

Mise en consultation du manuel RPT dans le domaine de l'environnement

Mesdames, Messieurs,

En date du 16 juillet 2010, vous nous avez soumis la révision du manuel RPT dans le domaine de l'environnement en vue de la deuxième période de programme RPT (2012-2015). Nous vous remercions de nous avoir consulté sur cet objet et vous faisons part, par la présente, de notre prise de position.

Par analogie à la présentation du manuel RPT, nos remarques et questions seront structurées comme suit: tout d'abord les éléments généraux concernant le manuel, puis des prises de position pour chaque convention-programme.

Partie générale

La partie introductive du manuel RPT et le modèle général de convention-programme appellent les quatre remarques suivantes.

Premièrement, lorsqu'une prestation convenue dans une convention-programme ne peut être réalisée, il est prévu qu'une solution de remplacement puisse être mise en place. Cette souplesse est saluée puisqu'il n'est pas rare que des contraintes extérieures à l'administration empêchent ou retardent la réalisation de certains travaux (procédure d'opposition, participation financière d'un tiers, etc.). Afin d'encore mieux servir les intérêts visés par les conventions-programmes, il paraît nécessaire d'assouplir un peu plus cette pratique. Autrement dit, il s'agit de permettre que la solution de remplacement serve un autre objectif de la convention-programme que le projet initial. La marge de manœuvre nécessaire à cette fin pourrait être discutée dans le cadre des négociations des conventions.

Deuxièmement, afin que l'organisation cantonale puisse se faire dans de bonnes conditions, il serait souhaitable que le manuel définitif, ainsi que les moyens financiers disponibles par conventions-programmes, nous soient communiqués au plus tard au début de l'année 2011. En disposant suffisamment tôt des informations techniques et financières nous serons en mesure d'élaborer, avec votre concours, des conventions-programme répondant au mieux aux attentes de la collectivité.

Troisièmement, les cas de recours de tiers suscitent quelques questions de notre part (notamment en lien avec le tableau 4 en page 16): que se passe-t-il en cas de recours de tiers, si l'instruction du dossier prend du temps? la Confédération verse-t-elle des avances au canton? La thématique n'est pas abordée dans le manuel. Cette question avait déjà été posée lors de l'établissement des conventions-programmes pour la période 2008-2011. Aucune réponse claire n'avait pu y être apportée, notamment au vu de la nouveauté de ce type de contrats. Heureusement, nous n'avons pas été confrontés à une telle situation, mais estimons que la procédure dans pareil cas doit être explicitée dans le manuel.

Finalement, dans le cadre notamment de l'application de l'art. 62a ("mesures prise par l'agriculture") de la loi sur la protection des eaux (LEaux), une convention programme a été

adoptée dans notre canton. Nous sommes donc par conséquent surpris qu'il n'y ait pas, dans le manuel mis en consultation, un chapitre faisant référence à ce type de convention-programme.

Convention-programme dans le domaine de la protection de la nature et du paysage

Tout d'abord, le nouveau système proposé rencontre notre assentiment tant il est vrai que le système actuel a présenté de grandes difficultés de mise en œuvre. L'abandon de forfait à la surface est particulièrement apprécié pour ce programme mais nécessite de poser un cadre minimal permettant d'assurer une égalité de traitement entre les cantons. Le document mis en consultation suscite les réflexions et questions suivantes.

Le soutien de la Confédération, à travers la RPT, d'objectifs dans le domaine de la nature et du paysage, en lien avec l'art. 13 LPN, est particulièrement bienvenu et nous tenons à le saluer, vu les besoins élevés de consolidation de la thématique du paysage sur le plan national, cantonal et régional (études de base, instrumentation, mise en œuvre sur le terrain).

Les besoins du canton de Neuchâtel s'expriment tant au niveau de la consolidation des objectifs (Objectif du programme (OP) 1: coordination avec les objectifs de la Confédération, par exemple REN, inventaires fédéraux, parc naturels régionaux, etc.) que de la définition des mesures concrètes de protection et de développement du paysage dans une approche intersectorielle (OP2). Dans ce sens la participation de la Confédération à hauteur de 30% des frais pour ces tâches, nous semble non seulement justifiée, mais également nécessaire.

L'établissement de plans d'affectations cantonaux (PAC) pour la mise en œuvre de l'IFP dans les cantons (OP3), et le soutien de mesures concrètes de valorisation dans ce domaine (OP4) constitue également un champ de travail important, appuyé par la notice en cours de consultation par l'ARE (Prise en compte des IFP dans les plans directeurs cantonaux). S'agissant d'inventaires fédéraux d'importance nationale, la participation de la Confédération à hauteur de 50% des frais est légitime.

Au niveau pratique, la disparition de la catégorie "projets spéciaux" est compréhensible, vu la modification des méthodes de calcul. Cependant, pour les contributions des organisations non gouvernementales (ONG) à la gestion du patrimoine naturel, nous avons mis sur pied un programme spécifique. Nous en déduisons que la volonté de l'OFEV est que l'activité de ces ONG soit intégrée dans le programme cantonal, avec des prestations réparties dans les différents objectifs du programme. Dès lors le OGN deviennent fournisseurs de prestations; comme un agriculteur ou une commune par exemple. Est-ce bien l'intention de l'OFEV ?

Convention-programme dans le domaine des Parcs d'importance nationale

Le manuel soulève une interrogation que nous vous demandons de bien vouloir lever car elle pourrait avoir des conséquences tant sur ce programme que sur d'autres, en particulier le programme nature et paysage.

Au chapitre 4.2 (page 89), il est précisé que certains projets ne peuvent pas bénéficier d'aides financières dans le cadre de ce programme. Il s'agit en particulier (cf. tableau 15, page 90) des "projets pour lesquels il existe d'autres bases légales ou sources de financements existents". Cela concerne en particulier la protection des espèces et des biotopes. Or l'existence d'une protection est explicitement utilisée comme indicateur pour mesurer l'importance d'un parc naturel. En effet, dans le tableau 18 (page 96) il est mentionné pour l'indicateur de prestation P1.1 "Ampleur et intérêt des projets d'encouragement d'espèces ainsi que de conservation et de valorisation d'écosystèmes et du paysage".

Dès lors, soit il s'agit d'une incohérence soit il faut comprendre par "protection" la mise sous protection par voie d'autorité ou contrat et par "projet d'encouragement" des actions de communication visant à inciter les propriétaires et exploitants à prendre des mesures en faveur de la biodiversité et à la préservation du paysage. Ce point mérite d'être explicité.

Convention-programme dans le domaine du bruit

Concernant les perspectives d'évolution pour la deuxième période du programme RPT (2012-2015), il est mentionné au chapitre 5.1.3 que les mesures à la source — comme les revêtements silencieux — seront encouragées.

Pour notre part, nous estimons que la subvention proposée est insuffisante et n'incite pas les propriétaires des installations bruyantes à poser des revêtements silencieux. Pour rappel, l'OFEV admet que la part de bruit routier imputable au revêtement ne porte que sur la couche de roulement et ne représente qu'au maximum 50% de la solution en cas d'assainissement à ce niveau. Ainsi, l'OFEV finance bien 32% du coût de renouvellement de la couche de roulement, mais seulement sur la moitié du coût total de ce renouvellement.

Sachant qu'il n'est pas possible, dans la majorité des cas, de n'intervenir sur une chaussée que pour un renouvellement de la couche de surface sans prévoir d'intervention sur l'infrastructure de la route, cette prise en charge admise par l'OFEV finit par ne plus représenter qu'une portion congrue du coût total à consentir. Ces interventions sur l'infrastructure ne pouvant pas être prises en compte dans la convention-programme, les travaux sont subordonnés aux moyens financiers mis à disposition pour l'entretien courant des routes, qui, aujourd'hui, permettent uniquement de répondre aux urgences en la matière. Un chantier récent a permis de déterminer que la subvention versée par l'OFEV dans le cadre de la convention-programme représentait un montant inférieur à 10% du coût total des travaux réalisés.

En conclusion, une augmentation de la cadence des assainissements du bruit routiers avec une promotion des mesures à la source au détriment des changements de fenêtres ne sera possible qu'avec une augmentation du taux de subvention pour le renouvellement des revêtements de surface. A défaut, le canton procédera aux assainissements du bruit routier en fonction de l'obtention des crédits alloués à l'entretien du réseau routier. Ces opérations se feront malheureusement sans participation financière de la Confédération et au-delà des délais fixés par l'OPB.

Convention-programme dans le domaine des ouvrages de protection et des données de base sur les dangers

D'un point de vue général, nous tenons à souligner que le surcroît de souplesse offert par la Confédération dans la gestion des projets liés à la protection contre les crues au sens large est apprécié. Est également à relever la compréhension dont la Confédération fait preuve à l'égard des aléas de projets non — ou difficilement — planifiables au début de chaque période RPT, qui l'a amenée à modifier certaines règles édictées précédemment dans le manuel.

Pour les projets individuels, la nouvelle augmentation de la subvention fédérale en cas de charges considérables est bienvenue. Nous allons réaliser un projet de protection relativement important dans la prochaine période quadriennale (CFF/ Val-de-Travers). Sans la nouveauté proposée, nous verrions la totalité de nos moyens d'action financiers bloqués par ce projet.

Nous comprenons que les moyens financiers à disposition sont également limités à l'échelle fédérale. Cependant, comme le projet de manuel l'indique très bien, il n'est pas adéquat de faire la distinction entre projets d'offre de base et projets individuels sur la base du seul critère économique. Le rôle joué par la Confédération dans l'accompagnement d'un projet individuel et les critères d'adjudication des prestations supplémentaires sont des atouts importants pour les cantons dans la collaboration avec les communes et quand il s'agit d'assurer le respect des standards nationaux et des principes d'une gestion intégrée des risques.

Si des économies doivent être faites, nous suggérons de réfléchir à l'introduction d'une catégorie de projets individuels à "coûts limités", par exemple entre 1 et 5 millions de francs, pour lesquels les prestations supplémentaires ne pourraient s'élever qu'à 5% au total au lieu des 10% qui peuvent être atteints par les projets les plus importants. Resterait à voir comment ces cas pourraient s'insérer dans l'augmentation de la subvention en cas de charges considérables.

La partie concernant la gestion intégrée des risques ne nous semble pas très claire dans son application (pages 133-135). Par exemple, à quel moment et sur quelle durée les critères sont-ils évalués? A quel moment la Confédération détermine-t-elle si une contribution fédérale supplémentaire peut être versée? Ces précisions font défaut et rendent l'appréciation financière hasardeuse.

Convention-programme dans le domaine des forêts protectrices

Indépendamment du processus d'harmonisation en cours, la fonction de protection hydrologique de la forêt (page 148), fonction vitale à bien des égards, ne doit pas être mise à l'écart comme le préconise la deuxième période RPT. Cela relève d'une inconstance

(discontinuité dans le subventionnement des mesures) qui s'avère très dommageable pour la poursuite d'une action à long terme; ce qui ne contribuera pas à maintenir la nécessaire confiance entre les propriétaires et les autorités subventionnantes.

Dans le cadre des dispositions transitoires (page 153), nous demandons de pouvoir conserver les surfaces de forêts protectrices importantes et particulières qui ont été délimitées dans notre canton en raison de conditions hydrologiques en attendant les directives de la Confédération en matière de protection hydrogéologique de la forêt prévue pour la troisième période RPT.

Les moyens financiers prévus dans cette convention-programme devraient tenir compte de l'ensemble des surfaces à traiter car il n'est pas indiqué de prendre du retard dans ce domaine en devant fixer trop de priorités.

Convention-programme dans le domaine de la biodiversité en forêt

A propos de l'aide pour les îlots de sénescence (page 168) — notion que nous ne connaissons pas à Neuchâtel où nous prônons plutôt une politique couvrante d'arbres voués à l'accomplissement complet du cycle biologique — il serait judicieux, en guise de reconnaissance vis-à-vis des propriétaires, de pouvoir négocier une correspondance pour la mise en réseau d'arbres. A titre d'exemple, une équivalence de 5 arbres isolés protégés correspondant à 1 îlot pourrait être fixée. A cette même page, quel montant retenir: le forfait de base pour l'OP2 de 3'000fr ou le montant de 4'000fr comme mentionné en page 176?

Une autre précision nécessaire concerne les sommes versées pour une protection durable (page 173). Les montants indiqués sont-ils versés sur la période RPT de 4 ans uniquement ou sont-ils renouvelables sur toute la période de protection (par exemple 50 ans)?

La promotion du chêne et des essences rares implique un soutien financier adéquat car la création de ce genre de peuplements, soit par plantation soit avec des semenciers en station, est astreignante et onéreuse. Il convient donc de maintenir le montant actuel des forfaits. D'autre part, l'exécution des soins ultérieurs dans ce genre de peuplements ne doit pas être transférée dans la convention-programme économie forestière. Il en va aussi de la constance apportée aux mesures déjà engagées car elles se doivent d'être exécutées à très long terme avec le soutien de forfaits adéquats.

Au niveau des pâturages boisés, le soutien doit être mieux affirmé et l'élaboration de plans de gestion intégrés (PGI) doit être encouragée. Les forfaits prévus sont trop faibles et le supplément envisagé pour les mesures décrites dans le cadre d'un PGI doit être revalorisé. Par ailleurs, il n'y a pas nécessité à discriminer les surfaces entre celles qui se situent dans un périmètre d'importance nationale et les autres.

Au niveau de la documentation de base nécessaire pour l'instauration de réserves forestières, elle doit figurer comme objectif de la présente convention-programme (et non pas dans la convention-programme économie forestière).

Finalement, nous demandons que les objectifs 1 et 2 du programme soient mis sur un pied d'égalité car la conservation active d'habitats prioritaires est également très importante.

Convention-programme dans le domaine de l'économie forestière

La principale inquiétude qu'amène ce manuel dans le domaine forestier est l'introduction de l'indicateur de qualité IQ8 (page 192) basé sur le document "Exigence de base d'une sylviculture proche de la nature". Le recours à cette norme excessive est incompréhensible. Le seul aspect qui pourrait éventuellement être conservé est celui des 4 principes de base. Tout le reste, notamment le recours à la cascade technocrate de critères et d'indicateurs, est contre-productif. Les forêts proches de la nature et toute la vie qu'elles hébergent méritent une sylviculture holistique, créative. Une sylviculture d'inspiration systémique qui considère que la totalité complexe du milieu forestier est plus importante que l'adéquation de certains de ces composants à une norme. Nous relevons d'ailleurs une incohérence manifeste entre le fait que le programme PFS+ qui doit présenter la stratégie de la Confédération en matière de politique forestière n'est pas encore adopté alors que l'instrument de sa concrétisation fait déjà l'objet de la présente consultation.

Nous nous permettons de signaler, qu'à nos yeux, la dénomination de cette convention-programme est très mal choisie. Il ne s'agit pas de soutenir l'économie forestière mais de veiller à ce que la gestion durable et efficiente des forêts soit garantie à long terme afin que cet écosystème multifonctionnel soit en mesure de répondre aux multiples défis de l'avenir. D'autre part nous regrettons que les prestations sociales que la forêt dispense pour le bien-être de la collectivité (sport, détente, loisirs), mais également celles qui concerne le paysage, ne soient pas rémunérées globalement par la Confédération.

Nous relevons une incohérence à la page 182. On apprend en effet que "les forfaits sont relevés" pour les soins aux jeunes peuplements et, dans le chapitre Programme de consolidation de la Confédération, que la Confédération va économiser 7 millions de francs à compter de 2012 dans la convention-programme économie forestière; ce qui impliquera une diminution drastique des surfaces qui pourront être effectivement traitées.

Pour l'objectif 10-1 Unités de gestion optimales (page 186), les exigences fixées (indicateurs de qualité) sont trop élevées en terme de volume et en terme administratif si bien que notre canton ne pourra certainement pas s'y intéresser. Il en va de même pour l'objectif 10-2 Logistique du bois (page 188). Les exigences sont trop élevées en terme de volume à atteindre à l'issue du projet et la contribution financière prévue est trop faible, si bien que notre canton ne pourra certainement pas y recourir.

Convention-programme dans le domaine des sites de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage

Les forfaits prévus dans le programme de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage sont revus à la baisse ce qui est particulièrement regrettable et nous ne pouvons y souscrire.

Au chapitre 10.1.3, il est souligné l'importance de la pression toujours croissante des activités de loisirs et du tourisme. La Confédération indique soutenir en priorité les mesures visant à assurer la tranquillité des habitats sensibles de la faune sauvage. Or le Creux du Van est un secteur particulièrement sensible et un nombre important de touristes qui y affluent chaque année. Cependant, il est prévu que le subventionnement pour l'infrastructure de surveillance diminue de moitié. Notons également que l'indemnisation de la prévention des dégâts causés par le gibier diminue elle aussi. Il s'agit là d'une incohérence regrettable.

Les mêmes remarques peuvent être formulées pour la réserve OROEM du Fanel où l'indemnisation pour l'infrastructure de surveillance baisse drastiquement alors que les dérangements dans le secteur sont toujours aussi importants et la surveillance de plus en plus nécessaire.

Nous espérons que si ces différentes baisses devaient effectivement se réaliser, nous aurions la possibilité de conclure un contrat spécial en vertu des articles 14, alinéa 1, lettre b et d ODF et OROEM pour des problèmes concernant la prévention des dégâts causés par le gibier et un plan de gestion dans le district franc du Creux du Van.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'expression de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 20 octobre 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
M. ENGHEBEN