



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

**Mandat** Rudolf Vonlanthen / Roland Mesot / Yvan Hunziker /  
Patrice Longchamp / Denis Grandjean / Alfons Piller /  
Isabelle Portmann / Fritz Glauser / Markus Zosso / Gilberte Schär

2016-GC-28

### Utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis

#### I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 18 mars 2016, les dix cosignataires demandent au Conseil d'Etat qu'il utilise les ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis.

Les cosignataires demandent à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après : DIAF) qu'un montant de 668 000 francs provenant de la taxe de repeuplement perçue selon l'article 31 al. 3 de la loi sur la pêche du 15 mai 1979 durant la période 2002-2013 soit réparti à hauteur de 318 000 francs uniquement pour l'alevinage de sandres et de brochets dans les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir, pour 150 000 francs pour l'alevinage ciblé sur les parcours cantonaux ouverts à la pêche à permis, pour 200 000 francs pour des projets futurs, uniquement pour de la revitalisation ou renaturation sur les lacs de la Gruyère et de Schiffenen.

Les cosignataires demandent en outre l'exécution de l'alevinage (sandres et brochets) pour les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir, l'application de l'article 31 de la loi sur la pêche, l'application de l'article 43 al. 1 de la loi sur la pêche, la reprise de la gestion des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis par la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche (ci-après : FFSP) et la réalisation d'un audit du Service des forêts et de la faune (ci-après : SFF).

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

Avant de répondre aux différents points du mandat, le Conseil d'Etat souhaite donner un aperçu du contexte légal.

La loi cantonale du 15 mai 1979 sur la pêche indique que les prescriptions suivantes doivent être appliquées pour respecter la volonté du législateur par rapport au repeuplement des eaux :

*Art. 31 Aménagement piscicole, repeuplement*

<sup>1</sup> Le Service pourvoit au repeuplement des eaux sur lesquelles s'étend la régence de la pêche. A cet effet, il exploite ou fait exploiter des établissements et des installations de pisciculture.

<sup>2</sup> Pour des raisons scientifiques ou d'aménagement piscicole, notamment pour assurer le fonctionnement des piscicultures, le Service peut, dans le cadre de la législation fédérale, prendre des mesures ou accorder des autorisations dérogeant aux dispositions légales.

<sup>3</sup> 30 % au moins du produit des permis de pêche à la ligne sont affectés au repeuplement des eaux soumises à la régence.

Ces prescriptions sont complétées par l'article 8 du règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2013, 2014 et 2015, respectivement par l'article 7 du règlement triennal 2016-2018, à savoir : « La taxe de repeuplement sert au financement de repeuplements piscicoles, au suivi des populations piscicoles et d'améliorations des biotopes ». Cette prescription a déjà été introduite à la fin des années 1990.

Ce règlement est adapté tous les trois ans afin de tenir compte de l'évolution de la situation (état biologique et état des populations, évolution des modes de pêche, etc.).

Ainsi nous pouvons répondre comme suit aux questions posées par les cosignataires :

### ***1. Affectation d'un montant de 668 000 francs à différentes mesures***

La FFSP a souhaité connaître les montants consacrés à l'alevinage des lacs et des rivières de 2002 à 2013, soit sur une période de 12 ans. Le SFF a fourni les chiffres demandés.

La FFSP a analysé ces chiffres et a souhaité des renseignements complémentaires concernant la justification des montants. Tous les justificatifs de 2002 à 2013 ont été repris avec les membres du comité de la FFSP et il a été constaté une différence de 668 000 francs entre les montants perçus dans le cadre de l'article 31 al. 3 de la loi sur la pêche, soit 2 324 069 francs, et les dépenses liées au repeuplement et à la revitalisation des cours d'eau, soit 1 656 069 francs.

Cette différence provient d'une interprétation de l'article 31 al. 1 de la loi sur la pêche précitée. Ce montant a été utilisé par l'Etat pour couvrir les frais liés au repeuplement, à la revitalisation des cours d'eau sur lesquels s'étend la régie de la pêche et au suivi des populations piscicoles.

Le terme de repeuplement est utilisé à l'article 31 de la loi sur la pêche précitée. Il n'est pas défini de manière plus précise dans la législation fédérale et cantonale. Dans le domaine halieutique on distingue deux grands types de repeuplement :

#### *- Le repeuplement dit naturel*

Le repeuplement naturel d'un cours d'eau ou lac se fait par la reproduction naturelle dans le milieu et/ou par le biais d'immigration d'espèces piscicoles depuis l'aval, l'amont ou d'un affluent. Ce repeuplement est le plus durable. Le repeuplement naturel peut être soutenu par différentes mesures, notamment par la création de frayères (graviers, bois mort etc.) ou par la revitalisation du milieu. Ces mesures sont clairement favorisées par la législation fédérale (loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche, art. 1).

#### *- Le repeuplement artificiel*

Par cela on entend la réintroduction de poissons dans un milieu (rempoissonnement, alevinage). Elle peut se faire selon différentes méthodes. Les plus courantes sont :

- a) L'introduction d'espèces sauvages provenant d'un milieu semblable.
- b) L'introduction de poissons d'élevage provenant de géniteurs sauvages (pêche de pisciculture).
- c) L'introduction de poissons d'élevage provenant de géniteurs de pisciculture.

Plus le repeuplement est artificiel plus l'on est confronté à la problématique de non-adaptation des poissons au milieu récepteur, au phénomène de « pollution génétique » des populations résidentes, au phénomène de domestication.

A noter que les montants se rapportant à l'alinéa 3 de l'article 31 précité sont versés par les pêcheurs lorsqu'ils achètent leur permis de pêche annuel. L'Etat ne participe pas financièrement au repeuplement ; par contre, il met à disposition des compétences scientifiques et les ressources humaines pour repeupler les lacs et cours d'eau de notre canton.

Les sommes perçues sur les permis de pêche à la ligne ont été entièrement utilisées pour améliorer le biotope des rivières et des lacs fribourgeois sous plusieurs formes, soit pour de l'alevinage, de la revitalisation des cours d'eau ou des études halieutiques dans le but de favoriser la reproduction naturelle des poissons et, dès lors, la qualité biologique des cours d'eau. Ces dépenses ont permis de maintenir et parfois même d'améliorer le rendement de la pêche dans les lacs et les rivières du canton.

La FFSP conteste cependant cette situation et demande que les sommes perçues soient entièrement attribuées à l'alevinage des cours d'eau et en particulier à l'alevinage des lacs artificiels. Elle conteste notamment que les études et autres revitalisations soient financées par la taxe de repeuplement perçue sur la vente des permis de pêche à la ligne.

A la suite de diverses rencontres ainsi que d'échanges de courriers, la DIAF a proposé la solution suivante à la FFSP afin de résoudre le conflit portant sur le repeuplement (courrier du 16 octobre 2015, précisé le 2 février 2016) :

- 218 000 francs sont pris en compte pour les projets de revitalisation des cours d'eau durant ces 12 dernières années
- 150 000 francs sont pris en compte pour le travail réalisé par l'Etat pour l'alevinage durant cette même période
- 300 000 francs seront affectés à l'alevinage des lacs artificiels de Schiffenen et de La Gruyère durant une période de 20 ans.

Cela signifie que l'Etat aurait pris à sa charge environ 15 000 francs par an durant 20 ans pour aleviner ces deux lacs. Une convention aurait été établie avec la FFSP eu égard à ses besoins et conformément à la législation en vigueur.

Par courrier du 11 mars 2016, la FFSP a informé la DIAF que la proposition de résolution du différend financier avait été refusée à l'unanimité par l'assemblée des présidents cantonaux.

Dès lors, toutes les propositions faites par la DIAF sont devenues caduques.

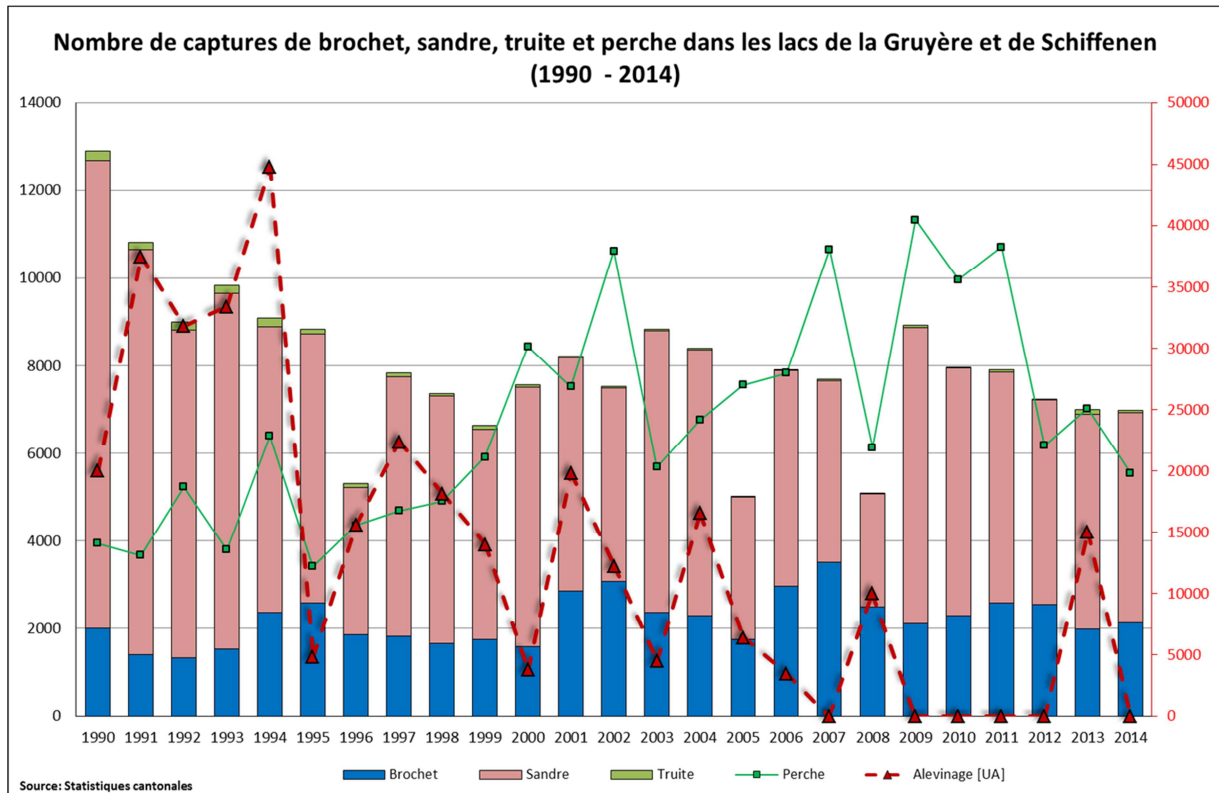
Dans l'intervalle, les décomptes 2014 et 2015 présentés par le SFF ont également été contestés par la FFSP.

La réalisation d'un audit, comme proposé par les cosignataires, permettrait notamment d'examiner dans le détail si, le cas échéant dans quelle mesure, le montant de 668 000 francs avancé de part et d'autre jusqu'à ce jour peut être confirmé. L'analyse des bases légales utilisées pour l'affectation de ces montants devrait être un élément préalable à l'analyse financière.

## ***2. Selon la gestion piscicole du canton 2014 et 2015, nous demandons que l'alevinage (sandres et brochets) pour les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir soit exécuté***

Le plan de gestion des lacs cantonaux réalisé en 2002 et révisé en 2014 ne prévoit en principe aucun alevinage avec ces espèces, sauf si les populations des espèces indigènes présentes sont en déclin. Les statistiques pour le brochet démontrent que depuis 2008 il n'y a plus eu de mise à l'eau de

brochets et que la population reste stable. Les captures ne diminuent pas de manière significative et le nombre de permis est plutôt en augmentation.



Le sandre étant une espèce étrangère au bassin versant du Rhin, elle n'est pas favorisée activement par le SFF, conformément à l'article 1 al. 1 let. a de la loi fédérale sur la pêche du 21 juin 1991 (LFSP), lequel prévoit (buts) « de préserver ou d'accroître la diversité naturelle et l'abondance des espèces indigènes de poissons, d'écrevisses, d'organismes leur servant de pâture ainsi que de protéger, d'améliorer ou, si possible, de reconstituer leurs biotopes ».

Le sandre a été introduit peu après la mise en eau des lacs de la Gruyère et de Schiffenen. Il y est toléré depuis et s'y reproduit naturellement. Selon l'annexe 2 de l'ordonnance du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP), le sandre est admis dans les « installations de pisciculture et bassins de stockage ; biotopes où le sandre est déjà présent sans avoir toutefois l'impact négatif sur la faune et la flore ». Consulté à ce sujet l'Office fédéral de l'environnement a confirmé que l'immersion de sandres dans les lacs de la Gruyère et de Schiffenen « ne nécessite pas d'autorisation de la Confédération (...) tant que les critères de l'annexe 2 OLFP sont respectés ». L'effet du sandre sur les populations indigènes n'a pas été étudié à ce jour.

Toutefois, un travail de fin d'étude rédigé par Monsieur Ch. Noël démontre que le contenu stomacal des sandres contient une part importante de perches, qui est une espèce indigène. Les statistiques pour le sandre montrent que la population reste stable, malgré l'absence d'alevinage.

Ces dernières années, le SFF a favorisé le repeuplement naturel en finançant la mise à l'eau de frayères artificielles (frayères flottantes, arbres immergés, etc.) dans le lac de la Gruyère notamment. Une première étude réalisée en 2015 a démontré que ces frayères artificielles sont acceptées par les poissons présents dans le lac (cyprinidés, perches et autres).

En conclusion, le plan de gestion des lacs cantonaux 2002/2014 est appliqué. Selon les statistiques de pêche, aucun repeuplement artificiel (alevinage) n'est nécessaire pour assurer le maintien des deux espèces mentionnées. Au contraire, une mise à l'eau de poissons de provenance non régionale ou non indigène pourrait être à l'origine de problèmes sanitaires, de risques de « pollution génétique » et de perturbation de l'équilibre actuel entre les différentes populations de poissons établies dans les lacs cantonaux.

Dans un souci de collaboration avec les sociétés de pêche, un groupe de travail « Gestion des lacs » a été mis sur pied par le SFF en avril 2016 dans le but de rechercher et de trouver des solutions acceptables pour le repeuplement des lacs cantonaux. Le principe d'un alevinage avec des brochets indigènes, dont les géniteurs seraient prélevés dans les lacs de Morat, de Neuchâtel et éventuellement de Schiffenen, a d'ores et déjà été admis au sein de ce groupe de travail. L'élevage se ferait à la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac. La possibilité d'un alevinage en sandres indigènes est encore à l'étude. Un alevinage en sandres en provenance de l'étranger est exclu en raison des risques mentionnés précédemment. Les travaux sont en cours.

**3. *Nous demandons l'application de l'article 31 de la loi sur la pêche, à savoir un alevinage de sandres et brochets pour les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir par des piscicultures cantonales***

L'article 31 de la loi sur la pêche prévoit que « le service pourvoit au repeuplement des eaux sur lesquelles s'étend la régle de la pêche. A cet effet, il exploite ou fait exploiter des établissements et des installations de pisciculture ». La législation parle de « repeuplement » alors que les cosignataires utilisent le terme d'« alevinage ». Pour le SFF, le repeuplement comprend, entre autres mesures favorisant la reproduction naturelle des populations, telles que la mise à l'eau de frayères artificielles, également l'alevinage, cette dernière mesure n'étant mise en application qu'en cas de diminution notoire des populations et si les autres mesures prévues n'ont pas atteint le but recherché. La proposition d'audit (voir point 6 de cette réponse) devrait permettre de déterminer si la pratique actuelle du SFF est conforme ou non au droit.

Si un alevinage s'avère à futur justifié, la priorité doit être donnée à une incubation et un élevage en pisciculture à partir de géniteurs provenant des lacs en question pour des raisons de prévention (sanitaires, maintien des populations indigènes adaptées, éviter le phénomène de domestication et de « pollution génétique »). Les cantons se doivent d'appliquer ce principe de précaution. Les géniteurs de sandres, brochets et autres devraient ainsi provenir des lacs en question. A relever que l'élevage de sandres en pisciculture est difficile et nécessite des compétences et des installations particulières que le SFF ne possède actuellement pas.

**4. *Nous demandons l'application de l'article 43 al. 1 de la loi sur la pêche « ... les agents chargés de la surveillance de la pêche sont tenus de dénoncer à l'autorité compétente toutes les infractions aux législations sur la pêche... » pour l'alevinage non exécuté par le SFF***

L'article 43 de la loi cantonale du 15 mai 1979 sur la pêche, auquel se réfèrent les cosignataires du mandat, concerne la surveillance de l'exercice de la pêche. Il ne s'applique pas au cas mentionné de l'alevinage.

L'audit prévu au point 6 de cette réponse devrait permettre de déterminer si l'Etat, respectivement le SFF chargé de la gestion de la pêche, a une obligation légale d'aleviner les lacs et les cours d'eau dans le but d'augmenter le rendement de la pêche de loisir.

**5. *Nous demandons que la FFSP reprenne la gestion des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis, comme cela était le cas avant 2001***

Historiquement (par manque de ressources), l'ancien Département des forêts, actuellement le SFF, avait confié la tâche de gestion piscicole (plan de repeuplement) à la FFSP.

Selon les dispositions des articles 6 et 7 de la loi cantonale sur la pêche, c'est la DIAF, respectivement le SFF, qui est chargée des tâches d'exécution en matière de pêche. En 2001, l'Etat a repris d'un commun accord avec la FFSP la gestion des lacs et le SFF a l'intention de reprendre également la gestion des rivières. Ce projet, qui sera suivi par un groupe de travail au sein duquel siègeront, entre autres, des représentants des milieux de pêche, est toutefois mis en attente jusqu'à connaissance des résultats de l'audit mentionné au point 6. En conclusion, la gestion des eaux ouvertes à la pêche est de la compétence du Conseil d'Etat (droit régalién), qui a désigné le SFF en tant que gestionnaire.

**6. *Dans le but d'un bon fonctionnement du SFF, nous exigeons un audit, en respectant les lois et directives et en améliorant la collaboration avec ses partenaires (p. ex. FFSP). Que les processus nécessaires soient définis, instaurés et respectés***

Au vu du refus de la FFSP d'entrer en matière sur les propositions de la DIAF dans la résolution du litige concernant l'utilisation des montants de la taxe de repeuplement, il semble opportun de donner suite à la demande des cosignataires d'exécuter un audit sur le bon fonctionnement du SFF dans le domaine de la gestion piscicole.

La DIAF définira les limites exactes de cet audit, qui devra traiter en tous les cas les points suivants :

*A - Partie juridique*

- a) Application de l'article 31 de la loi du 15 mai 1979 sur la pêche ainsi que des dispositions réglementaires introduites depuis la fin des années 1990 dans la législation cantonale précisant l'utilisation de ces taxes (repeuplement piscicole, suivi des populations piscicoles, amélioration des biotopes).
- b) Clarification des termes de repeuplement et d'alevinage.
- c) Utilisation des 30 % du produit de vente des permis de pêche pour les eaux cantonales pour le repeuplement tel que défini dans la législation cantonale. Possibilité d'y inclure également les prestations fournies par des tiers (bureaux privés), par les collaborateurs et collaboratrices du SFF, notamment les gardes-faune (frais et travaux de mise à l'eau, suivi, etc.), ainsi que par le Service de l'environnement, section lacs et cours d'eau, dans le cadre des revitalisations de berges et cours d'eau.

*B - Partie financière*

*En fonction du résultat de l'analyse juridique ci-dessus [points a) à c)] :*

- d) Vérification de l'utilisation correcte des montants imputés pour les exercices 2002 à 2015. Ce mandat sera effectué par l'inspection des finances.

*C – Partie technique*

- e) Détermination sur les pratiques actuelles en matière de repeuplement et de gestion piscicole des lacs ; pertinence et possibilités pratiques d'alevinage du brochet et du sandre sans rompre l'équilibre écologique et sanitaire.
- f) Interprétation et application des statistiques de la pêche dans les lacs en question pour la gestion halieutique.

En conclusion, en application des articles 73 al. 2 et 80 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil d'Etat propose le fractionnement du présent mandat, soit :

- > son acceptation en ce qui concerne son chiffre 6, à savoir pour la réalisation d'un audit selon les parties A, B et C ;
- > son rejet pour ses chiffres 1 à 5, dès lors qu'ils seront traités en fonction du résultat de l'audit.

Dans le cas où ce fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose le rejet du mandat dans son ensemble.

*23 août 2016*