

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – INTERPELLATION

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé	Date	Heure	Numéro	Département(s)
	10.04.2022	16h35	22.155	DDTE
Annule et remplace				

Auteur(s) : Diane Skartsounis

Titre : Politique de subventionnement, l'État est-il devenu Janus ?

Contenu :

Quelle est la position du Conseil d'État sur l'étude « Subventions dommageables à la biodiversité en Suisse » ?
Le Conseil d'État estime-t-il que les résultats de cette étude sont transposables, toute proportion gardée, à la politique de subventionnement/d'incitation financière du canton de Neuchâtel ?
Le Conseil d'État est-il prêt à analyser, à évaluer et à réviser de manière appropriée les incitations et les subventions cantonales des trois secteurs qui ont un impact le plus fort selon cette étude sur la biodiversité, à savoir les transports, la production d'électricité et l'agriculture ?

Développement :

L'étude récente de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) et de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT), « [Subventions dommageables à la biodiversité en Suisse](#) », a identifié différents types de subventions et d'incitations financières dans huit domaines différents, parmi lesquels le tourisme, les transports ou la sylviculture, qui ont un impact défavorable sur la biodiversité au niveau national. Ce sont ainsi 162 subventions qui ont été identifiées, pour un montant global annuel de 40 milliards de francs !

De telles incitations financières posent un problème tant du point de vue de la protection de la biodiversité que de l'efficacité de l'activité des autorités. D'un côté, l'État dépense les deniers publics pour préserver les espèces et les écosystèmes, tandis que de l'autre, il s'emploie à subventionner des secteurs économiques qui détruisent ces mêmes espèces et écosystèmes. De plus, cet argent qui soutient des activités économiques délétères pour la biodiversité manque inévitablement dans d'autres rubriques du budget, par exemple pour des mesures pour lutter contre le dérèglement climatique. S'activant dans des directions opposées, l'État semblerait donc se confondre, à s'y méprendre, avec Janus.

Souhait d'une réponse écrite : OUI

Demande d'urgence : NON

Auteur ou premier signataire : prénom, nom (obligatoire) :

Diane Skartsounis

Autres signataires (prénom, nom) :

Autres signataires suite (prénom, nom) :

Autres signataires suite (prénom, nom) :

Réponse écrite du Conseil d'État, transmise aux membres du Grand Conseil le 31 octobre 2022

Le Conseil d'État tient en premier lieu à rappeler que, même s'il s'agit d'un sujet de préoccupation important des autorités, la biodiversité n'a pas l'exclusivité. La présence humaine, les besoins divers de la population en matière d'approvisionnement en denrées alimentaires, mobilité et autres activités socio-économiques ont aussi de l'importance pour un réel développement durable.

En ce qui concerne les processus de subventionnement, il convient de souligner que les subventions cantonales sont, en quelque sorte et pour la plupart, le miroir des subventions fédérales, qui s'appuient sur des législations décidées par le Parlement fédéral. La marge de manœuvre au niveau du canton de Neuchâtel s'avère donc très limitée.

L'étude de la SCNAT date de 2020. Plusieurs interventions ont été faites à ce propos au Parlement fédéral en 2020 déjà et la Confédération présentera à fin 2023 une évaluation générale des effets des subventions fédérales et d'autres incitations ayant un impact sur la biodiversité. Cette évaluation doit présenter les effets des subventions fédérales et d'autres incitations ayant un impact sur la biodiversité et montrer comment éviter les incitations négatives. Les recommandations formulées dans l'étude de la SCNAT préconisent la suppression, la réduction et le remaniement des subventions identifiées. Une évaluation approfondie de l'impact des subventions fédérales et des propositions de réforme des incitations ayant des effets défavorables sur la biodiversité se révèle cependant indispensable. Elle a donc été engagée sur la base de cette étude, dans le cadre du plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse. Ces travaux portent sur toutes les politiques. Les résultats, prévus pour fin 2023, indiqueront les adaptations législatives envisageables pour être ensuite systématiquement pris en considération dans le développement des politiques concernées. Des thématiques choisies font actuellement l'objet d'analyses approfondies au sein de plusieurs offices fédéraux. Elles seront compilées en vue de l'évaluation générale. Celle-ci fera ainsi un tour d'horizon complet des progrès accomplis jusqu'en 2023, montrera les possibilités d'amélioration qui en découlent et formulera des recommandations pour optimiser la mise en œuvre.

Ceci étant dit, le Conseil d'État répond comme suit aux questions posées.

Quelle est la position du Conseil d'État sur l'étude « Subventions dommageables à la biodiversité en Suisse » ?

D'une manière générale, les politiques publiques respectent les principes du développement durable sur les plans économique, écologique et social. Les politiques de subventionnement, par conséquent, également. La situation serait d'ailleurs bien davantage péjorée à défaut et il convient de faire la part des choses. Dans tous les cas, des pesées d'intérêts s'imposent en matière de subventionnement en prenant en compte les trois dimensions du développement durable.

Sur le plan strict de la biodiversité, les travaux en cours au sein des départements et offices fédéraux permettront de mieux cibler la problématique et d'apporter des propositions adéquates basées sur une réflexion d'ensemble. Ces investigations sont clairement du ressort de la Confédération et non du canton.

L'étude de la SCNAT présente les effets des subventions sous un aspect très unilatéral. Les incitations et les soutiens financiers par le biais de subventions sont en principe toujours mis en place, avec comme objectif une amélioration globale et durable de la situation, incluant par conséquent aussi la biodiversité. La thèse de la SCNAT, qui soutient qu'en abolissant ces subventions la biodiversité se porterait mieux, se révèle simpliste, voire idéaliste. Le Conseil d'État préconise ainsi d'attendre le résultat des études menées au plan fédéral avant de tirer des conclusions hâtives et d'entreprendre toute démarche.

Le Conseil d'État estime-t-il que les résultats de cette étude sont transposables, toute proportion gardée, à la politique de subventionnement/d'incitation financière du canton de Neuchâtel ?

Il convient de préciser encore une fois que les subventions cantonales accompagnent le plus souvent les subventions fédérales selon le principe du cofinancement. Ces dernières découlent de politiques fédérales sur lesquelles le canton n'exerce que peu d'effet. En revanche, le Conseil d'État a bien conscience de l'importance de la préservation de la planète, le plan climat cantonal actuellement en traitement en commission, dont un des objectifs stratégiques est de « *soutenir la résilience des écosystèmes afin de préserver l'eau, la biodiversité, l'agriculture et les forêts du canton* », ainsi que le récent plan d'action phytosanitaire et biocides le démontrent. Par ailleurs, l'octroi de subventions cantonales fait à chaque fois l'objet d'un examen spécifique respectant en particulier les principes du développement durable.

Situation dans les secteurs principaux :

– Transports :

En matière de réduction des gaz à effet de serre, les objectifs du plan climat à l'horizon 2050 consistent à promouvoir une mobilité plus durable et efficiente en optimisant la coordination entre urbanisation et transports et en favorisant le report modal vers les transports publics et la mobilité douce. Il s'agit également de promouvoir les énergies propres dans les modes de propulsion en accompagnant le déploiement de la mobilité zéro-émission.

À noter que les mesures contre le changement climatique et la perte de biodiversité sont mutuellement bénéfiques, notamment lorsqu'il s'agit de restreindre le réchauffement climatique à 1,5°C en réduisant nos consommations de combustibles fossiles. Voir à ce propos une autre récente publication de la SCNAT : [https://scnat.ch/fr/publications/uuid/i/a5ae57bd-0b54-5e38-ac56-431d034af10f-Inverser la tendance dans les domaines du climat et de la biodiversité](https://scnat.ch/fr/publications/uuid/i/a5ae57bd-0b54-5e38-ac56-431d034af10f-Inverser%20la%20tendance%20dans%20les%20domaines%20du%20climat%20et%20de%20la%20biodiversit%C3%A9)

En d'autres termes, le canton est d'avis qu'une mobilité durable est nécessaire à maintenir une qualité de vie et un tissu économique viable sur le territoire cantonal. La promotion et l'incitation au transfert modal vers des transports publics décarbonisés contribuent aussi à réduire la pression sur la biodiversité.

Plus spécifiquement, l'étude cible les dommages causés par le remboursement de la taxe sur les huiles minérales aux transporteurs. La nouvelle mouture de la Loi sur le CO₂, mise en consultation par le Conseil fédéral l'hiver

dernier, prévoit sa suppression dès le 1^{er} janvier 2026 pour les véhicules utilisés par les entreprises de transport de lignes urbaines.

– Énergie :

Il est nécessaire de rappeler tout d'abord que le canton de Neuchâtel n'octroie pas de subvention pour la production d'électricité dans les domaines de l'hydraulique et de l'éolien. Il s'agit à chaque fois de subventions fédérales en vue d'une augmentation de la production d'électricité d'origine renouvelable. Il s'avère ainsi inutile d'analyser, évaluer ou réviser les incitations ou subventions cantonales du secteur de la production d'électricité.

Dans le cadre d'une politique énergétique et climatique de sortie du nucléaire et de remplacement des énergies d'origine fossile pour le chauffage des bâtiments et la mobilité par des énergies renouvelables, il est inévitable que notre société se dirige vers une électrification qui doit se baser sur un approvisionnement renouvelable et indigène. Se détourner des énergies fossiles est un objectif nécessaire qui va aussi améliorer les conditions-cadres pour le développement d'une nature saine et diversifiée, et donc contribuer à la préservation de la biodiversité.

La notice de la SCNAT mentionne que 50 entreprises énergivores sont exemptées de la taxe sur le CO₂, car intégrées dans le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE). Elle omet cependant de signaler que le SEQUE permet de limiter les émissions des installations industrielles en fixant le volume maximum d'émission de gaz à effet de serre et que cette limite est abaissée chaque année. Pour ces exemptions de la taxe sur le CO₂, il s'agit aussi d'une réglementation fédérale.

La notice prétend dès l'introduction de la thématique « Production et consommation d'énergie » que la production d'énergie nuit à la biodiversité. En fait, le défi est lié à la présence des hommes et des femmes sur notre planète. En poussant le raisonnement à l'absurde, on comprend vite que la biodiversité se porterait bien mieux sans l'existence humaine. Hélas, pour fonctionner, notre société a besoin d'énergie pour se nourrir, se déplacer, travailler, simplement pour vivre. Dès la deuxième phrase, la notice mentionne que ce sont les énergies fossiles qui sont les grands dangers pour les milieux naturels, en générant des polluants atmosphériques ainsi que des gaz à effet de serre qui contribuent au réchauffement climatique. C'est tout à fait juste. C'est pourquoi les politiques publiques en matière d'énergie et de climat contribuent à baisser, voire substituer, ces consommations d'énergies fossiles nocives en favorisant les énergies renouvelables, notamment l'électricité d'origines hydraulique, photovoltaïque et éolienne, qui ont les trois encore un fort potentiel dans notre pays.

Il est exagéré de dire que les subventions pour la petite hydraulique ont une forte incidence négative sur la biodiversité. Cela pourrait être le cas si n'importe quel projet était autorisé aveuglément. Cela n'est pas l'approche de notre canton, qui a évalué son potentiel hydroélectrique il y a une dizaine d'années. La valeur environnementale de chaque site a été déterminée selon une vingtaine de critères définis par l'Office fédéral de l'environnement, notamment inventaires fédéraux, réserves naturelles, biotopes, zones de pêche, zones de protection des eaux, zones de protection de la faune sensible. Après analyse, 21 sites ont été exclus de toute exploitation et 56 sites permettent une exploitation à certaines conditions. La pesée d'intérêts entre la production d'électricité renouvelable d'origine hydraulique et la protection de l'environnement, notamment de la biodiversité, a été faite correctement en amont.

Il en va de même dans le cadre de l'élaboration du concept éolien, une attention particulière ayant été portée sur l'impact sur la faune aérienne, qui a mené à des critères d'exclusion pour certains sites, et donc une réduction du potentiel technique. Pour les critères d'exclusion, il a été notamment tenu compte de l'inventaire fédéral sur les réserves d'oiseaux et de migrateurs, des zones sensibles pour la faune sauvage, des sites de reproduction des batraciens d'importance nationale, des zones de protection cantonale et communale, des réserves naturelles et des biotopes.

S'il est vrai que la production d'énergie peut, dans certains cas, modifier localement la température de la source d'eau (prises et rejets d'eau pour des pompes à chaleur ou pour le refroidissement), les règles en vigueur permettent d'assurer que les effets sur la faune aquatique sont acceptables et qu'ils ne mettent pas en péril sa présence à cet endroit. Dans notre canton, tous les projets nécessitant un prélèvement d'eau dans une nappe phréatique, un cours d'eau ou un lac doivent être autorisés après analyse de l'impact.

– Agriculture :

La mission multifonctionnelle de l'agriculture a été inscrite dans la Constitution fédérale en 1996. Depuis, la conservation des ressources naturelles et de la biodiversité fait partie des tâches essentielles de la politique agricole. L'OFEV et l'OFAG ont formulé pour l'agriculture des objectifs en faveur de la biodiversité et en matière de surfaces.

La biodiversité est d'une importance capitale pour la survie et l'évolution de l'humanité, en particulier en ce qui concerne la sécurité alimentaire. La diversité biologique n'est pas seulement une ressource indispensable : c'est aussi un produit à multiples facettes de l'agriculture, qui revêt une importance croissante en Suisse.

Depuis 2014, la politique agricole renforce les incitations à préserver et à développer la biodiversité. Dans le cadre de l'Ordonnance sur les paiements directs (OPD), la qualité biologique est encouragée, en particulier par une différenciation plus importante entre les niveaux de qualité et l'augmentation substantielle des contributions pour les surfaces de haute qualité. Les prestations écologiques requises (PER), condition impérative à l'obtention

de paiements directs, comprennent des mesures strictes en matière de biodiversité. Elles sont régulièrement complétées et renforcées.

Le projet de révision de la politique agricole PA 22+ a été suspendu au début 2021 par le Parlement, une politique future ne devant pas seulement se limiter à l'agriculture, mais prendre en compte également l'approvisionnement en denrées alimentaires et les contraintes environnementales. Une vision à l'horizon 2050 a été adoptée en juin 2022 par le Conseil fédéral et prévoit une mise en œuvre en trois étapes. La première consiste principalement en la réduction des risques liés aux produits phytosanitaires, la seconde vise l'application des principes essentiels de PA 22+ et la troisième en la conception de la politique agricole future, PA 30+, celle-ci devant faire la part belle à la sécurité alimentaire.

Grâce à ses structures extensives historiques, l'agriculture neuchâteloise bénéficie naturellement des contributions en matière d'écologie. Grâce à l'établissement de réseaux écologiques sur l'ensemble du territoire cantonal, la part de surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) est largement supérieure au minimum exigé par l'OPD. Elle s'élève à 18%, dont un tiers avec qualité II, alors que le minimum est fixé à 7%. Concernant les réseaux, tant au Val-de-Ruz qu'à la Brévine, un récent rapport d'évaluation a démontré que la biodiversité (flore et faune) augmente avec le temps.

Ainsi, l'agriculture neuchâteloise démontre qu'elle poursuit une exploitation durable, notamment par une réelle application du volet écologique de l'OPD. Cela se concrétise également par la part d'exploitations respectant les normes de l'agriculture biologique qui augmente chaque année, jusqu'à atteindre près de 50% dans le vignoble en 2022, ce qui constitue un record en Suisse.

Pour répondre à la question posée, la situation à Neuchâtel, bien que plutôt favorable au sens large en matière d'écologie et de préservation de l'environnement, n'est pas fondamentalement différente de l'ensemble de la Suisse. Le Conseil d'État préconise dès lors cependant d'attendre avant toute chose le résultat des investigations menées au plan fédéral pour savoir si l'étude de la SCNAT est transposable au niveau cantonal ou pas.

Le Conseil d'État est-il prêt à analyser, à évaluer et à réviser de manière appropriée les incitations et les subventions cantonales des trois secteurs qui ont un impact le plus fort selon cette étude sur la biodiversité, à savoir les transports, la production d'électricité et l'agriculture ?

Le Conseil d'État est bien conscient des enjeux, comme le démontrent les nombreuses mesures législatives, réglementaires et opérationnelles prises dans ces domaines. Compte tenu de son dispositif de subventionnement cantonal respectant les trois dimensions du développement durable et du fait qu'une part majeure des subventionnements sont de compétence fédérale, le Conseil d'État n'envisage pas d'apporter de changement dans sa politique de subventionnement/d'incitation financière à ce stade, ceci dans l'attente du résultat des investigations menées au plan fédéral.