



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion populaire Catillaz Dominic / Lambert Romain

2020-GC-28

Réouverture de la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac

I. Résumé de la motion populaire

Par motion populaire déposée le 19 février 2020 et transmise au Conseil d'Etat le 18 mars 2020, plusieurs citoyennes et citoyens demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi sur la pêche afin d'y ancrer l'obligation pour l'Etat d'exploiter lui-même les installations nécessaires au repeuplement des eaux. Cette motion faisait suite à l'annonce par le Conseil d'Etat de l'abandon de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac, dont les travaux ont été terminés en 2016, mais qui s'est avérée grevée par des défauts la rendant inexploitable.

A l'appui de leur motion, ses auteur-e-s constataient qu'en 2011, le message du Conseil d'Etat accompagnant le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement de 2 millions de francs pour la construction d'une pisciculture de remplacement à Estavayer considérait une telle installation comme indispensable. Les auteur-e-s se déclaraient stupéfaits des montants avancés par le Conseil d'Etat pour justifier sa décision de renoncer à remettre en état la pisciculture. Enfin, les motionnaires remarquaient que la Broye était en droit d'avoir des projets réalisés.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Introduction

Le Conseil d'Etat constate tout d'abord que la modification législative demandée par les motionnaires, soit l'ajout dans la loi cantonale sur la pêche (LPêche ; RSF 923.1) d'une disposition obligeant le canton de Fribourg à exploiter lui-même les installations de pisciculture nécessaires au repeuplement des eaux, ne semble pas directement à même d'atteindre le but explicitement poursuivi par la motion populaire, soit la réouverture de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac.

Il remarque d'une part que la modification de la législation dans le sens demandé par les motionnaires ne garantirait encore en rien la remise en état de la pisciculture d'Estavayer. D'autre part, procéder dans un premier temps à une modification législative pour, ensuite, dans le cadre de sa mise en œuvre, prévoir la remise en état de la pisciculture staviacoise prolongerait d'autant la période d'incertitude quant à l'affectation finale du bâtiment.

Une acceptation de la motion populaire en l'état aurait par ailleurs des conséquences importantes sur l'ensemble de la production d'alevins destinés au repeuplement des eaux fribourgeoises, y compris celle qui ne serait pas assurée par la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. On peut notamment citer la production d'alevins de truites pour les cours d'eau, aujourd'hui confiée à des entreprises privées, et qui devrait, si la motion devait être mise en œuvre, être reprise par l'Etat, avec d'importantes conséquences tant pour les producteurs privés, qui ont consenti des investissements

conséquents pour assurer les besoins du repeuplement cantonal, que pour l'Etat : réalisation de nouvelles infrastructures destinées aux truites, engagement de personnel supplémentaire... Enfin, une acceptation de la motion populaire entraverait la gestion concordataire des lacs de Neuchâtel et de Morat en privant le canton de Fribourg de toute flexibilité en matière de production d'alevins. Le Conseil d'Etat regretterait vivement qu'une décision générale prise via l'acceptation de cette motion populaire dans le seul but de remettre en état la pisciculture d'Estavayer-le-Lac vienne gravement perturber l'ensemble d'un système complexe et à l'équilibre subtil qui donne aujourd'hui satisfaction, et impacter tant des partenaires publics que privés de notre canton.

Le Conseil d'Etat estime donc nécessaire de se focaliser sur l'objectif de la motion populaire, à savoir la remise en état de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac et propose donc de fractionner la motion populaire, dans le sens d'un rejet de la demande de modification de la législation sur la pêche, et d'une acceptation de la seule demande de remise en état de la pisciculture d'Estavayer.

En cas d'acceptation de ce second volet, le Conseil d'Etat s'engage à mettre en place immédiatement une organisation de projet comprenant des représentant-e-s du Grand Conseil. Cette organisation de projet sera chargée d'élaborer un projet de décret d'investissement destiné à la remise en état du bâtiment de la pisciculture dans le courant de l'année 2022. Le Parlement aura ainsi l'occasion de se prononcer en connaissance de cause sur un projet concret et chiffré dans le courant de l'année prochaine.

Sur le principe, le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler d'ores et déjà sa position sur un nouvel investissement destiné à la remise en état des installations de la pisciculture.

Le Gouvernement a déjà eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises sur la situation de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac. Il a notamment exposé les raisons de la suspension puis de l'abandon de l'exploitation du bâtiment dans sa réponse à la question 2019-CE-205 « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, réouverture et responsabilité ».

Le Conseil d'Etat a également pris connaissance du rapport de la Commission d'enquête parlementaire « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac » (CEP) du 8 septembre 2021, et notamment de l'analyse menée par la CEP sur la question de la remise en état de la pisciculture. S'agissant des coûts, la CEP a largement confirmé les estimations fournies dès 2019 par le Conseil d'Etat : la remise en état de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac nécessiterait de nouveaux investissements d'environ 1,4 à 1,5 million de francs, un coût qu'il conviendrait néanmoins d'affiner, notamment au regard de l'évolution des prix des matériaux. Le Conseil d'Etat remarque que les autres arguments avancés par la CEP à l'appui d'une réouverture, à savoir « la préservation de la biodiversité et du savoir-faire » n'ont pas fait l'objet d'analyses de sa part ; analyses qui ne relevaient d'ailleurs pas du mandat qui lui a été confié par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat constate donc que, sur ce point, le rapport de la CEP confirme la plausibilité des investissements supplémentaires avancés par le Conseil d'Etat.

2. Nécessité de l'alevinage à moyen et long terme

Le déclin de plusieurs espèces de poissons en Suisse est aujourd'hui clairement démontré. Les facteurs principaux sont également reconnus par la communauté scientifique. Il s'agit notamment de la qualité de l'eau et l'artificialisation du milieu. En effet, l'apport de phosphore et de micropolluants restent des facteurs clés de l'eutrophisation et de la qualité des eaux des lacs. De

même, l'aménagement progressif des berges naturelles au profit de ports ou d'installations de loisirs a participé à la diminution des zones nécessaires à la fraie naturelle.

Jusqu'à récemment, l'une des solutions préconisées par les gestionnaires de la pêche pour pallier ce déclin consistait à remettre de jeunes poissons issus de piscicultures dans les lacs et cours d'eau. C'est ce qui a conduit à proposer en 2011, il y a dix ans, sous une certaine pression des milieux de la pêche, le lancement du projet de pisciculture à Estavayer-le-Lac. Plusieurs années de recul permettent de constater que cette pratique n'a malheureusement pas permis de corriger cette évolution négative. Remettre des poissons dans un milieu qui ne leur permet plus de vivre ne permet pas de contrecarrer les effets néfastes de l'appauvrissement de la qualité de l'eau.

Le Conseil d'Etat constate en outre que le succès de l'alevinage dépend de chaque espèce et de chaque milieu. L'alevinage en corégones est par exemple efficace dans des lacs sans oxygène en profondeur comme celui de Hallwil, où les œufs meurent par asphyxie, mais quasiment inefficace dans des lacs comme le Léman ou le lac de Joux. Afin de déterminer précisément le succès de l'alevinage en corégones dans le lac de Neuchâtel, qui est bien oxygéné en profondeur, une étude initiée par les trois cantons concordataires (Fribourg, Neuchâtel et Vaud) est en cours. Ce ne sont ainsi pas moins de 21 millions de bondelles et 20 millions de palées qui ont été marquées en 2018 et 2019 par un bureau spécialisé. Les résultats de cette étude sont attendus pour septembre 2023, la récolte des premiers poissons adultes ayant débuté cette année et devant se poursuivre jusqu'en janvier 2023. Cette étude fournira de précieuses informations quant à l'utilité de la poursuite de l'alevinage dans le lac de Neuchâtel.

Une réflexion comparable est en cours pour l'alevinage de truites en rivières. Le Conseil d'Etat remarque par ailleurs que le nouveau plan de gestion cantonal élaboré notamment en collaboration avec les milieux de la pêche prévoit une réduction de moitié de l'alevinage jusqu'en 2030 avec une intensification du suivi de la reproduction naturelle des poissons, fournissant ainsi une base solide à la priorisation des actions d'amélioration des milieux.

C'est donc avec un recul de plus de dix ans et des connaissances scientifiques étoffées qu'il est possible de dire aujourd'hui que l'exploitation d'une pisciculture cantonale ne répond plus aux défis posés par le déclin des poissons.

3. Collaboration avec la pisciculture de Colombier

Comme indiqué dans sa réponse à la question parlementaire 2019-CE-205, dès les dysfonctionnements de la pisciculture constatés, lors de la saison 2016/2017, des solutions transitoires ont été trouvées avec le soutien des piscicultures cantonales vaudoise de St-Sulpice et neuchâteloise de Colombier pour la production de palées et de bondelles. Pour la production de brochets, une solution transitoire a pu être mise en place en 2017 avec un pisciculteur privé à Laupen/BE, puis avec la pisciculture de Colombier. Cette collaboration avec Colombier a été prolongée depuis, sur la base d'une convention signée fin 2019 pour une durée de trois ans entre les cantons de Neuchâtel, Fribourg et Vaud, afin de pourvoir sans changement à la pratique actuelle d'alevinage, dans le cadre d'une collaboration intercantonale sur le site de Colombier.

L'expérience de ces quatre années de collaboration montrent que cette solution donne entière satisfaction. Sa prolongation est d'ailleurs soutenue par les cantons de Neuchâtel et de Vaud. Les arguments avancés à l'appui du décret de 2011 ont ainsi pu être largement relativisés.

L'expérience a ainsi montré que les craintes émises en 2011 quant à la survie des œufs et des alevins durant les transports et aux risques sanitaires ont pu être largement apaisées. A ce jour, aucune perte particulière n'est survenue et tous les œufs produits par les pêcheurs professionnels ont pu être incubés dans d'excellentes conditions. Les améliorations pour sécuriser les installations de Colombier sont efficaces. La concentration de la production d'alevins présente certes plus de risque de perte totale d'une année de production pour cause technique ou de maladie. L'alevinage étant opéré chaque année depuis des décennies, les conséquences de la perte totale ou partielle de la production d'une année peuvent toutefois être relativisées.

La récolte et le transport des œufs fécondés par les pêcheurs fribourgeois se fait par les gardes-faune du Service des forêts et de la nature (SFN) directement depuis les différentes pêcheries, une production à Estavayer-le-Lac ou à Colombier n'a aucun impact négatif sur le travail des pêcheurs professionnels. Après éclosion, les gardes-faune assurent une répartition intercantonale équitable de la remise à l'eau des alevins sur les différentes rives. Les décisions quant à la production piscicole de Colombier se prennent en commission intercantonale de la pêche, où siègent les Conseillers et Conseillères d'Etat des trois cantons concordataires.

La production réalisée à Colombier se concentre principalement sur les corégones, espèce essentiellement exploitée par les pêcheurs professionnels du lac de Neuchâtel. Cette production est ainsi un soutien à la pêche professionnelle, principalement en permettant la récolte de géniteurs par les pêcheurs professionnels durant la période de protection fédérale, leur assurant ainsi un revenu durant cette période généralement interdite à la pêche. Des brochets sont également produits à Colombier pour les lacs de Schiffenen et de La Gruyère.

4. Exploitation d'une pisciculture sur territoire cantonal

Il est important de préciser que le Concordat du 19 mai 2003 sur la pêche dans le lac de Neuchâtel n'oblige aucunement le canton à produire ses alevins sur son propre territoire, selon l'art. 32 – Repeuplement du lac a) Activité des cantons, alinéa 1) *Les cantons concordataires pourvoient au repeuplement du lac et exploitent eux-mêmes ou surveillent les établissements de pisciculture nécessaires*, et alinéa 2) *Ils coordonnent leurs activités en fonction de l'évolution de l'empoissonnement et de la pêche dans le lac.*

Cette flexibilité est importante et permet une certaine marge de manœuvre au canton. La stratégie suivie par le Conseil d'Etat permet ainsi de remplir les mêmes objectifs que si la pisciculture d'Estavayer-le-Lac était en fonction. Par la très bonne collaboration intercantonale, elle permet aussi de préserver le savoir-faire spécifique au sein du corps des gardes-faune.

Les coûts annuels pour le canton de Fribourg de la solution intercantonale à Colombier sont estimés à 63 000 francs jusqu'en 2022, puis 47 000 francs par la suite (un investissement de 145 000 francs ayant été co-financé par les trois cantons afin d'augmenter la production et de renforcer la sécurité des installations de Colombier). Sont compris dans ce montant les coûts de fonctionnement (140 000 francs pour les trois cantons, charges en personnel comprises).

5. Pistes pour la réaffectation du bâtiment d'Estavayer-le-Lac

Il est important de rappeler que le bâtiment a trois parties distinctes : l'une prévue pour l'exploitation d'une pisciculture, l'autre réservée comme salle didactique, la dernière enfin abritant le hangar du bateau du SFN.

Actuellement, le hangar abrite le bateau du SFN, utilisé par les gardes-faune et les surveillants des réserves naturelles de la Grande Carrière pour leurs missions de surveillance et d'alevinage. Il est ponctuellement mis à disposition des services de police du canton de Vaud dans le cadre de leurs missions de surveillance ou de recherches.

La salle didactique accueille provisoirement trois bureaux : un pour le garde-faune et deux pour les surveillants des réserves naturelles. Dans le cadre d'une recherche de locaux communs entre les cantons de Vaud et de Fribourg pour les gardes-faune et gardes-pêche, une réaffectation des locaux prévus pour les installations de pisciculture en bureaux était envisageable, tout en préservant une salle didactique sur les milieux lacustres à l'intention des écoles. La location de ces locaux au canton de Vaud aurait permis de générer des revenus supplémentaires et de créer quelques postes de travail supplémentaires dans le canton de Fribourg.

Ainsi, seule la partie initialement destinée à l'exploitation d'une pisciculture n'est pas utilisée actuellement.

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises, que le projet de pisciculture d'Estavayer-le-Lac a souffert de problèmes dans la gestion et l'organisation du projet, ainsi que de manquements et de négligences, qui ont eu pour conséquence l'impossibilité d'exploiter la pisciculture. La déception, voire la colère, face à ce gâchis de ressources publiques, est parfaitement compréhensible, et le Gouvernement la partage.

Il note toutefois qu'elle ne saurait fonder les décisions des autorités cantonales et que, dans ce dossier, le risque est grand de prendre une décision entachée du biais dit des « coûts irrécupérables », qui incite à s'obstiner dans une voie coûteuse, indépendamment des résultats vraisemblables.

Il estime toujours que persister dans un projet malheureusement grevé de nombreux défauts ne permettra pas une utilisation rationnelle et efficiente des ressources cantonales, et que les prestations attendues de la remise en état du bâtiment sont remplies aujourd'hui à satisfaction par la pisciculture intercantonale de Colombier à des coûts incomparablement inférieurs. Il estime par ailleurs que les expertises scientifiques actuelles quant à la pertinence de l'alevinage à moyen et long terme plaident pour une grande prudence dans l'engagement de nouveaux crédits pour la réalisation d'infrastructures piscicoles dans notre canton.

Il convient enfin de mettre en parallèle les coûts de remise en état de la pisciculture (1,4 à 1,5 million de francs et sous réserve d'actualisation) et de son exploitation annuelle (180 000 francs) avec ceux d'une pisciculture intercantonale telle qu'exploitée aujourd'hui à Colombier (47 000 francs de coûts annuels dès 2023) et la plus-value attendue. Aucune étude scientifique n'atteste d'un bénéfice pour la biodiversité de l'exploitation d'une pisciculture sur territoire fribourgeois, ni de la perte d'un savoir-faire particulier avec la solution intercantonale. Ces considérations sont également partagées par les partenaires intercantonaux (Neuchâtel et Vaud) qui défendent le même objectif que le canton de Fribourg, à savoir maintenir une population piscicole dans le but de soutenir la pêche, en particulier la pêche professionnelle.

En conclusion, sur la base de l'avis des experts, le Conseil d'Etat confirme que, selon lui, la remise en état de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac ne se justifie pas.

Conscient des attentes exprimées par les député-e-s lors des débats relatifs au rapport de la CEP, le Conseil d'Etat propose toutefois d'accepter partiellement la motion populaire, afin qu'un décret d'investissement puisse être proposé au Grand Conseil dans le courant de l'année prochaine. Le Conseil d'Etat préconise en revanche le rejet de la demande de modification de la législation sur la pêche, pour les raisons exposées ci-dessus. Comme indiqué, une acceptation de ce volet aurait des conséquences négatives sur l'ensemble du domaine piscicole fribourgeois.

En cas d'acceptation du volet relatif à la pisciculture d'Estavayer, le Conseil d'Etat s'engage à mettre en place immédiatement une organisation de projet intégrant des représentant-e-s du Grand Conseil au sein d'un comité de pilotage. Cette organisation de projet sera chargée d'élaborer, dans le courant de l'année 2022, un projet de décret d'investissement destiné à la remise en service du bâtiment de la pisciculture et d'examiner en parallèle les éventuelles solutions de réaffectation du bâtiment et leurs coûts.

Le Conseil d'Etat appelle donc le Grand Conseil à :

- > fractionner la motion populaire ;
- > rejeter le volet relatif à la modification de la législation sur la pêche ;
- > accepter le volet relatif à la remise en état de la pisciculture d'Estavayer.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion populaire.

12 octobre 2021