

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret sur la conception directrice cantonale
de la protection de la nature**

(Du 6 décembre 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

L'article premier du décret sur la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire, adopté par le Grand Conseil le 24 juin 1986, définissait dans ses principes fondamentaux la conception directrice de l'aménagement du territoire. Ces principes visaient à une utilisation mesurée du sol, à une répartition judicieuse des activités économiques et à la sauvegarde de la nature et du paysage. Ces mêmes principes sont toujours applicables aujourd'hui.

En parallèle au rapport sur la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire, qui fait l'objet d'un rapport distinct, présenté simultanément au Grand Conseil, nous vous soumettons également un rapport sur la conception directrice cantonale de la protection de la nature.

L'article 13 de la loi cantonale sur la protection de la nature dispose que le Conseil d'Etat définit la politique cantonale de la protection de la nature et que, pour ce faire, il évalue la situation actuelle et élabore une conception directrice, qui lie l'autorité cantonale après avoir été approuvée par le Grand Conseil; enfin, le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'application nécessaires.

Notre territoire dans son ensemble offre une qualité avérée qu'il s'agit de conserver, en harmonie avec les différents acteurs du développement. Ces objectifs ne sont d'ailleurs pas incompatibles. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat garantira le maintien de la qualité générale par l'intégration et la prise en compte des aspects environnementaux et naturels dès que les réflexions sur des projets concrets seront connues.

La politique de protection de la nature conserve toute son actualité. C'est la raison pour laquelle le présent rapport vous est soumis en parallèle avec celui traitant de la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire.

1. INTRODUCTION

Le présent rapport accompagne le projet de décret relatif à la conception directrice cantonale de la protection de la nature (CDPN) établie par le Conseil d'Etat en application de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1999, et mis en consultation au courant de l'automne 2004.

La CDPN qui vous est présentée s'inscrit dans la ligne de la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire qui fait l'objet d'un autre rapport (No 05.006). Elle a été élaborée en coordination avec cette dernière, tout en développant de manière plus détaillée le domaine spécifique d'application de la LCPN.

Le présent rapport ne reprend pas de manière détaillée le contenu du projet de CDPN, mais s'attache à placer le document dans le contexte suisse, à en préciser la portée et à proposer le classement d'une motion.

2. LES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE EN SUISSE

L'article 24 sexies de l'ancienne Constitution fédérale, relatif à la protection de la nature et du paysage, a réparti les compétences entre la Confédération et les cantons.

Il posait comme principe que la protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal (alinéa 1), tout en réservant d'importantes compétences à la Confédération, à ses alinéas 3 à 5, en l'autorisant notamment à légiférer sur la protection de la faune et de la flore (alinéa 4) et en lui donnant le mandat impératif de protéger les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (alinéa 5, adopté en votation populaire le 6 décembre 1987).

Dans la nouvelle Constitution fédérale, du 18 avril 1999, la protection de la nature et du patrimoine fait l'objet de l'article 78, qui reprend la structure et les principes de l'article 24 sexies. Cet article se trouve dans la section intitulée "Environnement et aménagement du territoire" et fait apparaître ainsi que ces domaines (développement durable, protection de l'environnement, aménagement du territoire, etc.) sont dans un rapport étroit de connexité et doivent être appréhendés selon une approche globale et coordonnée.

2.1. Au niveau fédéral

Depuis l'adoption de la loi fédérale sur la protection de la nature en 1966, de nombreuses mesures ont été prises par la Confédération pour assurer la mise en œuvre de cette législation dans son domaine de compétence (ordonnance fédérale sur la protection de la nature, ordonnances fédérales sur la protection de biotopes: hauts-marais, bas-marais, sites marécageux, sites de reproduction des batraciens, etc.). Le principe de protection de la nature a en outre été intégré dans de nombreuses dispositions fédérales (législations agricole, forestière, aménagement du territoire, etc.).

Il manquait cependant un document qui précise les objectifs politiques de cette mise en œuvre.

Le 19 décembre 1997, le Conseil fédéral a approuvé la Conception "Paysage suisse" de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), en application de l'article 13 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979. Ce document, élaboré par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et par

l'Office du développement territorial, comprend deux volets: le premier, intitulé la "Conception", énumère des objectifs généraux et des objectifs sectoriels dans les politiques de la Confédération (constructions fédérales, énergie, agriculture, etc.). Il est *"contraignant pour les services fédéraux compétents"* et *"laissé à l'appréciation des cantons pour sa prise en compte dans leur planification directrice"*. Le second, intitulé "Rapport", énumère des mesures et des priorités et constitue *"une base déterminante pour la mise en œuvre et la réalisation de la conception"*. Il a *"un caractère informatif pour les cantons."*

2.2. Au niveau des cantons

Les cantons ont pris en main la question de la protection de la nature et du paysage en suivant des chemins très variés (loi spécifique, loi d'application de la loi fédérale sur la protection de la nature, ordonnance, décret, etc.).

A titre d'exemple, le canton du Valais a adopté, le 13 novembre 1998, sa loi sur la protection de la nature, du paysage et des sites et introduit dans son ordonnance d'application, du 20 septembre 2000, en vue d'une meilleure collaboration et information, la possibilité pour les services concernés d'élaborer un concept (ligne directrice) de protection destiné à l'établissement d'un programme de travail (article 3).

L'analyse de la situation dans quelques autres cantons (VD, GE, BE, AR) nous a montré que l'élaboration d'une conception directrice-nature liant l'autorité cantonale n'était pas courante. Les éléments d'orientation politique précisant les priorités cantonales en matière de protection du patrimoine naturel et paysager se retrouvent généralement dans les conceptions directrices cantonales de l'aménagement du territoire et, au niveau de l'exécution, dans les plans directeurs cantonaux et les programmes pluriannuels. Ces différents documents sont adoptés selon les cantons et de cas en cas par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat.

2.3. Et dans notre canton?

Premier exemple de conception directrice-nature élaborée en application de la LCPN, le projet qui vous est soumis ne trouve pas encore chez nous d'équivalent. Le travail de mise en œuvre de la protection de la nature dans les autres cantons suisses et au niveau de la Confédération n'a pas pu nous servir de référence.

La conception "Paysage suisse", qui s'approche le plus de la volonté du législateur neuchâtelois, n'a cependant pas la même valeur puisqu'elle est approuvée par le Conseil fédéral et non par le Parlement et constitue un instrument de l'aménagement du territoire prévu par la LAT.

Nous avons par conséquent retenu pour la CDPN la philosophie qui a guidé l'élaboration du projet de conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire: elle constituera un mandat politique du Grand Conseil au Conseil d'Etat, à même de guider le travail de notre exécutif pour ces 10 prochaines années, en précisant les domaines de la LCPN dans lesquels elle concentrera son engagement.

3. LA CONCEPTION DIRECTRICE-NATURE: POURQUOI AUJOURD'HUI?

Depuis le début des années 1990, la prise en compte de la protection de la nature dans le cadre des processus législatifs, tant fédéraux, cantonaux que communaux, a conduit à de nombreuses évolutions:

- la nouvelle politique agricole a intégré, en même temps que le principe de la libéralisation du marché, la reconnaissance des prestations que fournissent les agriculteurs pour la préservation du paysage et de la biodiversité;
- la nouvelle politique forestière a déployé ses effets, favorables notamment au maintien de la biodiversité (réserves forestières par exemple);
- les préoccupations-nature sont de plus en plus prises en compte dans le cadre de projets de construction;
- la législation cantonale sur la faune et sur la faune aquatique a intégré de nombreuses avancées dans le sens de l'application de la législation sur la protection de la nature;
- les plans d'aménagement communaux ont été actualisés et prennent mieux en compte la protection de la nature au niveau local (inventaire-nature, zones de protection communales, objets particuliers protégés).

Ainsi, les principes de préservation du patrimoine naturel et paysager ont-ils été intégrés dans de nombreuses politiques sectorielles. La mise en œuvre de LCPN a de plus permis des réalisations concrètes et le développement de processus favorables au maintien de la biodiversité.

Le constat fait au niveau suisse («Environnement Suisse 2002», Politique et perspectives, OFEFP, 2002) et dans notre canton (voir annexe 2) montre cependant que ce n'est pas suffisant. Il met en évidence les points sur lesquels il est nécessaire de mettre l'accent pour conserver les acquis et ancrer le principe de la conservation de la biodiversité dans les faits.

Ce besoin est au cœur de la volonté politique exprimée dans le projet de CDPN.

4. LA CONCEPTION DIRECTRICE-NATURE: UN PROCESSUS

Le document qui vous est soumis pour approbation a été élaboré, sous la responsabilité du Département de la gestion du territoire, par l'office de la conservation de la nature (OCCN), avec l'appui d'un groupe de pilotage issu de la commission cantonale de la protection de la nature, des services des forêts et de la faune.

Le Département de la gestion du territoire a mis en consultation un premier projet de rapport auprès des services concernés de l'administration cantonale du 17 avril au 9 mai 2003. La commission cantonale de la protection de la nature a eu l'occasion de se prononcer sur ce document le 10 juin 2003.

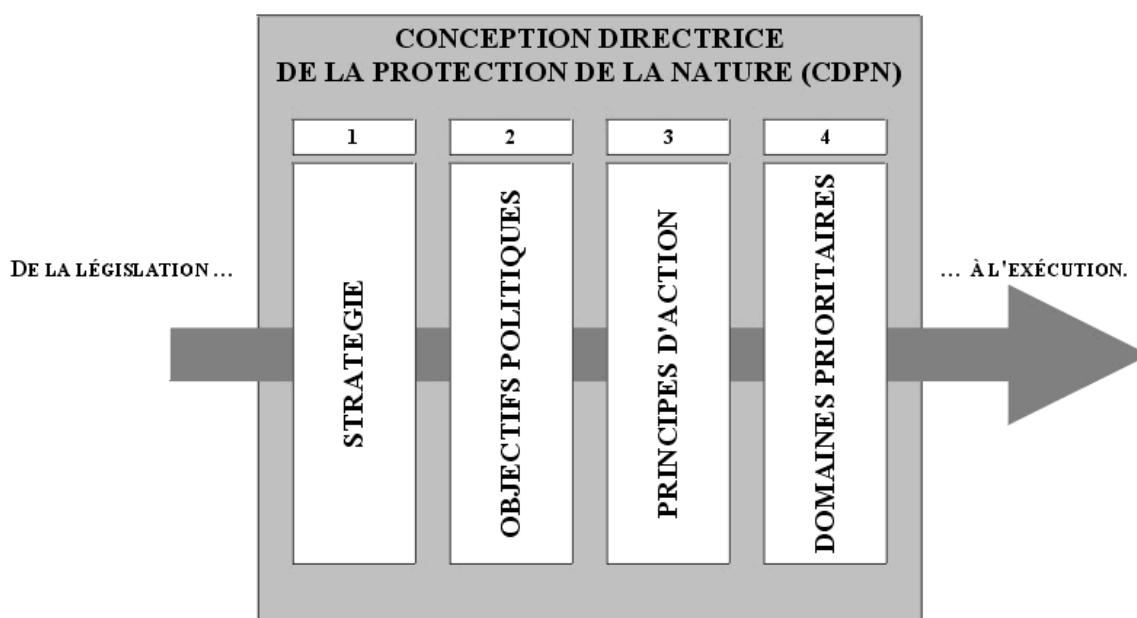
Le Département de la gestion du territoire a ensuite mis en consultation le projet du 23 août au 1^{er} octobre 2004 auprès d'une centaine d'instances concernées dans le canton. La commission cantonale de la protection de la nature a eu l'occasion de prendre connaissance des principales remarques émises et des principales propositions d'adaptation du document lors de sa séance du 9 novembre 2004.

5. LA CONCEPTION DIRECTRICE-NATURE: UN INSTRUMENT DU CONSEIL D'ETAT

L'article 13 de la LCPN stipule que le Conseil d'Etat définit la politique cantonale de la protection de la nature et que, pour ce faire, il:

- a) évalue la situation actuelle;
- b) élabore une conception directrice, qui lie l'autorité cantonale après avoir été approuvée par le Grand Conseil;
- c) arrête les dispositions d'application nécessaires.

L'annexe 2 du présent rapport fait l'état des lieux de la nature dans notre canton et pose un diagnostic. Il répond à la lettre a) de l'article 13. Il montre clairement que notre canton bénéficie des conditions-cadres nécessaires à la préservation de la nature et du paysage de notre canton: législations, inventaires, volonté politique exprimée par les collectivités et attachement de la population neuchâteloise à la qualité de son environnement. Il indique également les domaines dans lesquels notre travail pourrait être amélioré (coordination, partenariat, mise en œuvre des mesures de gestion, etc.).



La CDPN s'appuie sur cette analyse pour proposer une stratégie, des objectifs politiques, des principes d'action et des domaines prioritaires. Elle précise les priorités politiques vers lesquelles l'Etat sera appelé à développer son action. Ce travail a déjà commencé. Le point central de cette conception est la création d'un réseau pour la biodiversité par la conservation et la mise en réseau des sites les plus importants, la gestion durable de notre environnement et son utilisation respectueuse, en mettant en synergie des efforts des partenaires institutionnels et de la population neuchâteloise.

La CDPN met aussi l'accent sur l'état d'esprit qui devra animer le Conseil d'Etat et l'administration cantonale dans le travail qu'ils vont entreprendre dans la continuité de ce qu'ils ont accompli jusqu'à ce jour et ouvre des portes permettant d'intégrer un maximum de partenaires à ce travail commun, notamment en mettant en avant la notion de contrat (contrats d'exploitation, contrats Etat-commune ou Etat-région).

Enfin, la CDPN précise les domaines dans lesquels l'Etat entend concentrer ses efforts (domaines prioritaires), qui touchent plus particulièrement la zone agricole et l'aire forestière, sans laisser de côté cependant la zone viticole et la zone construite.

L'Etat sera ensuite appelé à prendre des dispositions d'application (article 3, alinéa 1, lettre c) et à apporter des précisions sur ses objectifs, notamment dans le cadre de l'élaboration du plan directeur cantonal.

En tant que telle, la CDPN n'a que des effets indirects pour les communes, les propriétaires et les exploitants. Elle ne lie en effet que l'exécutif cantonal après avoir été approuvée par le Grand Conseil (article 13, alinéa 1, lettre b). C'est dans le cadre de sa mise en œuvre, lorsque le Conseil d'Etat et les départements concernés seront appelés à prendre des mesures, que ces partenaires seront engagés. Les procédures démocratiques (référendum, mise à l'enquête publique, droit d'opposition et de recours) pourront alors, le cas échéant, être utilisées par les ayants droit.

Le contrôle de l'application par le Conseil d'Etat de la LCPN passe aujourd'hui principalement par l'élaboration du budget et du rapport de gestion, qui sera complété à l'avenir par l'introduction d'un chapitre faisant état de l'avancement de la mise en œuvre de la CDPN et des résultats du suivi mis en place.

6. MOTION EN SUSPENS – PROTECTION DE LA NATURE

En date du 17 mai 1999, votre Conseil a accepté la motion Frédéric Cuche 98.113, dont nous vous rappelons la teneur ci-après:

98.113

4 février 1998

Motion Frédéric Cuche

Quelle biodiversité dans le canton de Neuchâtel?

La biodiversité est un héritage de l'évolution, elle résulte à la fois de l'histoire, des milieux et des conditions climatiques et écologiques qui prévalent localement. C'est la connaissance du passé et du futur de la diversité du vivant qui est en cause.

Sur le plan éthique, la conservation de la biodiversité fait référence à notre responsabilité de transmettre un héritage reçu aux générations futures.

La convention sur la biodiversité reconnaît la totale souveraineté des Etats sur leurs ressources biologiques. C'est donc à l'Etat de gérer ce patrimoine naturel.

Nous demandons au Conseil d'Etat:

- de nous présenter une analyse de l'état de la biodiversité sur notre territoire cantonal;*
- de déterminer quelles mesures sont ou devraient être prises pour assurer sa pérennité.*

Cosignataires: B. Bois, P. Erard, M. Guillaume-Gentil-Henry, C. Mermet, H.U. Weber, L. Vaucher, F. Berthoud, A. Laurent, Ph. Loup, J-B. Wälti, F. Gertsch, M. Perroset, S. Vuilleumier, P. Bonhôte, P. Hainard, B. Soguel, D. Cottier, M-A. Crelier-Lecoultre, R. Jeanneret, M. Boss, M. Donati, O. Duvoisin, M. Giovannini, M.

Voelin, L. Debrot, M. Blum, R. Wüst, J. de Montmollin, H. Scheurer, E. Augsburg, S. Perrinjaquet, J. Walder, L. Rollier, F. Blaser et C. Stähli-Wolf.

Nous vous proposons en conséquence le classement de cette motion dans la mesure où le présent rapport répond aux demandes faites au Conseil d'Etat par les signataires.

7. CONCLUSIONS

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de conception directrice de la protection de la nature, conformément aux dispositions de l'article 13, alinéa 1, lettre *b*, LCPN.

En conséquence, nous vous demandons de bien vouloir:

- prendre en considération le présent rapport et la conception directrice de la protection de la nature qu'il présente;
- adopter le projet de décret ci-après;
- classer la motion Frédéric Cuche 98.113, du 4 février 1998, "Quelle biodiversité dans le canton de Neuchâtel?"

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 6 décembre 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
S. PERRINJAQUET

Le chancelier,
J.-M. REBER

Décret
sur la conception directrice cantonale
de la protection de la nature

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 6 décembre 2004,

décède:

Article premier La conception directrice cantonale de la protection de la nature est adoptée.

Art. 2 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution du présent décret. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

CONCEPTION DIRECTRICE CANTONALE DE LA PROTECTION DE LA NATURE**1. INTRODUCTION**

Le canton de Neuchâtel a fait œuvre de pionnier en matière de protection de la nature. Au XIX^e siècle déjà, la Ville de Neuchâtel mettait sous protection le bloc erratique de «Pierre-à-Bot», le canton ceux des forêts des collectivités publiques. La première réserve naturelle de Suisse était créée au Creux-du-Van, à l'instigation du Club Jurassien. Qu'en est-il aujourd'hui?

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur la protection de la nature, la présente conception directrice, enrichie de l'expérience acquise et de l'évolution des législations, liera, après avoir été approuvée par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat.

Neuchâtel recèle sur son territoire des trésors, héritages d'une longue évolution et résultats de l'activité de nos ancêtres. Ce patrimoine, l'autorité cantonale entend le protéger et concourir à son entretien mais aussi, loin de l'idée de créer une "réserve d'indiens", à le mettre en valeur afin qu'il participe au développement économique, notamment touristique, de notre pays et qu'il réponde aux attentes de notre population qui apprécie de vivre dans un environnement de qualité.

L'Etat n'entend cependant pas mener seul ce travail mais y associer les communes et la population afin de créer un partenariat pour la nature.

2. L'ETAT DES LIEUX: EN BREF (voir annexe 2)

Dépositaire d'une longue tradition et de compétences dans le domaine de la protection de la nature, notre canton:

- dispose d'une loi cantonale moderne sur la protection de la nature;
- s'est doté d'un arrêté de protection des haies et des bosquets, d'un arrêté sur les réserves naturelles, d'un décret sur les biotopes et de nombreuses zones de protection communales;
- est concerné par tous les inventaires fédéraux, notamment celui des hauts-marais et marais de transition pour lequel il assume une responsabilité particulière;
- bénéficie de nombreuses études de base (inventaire-nature des communes, études techniques sur les objets que l'Etat entend mettre sous protection);
- dispose de plans d'action pour plusieurs espèces végétales particulièrement rares ou menacées;
- dispose des ressources financières et humaines adaptées aux actions entreprises et appelées à évoluer en fonction des projets;

- bénéficie du travail de nombreux intervenants pour la gestion durable de la nature (exploitants, organisations non gouvernementales, communes, services de l'Etat);
- collabore avec d'autres cantons sur des thèmes spécifiques.

3. LE DIAGNOSTIC: EN BREF (voir annexe 2)

L'analyse de l'état des lieux permet de tirer le constat suivant:

- comme ailleurs en Suisse, les mesures mises en place n'ont pas pu enrayer la diminution de la biodiversité dans notre canton;
- la protection par voie d'autorité rencontre aujourd'hui des difficultés de mise en œuvre;
- la législation cantonale antérieure à 1994 n'est plus toujours en phase avec la législation fédérale et cantonale;
- la protection conventionnelle est efficace, mais demande un investissement conséquent en ressources humaines;
- les mesures de gestion sont prises en fonction des opportunités, rarement planifiées;
- le suivi de l'effet des mesures n'est pas généralisé;
- les instruments financiers permettant de soutenir les initiatives en faveur de la biodiversité ne sont pas toujours appliqués de manière optimale;
- le partenariat entre les intervenants n'est pas systématisé.

4. LA CONCEPTION

La présente conception s'articule autour:

- d'une stratégie
- de quatre objectifs politiques
- de cinq principes d'action
- de treize domaines prioritaires

4.1. Une stratégie: un réseau pour la biodiversité

La conservation de la biodiversité est au centre de la conception moderne de la protection de la nature. Elle trouve sa place dans notre loi cantonale. Elle intègre à la fois la diversité des paysages, des milieux naturels et des espèces.

Les activités humaines ont, au cours des siècles, fortement imprégné notre perception de cette biodiversité en aménageant le paysage, en influençant la répartition des milieux naturels et en modifiant la distribution des espèces et leur diversité génétique.

La nature vivante que nous souhaitons pour notre canton trouve son assise dans un paysage diversifié et de qualité, riche en milieux répartis judicieusement sur le territoire et

en espèces pouvant vivre, se développer et évoluer avec la mise en réseau des ressources et des compétences disponibles (Confédération, canton, communes, organisations non gouvernementales) et le concours des propriétaires, des exploitants et de la population afin de créer un réseau pour la biodiversité.

4.2. Des principes d'action

La protection de la nature doit faire de plus en plus souvent face à la diversification des activités humaines. Elle ne déploiera durablement ses effets que si les mesures prises pour en assurer la mise en œuvre s'appuient sur des principes d'action, en d'autres termes sur un état d'esprit, en phase avec l'évolution de notre société.

4.2.1. Informer, c'est rendre lisible l'action de l'Etat

Une information générale, qui met l'accent sur les faits et les actions entreprises, concourt au développement d'une prise de conscience individuelle et collective.

Une information ciblée, qui rappelle les principes de protection et les mesures favorables à la biodiversité, permet à la fois de prévenir les infractions et d'avoir une action positive sur la biodiversité.

Le Conseil d'Etat entend porter ses efforts en direction du citoyen, des collectivités, des propriétaires et exploitants en s'appuyant notamment sur le site Internet de l'Etat, des informations dans la presse, des actions ciblées, des journées thématiques et en concourant à la mise en valeur des nombreux sentiers didactiques existants.

4.2.2. Former, c'est assurer l'avenir

La formation est un secteur essentiel de notre société: transmission du savoir, acquisition de la citoyenneté, prise de conscience de la diversité et de la complexité de notre monde.

De l'école obligatoire à la formation continue, en passant par la formation professionnelle, l'autorité cantonale pourra atteindre les objectifs de la LCPN en maintenant et, quand c'est nécessaire, en renforçant la formation des enseignants, en organisant des cours spécifiques, des actions ciblées et répétées et des cours de formation continue pour le personnel de l'Etat, cours également ouverts aux communes.

4.2.3. Développer le partenariat, c'est aller vers plus d'ouverture

La relation du citoyen avec la nature a changé et notre manière de l'appréhender doit également évoluer.

La perception du territoire par la population neuchâteloise a subi, au cours de ces dernières décennies, une profonde mutation. La zone agricole et l'aire forestière sont moins perçues comme «le territoire de nos ancêtres» que comme un espace de délasserment, de découvertes, d'activités sportives et de loisirs et le lieu des balades dominicales et des torrées, même s'il reste avant tout un lieu de production de matières premières.

L'autorité cantonale entend développer un partenariat aussi large que possible, non seulement avec ceux qui vivent de l'exploitation du sol, au contact quotidien de la nature, (agriculteurs, viticulteurs, forestiers, etc.), mais aussi ceux qui utilisent l'espace naturel (enseignants, touristes, sportifs, chasseurs, pêcheurs, etc.) ou souhaitent le protéger.

4.2.4. Renforcer la coordination, c'est assurer plus d'efficacité

La LCPN est une loi-cadre qui a pour but de coordonner les actions visant à assurer la conservation de la biodiversité ou devant en tenir compte. Elle se limite aux questions de principe, tend à promouvoir une conception globale de la protection de la nature, trop sectorielle par le passé.

Sa mise en œuvre, placée sous la responsabilité du Conseil d'Etat, implique de nombreuses entités, tant au niveau cantonal que communal. Pour l'Etat, la majorité des services concernés sont regroupés au sein du même Département de la gestion du territoire (DGT).

Au niveau organisationnel, la mise en œuvre de la LCPN est placée sous la responsabilité du DGT qui dispose comme organe d'exécution d'un office de la conservation de la nature (OCCN).

Au niveau opérationnel, la mise en œuvre des mesures arrêtées est répartie en fonction des missions des différents services et offices.

Toutefois, afin de renforcer la coordination entre les services de l'administration cantonale, l'Etat mettra en place une commission technique placée sous la responsabilité de l'OCCN.

L'OCCN continuera, comme par le passé, à assurer dans ce domaine la coordination avec les communes.

Enfin, l'activité des agents chargés de la protection de la nature sera renforcée.

4.2.5. Mettre en place un suivi, c'est assurer une utilisation optimale des ressources disponibles

Afin de s'assurer que les ressources engagées dans ce domaine le seront de manière efficace et permettront d'atteindre les objectifs de la conception directrice, un suivi sera effectué, tant au niveau de la mise en œuvre des mesures que de leurs effets sur la biodiversité.

4.3. Quatre objectifs politiques

L'autorité cantonale veut poursuivre une mise en œuvre cohérente de la loi cantonale sur la protection de la nature en s'engageant pour:

1. la protection des sites les plus importants pour la biodiversité (les réservoirs);
2. la revitalisation des liens entre les réservoirs (la connexion);
3. une exploitation durable de notre environnement naturel;
4. une utilisation respectueuse de notre environnement naturel par la population.

4.3.1. Objectif politique 1: protection des réservoirs

Protéger les éléments naturels les plus remarquables de notre canton ainsi que les stations d'espèces rares ou menacées en instaurant une démarche proportionnée.

En mettant sous protection les éléments naturels les plus importants, l'autorité cantonale entend manifester l'attention qu'elle porte aux objets présentant les valeurs naturelles et paysagères les plus remarquables de notre canton.

Lors de projets de développement privés ou publics, la protection est parfois ressentie comme une mise sous cloche, qui restreint la liberté des propriétaires et des exploitants.

Aussi, l'autorité cantonale entend inscrire son action dans une démarche proportionnée et anticipative qui prenne en compte, dans la pesée des intérêts en présence, même lorsqu'une protection par voie d'autorité sera indispensable, la situation de toutes les personnes concernées.

4.3.2. Objectif politique 2: revitalisation des connexions

Mettre en réseau les objets naturels de notre canton en nous appuyant sur les politiques sectorielles et la LPCN.

Les réservoirs de la biodiversité de notre canton doivent pouvoir être mis en relation les uns avec les autres afin de pouvoir assurer des échanges génétiques suffisants. L'autorité cantonale entend s'engager pour un réseau cohérent s'appuyant sur les objets d'importance nationale, régionale et locale.

4.3.3. Objectif politique 3: exploitation durable de notre environnement naturel

Soutenir l'exploitation durable des ressources naturelles et paysagères de notre canton en mettant en place les conditions-cadres techniques et financières.

Si parfois il est souhaitable pour la biodiversité de laisser les processus naturels se dérouler librement, par exemple dans des réserves forestières totales, ce n'est généralement pas le cas. Les prairies fleuries s'embuissonnent, les clairières se referment, les étangs s'atterrissent.

Une surexploitation conduit également rapidement à une diminution de la biodiversité.

L'autorité cantonale entend s'investir pour le maintien de cette biodiversité en intervenant, il est vrai, dans des dynamiques naturelles déjà fortement influencées par les activités humaines et, lorsque c'est nécessaire, dans les modalités d'exploitation.

4.3.4. Objectif politique 4: utilisation respectueuse de notre environnement naturel

Préserver et valoriser notre biodiversité en sensibilisant et informant les utilisateurs sur les conséquences de leurs activités sur la nature.

L'espace naturel, agricole et forestier, fait de plus en plus l'objet d'une utilisation très diversifiée par la population neuchâteloise qui y voit un espace de ressourcement, de détente et de loisirs.

L'autorité cantonale entend s'investir pour que ces activités puissent se développer harmonieusement sans porter atteinte aux milieux sensibles et à la tranquillité de la faune sauvage rare ou menacée.

4.4. Domaines prioritaires

La LCPN développe son champ d'activité sur l'ensemble du territoire neuchâtelois. Elle interagit donc de manière importante avec les activités ayant une incidence spatiale.

C'est cependant dans la zone agricole et la zone viticole (42% de notre territoire) et dans l'aire forestière (33% de notre territoire) qu'on trouve la plus grande diversité naturelle et paysagère. C'est aussi naturellement les activités qui s'y développent qui sont les plus susceptibles de l'influencer.

Cette réalité se traduit dans le choix des domaines prioritaires qui touchent en majorité la zone agricole et l'aire forestière. Le thème de la biodiversité dans les localités a néanmoins retenu notre attention, tant pour ce qu'il peut apporter à la préservation de la nature et aux réseaux écologiques que comme élément de solidarité cantonale (relation ville-campagne).

4.4.1. Les biotopes, objets géologiques et sites naturels

En désignant, dans le respect du droit fédéral, les biotopes, objets géologiques et sites naturels que l'Etat entend mettre sous protection (article 24 LCPN: inventaire cantonal des objets que l'Etat entend mettre sous protection, ICOP), il veillera à assurer la cohérence nécessaire à la protection des objets d'importance nationale et régionale en tenant compte des dispositions prises par les communes pour protéger les objets d'importance locale.

La protection et la gestion des objets figurant à l'inventaire s'appuieront sur les outils prévus par la LCPN (protection par voie conventionnelle, protection par voie d'autorité), les catalogues de mesures-nature et les outils des politiques sectorielles (forestière et agricole, notamment).

Des contrats Etat-commune et Etat-région pourront, selon l'intérêt des partenaires, être élaborés afin d'assurer une mise en œuvre optimale de la gestion de ces objets.

4.4.2. Les espèces protégées, rares ou menacées

L'évolution des espèces animales et végétales rares ou menacées est un indicateur privilégié de la vitalité de notre environnement naturel. Parfois moins spectaculaires que le grand tétras ou le sabot de vénus, de nombreuses espèces méconnues du grand public méritent néanmoins toute notre attention.

Leur préservation nécessite parfois des mesures particulières de gestion qui peuvent influencer ponctuellement ou de manière prépondérante l'exploitation ou l'utilisation de parties de notre territoire.

Dans les sites d'importance nationale ou régionale, ces particularités seront prises en compte, dans la mesure du possible, dans des catalogues de mesures-nature (voir annexe 2). Dans les autres cas, l'autorité cantonale recourra à des plans d'action spécifiques.

Notons que l'autorité cantonale entend se préoccuper du développement d'espèces envahissantes qui présentent un danger pour la santé publique (l'ambrosie par exemple) ou pour la biodiversité en concurrençant des espèces autochtones (tortue de Floride par exemple).

Notons enfin que notre connaissance de la distribution de toutes ces espèces est fortement tributaire du travail précieux de nombreux passionnés bénévoles dont les efforts méritent d'être soutenus et coordonnés.

4.4.3. Les réseaux écologiques

Les réseaux écologiques sont le complément nécessaire de la protection et de la gestion des biotopes et sites naturels d'importance nationale et régionale et des objets d'importance locale qui en constituent le «squelette». Le fonctionnement des réseaux est lié à la fois à la répartition spatiale des éléments qui les constituent et à leur qualité biologique.

L'autorité cantonale entend inciter les exploitants et propriétaires à mettre en place, sur une base volontaire, des réseaux au sens de l'ordonnance qualité écologique (OQE) dans la zone agricole et la zone viticole et des réserves forestières dans l'aire boisée conformément au plan d'aménagement forestier. Dans la zone urbaine, elle suscitera les initiatives communales.

L'utilisation des contrats d'exploitation au sens de la LCPN viendra en soutien de ce dispositif pour prendre en compte les espaces résiduels, les exigences écologiques particulières des espèces concernées et, dans les territoires présentant un déficit en éléments structurants, la création de biotopes.

4.4.4. La diversité génétique

La conservation de la diversité génétique est garante du maintien du potentiel d'évolution des espèces, de leur capacité à s'adapter aux modifications générales de notre environnement (réchauffement climatique, morcellement du territoire). Cette diversité est aussi une source de produits utiles pour la santé et l'alimentation humaine.

La conservation de la diversité génétique a été mise par certains au centre des débats sur les OGM (organismes génétiquement modifiés). Cet élément n'est cependant pas le seul point préoccupant. L'utilisation de semences dont la provenance n'est pas certifiée, notamment dans des aménagements routiers ou lors de la mise en place de jachères florales et de prairies fleuries, contribue à une banalisation de notre environnement, si ce n'est au niveau national, du moins au niveau régional.

L'autorité cantonale entend agir dans ce domaine en informant la population de manière générale et les utilisateurs de semences de manière spécifique, tout en veillant, lors des travaux dont il est le maître d'œuvre, à préserver cette diversité génétique (fleurs de foin, mélanges grainiers et plants forestiers spécifiques).

4.4.5. Les éléments "linéaires"

Notre territoire est parsemé d'éléments épars qui jouent un rôle essentiel comme abri pour des espèces fauniques et floristiques et pour le fonctionnement des réseaux écologiques.

Les haies et les bosquets sont protégés par un arrêté spécifique, qui devra être adapté sans en affaiblir la portée pour tenir compte de certaines difficultés d'application (plantation paysagère en zone urbanisée ou le long des routes notamment).

L'autorité cantonale entend de plus promouvoir la diversification de leur structure, même si cet entretien peut parfois, de prime abord, modifier leur qualité paysagère. Le soutien à

un entretien écologique pourra être notamment assuré au niveau cantonal par le biais de l'OQE, par l'appui des agents chargés de la protection de la nature et par l'élaboration de recommandations à l'attention des gestionnaires de ces surfaces. On s'appuiera pour ce faire sur l'importante documentation mise à disposition des agriculteurs par le Service romand de vulgarisation agricole.

Les murs de pierres sèches marquent le paysage de nos hautes vallées et de nos crêtes. Ils ne remplissent plus aujourd'hui de fonction agricole prépondérante et leur entretien devient une question préoccupante. L'autorité cantonale entend délimiter des secteurs prioritaires pour la réfection des murs, organiser des cours sur les techniques d'entretien et encourager leur entretien. Une telle démarche a été entreprise au niveau local par la Ville de Neuchâtel.

Les talus routiers recèlent parfois une diversité floristique et faunique remarquable. L'autorité cantonale entend étendre l'expérience d'entretien différencié de talus qui a été mise en place depuis 1996 par le service cantonal des ponts et chaussées, tout en tenant compte des questions de sécurité, et inciter les communes à en faire de même.

Pour les talus ferroviaires, l'autorité cantonale incitera les propriétaires de ces infrastructures à ce que leur entretien, qui se fait déjà selon les règles de l'art, prenne en compte les exigences particulières des espèces remarquables qu'ils abritent parfois.

4.4.6. L'aire forestière

La législation forestière a assuré depuis plus d'un siècle le maintien de l'aire boisée. La sylviculture naturaliste neuchâteloise a permis d'assurer la production soutenue d'une matière première renouvelable, tout en contribuant à la protection des biens-fonds, à l'accueil du public et au maintien de la biodiversité.

L'autorité cantonale entend s'engager en particulier pour:

- que la mise en place de réserves forestières au sens de la loi forestière soit coordonnée étroitement avec les instruments prévus par la LCPN et qu'un suivi de l'effet de cette politique sur la biodiversité soit effectué;
- qu'on renonce, dans le cadre de l'achèvement de la desserte forestière, aux aménagements qui pourraient porter atteinte aux milieux naturels protégés ou méritant protection, à la flore et à la faune sensibles;
- que, dans le cadre des procédures de défrichement et de reboisement, on évalue précisément l'impact de ces interventions sur la nature et le paysage et privilégie les reboisements sous forme de compensations écologiques;
- que la sylviculture se perfectionne encore pour mieux prendre en compte la présence d'espèces fauniques ou floristiques protégées, rares ou menacées.

4.4.7. La zone agricole

L'agriculture est depuis une dizaine d'années soumise à de profonds bouleversements. L'abandon progressif du soutien des prix et l'ouverture des marchés ont eu de fortes implications sur l'évolution de la législation. Le développement de la production intégrée, les prestations écologiques requises (PER), les surfaces de compensation écologiques (SCE) et l'ordonnance qualité écologique (OQE) sont autant de signes de reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture.

L'adoption de l'OQE est un premier pas vers la régionalisation des paiements directs. L'autorité cantonale entend soutenir un élargissement de ce principe à d'autres domaines des SCE afin de mieux tenir compte de la diversité biologique et climatique des régions de notre canton.

En matière d'améliorations foncières, l'autorité cantonale entend que la coordination entre les aspects-nature et les projets de constructions (correction et aménagement de chemins, syndicats de remaniements parcellaires, etc.) soit poursuivie et renforcée, notamment, d'une part, par la prise en compte plus systématique de la protection des éléments naturels les plus importants au titre de «compensation écologique» ou du «bonus nature» au sens des dispositions fédérales et, d'autre part, par la pérennisation de leur entretien.

4.4.8. Les pâturages boisés

Vecteur essentiel de nos paysages montagnards, composant important du territoire de plusieurs espèces d'oiseaux rares ou menacées au niveau suisse, fort élément de notre identité cantonale, le pâturage boisé est le résultat d'une interaction entre les conditions de la station, la mise en pâture et la pratique sylvicole. Sa situation est aujourd'hui très délicate, car l'équilibre entre la pression du bétail et la tendance naturelle de la forêt à recoloniser le terrain n'est pas atteint.

L'autorité cantonale entend soutenir les démarches en cours qui visent à solutionner ce problème (commission des pâturages boisés jurassiens, groupe de travail pâturages boisés issu de la commission cantonale de l'agriculture, intégration de certains pâturages boisés dans des réserves forestières à interventions particulières et dans des réseaux écologiques au sens de l'ordonnance qualité écologique).

4.4.9. L'extraction de matériaux

Les lieux d'extraction de matériaux intéressent autant le géologue, qui peut facilement y observer des roches ou des formations généralement cachées, que le biologiste qui y trouve une végétation pionnière et une faune particulière (batraciens, reptiles, hirondelles des rivages, etc.).

Leur intérêt est cependant tributaire de la manière dont ces lieux sont exploités et remis en état en fin d'activité.

L'autorité cantonale entend veiller à ce que, tant dans le cadre de l'activité de ces exploitations que lors de la remise en état du terrain, les intérêts de la protection de la nature soient pris en compte, notamment par le maintien de milieux pionniers, très rares dans notre environnement.

4.4.10. Tourisme, sports et loisirs

Dans le domaine du tourisme, les réflexions menées autour du projet «Neuchâtel Canton Vert» ont permis de mettre en place une plate-forme d'échange dans laquelle la possibilité de valoriser notre patrimoine naturel, tout en le respectant, a été étudiée. Dans le domaine des sports, une conception est en cours d'élaboration.

De manière générale, l'Etat entend veiller à une bonne information et à une sensibilisation des organisateurs et utilisateurs de ce capital («charte de qualité») et promouvoir le développement d'activités utilisant l'espace construit. La création d'une plate-forme «nature-tourisme-loisirs-sport» contribuerait à une meilleure communication.

4.4.11. La biodiversité dans les localités

Les localités abritent des valeurs naturelles souvent méconnues. Des actions menées dans diverses communes du canton l'ont montré. Des mesures bénéfiques à la nature (exploitation extensive des espaces verts, plantation d'espèces autochtones adaptées à la station, conversion des gazons en prairies fleuries) peuvent y être entreprises. L'Etat entend promouvoir de telles initiatives dont la volonté devra venir des collectivités elles-mêmes et y contribuer sur les terrains dont il est le propriétaire.

4.4.12. Le paysage

Le paysage est le lieu de l'interaction entre la nature et la société humaine, résultat de l'évolution naturelle de la Terre et des activités humaines. Il est le reflet de notre passé et l'écrin de notre avenir.

L'Etat entend accompagner la transformation du paysage afin d'en préserver la qualité esthétique qui en fait l'attrait pour nos visiteurs et un lien identitaire fort, tout en permettant aux espèces animales et végétales qui l'habitent d'y prospérer.

Afin d'en percevoir l'évolution, l'Etat entend définir une approche méthodologique et systématique du paysage qui lui permettra notamment de réviser les périmètres paysagers remarquables de l'étude de base de l'inventaire cantonal provisoire des sites et monuments naturels méritant protection (ICP), intégré au plan directeur en vigueur.

4.4.13. Les démarches globales

Les approches sectorielles de la gestion de notre environnement naturel, même si elles ont montré leur efficacité et doivent être poursuivies, trouveraient davantage d'écho si elles s'appuyaient sur des instruments plus intégrés, tant au niveau des unités d'exploitation que des communes, des régions ou du canton.

Divers instruments ont été développés et sont utilisés depuis plusieurs années en Suisse et dans notre canton (EcoRéseaux Val-de-Ruz, Agenda 21, Parc naturel régional, Conception évolutive du paysage).

L'utilisation de tels instruments présente l'intérêt de réunir, autour d'un projet commun, des personnes ayant des vues différentes sur un même territoire. L'autorité cantonale entend susciter de telles démarches.

Au niveau d'une unité d'exploitation, les nombreuses contraintes techniques réglementaires et économiques ne permettent pas toujours de trouver les modalités de gestion optimale autorisant une utilisation rationnelle et durable de l'outil de production.

L'autorité cantonale entend tester différentes approches sur quelques domaines de l'Etat et promouvoir le cas échéant ce type de démarche auprès des exploitants de notre canton.

ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

1. INTRODUCTION

Malgré sa petite taille (803 km², 1,9% du territoire suisse), le canton de Neuchâtel présente une diversité naturelle et paysagère remarquable.

Sa géologie, son climat, les glaciations et les réchauffements de la planète ont façonné une nature que nos ancêtres n'ont eu de cesse, aux cours des siècles, de modifier pour leur propre usage: défrichement, mise en culture, construction d'habitations et de voies de communication, endiguement des cours d'eau et assèchement des zones humides...

C'est le résultat de ces activités que nos prédécesseurs ont observé et documenté et c'est son évolution récente que nous sommes appelés à accompagner.

Notre canton s'est préoccupé de la sauvegarde de la nature depuis de nombreuses années, même parfois a fait œuvre de pionnier. Rappelons en effet que c'est dans notre canton qu'a été protégé, pour la première fois en Suisse, un objet naturel (le bloc erratique de Pierre-à-Bot), qu'a été créée la première réserve naturelle de Suisse (Club jurassien au Creux-du-Van) et qu'a été établi, avec le canton de Genève, le premier inventaire des milieux naturels en forêt (carte phytosociologique).

Notre Université a également acquis ses lettres de noblesse dans les domaines de la connaissance de l'environnement, des sciences de la terre et de la vie (botanique, zoologie, géologie et écologie) et abrite un centre de compétence.

Le Centre Suisse de Cartographie de la Faune a élu domicile dans notre canton. Il est le lieu d'une intense activité visant à centraliser les données provenant de toute la Suisse, sur la faune invertébrée en particulier.

Nous disposons ainsi de nombreuses informations qui nous ont permis, au cours des années, de prendre des mesures de protection et de gestion de notre patrimoine naturel. Le présent document fait le point sur ces principales mesures puis établit un diagnostic de l'état actuel de la nature dans notre canton.

2. LE POINT SUR LA LEGISLATION

2.1. La Constitution fédérale

L'article 24 sexies, relatif à la protection de la nature et du paysage, a été introduit dans la Constitution fédérale, du 29 mai 1874, suite à la votation populaire du 27 mai 1962. Il n'énonçait pas de «programme» particulier dans les domaines concernés, mais avait comme première fonction de répartir les compétences entre la Confédération et les cantons. Il posait comme principe que la protection de la nature et du paysage relevait du droit cantonal (alinéa 1), tout en réservant d'importantes compétences à la Confédération, à ses alinéas 3 à 5. Ainsi, l'alinéa 3 donnait à la Confédération la faculté de subventionner les initiatives des collectivités ou des particuliers pour protéger la nature et le paysage et de prendre elle-même des mesures de protection subsidiaires,

par voie contractuelle ou en expropriant des objets dignes de protection. Par ailleurs, la Confédération était autorisée à légiférer sur la protection de la faune et de la flore (alinéa 4). L'alinéa 5, adopté en votation populaire le 6 décembre 1987, résulte de l'initiative de Rothenthurm et a donné à la Confédération le mandat impératif de protéger les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale. La Confédération a toutefois choisi, dans la LPN, de rétrocéder une grande partie de cette compétence aux cantons.

Quant à l'alinéa 2 de l'article 24 sexies, il exigeait que, dans l'accomplissement de ses tâches, par exemple pour la construction d'installations et ouvrages fédéraux, la Confédération préserve la nature et le paysage.

Dans la nouvelle Constitution fédérale, du 18 avril 1999, la protection de la nature et du patrimoine fait l'objet de l'article 78, qui reprend la structure et les principes de l'article 24 sexies. On notera cependant que la Confédération n'est plus seulement «autorisée à légiférer» sur la protection de la faune et de la flore, mais qu'elle est tenue de le faire selon l'article 78, alinéa 4. Elle doit également légiférer sur le maintien du milieu naturel dans sa diversité et protéger les espèces menacées d'extinction.

L'article 78 se trouve dans une section de la Constitution fédérale intitulée «Environnement et aménagement du territoire», qui attribue à la Confédération et aux cantons des tâches en matière de développement durable (article 73), de protection de l'environnement (article 74), d'aménagement du territoire (article 75) et de forêts (article 77) notamment. Il apparaît ainsi que ces domaines sont dans un rapport étroit de connexité et doivent être appréhendés selon une approche globale et coordonnée.

2.2. La législation fédérale

Le premier chapitre (article 2 à 12b) de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1er juillet 1966, concrétise l'obligation de la Confédération de préserver la nature et le paysage dans l'accomplissement de ses tâches.

L'article 5 charge le Conseil fédéral d'établir des inventaires d'objets d'importance nationale. L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) et l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) ont été établis en application de cette disposition. L'inscription d'un objet dans un tel inventaire montre qu'il mérite d'être conservé intact ou ménagé le plus possible, en particulier lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération. De telles tâches peuvent aussi être effectuées par les cantons, par exemple lorsqu'ils autorisent un défrichement de l'aire forestière ou octroient une dérogation pour une construction hors de la zone à bâtir. En dehors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, les cantons doivent tenir compte des inventaires lors de l'établissement de leurs plans directeurs et de leurs plans d'affectation, en prenant des mesures de protection concrètes pour les objets inventoriés.

Les articles 12 à 12b LPN traitent du droit de recours des communes, des organisations de protection de la nature ayant une importance nationale, des cantons et de l'OFEFP.

Le chapitre 3 de la LPN légifère sur la protection de la faune et de la flore du pays. Il aborde la protection de certaines plantes et de certains animaux, mais également celle de leurs biotopes, à savoir d'espaces vitaux suffisamment étendus pour prévenir la disparition d'espèces animales et végétales (article 18, alinéa 1). Les biotopes d'importance nationale sont désignés par le Conseil fédéral, qui détermine leur situation et précise les buts visés par la protection de ces objets, tandis que les cantons doivent fixer leurs limites précises et régler leur protection et leur entretien (article 18d, alinéas 1 et 2). Les ordonnances fédérales sur les hauts-marais et les marais de transition, sur les

bas-marais et sur les zones alluviales d'importance nationale constituent une application de ce système.

Les cantons sont tenus de désigner et de veiller à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale. Ils sont seuls compétents à cet effet (article 18b, alinéa 1). Ils sont également chargés de veiller à une compensation écologique adéquate dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités (article 18b, alinéa 2).

L'article 18c énumère les moyens de protection des biotopes à disposition des cantons, en mettant la priorité sur les accords conclus avec les propriétaires fonciers et les exploitants et l'adaptation des modes d'exploitation agricole et sylvicole (alinéa 1). L'article 18c, alinéas 2 à 4, mentionne en outre le versement d'indemnités pour des limitations volontaires de leur exploitation par les propriétaires fonciers et les exploitants, l'exploitation de biens-fonds par des tiers et l'expropriation.

2.3. La législation cantonale

Les articles 23b et 23c définissent la notion de «sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale», précisent les buts de protection de ces objets et désignent les aménagements et exploitations qui peuvent y être admis. Ici encore, le Conseil fédéral désigne les sites marécageux et détermine leur situation, tandis que les cantons veillent à la concrétisation et à la mise en œuvre des buts de la protection (articles 23b, alinéa 3, et 23c, alinéa 2).

La loi sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994, concrétise les tâches attribuées aux cantons par la LPN. Elle protège la faune, la flore, les zones, sites et objets définis comme des biotopes, ainsi que les objets géologiques ou les sites naturels méritant d'être protégés (article 5).

Le Département de la gestion du territoire (DGT) est chargé de dresser et tenir à jour un inventaire des biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale qu'il entend mettre sous protection. Cet inventaire doit mentionner les objets d'importance nationale désignés par le Conseil fédéral et doit être intégré au plan directeur cantonal (article 23). Les communes doivent-elles aussi établir l'inventaire des biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance locale qu'elles entendent mettre sous protection (article 24).

Pour la protection des objets inventoriés, la LCPN met la priorité sur les conventions avec les propriétaires et les exploitants, pour autant que la protection nécessite des mesures particulières d'entretien ou des restrictions d'exploitation. Ces conventions sont conclues par le DGT ou par le Conseil communal, en fonction de l'importance régionale ou locale des objets (articles 26 et 27 LCPN). Si aucune convention ne peut être conclue, ou si la nature du bien-fonds ou de l'objet à protéger l'exige, la protection des objets d'importance locale intervient par la création de zones à protéger dans le plan d'aménagement communal ou par arrêté de classement du Conseil communal (articles 29 et 30 LCPN). Pour les objets d'importance nationale, des plans d'affectation cantonaux doivent être adoptés (articles 31 à 33). Pour les objets d'importance régionale, des plans d'affectation seront, en règle générale, nécessaires pour assurer une protection sur le long terme. Des conventions viendront compléter ces plans et apporter une certaine souplesse, pour tenir compte de l'évolution des milieux protégés.

La LCPN traite encore des dérogations possibles aux mesures de protection, de la réparation des atteintes illicites aux objets protégés et des contributions et indemnités versées pour encourager les mesures qui concourent à la protection de la nature et du paysage. Enfin, elle désigne les agents chargés de la protection de la nature.

A côté de la LCPN, qui fixe avant tout les procédures destinées à assurer une protection, d'autres textes de droit cantonal protègent déjà des objets ou des sites naturels. Il s'agit notamment de l'arrêté concernant la protection de la flore, du 13 juillet 1965, de l'arrêté concernant la protection des haies et des bosquets, du 21 août 1996, de l'arrêté fixant le statut des réserves naturelles neuchâteloises de la faune et de la flore, du 21 décembre 1976, du décret concernant la protection des biotopes, du 19 novembre 1969, et du décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966 (voir chapitre 3 «Inventaire, mise sous protection et entretien»).

En outre, plusieurs lois cantonales, adoptées après la LCPN ou même avant celle-ci, contribuent-elles aussi à assurer la protection de la nature et du paysage, soit en faisant de celle-ci un de leurs buts, soit en encourageant financièrement certaines mesures à caractère écologique, soit enfin en prévoyant une coordination avec les mesures de protection de la nature, même si elles traitent d'autres sujets. Parmi ces textes, il convient de citer:

- la loi sur la protection des biens culturels (LPBC), du 27 mars 1995, qui permet de protéger les sites archéologiques, les sites construits et leur environnement naturel direct, ainsi que les parcs et jardins;
- le décret sur la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire, du 24 juin 1986, qui prévoit que les mesures d'aménagement du territoire doivent prendre en compte la sauvegarde des sites, paysages et monuments naturels et que le décret sur la protection des sites naturels du canton et le décret concernant la protection des biotopes font partie intégrante de l'aménagement du territoire (article 11);
- la loi sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, qui a notamment pour but de protéger les bases naturelles de la vie, en particulier le paysage (article 2, alinéa 2, lettre a). Elle prévoit que le plan directeur cantonal doit désigner les territoires dignes d'être protégés (article 18) et que le plan d'aménagement communal peut contenir des dispositions sur la sauvegarde de l'aspect des sites et prévoir des zones à protéger (articles 56 et 59, alinéa 2, lettre j);
- la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, et son règlement d'exécution (RELConstr.), du 16 octobre 1996, qui règlent la coordination en matière d'autorisation de construire, notamment lorsque des objets protégés sont concernés et qu'une autorisation spéciale est nécessaire;
- la loi sur l'énergie, du 18 juin 2001, selon laquelle les plans cantonaux et communaux en matière d'énergie doivent tenir compte des critères relatifs à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage (article 17, alinéa 1, lettre c);
- la loi sur la promotion de l'agriculture, du 23 juin 1997: parmi ses buts, elle prend en compte l'exploitation durable des bases naturelles de la vie et l'entretien approprié des paysages ruraux (article 1, alinéa 1, lettre b); dans la lutte contre les animaux et les végétaux nuisibles à l'agriculture, elle privilégie les moyens de prévention et de lutte biologique (article 22, alinéa 2); elle prévoit enfin des aides financières pour la conversion des exploitations à l'agriculture biologique (article 30);
- la loi sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (LASA), du 10 novembre 1999, qui cite aussi parmi ses buts l'exploitation durable des bases naturelles de la vie et l'entretien approprié des paysages ruraux (article 1, alinéa 1, lettre c), prévoit une coordination des améliorations foncières avec les mesures de protection de la nature (article 6, alinéa 1), soumet à une étude-nature et paysage les entreprises d'améliorations foncières qui ne font pas l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (article 6, alinéa 2) et subventionne la création de réseaux de

biotopes et les compensations écologiques accompagnant les améliorations structurelles (article 9, alinéa 1, lettre *b*, et alina. 2);

- la loi sur les forêts, du 6 février 1996, qui a notamment pour but le maintien de la biodiversité des forêts (article 1, alinéa 2, lettre *b*), prévoit l'établissement du plan d'aménagement forestier contribuant à la gestion durable des forêts (article 44, alinéa 1) et de plans de gestion intégrant, si nécessaire, des réserves forestières;
- la loi sur la faune sauvage, du 7 février 1995, et la loi sur la faune aquatique, du 26 août 1996, qui ont pour but d'assurer la conservation de la faune et de ses biotopes dans le canton de Neuchâtel et prévoient de nombreuses mesures à cet effet.

Enfin, la nouvelle Constitution cantonale, du 24 septembre 2000, fait référence dans son préambule à la responsabilité du peuple neuchâtelois envers l'environnement naturel et rappelle que l'Etat et les communes doivent répondre aux exigences du développement durable et du maintien de la biodiversité.

3. INVENTAIRE, MISE SOUS PROTECTION ET ENTRETIEN

3.1. Introduction

Le canton de Neuchâtel dispose de nombreuses informations dans le domaine de l'environnement naturel. Elles ont été recueillies par les communes, la Confédération, le Centre Suisse de Cartographie de la Faune, les associations de protection de la nature, l'Université, ainsi que de nombreux bénévoles.

Pour l'Etat, différents services contribuent à la récolte de ces informations grâce à leurs compétences internes ou au recours à des mandataires. Ainsi, le service des forêts documente l'aire forestière lors de l'élaboration des plans de gestion forestiers, l'office de la conservation de la nature pour des sites naturels particuliers ou des plantes particulièrement menacées. Le service de la faune fait de même dans son domaine de compétences ainsi que le service de la protection de l'environnement, plus particulièrement pour ce qui concerne les organismes vivants dans les cours d'eau. L'office des améliorations foncières et le service des ponts et chaussées y contribuent dans le cadre des études-nature et paysage ou d'impact liées aux projets de remaniements parcellaires et aux projets routiers.

Une partie de ces informations est disponible sur le Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN).

La portée de ces nombreuses données n'est pas toujours identique. Ainsi, dans le présent chapitre, la notion «d'inventaire» va parfois au-delà de celle qui figure dans la LPN et la LCPN. Ces lois attachent certains effets juridiques aux inventaires, comme la nécessité de conserver intacts ou de ménager le plus possible les objets inventoriés (voir article 6, alinéa 1, LPN) ou l'obligation pour les cantons d'assurer la protection et l'entretien de ces derniers (voir article 18a, LPN). Quant au présent état des lieux, il désigne également sous le terme «d'inventaire» des études ou recensements établis dans un cadre purement scientifique.

Ces inventaires ont déclenché dans un certain nombre de cas des mesures de protection par voie d'autorité (plans d'affectation cantonaux, zones de protection communales, objets protégés) ou par voie conventionnelle (contrats). Parfois, ces deux types de protection se recoupent, la protection par voie d'autorité définissant alors le cadre dans lequel la protection conventionnelle s'applique. Enfin, certains décrets et arrêtés

cantonaux, qui protègent directement des objets naturels et sont parfois accompagnés d'un plan, constituent eux-mêmes un «inventaire».

La protection conventionnelle prévue par notre législation permet de fixer, d'un commun accord avec l'exploitant ou le propriétaire concerné, les conditions d'entretien ou d'exploitation d'un terrain. Cet outil a été développé plus particulièrement pour les prairies et pâturages maigres, puis étendu au cours des années à d'autres domaines (zones-tampon, terrains agricoles dans les marais, etc).

Le présent chapitre énumère les principaux textes légaux et inventaires concernant notre canton, ainsi que les mesures de protection et de gestion, qui ont en découlé.

3.2. Objets d'importance nationale

Notre canton est concerné par tous les inventaires fédéraux élaborés par la Confédération, en application de l'article 5 de la LPN.

3.2.1. Marais et sites marécageux



Trois ordonnances fixent le cadre de la protection des marais d'une beauté particulière et d'importance nationale, soit l'ordonnance sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale, du 21 janvier 1991, l'ordonnance sur la protection des bas-marais d'importance nationale, du 7 septembre 1994, et l'ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale, du 28 octobre 1992. De plus, le Conseil fédéral a adopté, le 1er mai 1996, l'ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale. Les objets à protéger sont décrits dans ces ordonnances, mais c'est aux cantons qu'il appartient de les délimiter d'une façon précise.

Tous les périmètres proposés par la Confédération ont été affinés au niveau cantonal et mis à l'enquête publique en 1995. Cette enquête a fait l'objet d'oppositions. Celle des associations de protection de la nature a été portée jusqu'au Tribunal fédéral qui a

renvoyé en 1997 le dossier au canton en le chargeant de délimiter des zones tampon autour des objets protégés.

L'Etat s'est donc remis au travail en recherchant le consensus. En effet, chacun a reconnu que le partenariat avec les propriétaires et les exploitants concernés était un préalable à toute mise en œuvre. Un groupe de travail s'est constitué dans la vallée de La Brévine. Toutes les sensibilités y ont été associées (représentants des communes, des agriculteurs, des associations de protection de la nature et des services de l'Etat concernés). Il a, dans un premier temps, élaboré une clé de délimitation des zones-tampon puis l'a appliquée à tous les marais de la vallée. Cette clé a ensuite été appliquée à tous les autres marais du canton.

Le DGT a ensuite mis à l'enquête publique la révision partielle du plan cantonal de protection de 1995 (PAC Marais), du 14 juin au 14 juillet 2004.

Le PAC Marais mentionne des principes généraux pour la protection et la gestion des hauts-marais, des bas-marais et des zones-alluviales (interdiction de fumure, de drainage, etc) et renvoie le détail des mesures à des catalogues de mesures-nature, non contraignants pour les propriétaires et exploitants, qui préciseront le détail de la mise en œuvre des mesures.

A ce niveau, l'utilisation de l'outil «contrat» a été privilégiée même si le DGT garde la possibilité de rendre des décisions en cas de désaccord entre les parties.

Ainsi, le détail de l'exploitation des zones-tampon et des terrains agricoles enclavés dans les marais sera fixé prioritairement dans des contrats, comme c'est déjà le cas pour de nombreuses surfaces. La réglementation des sites marécageux a été complétée lors de la mise à l'enquête de 2004. Elle renvoie cependant, pour une réglementation complète, à des plans partiels d'affectation cantonaux (PPAC) qui devront être élaborés en lien étroit avec les dispositions en matière de construction hors zone à bâtir, au sens de la LAT et de son ordonnance (OAT).

Pour les sites marécageux, nous portons déjà une attention particulière à la qualité de l'intégration paysagère de nouvelles constructions et à la préservation des biotopes, au sens de la LPN.

Par ailleurs, de nombreuses mesures de gestion des biotopes marécageux ont été prises au courant de cette dernière décennie, essentiellement sur des terrains propriété de l'Etat et des associations de protection de la nature (travaux de gestion forestière, revitalisation de surfaces de tourbe nue, colmatage de fossés et construction de barrages).

3.2.2. Sites de reproduction des batraciens

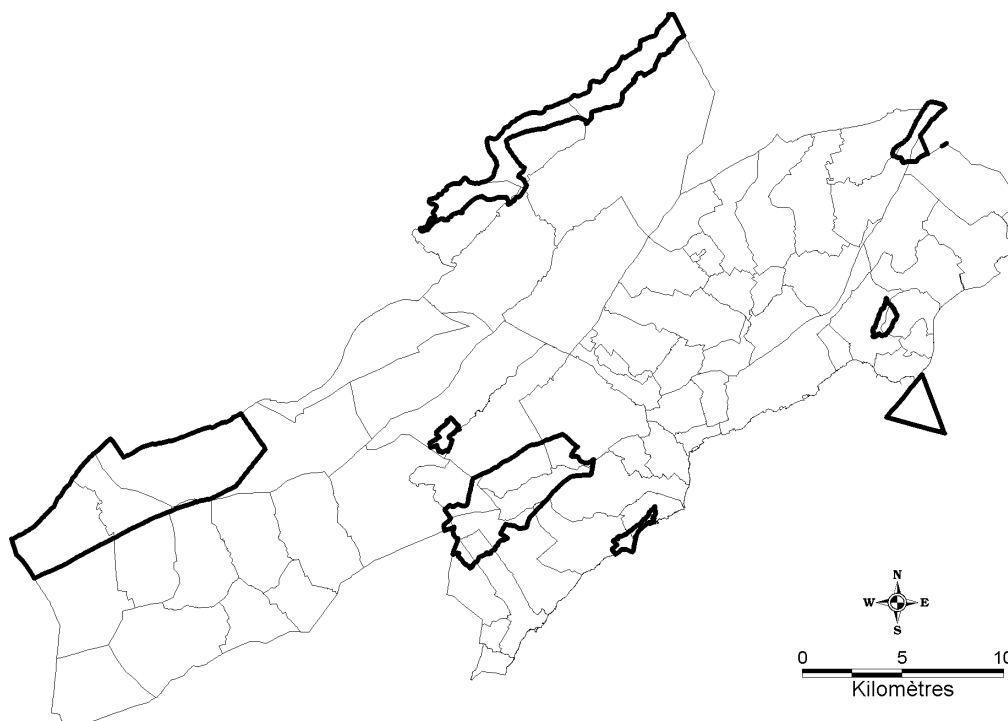


Le 1er août 2001 est entrée en vigueur l'ordonnance du 15 juin 2001 sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (ordonnance sur les batraciens; OBat).

Les objets de cet inventaire se superposent largement avec des objets protégés au niveau fédéral, cantonal et communal.

La mise en œuvre de cet inventaire a été placée sous la responsabilité du service de la faune. Des travaux d'entretien et d'aménagement ont touché ces objets (remise en lumière et revitalisation de plans d'eau, aménagement de passages à batraciens).

3.2.3. Paysages



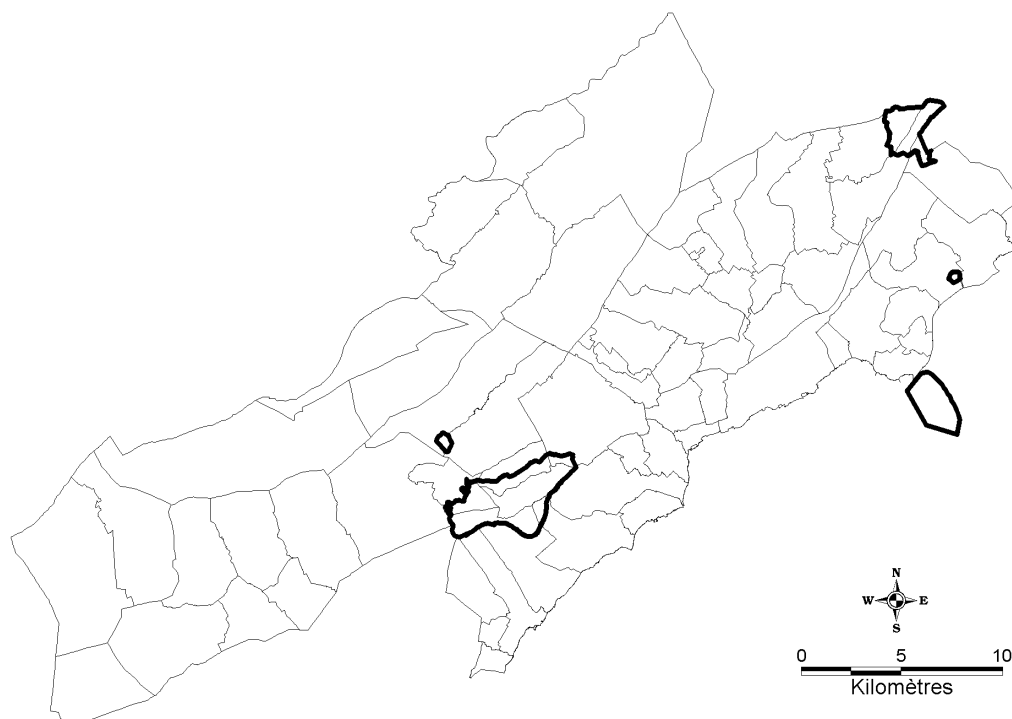
L'ordonnance fédérale concernant l'inventaire des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) a été promulguée par le Conseil fédéral le 10 août 1977 et modifiée le 19 décembre 1983.

A l'intérieur de ces périmètres, une attention particulière est portée à la qualité des aménagements afin d'éviter des atteintes à des éléments caractéristiques des sites. Dans le cas du site IFP des Roches de Châtoillon, la délimitation du périmètre puis sa redélimitation ont conduit à de nombreuses discussions en relation avec la carrière Juracime, située en bordure nord-est de ce site. Ces discussions ont abouti en dernière instance à une décision du Conseil fédéral, faute d'accord entre les parties (canton, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Commission fédérale de la protection de la nature).

3.3. Objets d'importance régionale

Le canton a mis sous protection des objets d'importance cantonale (régionale) au titre de réserves naturelles et de biotopes.

3.3.1 Réserves naturelles



L'arrêté cantonal fixant le statut des réserves naturelles neuchâteloises de la faune et de la flore a été adopté le 21 décembre 1976. Cinq réserves ont ainsi été mises sous protection: le Creux-du-Van, la Combe-Biosse, le Bois-des-Lattes, le Bas-Lac et le Parc sauvage de la Vieille-Thielle.

De manière générale, la mise sous protection de ces surfaces a notamment contribué à maîtriser le développement de constructions sans relation avec l'exploitation agricole et sylvicole. Ce rôle est maintenant largement repris par la LAT.

Plus récemment, c'est la question de l'utilisation de ces espaces protégés pour diverses manifestations sportives qui a retenu notre attention. Nous avons dû à plusieurs reprises requérir des modifications de tracés pour des courses qui souhaitaient passer dans ces périmètres.

3.3.2. Biotopes cantonaux



Le 19 novembre 1969, le Grand Conseil votait le décret concernant la protection des biotopes.

Les biotopes cantonaux abritent une grande diversité de milieux, de la forêt sèche à certains cours d'eau en passant par des forêts particulières, des marais et des étangs.

La réglementation prévue par ce décret limite les possibilités de construction et autorise la poursuite des exploitations agricoles et sylvicoles pour autant qu'elles permettent aux biotopes de subsister.

Des mesures de gestion ont été prises dans un grand nombre de ces objets (lutte contre l'atterrissement des étangs, maîtrise de la végétation riveraine, extensification de l'exploitation agricole, etc). Une mention spéciale doit être donnée au biotope cantonal des Roches de Châtoillon qui a fait l'objet d'une étude-nature et paysage et de mesures d'entretien dans le cadre d'un projet de réserve forestière.

3.3.3. Décret concernant la protection des sites naturels du canton

Le 14 février 1966, le canton mettait sous protection, et c'était une première au niveau suisse, les deux tiers de son territoire avec le décret concernant la protection des sites naturels du canton. Trois types de zones avaient été prévus: la zone de crêtes et de forêts, la zone de vignes et grèves et la zone de constructions basses constructible avec de sévères restrictions.

On pourrait penser que ce décret n'a plus guère qu'une valeur symbolique dans la mesure où la législation cantonale en matière d'aménagement en a largement repris les principes.

Il n'en reste pas moins qu'il est l'expression de l'attachement que porte la population neuchâteloise à la qualité paysagère et tout particulièrement aux crêtes. Cet attachement

a été réaffirmé récemment lors des discussions qui se sont tenues autour de la création de parcs à éoliennes.

3.3.4. Inventaire cantonal des objets que l'Etat entend mettre sous protection (ICOP)

La LCPN prévoit, à son article 23, que le DGT dresse et tient à jour l'inventaire des biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale qu'il entend mettre sous protection (ICOP) et que cet inventaire est intégré au plan directeur cantonal.

Depuis l'an 2000 et pendant 4 ans, des études techniques ont été menées. Elles visaient à compléter les informations, tant biologiques que relatives à l'exploitation du sol, de l'étude de base de l'inventaire cantonal provisoire du plan directeur cantonal (ICP, 1986) et permettront de désigner les objets qui seront d'importance régionale, de préciser leur délimitation et de recueillir les données nécessaires à leur gestion.

La démarche ICOP s'est voulue informative, consensuelle et participative: informative par la publication d'un journal, La Gazette de l'ICOP, qui a été distribuée aux autorités politiques cantonales et communales ainsi qu'aux différentes associations concernées (agricoles, forestières et de protection de la nature); consensuelle et participative par la création d'un groupe de travail interne à l'Etat et par la consultation des communes concernées sur les rapports techniques.

La mise en œuvre de cet inventaire a déjà débuté par des travaux de gestion ciblés sur les espèces rares, menacées et/ou protégées.

3.4. Objets d'importance locale

Les communes ont, dans le cadre de la révision de leurs plans d'aménagement et selon les directives de l'ancien Département de l'agriculture, établi un inventaire nature. Il recense les haies, cours d'eau, rives boisées, murs de pierres sèches, allées d'arbres, etc. Précisons que ni l'aire boisée ni la zone à bâtir n'ont été systématiquement inventoriées.

Ces inventaires ont été élaborés par des bureaux spécialisés, selon des méthodologies variées. La valeur écologique des objets a de même été estimée selon des approches différentes.

Les communes ont, sur la base de ces inventaires et des autres données disponibles au niveau cantonal, délimité des zones de protection communales (ZP2) et protégé des objets particuliers (arbres remarquables, murs de pierres sèches, vergers, etc).

La réglementation de ces zones précise les restrictions qui y sont liées.

Zones de protection communales : Types de restrictions

Type de restrictions	Pourcentage des objets concernés
Défrichement	2
Utilisation produits de traitement des plantes	15
Aménagement de places de jeux et de pique-nique	1
Reboisement	18
Exploitation de la roche	6
Mise sous tuyau de cours d'eau	12
Pâturage du bétail	1
Epannage d'engrais de synthèse et de biocide	35
Pâturage du bétail autour des marais	1
Destruction de murs de pierres sèches	5
Drainages	19
Comblements	20
Epannage d'engrais	4
Construction de bâtiments ou de routes	11

3.5. Les haies et les bosquets

Les haies modèlent le paysage agricole de nos vallées. Elles jouent aussi de nombreux rôles écologiques (abri, lieu de reproduction, lieu de nutrition, protection contre le vent pour les terrains agricoles voisins et pour le bétail qui y trouve abri). Les haies ont été créées par l'homme pour délimiter des parcelles, protéger des terres contre l'érosion éolienne. Elles se sont aussi parfois développées spontanément sur des murgiers ou en bordure de vieux murs en pierres sèches.

La protection des haies et des bosquets est réglée par l'arrêté cantonal du 21 août 1996.

Depuis son entrée en vigueur, des informations concernant la valeur écologique des haies et leur protection ont été régulièrement diffusées auprès du monde agricole. Des cours sur l'entretien des haies ont été organisés pour les agriculteurs intéressés.

Le nombre de cas de suppressions de haies sans autorisation qui nous sont connus reste faible. Ces cas font l'objet des procédures prévues par la législation. L'accent est cependant mis sur les procédures administratives visant à la replantation des objets supprimés.

L'arrêté prévoit la possibilité, pour un propriétaire ou un exploitant, de demander une dérogation à cette protection moyennant une compensation. Des dérogations ont été octroyées essentiellement dans la zone à bâtir ou en relation avec des projets de constructions routières.

La valeur écologique de ces haies est très variable. On constate cependant une tendance à la sous-exploitation et à leur transformation en rideaux d'arbres, plus intéressants pour la composante paysagère de la biodiversité que pour sa composante biologique.

3.6. La flore

La protection de la flore est assurée dans notre canton par l'arrêté concernant la protection de la flore, du 13 juillet 1965. Cet arrêté règle essentiellement la question de la cueillette. Il classe les espèces en catégories allant d'une protection absolue à la cueillette limitée autorisée, et les espèces sans restriction en dehors de l'usage à des buts lucratifs.

La Confédération a élaboré une liste rouge des plantes vasculaires au niveau suisse qui donne des indications sur leur rareté et leur menace.

L'exploitation en commun des données disponibles pour les cantons de Neuchâtel, de Vaud et de Genève, a permis d'élaborer une liste rouge régionale qui permet de mieux appréhender la situation de la flore dans notre région.

Catégorie	Liste rouge régionale	Liste rouge fédérale (valeur pour la région biogéographique concernée)
Eteint (ou en voie de l'être)	231	76
Autrefois naturalisée mais actuellement éteinte	26	9
En danger	229	209
Menacé	161	158
Rare	151	124
Rare (mais récemment introduit)	52	34
Totaux	850	610

Une collaboration concernant la protection des espèces de plantes à fleurs menacées s'est mise en place avec les cantons de Vaud et de Fribourg. Des plans d'actions pour des espèces particulièrement menacées au niveau suisse et qui se trouvent sur les territoires de ces cantons ont été développés et mis en œuvre.

3.7. La faune

En Suisse, il existe quelque 40.000 espèces animales. On ignore précisément leur nombre pour le canton de Neuchâtel. Dans un milieu donné, il est très difficile d'inventorier la faune car les animaux se déplacent librement, sont souvent minuscules et vivent parfois cachés.

La liste rouge des espèces animales menacées de Suisse a été publiée par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage en 1994. Six groupes de vertébrés (mammifères sans les chiroptères, chiroptères, oiseaux nicheurs, reptiles, amphibiens, poissons et cyclostomes) et onze groupes d'invertébrés (essentiellement des insectes et les mollusques) ont été évalués. 48% des vertébrés ont été déclarés en danger, contre 40% pour les invertébrés.

En dehors de la grande faune et de la faune piscicole qui font l'objet d'une gestion attentive, deux actions peuvent être citées:

- le râle des genêts est le seul oiseau migrateur recensé dans les listes rouges au niveau mondial qui pourrait potentiellement nicher sur le territoire suisse. Cette espèce a été observée dans notre canton. Des contrats sont passés avec les agriculteurs

chez lesquels la présence du râle a été constatée pour qu'ils retardent la fauche des secteurs concernés. En 1999, des couvaisons ont ainsi pu être observées;

- l'azurée des paluds est un papillon menacé et protégé en Europe. Chez nous, l'espèce est connue au Val-de-Ruz, dans quelques prairies humides et le long des fossés de drainages. Pour contribuer à la sauvegarde de ce papillon, des contrats d'exploitation ont été passés avec les agriculteurs concernés.

4. LES ETUDES DE BASE

4.1. Prairies et pâturages secs

En 1999, la Confédération a effectué dans notre canton les relevés de terrains nécessaires à l'élaboration de l'inventaire des prairies et pâturages secs de Suisse.

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté concernant les prestations écologiques dans l'agriculture, plus de 80 contrats ont été signés sur une base volontaire avec des agriculteurs exploitant des prairies ou des pâturages secs. Les contacts ont été effectués en majorité par le secteur conseil et formation de la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture, sous mandat de l'Etat.

L'élaboration de nouveaux contrats est mise en attente de la consultation de l'ordonnance fédérale.

Quelques mesures d'entretien ont été prises sur ces objets, essentiellement pour maîtriser la colonisation forestière.

4.2. Corridors à grande faune et réseau écologique national

En 1999, l'OFEFP réalisait une étude sur les corridors à grande faune. Cette recherche devait notamment préciser les secteurs dans lesquels des améliorations des aménagements routiers devaient être envisagées.

Complétant cette étude, pour répondre à des demandes au niveau européen, l'OFEFP a ensuite élaboré le «réseau écologique national» (REN) qui élargit cette première étude aux autres espèces animales, aux plantes et aux milieux naturels. Ce document est disponible pour notre canton et fait l'objet d'un rapport de synthèse au niveau suisse.

4.3. Plan d'orientation pour la mise en œuvre de réseaux écologiques

L'ordonnance fédérale sur la qualité écologique (OQE), du 1er mai 2001, a complété les dispositions légales en matière de paiements directs agricoles pour inciter les exploitants à annoncer des surfaces qui présentent une qualité écologique minimale, ou s'inscrivent dans un réseau défini au niveau régional et approuvé par le canton. Ils bénéficient alors, pour ces surfaces, de contributions particulières.

Cette ordonnance répond à une demande de régionalisation des paiements directs agricoles. Elle requiert une participation financière du canton (10% des montants versés aux agriculteurs) et la définition de critères cantonaux.

L'élaboration de ces critères cantonaux ainsi que le pilotage général de ce dossier ont été confiés à l'OCCN, en collaboration étroite avec l'office des paiements directs. Une

commission paritaire a été constituée dans laquelle sont représentés les milieux agricoles et de la protection de la nature ainsi que les services de l'Etat concernés. Les critères cantonaux ont été approuvés par la Confédération et la mise en œuvre de cette ordonnance va faire l'objet d'un arrêté d'exécution.

4.4. Inventaire des reptiles de l'Arc jurassien

La Confédération a soutenu la réalisation d'un inventaire des reptiles de l'Arc jurassien dans les cantons du Jura, de Neuchâtel et de Vaud qui s'est achevé à fin 2000. Il a permis de mettre en évidence les secteurs les plus importants pour ces espèces. Ces données sont notamment mises en valeur dans le cadre des études techniques de l'ICOP.

4.5. Les catalogues de mesures-nature

Pour ce qui est de la gestion de la nature, la LCPN parle, de manière précise, de «mesures d'entretien et d'aménagement» et de «revitalisation». Ces trois notions recouvrent des types d'interventions différents. On parle de mesures d'aménagement lorsqu'on modifie notablement le sol (construction de retenue d'eau, construction d'étang, par exemple), de mesures de revitalisation lorsqu'on effectue des travaux visant à atteindre un état souhaitable, favorable à la biodiversité (création d'une lisière étagée, enlever 50% des buissons d'une surface embuissonnée, etc) et enfin de mesures d'entretien lorsqu'on effectue une action qui permet de maintenir un état souhaitable (entretien des haies, fauche tardive d'une prairie, etc).

Pour faciliter la mise en œuvre de ces mesures et leur suivi, l'OCCN a, depuis 1988, fait élaborer des études techniques par des bureaux spécialisés. Elles doivent être considérées, sous réserve d'être intégrées dans l'une ou l'autre procédure prévue par les législations en matière de protection de la nature, d'aménagement du territoire ou forestière, comme des documents de travail internes à l'administration.

Des mesures de gestion marais

Aménager des creuses	Eliminer les déchets	Créer un caisson de régulation de la nappe
Planter une haie, un bosquet	Entretenir les fosses de tourbage	Créer un fossé de dérivation des eaux
Aménager les fosses de tourbage	Entretenir les gouilles à sphaignes	Aménager un fossé de dérivation
Construire une digue avec régulation	Extensifier les pratiques agricoles	Créer un plan d'eau
Aménager une digue à la bordure du marais	Fermer les fossés	Créer une digue
Cicatriser la surface de tourbe nue	Gérer la structure forestière	Aménager des gouilles
Construire des barrages	Suivre la qualité du milieu	Créer une zone-tampon hydrique
Comblent des fossés, des barrages	Supprimer les drains profonds	Créer une zone-tampon trophique

Dans ce cadre, les hauts-marais et les bas-marais ont fait l'objet d'une démarche particulière. La première étude a été réalisée en 1992 dans la vallée des Ponts-de-Martel. Les mesures préconisées dans les marais visent principalement à régénérer les

marais, à supprimer les aménagements qui les assèchent, à supprimer les apports d'éléments nutritifs et à gérer de manière adaptée le couvert forestier. Dans le cadre de l'élaboration du PAC Marais, ces études techniques seront valorisées sous le terme de «catalogue de mesures-nature», après consultation des services compétents et des milieux intéressés. Ces catalogues n'auront pas eux-mêmes de force obligatoire mais pourront servir de base à l'élaboration de conventions et d'octroi d'autorisations.

Des mesures de gestion ICOP

Débroussailler la végétation pionnière sur rocher	Pâturer extensivement une végétation humide	Agrandir un plan d'eau
Entretien la végétation de rive	Bloquer des écoulements	Créer une lisière étagée
Curer l'étang	Limiter le taux d'embaumement à 20%	Déplacer une piste, un sentier (ski, VTT, etc)
Entretien la végétation de rive	Enlever les déchets inorganiques	Eliminer les espèces non conformes à la station
Revitaliser la haie arborée	Extensifier la pratique agricole	Renforcer une population
Elaguer/éclaircir le manteau arbustif d'une lisière	Créer de petits plans d'eau (gouille, mare, étang)	Maintenir l'exploitation forestière actuelle
Enlever les déchets organiques	Evacuer les produits de coupes	

Dans le cadre de la réalisation de l'ICOP, une démarche standardisée a été adoptée pour l'élaboration des études techniques. Les mesures préconisées dans le cadre de l'élaboration de l'ICOP sont très diversifiées car elles touchent un grand nombre de milieux différents.

L'utilisation de catalogues de mesures-nature est prévue dans le cadre de l'ICOP lorsqu'il faudra s'appuyer sur des plans d'affectation cantonaux pour la mise en œuvre de la protection.

La mise en œuvre de ces mesures, prévues dans les catalogues de mesures-nature, nécessite une planification afin de déterminer celles qui doivent être prises à court, moyen ou long terme. Une telle planification a été élaborée pour les marais. Elle est également prévue pour l'ICOP. En forêt, la révision des plans de gestion forestiers (au sens de l'article 47, LCFo) ou l'adjonction d'avenants aux plans de gestion permet d'intégrer les mesures préconisées par la LCPN.

5. LE SUIVI

La notion de suivi est en relation étroite avec la nouvelle politique des collectivités publiques. Elle comprend de manière générale deux volets: le monitoring (suivi de l'évolution générale des milieux naturels et de la répartition des espèces) et le controlling (suivi de l'efficacité des mesures).

Dans le domaine forestier, c'est par l'instrument du plan de gestion que ce suivi peut trouver sa meilleure expression.

Dans le domaine de la nature, cette pratique n'est pas régulière. Pour ce qui est du monitoring, à ce jour, seule la comparaison entre l'inventaire cantonal des terrains maigres de 1986 et l'inventaire fédéral des prairies et pâturages secs permet de tirer des

conclusions sur l'évolution de ce type de milieux, le nombre de surfaces maigres et sèches ayant fortement diminué en l'espace de vingt ans. L'origine de cette diminution peut être attribuée parfois à l'intensification de l'exploitation agricole, parfois à son abandon dans des territoires marginaux et par l'extension des surfaces bâties.

En terme de suivi de l'effet des mesures, on peut citer comme exemples:

- le suivi d'une intervention effectuée au Bois-des-Lattes (éclaircie opérée dans un massif forestier ayant pour objectif de diminuer l'évapotranspiration et favoriser les espèces de lumière, caractéristiques d'un centre de haut-marais);
- le suivi de l'effet de la construction de barrages sur des fossés drainant nos tourbières, qui a notamment permis d'évaluer l'efficacité de différents types de construction.

Une première approche, plus globale, du suivi de l'effet des mesures est en cours d'étude dans le cadre de l'ICOP.

6. LA COMMUNICATION

Le domaine de la nature fait l'objet d'une information plus ou moins régulière à la population et aux élus. L'action menée dans le cadre de l'Année européenne de la conservation de la nature en 1995 (AECN'95) doit être mise en exergue par sa qualité, comme la communication du service des forêts ou le développement de la plate-forme Internet.

Dans le cadre de l'AECN'95, un comité d'organisation a été mis sur pied et a permis de coordonner et développer de nombreuses actions dans le domaine de la biodiversité. Un agenda des manifestations a été élaboré, des articles dans la presse ont suivi les actions principales et, en collaboration avec le comité d'organisation du 7^e concours neuchâtelois de bûcheronnage, une grande manifestation a été organisée.

Le service des forêts informe régulièrement le public sur la gestion forestière, la multifonctionnalité de la forêt et la nature en forêt. Il le fait au niveau local comme au niveau cantonal et souvent en collaboration avec les associations neuchâteloises intéressées à la forêt. A cet égard, le logo «Forêt neuchâteloise, un patrimoine, une ressource, des émotions» joue un rôle non négligeable.

L'OCCN n'a pas, à ce jour, de politique d'information régulière, en dehors du dossier ICOP pour lequel il édite la «Gazette de l'ICOP» et une publication annuelle «Nature Neuchâteloise» dans le bulletin de la société neuchâteloise des sciences naturelles qu'il rédige avec le concours des services des forêts et de la faune.

Depuis sa création, le site Internet de l'Etat abrite des informations pratiques concernant la protection de la nature ainsi que des informations générales. Ce site est en cours de développement. L'OCCN a porté une attention particulière à cet outil de communication en essayant de le rendre à la fois utile, attractif et informatif. Le contenu du plan d'aménagement forestier (PAF) est également appelé à y figurer.

7. LES RESSOURCES

L'Etat de Neuchâtel contribue au maintien de la biodiversité par ses activités propres et par un soutien aux communes ou associations dont il reconnaît l'engagement pour la gestion de notre patrimoine naturel.

Dans l'aire forestière, le financement des mesures-nature est pris en compte par le budget du service des forêts.

Dans la zone agricole, c'est le service de l'économie agricole qui redistribue les montants mis à disposition par l'Office fédéral de l'agriculture. Les préposés à la culture des champs, les contrôleurs de l'Association neuchâteloise des agriculteurs en production intégrée et l'office des paiements directs veillent à ce que les conditions d'octroi soient respectées.

Le financement des mesures prises en application de la LCPN passe par les budgets du service de la faune et de l'office de la conservation de la nature. La part des études reste, à ce jour, largement supérieure à celle des mesures de gestion. Cette situation devrait évoluer à la faveur de la réalisation de l'ICOP vers davantage de mesures de gestion.

Le canton bénéficie, en application de la LPN, de subventions provenant de la Confédération. Elles concernent les mesures de gestion, les mesures de protection et les études de base. Les taux des subventions varient en fonction de l'importance des objets (objets d'importance locale, régionale ou nationale) et du type d'objets (biotope ou paysage). Ils se situent entre 25 et 85% (25 pour des objets d'importance locale, 40 pour les régionaux et 75 pour les nationaux). En ce qui concerne les hauts-marais, ce taux passe à 85% puisque notre canton assume, pour ce milieu, une responsabilité particulière au niveau suisse.

En matière de ressources humaines, le service de la faune et l'office de la conservation de la nature ont vu, depuis 1994, leurs effectifs, affectés en tout ou partie à l'application de la LCPN, augmenter de l'équivalent de 1,6 poste (1 poste au service de la faune et 0,6 à l'OCCN). Dans le cadre de l'élaboration de l'ICOP, 2 personnes ont été engagées (1,7 poste) pour une durée limitée (échéance fixée à fin mai 2005). Trois forestiers de cantonnement consacrent jusqu'à 20% de leur activité à l'application de la LCPN. Dans le cadre des travaux hivernaux, les équipes d'exploitation des forêts de l'Etat effectuent des mesures de gestion dans de nombreux milieux naturels. Ces ressources sont complétées par le travail des agents chargés de la protection de la nature dont l'activité, définie par la LCPN, s'est développée principalement dans les domaines de la surveillance des règles de protection de la nature et du conseil aux propriétaires et exploitants de terrains agricoles.

Enfin et de manière occasionnelle, des camps-nature, des classes et des chantiers d'occupation dans le cadre de la politique du chômage apportent leur concours à des travaux de gestion.

8. QUELQUES THEMES PARTICULIERS

8.1. Commission cantonale pour la protection de la nature

Composée de personnes représentatives des régions de notre canton, du monde politique et associatif, la commission cantonale pour la protection de la nature se veut davantage un lieu de collaboration que de confrontation. Cette commission consultative a

eu ainsi l'occasion de se prononcer régulièrement sur les questions de défrichements, de projets routiers, d'intégration paysagère d'antennes-radio ou de téléphonie mobile et de lignes électriques.

Elle s'est, à de nombreuses reprises, penchée sur la question de la protection des haies et des marais. Elle a été associée étroitement à l'élaboration de la loi sur la protection de la nature et à la présente conception directrice. Elle a permis de manière générale à l'Etat de percevoir la sensibilité des personnes concernées par la protection de la nature dans différents dossiers délicats.

8.2. Collaboration intercantonale

La collaboration entre cantons tend à se développer ces dernières années. Au niveau romand, les responsables-nature se rencontrent régulièrement pour échanger des informations sur l'avancement des dossiers. Au niveau suisse, ils ont institué une association avec un secrétariat qui leur permet d'échanger des informations et défendre les intérêts communs des services cantonaux face à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

La création d'une liste rouge régionale (GE, NE, VD) et d'une coordination régionale (FR, NE, VD) montrent que cette collaboration se développe surtout dans les domaines méthodologiques et la recherche de synergies.

8.3. Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal actuellement en vigueur définit la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens de les mettre en œuvre (article 8, LAT), d'une manière qui lie les autorités fédérales, cantonales et communales (article 9, alinéa 1, LAT). A ce titre, il comprend 10 fiches de coordination touchant la protection de la nature sur des thèmes aussi divers que la gestion des milieux naturels et des pâturages boisés, les territoires protégés et ceux qui méritent de l'être (Inventaire cantonal provisoire des sites et monuments naturels dignes d'être protégés – ICP), la mise sous protection des objets d'importance nationale (IFP, marais) et les cours d'eau. Ces fiches, parfois accompagnées d'indications cartographiques, renseignent, elles aussi, sur l'état de la protection de la nature dans notre canton et sur les mesures arrêtées ou envisagées dans ce domaine. Le plan directeur est conçu comme un document évolutif et certaines de ces fiches ne correspondent plus à l'état de fait et de droit actuel. Elles devront être adaptées dans le cadre de la révision du plan directeur.

8.4. Les talus routiers et ferroviaires

Dans bien des régions, les talus représentent, de par la nature des matériaux qui les composent et le fait qu'ils sont rarement engraisés, un lieu favorable au développement ou à la survie d'espèces qui ont disparu ou fortement régressé dans les terrains avoisinants.

En plus d'abriter des espèces intéressantes, ces talus servent aussi au déplacement de la faune et jouent un rôle important dans la mise en place de réseaux écologiques. En Suisse, ce sont plus de 40.000 hectares qui bordent nos routes. Dans notre canton, les routes cantonales représentent 447 km et la route nationale 54 km, auxquels il faut ajouter les routes communales. Même si seul un petit pourcentage de ces routes bénéficie de talus intéressants, il n'en constitue pas moins un potentiel important.

Les talus ferroviaires abritent également une très grande diversité floristique et faunique et méritent d'être entretenus de manière adéquate en prenant en compte, là aussi, les contraintes spécifiques de ce type de milieux.

Depuis 1996, l'entretien des talus bordant les routes cantonales a été adapté. Les talus sur lesquels une diversité particulière a pu être détectée et qui ne posent pas de problèmes de sécurité (écoulement de l'eau, visibilité) font l'objet d'un traitement particulier favorable à la biodiversité.

8.5. Les acquisitions foncières

En application de la législation fédérale en matière de protection de la nature, l'Etat a effectué différentes acquisitions immobilières grâce au fonds d'aménagement du territoire.

Ces achats ont été effectués soit dans le cadre d'indemnisation pour cessation d'exploitation de tourbe ou pour faciliter le règlement d'oppositions ou encore pour se doter des outils nécessaires à l'aboutissement de certaines tractations. Différents engagements ont également été pris qui nécessiteront à l'avenir de nouvelles acquisitions (dossier marais et dossier Vieille-Thielle).

L'achat de terrain n'est donc pas utilisé comme l'outil principal de la protection de la nature dans notre canton, mais bien de manière ciblée, pour régler des cas particuliers.

8.6. Surfaces de compensation écologique des syndicats

Dans le cadre des syndicats d'améliorations foncières, un certain nombre de surfaces ont été désignées comme surfaces de compensation écologique au sens de la législation sur la protection de l'environnement et de la nature. L'entretien de ces surfaces, lorsqu'elles appartiennent au domaine public, a été confié à l'Etat. Des contrats ont ainsi été passés avec les exploitants bordiers intéressés pour l'entretien des prairies et avec les forestiers de cantonnement pour l'entretien des boisés.

8.7. «Neuchâtel Canton Vert»

«Neuchâtel Canton Vert» a été initié par la promotion commune de trois jeunes manifestations: le Festival de Jardins extraordinaires du Site de Cernier, l'ouverture et l'animation du Jardin botanique de l'Université et de la Ville de Neuchâtel, les journées des plantes inhabituelles du Jardi-Fan-Club, à Vaumarcus. Cette action a rejoint les travaux d'autres organismes s'occupant de nature et de patrimoine. «Neuchâtel Canton Vert» a pour objectif la mise en valeur du patrimoine naturel et construit dans le sens d'un développement touristique durable. Il couvre l'ensemble du canton. Ce projet, outre l'importance économique qu'il présente, a permis de mettre autour de la table les partenaires du tourisme et de la protection de la nature. Il a été évoqué, sous une forme adaptée, dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique régionale.

8.8. Initiatives au niveau communal

De nombreuses communes de notre canton ont pris des initiatives en matière de gestion de l'environnement-nature (conception directrice-nature, création de réserves forestières totales ou à interventions particulières, plans d'action, mesures d'aménagement, mesures d'entretien) sur les objets de leur compétence, qu'elles en soient propriétaires ou non.

8.9. Associations de protection de la nature

Les associations de protection de la nature développent des activités favorables au maintien de la biodiversité dans notre canton.

Pro Natura, en particulier, a acquis des terrains qui font l'objet d'une gestion orientée nature. De plus, elle collabore depuis de nombreuses années à la gestion de quelques biotopes cantonaux. Ecoforum-La Faïtière bénéficie pour sa part d'une convention avec l'Etat qui lui confie la gestion de la Réserve naturelle de la Vieille-Thielle. Cette association privilégie cependant un travail au niveau politique. Pro Natura et le WWF développent également de nombreuses activités dans les domaines de l'information, de la sensibilisation et de l'éducation à l'environnement.

Les associations de protection de la nature ont été amenées à contester, en application du droit d'opposition, des décisions prises notamment par le Conseil d'Etat ou des départements, lorsqu'elles ont considéré que ces instances n'avaient pas respecté la législation ou avaient effectué une pesée d'intérêts par trop défavorable à la nature.

La communication et l'information ont cependant permis de mener la grande majorité des dossiers à terme, notamment en associant ces organismes à l'élaboration des dossiers.

8.10. Parcs naturels régionaux d'importance nationale

La Confédération a élaboré un projet de modification de la législation sur la protection de la nature qui intègre différents types de grands espaces paysagers: parcs nationaux, parcs naturels et parcs-paysage. Ce dernier type est le plus susceptible de toucher notre canton (on parle plus communément de parc naturel régional). Précisons que les parcs-paysage sont des ensembles paysagers, naturels et culturels remarquables, reconnus par la Confédération, qui font l'objet d'un projet de développement durable issu d'une volonté locale.

Le canton de Neuchâtel est concerné par le Parc régional Chasseral et par le projet de Parc naturel régional du Doubs.

9. DIAGNOSTIC

9.1. Introduction

Malgré les mesures prises au cours de ces dernières décennies dans le domaine de la préservation de notre patrimoine naturel et paysager, les études les plus récentes (OFEFP, OCDE) révèlent que la disparition des espèces, la dégradation de notre paysage et la banalisation des milieux naturels n'ont pas pu être stoppées au niveau suisse.

Qu'en est-il dans notre canton? L'analyse de l'état initial montre que la nature neuchâteloise est soumise elle aussi à une pression permanente.

Dans la zone agricole notamment, les exploitations doivent se rationaliser pour devenir plus compétitives (Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture, du 7 avril 2004).

Les terrains marginaux ou difficiles d'exploitation ont tendance à être délaissés au détriment de la biodiversité qui y trouve souvent refuge. Les paiements directs agricoles et les contrats d'exploitation extensive au sens de la LCPN peinent à en assurer une exploitation minimale.

Les haies et les murs de pierres sèches sont considérés dans ce contexte, et encore plus que par le passé, comme des entraves à l'exploitation agricole. Ils n'ont plus réellement de fonction économique. Les produits de l'exploitation des haies, en particulier, ne sont guère commercialisables et ne sont plus utilisés pour le chauffage des bâtiments d'exploitation ou d'habitation. Les soutiens financiers versés au titre des paiements directs agricoles ne permettent pas d'inverser cette tendance. Les murs de pierres sèches et les haies sont donc délaissés, ces dernières se transformant en rideaux d'arbres esthétiquement intéressants mais défavorables à la diversité des espèces qu'elles abritent.

Les dolines et les emposieux, les affleurements rocheux et les irrégularités de terrain compliquent le travail des exploitants, qui parfois les aplanissent. Les étangs ont tendance à s'aterrir, faute d'un entretien approprié. Les pâturages boisés sont en danger (notamment fermeture des pâtures, simplification des structures, diminution de la charge en bétail).

Or, les outils légaux existent pourtant depuis plusieurs années. Sont-ils dès lors bien utilisés, de manière efficace et coordonnée?

9.2. Inventaires et études de base

Les études menées à ce jour dans notre canton nous renseignent suffisamment sur la répartition spatiale des milieux naturels. Le niveau des connaissances acquises répond aux besoins des collectivités, mais ne présente pas le degré de finesse que pourraient souhaiter les scientifiques, notamment en ce qui concerne la qualification biologique de ces objets. Les approches méthodologiques sont de plus variées et ont évolué dans le temps.

Les connaissances sur la distribution des espèces dans notre canton dépendent largement de la bonne volonté de naturalistes bénévoles. L'Etat y contribue dans le cadre de projets particuliers (ICOP notamment). L'effort de recensement est donc très variable d'une région à l'autre et ne permet pas de se faire une idée précise de la distribution de ces espèces, donc de leur degré de menace. Dans le domaine floristique, l'étude de la liste rouge de notre canton montre cependant une tendance claire, celle à la raréfaction des espèces rares et/ou menacées. Les discussions nourries sur la survie du grand-tétras, notamment, montrent que la situation dans le domaine de la faune n'est pas sensiblement différente.

Pour ce qui est de la qualification fonctionnelle de notre environnement naturel (qualité des surfaces, potentiel d'échanges génétiques, barrière aux échanges), les données disponibles sont récentes et encore peu nombreuses (corridors à grande faune, réseau écologique national, réseaux écologiques dans la zone agricole). Leur exploitation vient de commencer.

L'état des connaissances sur les objets géologiques est lui très en retrait. Ce domaine n'a pas fait l'objet d'études systématiques. Deux études pilotes ont montré qu'il était indispensable de régler des questions méthodologiques avant d'envisager de s'occuper de l'ensemble du territoire neuchâtelois.

9.3. Protection

La protection par voie d'autorité a été largement appliquée par les communes dans le cadre de la révision de leur plan d'aménagement et par le canton en application des inventaires fédéraux. Le nombre de surfaces mises sous protection peut être considéré comme un indicateur de la volonté exprimée par les collectivités de préserver notre patrimoine naturel. La réglementation de ces zones se préoccupe cependant plus de définir ce qui est interdit que de donner des orientations pour une gestion souhaitable.

La mise en place de ces protections rencontre de plus en plus de résistance. Les administrés n'en comprennent d'ailleurs pas forcément l'utilité lorsqu'elle ne fait pas l'objet d'une information soutenue. La réglementation actuelle concernant la protection des biotopes, de la flore ainsi que des réserves naturelles de la faune et de la flore n'est d'ailleurs plus adaptée à l'évolution des législations cantonales et fédérales.

La protection conventionnelle permet une approche plus efficace des problèmes de préservation du patrimoine naturel, en intégrant d'emblée la question de sa gestion durable. Dans le cadre de discussions, il est en effet possible de rappeler les objectifs de cette protection, les répercussions prévisibles sur la propriété, d'adapter les mesures prévues aux contraintes particulières des propriétaires ou exploitants et de discuter des questions éventuelles d'indemnisation. Ce type de protection nécessite cependant un investissement conséquent en ressources humaines, n'est pas garanti à long terme et lie uniquement les parties au contrat.

9.4. Mesures d'entretien, de revitalisation et d'aménagement

Les mesures réalisées à ce jour ont répondu pour l'essentiel à des demandes particulières, des opportunités ou des urgences. Elles font intervenir de nombreux acteurs tant au niveau administratif (administrations communales, services de l'Etat) qu'au niveau du terrain (forestiers de cantonnement, entreprises mandatées, agriculteurs). Cette multiplicité d'intervenants n'est pas garante d'une efficacité optimale. Les mesures ne s'appuient en général pas sur des objectifs clairs, des mesures précises et applicables et sur une planification basée notamment sur les disponibilités financières. Les mesures prévues dans les marais constituent dans ce contexte une exception puisqu'elles font l'objet d'un contrat de prestation entre le canton et la Confédération.

9.5. Suivi

On constate qu'il n'existe pas de suivi organisé tant en ce qui concerne l'évolution des milieux naturels, de la faune et de la flore que du succès de l'effet des mesures prises en application de la LPN. Les inventaires-nature des communes peuvent constituer une base pour un suivi des structures pour autant qu'ils soient répétés dans le cadre d'une révision ultérieure des plans d'aménagement.

9.6. Collaboration intercantonale

La collaboration intercantonale en est à ses débuts. Elle est peu institutionnalisée et s'organise en fonction de l'intérêt de certains cantons pour des thèmes particuliers ou des projets territoriaux transfrontaliers.

9.7. Coordination

Au niveau de l'Etat, les services de l'aménagement du territoire, des forêts, de l'économie agricole, de la faune et l'OCCN collaborent et coordonnent leurs activités. Ces services ont cependant une plus grande expérience dans le domaine de la planification que dans celui de la mise en œuvre des mesures de gestion.

9.8. Information, sensibilisation et éducation

L'information dans le domaine de la protection de la nature s'inscrit dans la politique cantonale en la matière. L'information sur la protection de la nature ne fait pas l'objet d'une planification mais répond en général à des sollicitations venant de l'extérieur. Le travail avec les enseignants pourrait s'améliorer.

9.9. Partenariat

La recherche de partenariat avec les collectivités, associations, propriétaires et exploitants est une pratique courante dans l'aire forestière, moins dans le domaine de la protection de la nature.

9.10. Ressources

Les ressources financières mises à disposition de la protection de la nature sont réparties entre le canton et les communes. Elles ont permis à ces autorités de prendre de nombreuses mesures favorables à la biodiversité. Les agents chargés de la protection de la nature sont un appui important à cette mise en œuvre. Leur cahier des charges mériterait cependant d'être précisé.

9.11. Instruments financiers

Les politiques agricoles et forestières mettent, dans leur évolution récente, des outils à disposition de la gestion de notre patrimoine naturel (paiements directs, OQE, sylviculture respectueuse de la nature et réserves forestières notamment).

La coordination entre ces nouveaux instruments et ceux découlant de la LCPN se met en place et mérite d'être optimisée en réservant notamment les contrats au sens de la LCPN à des prestations particulières ou pour des objets dont la valeur naturelle est particulièrement remarquable.

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<i>RESUME</i>	1
1. INTRODUCTION	2
2. LES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE EN SUISSE	2
3. LA CONCEPTION DIRECTRICE-NATURE: POURQUOI AUJOURD'HUI?	4
4. LA CONCEPTION DIRECTRICE-NATURE: UN PROCESSUS	4
5. LA CONCEPTION DIRECTRICE-NATURE: UN INSTRUMENT DU CONSEIL D'ETAT	5
6. MOTION EN SUSPENS – PROTECTION DE LA NATURE	6
7. CONCLUSIONS	7
Décret sur la conception directrice de la protection de la nature	8
 ANNEXE 1: CONCEPTION DIRECTRICE DE LA PROTECTION DE LA NATURE	
1. INTRODUCTION	9
2. L'ETAT DES LIEUX: EN BREF	9
3. LE DIAGNOSTIC: EN BREF	10
4. LA CONCEPTION	10
ANNEXE 2: ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC	19
1. INTRODUCTION	19
2. LE POINT SUR LA LEGISLATION	19
3. INVENTAIRE, MISE SOUS PROTECTION ET ENTRETIEN	23
4. LES ETUDES DE BASE	33
5. LE SUIVI	35
6. LA COMMUNICATION	36
7. LES RESSOURCES	37
8. QUELQUES THEMES PARTICULIERS	37
9. DIAGNOSTIC	40