, s'appuie sur la recherche et un accompagnement scientifique compétent

(voir prise de position de l'ASSN: points de vue 2 et 4)

La recherche est une condition essentielle à une gestion moderne des zones protégées et doit par conséquent être ancrée comme **critère de reconnaissance pour tous les types de zones protégées**. La situation actuelle (nationale et internationale) montre clairement

qu'il existe un besoin important de recherche et de monitoring dans tous les types de zones protégées. La recherche est, pour toutes les zones protégées, une condition essentielle de la planification des zones protégées, des contrôles de succès, de l'élaboration de mesures efficaces ainsi que d'une activité d'information toujours actuelle et en développement permanent.

C'est pourquoi il n'est pas concevable qu'on ne puisse faire de la recherche que dans le Parc national.

Il est surprenant que le projet de révision donne des directives sur l'objet de la recherche dans les parcs nationaux (art. 23 f, al. 3). Il revient aux institutions responsables et aux scientifiques d'élaborer ensemble un concept de recherche. Il faut dès le départ un accompagnement scientifique contraignant de la planification du parc et de son exploitation. Ceci présuppose par conséquent que la recherche soit ancrée sous une forme adéquate dans la structure d'organisation d'un parc.

L'expérience tirée du Parc national montre que l'identification des scientifiques avec le Parc national (la forme sans doute la plus avantageuse d'accompagnement scientifique) tient pour l'essentiel au statut ancré dans la loi. C'est ainsi qu'on a pris garde, dans la détermination de la commission de recherche, que celle-ci ne soit pas directement exposée aux pressions politiques fluctuantes ni à des influences locales dans l'exercice de la tâche qui lui est assignée; c'est pour cette raison qu'elle a été subordonnée à l'ASSN.

Adaptations à effectuer:

- Art. 23 f, al. 3: suppression de a. et b. Nouvelle formulation possible:

3 il est l'objet de recherches scientifiques à long terme.

- Pour les autres types de parcs (art. 23 g et h): Nouvel alinéa sur la recherche, p. ex.

4 il est l'objet de recherches scientifiques.

La recherche pourrait éventuellement être ancrée dans l'article proposé sur la définition du but (voir A: aspects fondamentaux).

7.2 La recherche sur les zones protégées doit être coordonnée à l'échelon national

(Voir prise de position de l'ASSN: points de vue 3, 4 et 5)

L'ASSN considère le développement et l'encouragement d'un **réseau scientifique des parcs naturels et des parcs paysage** comme une tâche essentielle de la Confédération. Une procédure coordonnée à l'échelon national dans la recherche sur les zones protégées s'impose parce qu'elle permet notamment

- a) de mieux étayer des résultats d'observations à long terme;
- b) d'utiliser des instruments (tels que les SIG) à moindre coût;
- c) de recourir au besoin de façon ciblée aux ressources en personnel limitées des hautes écoles et des établissements de recherche et
- d) de prendre en compte des intérêts nationaux (p. ex. l'observation et l'information sur l'environnement).

De plus, cela permet de promouvoir de façon cohérente la collaboration internationale entre les zones protégées et de la mettre en valeur de façon ciblée.

Adaptations à effectuer:

Mentionner l'organisation de la recherche (réseau scientifique des parcs naturels et des parcs paysage d'importance nationale) dans les prescriptions du Conseil fédéral à l'art. 23 I, al. d, p. ex. comme suit:

d. les exigences posées à la recherche scientifique dans et sur les parcs naturels et les parcs paysage d'importance nationale ainsi que leur soutien et leur organisations

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position.

Nous supposons que le présent texte de loi sera largement retravaillé ou complété et nous apprécierions beaucoup que le groupe de travail mis en place par l'OFEFP pour élaborer la révision partielle soit associé à ce processus. Nous sommes prêts à participer de la manière qui conviendra, en collaboration avec notre représentant dans ce groupe de travail, le professeur Daniel Cherix.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos meilleures salutations.

Académie suisse des sciences naturelles

Professeur Peter Baccini
président

Dr Ingrid Kissling-Näf
secrétaire générale