

Révision du manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement

Madame la sous-directrice,
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel a pris connaissance du sujet de la consultation de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et vous remercie de lui offrir la possibilité de donner son avis sur le projet de révision du manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement.

Nous vous faisons part des remarques suivantes :

1. Convention-programme dans le domaine de la faune sauvage

Remarques générales

Nous prenons note que les compléments prévus en lien avec la révision du droit fédéral, qui feront l'objet de nouvelles aides financières, seront publiés courant 2024 et soumis aux cantons.

S'agissant des prestations en lien avec les districts francs fédéraux et les réserves pour les oiseaux d'eau, la répartition proposée des fonds fédéraux entre les cantons est à notre avis judicieuse. Elle n'a d'ailleurs pas été modifiée par rapport aux exercices précédents.

2. Convention-programme dans le domaine des forêts

Remarques générales

Il serait bon de retravailler en profondeur ce document très chargé et complexe afin de simplifier la consultation et rendre la lecture plus fluide. S'agissant de la version mise en consultation, il aurait été judicieux de prévoir une numérotation en continu des pages afin de simplifier le travail des cantons.

Par ailleurs, et même si cela ne concerne qu'indirectement la consultation actuelle, le système de reporting annuel basé sur des fichiers Excel est également sujet de confusion et d'erreurs d'indication. Le passage à un système simplifié et plus clair nous semble indispensable et permettrait aussi bien aux cantons qu'à la Confédération de s'épargner un temps précieux en évitant de devoir clarifier des indications ou corriger des erreurs de compréhension.

Concernant les moyens financiers qui seront mis à disposition, il faut à minima qu'ils atteignent les montants de la période précédente y compris les moyens dégagés dans le cadre de la motion Fässler. Idéalement, et au vu des conséquences actuelles et futures des changements climatiques, ces moyens devraient même être considérablement augmentés. Les propriétaires forestiers subissent actuellement les conséquences de plus en plus systématiques de ces changements pour lesquels ils ne portent aucune responsabilité. Comme la forêt, par ses actions « 3S » (séquestration, stockage, substitution) apporte une contribution majeure à l'effort de mitigation des effets de l'augmentation du CO₂ atmosphérique et alors même que cette contribution n'est aucunement source de rentrées financières pour les propriétaires, il est indispensable de pouvoir intégralement soutenir les propriétaires dans leurs efforts d'accompagnement des peuplements forestiers face à ces changements.

Programme partiel F-07a Forêts Protectrices, OP 3 Protection des forêts

Le canton de Neuchâtel applique une sylviculture qui a permis, au cours des décennies passées, de maintenir un effet protecteur efficace et durable. Pour s'assurer que cet effet puisse se maintenir, au vu de la situation sur le marché des bois, des contraintes d'exploitations particulières des parcelles de forêts protectrices et des conséquences des changements climatiques, il est indispensable que les propriétaires puissent être convenablement soutenus par la Confédération via les conventions-programmes. Dans ce sens, le maintien à minima de l'enveloppe dévolue à cette fonction durant la période précédente doit à tout prix être garantie.

Pour la surveillance des ONPDs selon le programme de surveillance du territoire, il est prévu que la Confédération couvre une partie des coûts des cantons, selon le projet actuel de manuel sur les conventions-programmes, 40% des coûts nets. Or, et afin de s'éviter des contraintes administratives chronophages, il serait plus aisé que, sur la base de l'expérience acquise durant la phase pilote, la Confédération octroie un montant forfaitaire par site de surveillance. Ce montant forfaitaire pourrait être corrigé à l'issue de la prochaine convention-programme en cas de besoin.

Dans le cadre de l'indemnisation des mesures de prévention et de lutte, un système simplifié via un forfait devrait également être mis en œuvre. La mise en place des contrôles nécessaires à la détermination de la prise en charge des 40% des coûts nets sont fastidieux et nécessitent de dégager du temps. Cela est problématique, particulièrement durant ces périodes surchargées pour les acteurs forestiers.

Programme partiel F-07b Biodiversité en forêt

Le canton de Neuchâtel applique une sylviculture qui a permis, au cours des décennies passées, de préserver les stations forestières et la biodiversité qui y est liée avec la collaboration active des propriétaires forestiers. Le canton désire poursuivre cet engagement en faveur de la biodiversité forestière en relevant que pour la période qui s'achève, les projets proposés par les propriétaires forestiers n'ont pas tous pu être contractualisés faute de disponibilités financières de la part de la Confédération. Pour s'assurer que les efforts consentis puissent se maintenir et être renforcés, au regard également des contraintes liées à l'adaptation des forêts face aux changements climatiques, il est indispensable que le propriétaire puisse être convenablement soutenu par la Confédération via les conventions-programmes. Dans ce sens, le maintien à minima mais préférentiellement le renforcement de l'enveloppe dévolue à cette fonction durant la période précédente doit à tout prix être garantie.

Il faut également relever que les montants alloués par la Confédération aux cantons dans le domaine de la biodiversité en forêt sont insuffisants pour atteindre certains objectifs fixés par la Confédération elle-même. Sont en particulier concernés ceux permettant d'atteindre la densité en arbres-habitats fixés dans les objectifs fédéraux, la densité en îlots de sénescence, les entretiens de lisières ou les interventions en pâturage boisé. Si l'OFEV souhaite que les objectifs fixés puissent être atteints dans un délai raisonnable, il est indispensable que les moyens financiers soient adaptés en conséquence.

Une coordination entre la RPT forêts et la RPT Nature concernant les prestations de création d'étang serait souhaitable afin que la mesure ne se trouve pas dans les deux RPT. Ce d'autant plus que les forfaits ne sont pas équivalents a priori. Parallèlement, les créations d'étangs devraient pouvoir être considérées sous l'angle de l'infrastructure écologique, ce qui ne semble pas être le cas dans la RPT Biodiversité en forêt.

Le bois mort joue un rôle important dans l'écosystème forestier. Les mesures actuelles en faveur du bois mort sont liées à la création de réserves, d'îlots ou à la préservation d'arbres habitats. Néanmoins, ces mesures sont contraignantes pour le propriétaire forestier et ne déploient leurs effets en terme de bois mort que de nombreuses années après leur mise en œuvre, parfois même des décennies. Il serait idéal de créer une prestation permettant de

favoriser le bois mort directement laissé en forêt, par exemple suite à la non-récolte d'un chablis ou l'abandon d'un arbre couché par le vent via une subvention sur le modèle de celle dévolue aux arbres habitats avec un forfait adapté.

Programme partiel F-07c Gestion des forêts

Le canton de Neuchâtel applique une sylviculture qui a permis, au cours des décennies passées, d'assurer une gestion forestière efficace et durable. Rappelons par exemple que le canton soutient la réalisation de plans de gestion au niveau du propriétaire forestier. Pour garantir que l'effet bénéfique de cette planification responsable puisse se maintenir, au vu de la situation sur le marché des bois, des exigences de la sylviculture proche de la nature et des conséquences des changements climatiques, il est indispensable que les propriétaires puissent être convenablement soutenus par la Confédération via les conventions-programmes. Dans ce sens, le maintien à minima de l'enveloppe dévolue à cette fonction durant la période précédente voire son renforcement doit à tout prix être garantie.

Les plans de gestion forestiers sont un outil indispensable à une gestion durable et adaptative des forêts. Ils permettent de plus de responsabiliser les propriétaires forestiers et de les rendre attentifs à l'évolution future de leurs forêts. Le canton de Neuchâtel souhaite qu'un produit permettant de soutenir la réalisation des plans de gestion forestier au niveau du propriétaire soit intégré dans le programme partiel Gestion des forêts.

Au vu de l'intérêt suscité par les mesures mises en place suite à la motion Fässler, nous demandons qu'elles puissent être conservées pour la prochaine période. Dans les commentaires en lien avec l'adoption par le Conseil National de la motion le 10.03.2021, il était précisé que le versement de ces contributions financières était effectué « dans un premier temps » pour une période de 4 ans. Cette indication « dans un premier temps » laissait supposer qu'une suite était d'ores et déjà reconnue comme indispensable par les chambres. Dans les faits, un assainissement de tous les peuplements problématiques en 4 ans n'était tout simplement pas possible tant d'un point de vue des disponibilités financières cantonales que d'un point de vue de la capacité d'intervention par nos entreprises forestières déjà fortement sollicitées suite aux nombreux dégâts survenus en forêt (sécheresse, canicule, grêle, bostryche).

Ces mesures doivent pouvoir être maintenues, à minima pour la période RPT 2025-2028. Dans le contexte d'impact des changements climatiques actuels, elles ont prouvé leur utilité via l'intérêt manifesté par les propriétaires forestiers pour leur mise en œuvre. Plus particulièrement pour le canton de Neuchâtel, les prestations suivantes sont concernées :

- Soins de stabilisation de peuplement surfacique au stade de la futaie jusqu'à un DHP dom de 40cm ;
- Intervention sécuritaire en forêt à forte vocation sociale.

Il est en effet important d'agir au plus vite, par exemple dans les plantations d'épicéas sensibles aux changements climatiques et qui présentent un potentiel d'adaptation encore présent. Les montants mis à disposition via la motion Fässler n'ont pas été suffisants pour traiter tous les peuplements qui répondaient aux caractéristiques de sélection durant la période qui va s'achever.

Le choix d'un forfait pour la desserte forestière est une bonne option. Néanmoins, la méthode de calcul de la surface desservie n'est pas aussi claire qu'il n'y paraît et pourrait très certainement être mieux expliquée.

3. Convention-programme dans le domaine de la nature

Remarques générales

Nous tenons à relever que le manuel dans ces domaines présente une certaine stabilité par rapport à la période en cours ce que nous tenons à saluer. L'importance mise sur les

conceptions cantonales nature et paysage pour renforcer la cohérence des mesures qui seront engagées est également à relever. Nous précisons cependant que cette cohérence déploiera entièrement ces effets pour les conventions-programme ultérieures. En effet, le canton n'aura pas forcément entièrement finalisé ces conceptions au moment où la négociation pour le programme 2025-2028 commencera.

En ce qui concerne les ressources financières mises à disposition, elles ne devraient dans tous les cas pas diminuer. En effet, même si l'État de Neuchâtel ne devait pas augmenter ses propres prestations, il est attendu que les communes, qui révisent actuellement leurs plans d'aménagements locaux, sollicitent plus de soutien pour la mise en œuvre des mesures de préservation et de promotion de la biodiversité, tant dans la zone à bâtir qu'en dehors.

Remarques de détails par document :

1) Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine du paysage

Page 2 chap. 1.1.3	<p>Il est notamment décrit que les mesures de valorisation au sens de la compensation écologique peuvent être renforcées dans les agglomérations et les zones d'habitation. Cet élargissement du champ d'action nous semble judicieux et permet de travailler sur l'ensemble de la zone à bâtir. Selon le guide de travail pour la planification cantonale de l'infrastructure écologique, les zones d'habitation font partie de l'infrastructure écologique. La compensation écologique est un instrument de protection de la nature. Elle doit donc pouvoir être utilisée lors de la mise en œuvre de l'infrastructure écologique dans les zones d'habitation et soutenue financièrement.</p> <p>Proposition : L'objectif de programme 3 (PZ 3) (cf. point 2 ci-dessous) actuel doit être adapté en conséquence.</p>
Page 3 chap. 1.1.4 premier paragraphe	<p>Proposition : Dans les politiques sectorielles, il serait bon de mentionner également les projets d'agglomérations soutenus par l'Office fédéral du développement territorial.</p>

2) Programme partiel Qualité paysage

Page 1 id 2a_2	<p>Proposition : Compléter « <i>Paysages cantonaux et communaux protégés</i> »</p>
----------------	---

3) Programme dans le domaine de la protection de la nature

Page 3 Priorités et instruments de l'OFEV	<p>Reformuler les priorités 4 et 5 en intégrant les objets d'importance régionale.</p>
Page 3 ID 03-1	<p>L'objectif du programme mentionne explicitement comme indicateur de qualité la coordination avec les autres politiques sectorielles et conventions-programme. Cette exigence sera d'autant mieux remplie si l'infrastructure écologique est reprise dans les autres conventions-programmes comme élément déterminant (revitalisation, biodiversité en forêt, paysage, etc).</p>

Page 3 ID 03-2	Les montants forfaitaires devraient être réévalués par rapport à l'évolution prévisible de la politique agricole.
Page 3 ID 03-2	La note marginale 2 semble exclure du forfait les secteurs B des IBN. Est-ce bien exact et quelle en est la justification ?
Page 16 Tableau 17	L'OFEV exige que le financement de la mise en œuvre soit garanti. Si on peut éventuellement admettre que dans certains cas c'est possible pour un plan d'action simple, ce n'est en tout cas pas réaliste pour les programmes de conservation des espèces (catégorie 2).
Page 21 Tableau 19 OP 3	Il est mentionné la signalisation des aires protégées qui entrerait dans ces forfaits mais qu'on retrouve également dans l'OP 6.

4. Convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique

Nous accueillons favorablement l'augmentation des contributions fédérales pour les mesures à la source ainsi que l'adoption de forfaits à la place du versement des contributions fédérales en fonction des coûts ce qui, notamment pour les mesures de réduction de vitesse, permettra de garantir une uniformité de traitement entre les cantons.

5. Convention-programme dans le domaine des revitalisations

Nous n'avons pas de remarque particulière à y apporter.

6. Convention-programme dans le domaine des mesures de protection et de l'acquisition de données de base (dangers naturels)

Page 1 : Le titre de la CP6 devrait être modifié pour contenir le terme « dangers naturels » : le terme de « protection » n'est pas suffisamment explicite.

Page 1 : Nous saluons l'introduction d'un subventionnement en faveur de l'entretien.

Page 17 : Deux processus dangereux ont été introduits dans la liste des phénomènes donnant droit à des indemnités : remontée de la nappe phréatique à la surface du sol et vague impulsive et vague de vent débordant au-delà des berges d'un cours d'eau. Quel est l'impact de ce changement ?

Annexe A7-1 : Les exigences relatives aux mesures de protection ne nous semblent pas applicables dans certains projets.

Page 18 : Périmètre du projet/Évaluation des dangers/Changements climatiques : la prise en compte de cette thématique doit être laissée ouverte pour tenir compte de la variabilité des situations (ne pas mentionner les directives de l'OFEV).

Page 19 : Planification et évaluation des mesures/Changements climatiques : la prise en compte de cette thématique doit être laissée ouverte pour tenir compte de la variabilité des situations (ne pas mentionner les directives de l'OFEV).

Page 19 : Mesures d'aménagement du territoire : la prise en compte de cette thématique doit être laissée ouverte pour tenir compte de la variabilité des situations. Le critère « clarifications concernant la limitation du risque » nous semble adéquat mais pas le critère « transfert, dans des endroits sûrs, de constructions et d'installations menacées », solution qui n'est mise en œuvre que dans de rares situations.

Page 29 : « Cartes d'intensité qui couvrent l'aire d'incidence dans son ensemble et pas seulement les zones bâties ». Cette demande est contraire au principe d'établissement des cartes de dangers, qui couvrent uniquement les objectifs de protection. Hors de ces périmètres, la carte indicative est la donnée de base qui fait foi. Réaliser des cartes d'intensité pour tous les scénarios et tous les processus dans certaines régions inhabitées (par exemple les surfaces forestières) seraient un travail colossal n'apportant aucune plus-value. Nous suggérons plutôt de se concentrer sur l'évolution et la mise à jour des cartes des dangers naturels que d'initier des nouveaux outils cartographiques de gestion du territoire dont la plus-value est discutable.

7. Remarques générales

Globalement, nous regrettons que ce manuel fasse référence à de nombreux documents qui ne sont pas encore finalisés (aide à l'exécution relative à l'évaluation des dangers, aide à l'exécution sur la planification cantonale globale des dangers naturels, directives sur la prise en compte des changements climatiques dans le domaine des dangers naturels, LACE et OACE).

Nous proposons que l'Ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS, RS 913.1) du 2 novembre 2022, et l'Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD, RS 910.13) du 23 octobre 2013, soient mentionnées dans les abréviations.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame la sous-directrice, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 3 juillet 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND