

**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
concernant
la gestion différenciée et raisonnée des talus routiers
et en réponse
au postulat du groupe Vert'Libéraux 18.177, du 31 août 2018,
« Entretien différencié de la voirie – Pour une biodiversité
accrue »**

(Du 21 octobre 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Les talus routiers, véritables réseaux d'espaces verts interconnectés, jouent un rôle important pour la biodiversité. De nombreuses espèces rares ou menacées y trouvent un écosystème de prairies fleuries. Le Conseil d'État souhaite informer le Grand Conseil quant à la mise en œuvre, depuis 2016, du plan de gestion différenciée pour une partie de ces espaces, et une gestion raisonnée pour le solde des zones vertes concernées.

Cette politique s'inscrit dans la ligne du plan d'action phytosanitaire et de la stratégie biodiversité déployés par le Conseil d'État et le Conseil fédéral. Elle permet aussi de répondre au postulat 18.177 « Entretien différencié de la voirie – Pour une biodiversité accrue ».

1. INTRODUCTION

Soumises à la pression de l'urbanisation, au développement des infrastructures et à une exploitation agricole productive, les prairies maigres subissent un déclin depuis plus d'un demi-siècle. Abritant une grande richesse botanique, mais également faunistique, ces milieux maigres se concentrent, dans notre canton, souvent sur des surfaces de petite taille et éloignés les uns des autres.

Les talus des voies de communication sont dans ce contexte, appelés à jouer un rôle important comme zones de refuge et corridors de déplacement. Ils contribuent ainsi à la survie de nombreuses espèces végétales et animales et contribuent au réseau écologique cantonal.

Les espaces végétalisés bordant les infrastructures linéaires de transport, appelées ci-après « zones vertes », assurent de multiples fonctions au service des axes de communication – par exemple, améliorer la lisibilité de la route, réduire les nuisances environnementales ou contribuer à l'image de la région, du canton, au travers de sa qualité

paysagère – et selon les modalités de gestion de l'entretien mises en œuvre, participent à la protection de l'environnement et à la promotion de la biodiversité.

Plusieurs éléments de natures diverses composent ces zones vertes : accotements, talus, espaces en friche, etc. Leur situation varie également : en ou hors localité, ou le long d'espaces agricoles, par exemple. Ces divers cas de figure nécessitent chacun une analyse spécifique au niveau de leur entretien.

2. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

La gestion et l'entretien des zones vertes sont régis par :

- La Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451)
- La Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01)
- L'Ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination de déchets (OLED, 814.600)
- La Stratégie biodiversité Suisse (SBS) et son plan d'action
- La Stratégie Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes
- La Directive OFROU Espace verts des routes nationales – Aménagement en entretien courant (ASTRA 18007)
- La Directive OFROU Espace verts des routes nationales – Méthodologie de délimitation des secteurs prioritaires pour la biodiversité (ASTRA 88007)
- La Loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN, 416.10)
- La Loi cantonale sur le traitement des déchets (LTD, RS 805.30)
- La conception directrice de la protection de la nature, du 22 février 2005
- La nouvelle Loi cantonale sur les routes et voies publiques (LRVP, 735.10), du 21 janvier 2020, et plus particulièrement :

Chapitre 8

Entretien courant des routes

- Art. 51 al. 5

L'entretien se fait de manière économiquement supportable et dans le respect des normes environnementales. Les produits phytosanitaires de synthèse sont interdits pour l'entretien des routes cantonales et communales, sous réserve de droit fédéral.

- Art. 51 al. 6

Le fauchage est pratiqué de manière raisonnée.

Les normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS) fournissent des prescriptions détaillées concernant l'entretien des zones vertes et constituent aussi des références importantes. De plus, des publications du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), organisme étatique français, donnent une perspective complémentaire intéressante :

- Cerema La gestion différenciée des dépendances vertes (Phase 1 : état des lieux et mise en évidence de perspectives relatives à la gestion différenciée des dépendances vertes des infrastructures de transport) 2018
- Cerema La gestion différenciée des dépendances vertes (Phase 2 : le suivi des plans de gestion différenciée) 2018

3. DÉFINITIONS

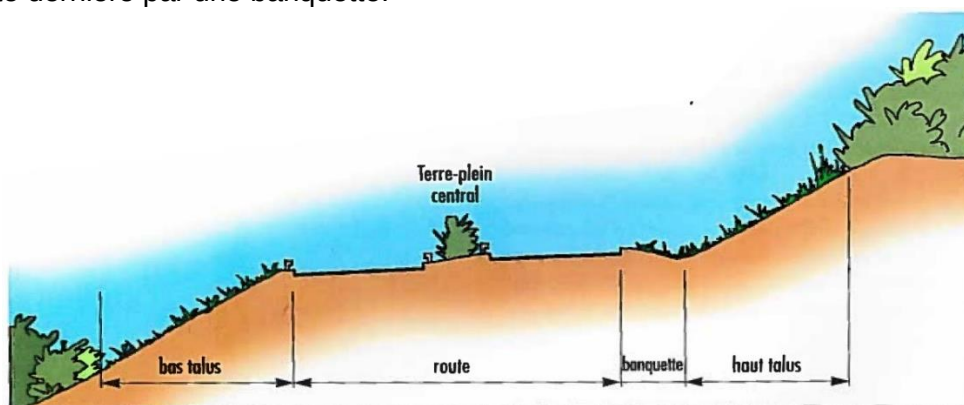
Généralités

Les zones vertes des infrastructures routières cantonales correspondent à l'ensemble du domaine public routier (y compris les accotements, talus, fossés) à l'exception de l'emprise affectée au déplacement (chaussée, zone de stationnement, voie de mobilité douce et piétonne).

Afin d'obtenir les surfaces vertes réelles dont il est question dans le présent rapport, il faut encore déduire les surfaces de forêt, dont l'entretien est géré de manière différente, spécifique au domaine forestier.

Talus

Selon le profil classique d'une route et de ses abords, (schéma ci-dessous) les talus se situent en contre-haut et/ou en contre-bas de la chaussée, et sont de cas en cas séparés de cette dernière par une banquette.



L'emprise des zones vertes varie selon la nature des infrastructures de transport (autoroutes, routes cantonales, routes communales et chemins), de la région traversée (zone urbaine, zone rurale, zone de montagne), de la période de construction de l'ouvrage, du foncier alloué à l'infrastructure et de sa fréquentation.

Un rapport sur la gestion différenciée des dépendances vertes en France (CEREMA, 2018) concède que la largeur d'un talus est une donnée essentielle pour un enjeu comme la biodiversité. Pour des talus de largeur inférieure ou égale à 1,20 m, les entretiens sont intensifs, car ils répondent à des besoins de sécurité. Il apparaît également qu'en-dessous d'une largeur de 2 m, quelle que soit sa longueur, un talus ne peut pas être considéré comme un milieu biologiquement équilibré ou utile.

4. POTENTIEL

Au premier janvier.2020, le réseau routier cantonal compte quelque 375 km de routes. La surface totale dite verte, selon la définition mentionnée ci-avant, s'établit à 1'341'860 m², soit quelque 134 hectares, et représente donc une surface potentiellement utile très importante.

5. LES ENJEUX

Les zones vertes assurent de multiples fonctions le long des axes de communication :

Sécurité des usagers

- Lisibilité de la route (anticipation) ;
- Visibilité (intersections, courbes).

Technique routière

- Gestion des eaux pluviales et de ruissellement (fossés, caniveaux) ;
- Réduction des nuisances (bruit, poussières).

Paysage

- Contribue à façonner le paysage ;
- Promotion des régions et du canton.

Nature

- Promotion de la biodiversité ;
- Refuge pour certaines espèces ;
- Corridor biologique ;
- Interconnexion des réseaux écologiques.

L'ensemble de ces fonctions revêt une importance majeure à tous les niveaux, mais peut parfois englober des intérêts contradictoires, notamment au niveau de son entretien, tant quant à la méthode que quant à la fréquence. Les réflexions menées englobent donc nécessairement un aspect s'apparentant à des pesées d'intérêts ou de contraintes pour en dégager les priorités à retenir.

6. NÉOPHYTES ENVAHISSANTES

On entend par néophyte une plante exotique accidentellement ou intentionnellement introduite dans l'environnement naturel à partir du 15^{ème} siècle.

Parmi ces néophytes, certaines espèces sont dites « envahissantes » car elles se répandent rapidement, au détriment des espèces indigènes. Leurs caractéristiques biologiques, telle une croissance rapide ou un taux de reproduction élevé, leur permettent de concurrencer, puis de supplanter à moyen ou long terme les espèces locales typiques d'un milieu naturel. Certaines néophytes présentent également des risques majeurs pour la santé humaine, tel le pollen allergène de l'ambroisie ou les brûlures de la peau provoquées par la berce du Caucase.

Finalement, les plantes envahissantes peuvent altérer le fonctionnement des écosystèmes, engendrant des coûts élevés pour les communautés. Par exemple, le long des cours d'eau, la renouée du Japon n'assure pas la même protection contre l'érosion que les espèces indigènes qu'elle concurrence. Sa prédominance provoque alors un affaiblissement des berges conduisant à de graves problèmes d'érosion.

Ainsi, ces espèces représentent une menace sérieuse pour la nature au sens large. L'ampleur du problème est telle qu'au niveau mondial, ces néophytes sont la deuxième

cause en matière de diminution de la biodiversité. Afin de contrer la prolifération de ces néophytes, des mesures de lutte active doivent être mises en place.

7. PLANTES INDÉSIRABLES

L'agriculture doit constamment faire face à la pression de plantes indésirables, qu'il s'agisse de rumex, de chardons, de séneçon jacobée ou de néophytes invasives parfois méconnues, mais hautement gênantes voire dangereuses pour l'homme et/ou les animaux. L'extensification de l'agriculture avec un usage toujours plus réduit de produits phytosanitaires rend la lutte contre les plantes indésirables toujours plus importante. Une vigilance soutenue et des actions ciblées permettent de maîtriser la situation en empêchant la prolifération de ces adventices.

Par exemple, la prolifération du séneçon jacobée (ou herbe de St-Jacques) doit être combattue tant dans les herbages que le long des routes. Une attention doit impérativement être portée à cette plante toxique pour le bétail, même lorsqu'elle est séchée. Dans l'idéal, elle devrait être arrachée.

Dans ce contexte, les voies de communication que sont les routes et les voies ferrées sont malheureusement des super-conducteurs pour ces diverses espèces. Une action particulière est donc nécessaire pour lutter contre les plantes indésirables.

8. VISION 2020

Le Département du développement territorial et de l'environnement, par ses services métier que sont le service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN) et le service des ponts et chaussées (SPCH), a initié en 2016 une réflexion afin d'aboutir à un plan d'action définissant une nouvelle stratégie d'entretien des talus routiers.

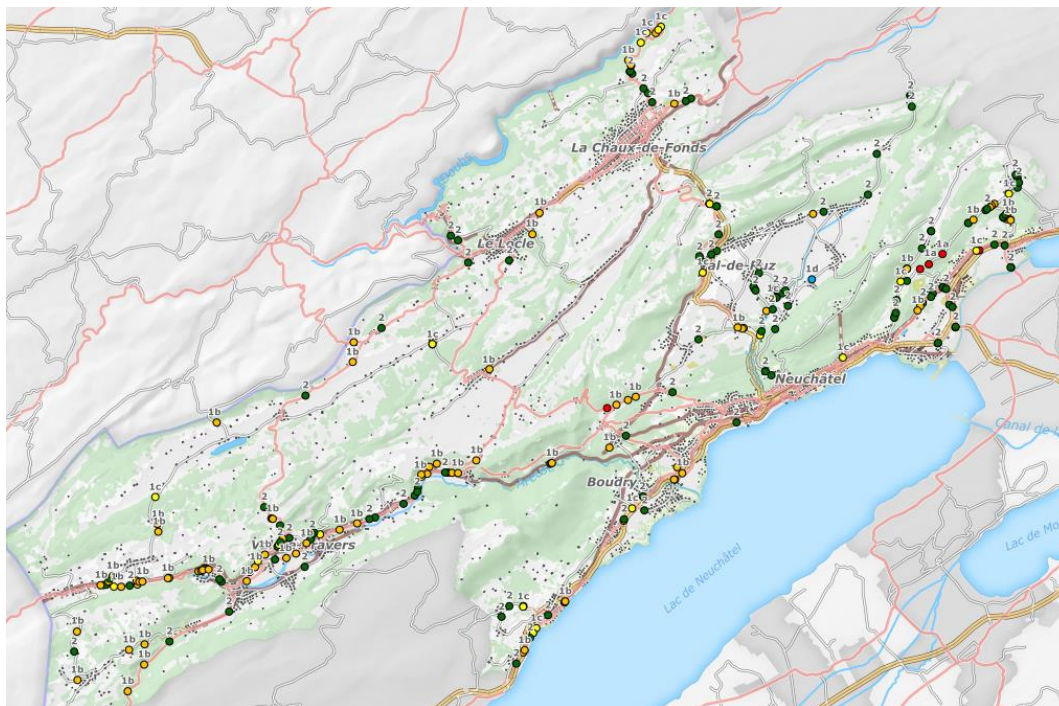
Cette nouvelle stratégie devait prendre en compte les contraintes suivantes :

- Garantir la sécurité des usagers des voies de communication ;
- Promouvoir et développer la biodiversité ;
- Lutter contre les néophytes envahissantes et les plantes indésirables ;
- Garantir la stabilité des coûts liés.

Compte tenu de ces éléments, un projet pilote d'entretien différencié des talus des voies de communication a été réalisé de 2017 à 2019 sur le territoire de Val-de-Travers, en partenariat avec la commune. Ce projet visait à inventorier les talus intéressants du point de vue botanique et proposer des mesures de gestion différenciées.

Parallèlement à la mise en place de ce projet pilote, et sous l'égide du SFFN, l'ensemble des talus routiers cantonaux a été inventorié dans le but de créer une cartographie cantonale des talus pouvant bénéficier d'un entretien spécifique.

Localisation des talus inventoriés sur le géoportail intranet



En 2019, au terme des deux premières années de test réalisées au Val-de-Travers, le SPCH et le SFFN ont défini une stratégie d'entretien des zones vertes aux abords des routes cantonales, articulée autour de trois axes principaux :

1. *Entretien différencié*

L'entretien différencié est appliqué sur quelques 113 espaces à haute valeur biologique. Il s'agit des zones représentées sur la carte ci-dessus, qui sont identifiées sur le terrain par des panneaux d'information depuis le printemps 2020.

L'entretien différencié mis en œuvre sur ces espaces consiste en :

- Un entretien sécuritaire le long des banquettes et zones de visibilité comprenant une hauteur de coupe de 10 cm ;
- Un fauchage complet des surfaces entre mi-août et fin septembre, sans mulching (broyage du produit de fauche), sur une hauteur de coupe de 10 cm ;
- Un fanage des végétaux ;
- Une exportation des produits de fauche.

Le produit de fauche obtenu lors de l'entretien différencié des talus peut être remis à l'agriculture sous forme de fourrage pour le bétail ou valorisé dans des installations de production de biogaz. Une dizaine d'analyses chimiques sur les teneurs en polluants ont été réalisées durant la période du projet pilote, qui ont démontré le respect de toutes les valeurs limites déterminant la bonne qualité des produits de fauche obtenus.

2. *Entretien raisonné*

L'entretien raisonné est pratiqué sur le solde des zones vertes non intégrées dans l'entretien différencié. Il consiste en :

- Un entretien sécuritaire le long des banquettes et zones de visibilité, avec une hauteur de coupe de 10 cm ;

- Un fauchage complet des surfaces entre mi-août et fin septembre, avec mulching et une hauteur de coupe de 10 cm.

3. Lutte contre les plantes indésirables et les néophytes envahissantes

L'entretien différencié et l'entretien raisonné des bords de routes diminuent potentiellement les besoins en ressources humaines durant la période de mai à juillet, ce qui permet d'allouer lesdites ressources à la lutte contre les plantes indésirables, par :

- Arrachage manuel de ces plantes ;
- Transport et incinération du matériel végétal ;
- En cas de trop forte densité de ces plantes: fauchage.

La lutte contre les plantes indésirables est réalisée tant sur les zones vertes entretenues de manière différenciée, que sur les zones vertes entretenues de manière raisonnée.

Premier retour d'expérience

Le premier constat effectué suite aux différents tests menés sont positifs. L'ensemble du plan d'action a été mis en application sur la totalité du territoire durant l'année 2020. La gestion mise en œuvre permet de répondre aux objectifs fixés. Il faut certes constater, dans un premier temps, une plus forte présence de néophytes envahissantes le long des routes, ce qui était attendu par le fait qu'elles ne sont plus fauchées au printemps.

En revanche, le personnel d'exploitation a pu répondre aux attentes fixées en termes de lutte par arrachage manuel.

Il faut encore relever qu'il est parfois difficile de maintenir la hauteur de coupe à 10 cm de manière régulière, notamment en raison du fait que les talus bordant les routes cantonales ne sont pas aussi réguliers que les talus autoroutiers, par exemple.

9. FORMATION

Afin de réussir la concrétisation de la nouvelle stratégie d'entretien des zones vertes bordant les routes cantonales, le SFFN et le SPCH ont mis sur pied une formation qui a été dispensée, au personnel d'exploitation du SPCH en charge de l'entretien des talus routiers.



Ces formations se poursuivront sur la durée, afin de consolider les changements opérés et d'unifier les pratiques en la matière et sont ouvertes aux autres acteurs concernés, les communes en particulier.

Par ailleurs, de manière à ce que le personnel d'entretien soit bien informé, un manuel a été édité qui présente les néophytes envahissantes, permet de les reconnaître et décrit les techniques de lutte à appliquer lorsque cela s'avère nécessaire. Ce manuel est accessible à toutes les personnes intéressées sur le site internet de l'État.



10. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Par la Vision 2020 développée concernant l'entretien des surfaces vertes bordant les routes cantonales, le Conseil d'État a défini des lignes directrices claires en faveur de la sauvegarde de la biodiversité le long de ses axes routiers.

Le Canton, par ses services métier que sont le SFFN et le SPCH, continuera à s'informer de l'évolution des techniques d'exploitation routière en Suisse et dans les pays voisins afin, cas échéant, de modifier ses techniques de travail pour encore accroître la quantité et la qualité des milieux favorisant la biodiversité, tout en garantissant la sécurité des usagers et des usagers de la route.

11. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Comme décrit au chapitre 8 ci-avant, un des objectifs de la stratégie mise en place est de garantir la stabilité des coûts liés à l'entretien des surfaces vertes. L'exercice 2020 en cours montre que cet objectif sera atteint.

À moyen terme, l'entretien raisonné doit permettre de limiter les coûts de gestion, voire de les diminuer quelque peu. En effet, les projets pilotes avec suivi financier réalisés en France voisine indiquent des économies, à terme, de l'ordre de 15 à 20% au niveau du carburant et de l'entretien des engins dédiés à cette tâche.

12. CLASSEMENT DU POSTULAT 19.177

Au vu du rapport ici présenté et des lignes directrices adoptées par le Canton en matière d'entretien des zones vertes le long des routes cantonales, le Conseil d'État propose le classement du postulat 19.177 accepté par votre Autorité en date du 2 octobre 2018 et dont la teneur est rappelée ci-après : **18.177**
31 août 2018

Recommandation du groupe Vert'Libéraux
Entretien différencié de la voirie – Pour une biodiversité accrue

Contenu

Les bords des chemins et routes constituent des biotopes foisonnants pour nombre d'espèces, et en tout particulier d'insectes pollinisateurs tels que les bourdons et les abeilles. La santé de ces dernières est d'ailleurs un sujet de plus en plus préoccupant, appuyé par une couverture médiatique qui alerte sur leur fragilité vis-à-vis de l'environnement transformé par l'espèce humaine. Le Conseil d'État est prié : – D'établir des mesures en vue d'un entretien et fauchage raisonnés des routes et chemins cantonaux, dans un souci de sauvegarde de la biodiversité indigène. – D'étudier où le fauchage n'est pas indispensable et pourrait être éliminé, le cas contraire limité.

Développement

Interpellés par une lettre de l'Association « Espace Abeille », nous avons pris connaissance d'un état de fait qui apparaît problématique : les modalités de l'entretien effectué par la voirie, notamment pour ce qui est du fauchage des bords des routes, talus et autres dégagements non cultivés. L'auteur de la lettre attire notre attention sur les travaux inadaptés – d'un point de vue de la pression exercée sur la biodiversité – entrepris aux abords des chaussées de notre canton. Dès juin, ces zones représentent en effet un garde-manger pour les pollinisateurs, garde-manger que les cantonniers entreprennent de débroussailler via des méthodes mécaniques souvent agressives. La fauche intervient au moment de la plénitude des plantes indigènes en fleurs, entravant leur reproduction. Un exemple de cet entretien problématique dans le canton se situe au rond-point de Bayerel, dont les espaces végétaux ont été littéralement rasés début juin 2018, à certains endroits jusqu'aux racines. Or, laisser à la nature le temps de se développer, puis faucher avec plus de discernement et peut-être moins souvent, permettrait aussi des économies en termes de carburant (moins de rotations de véhicules qui génèrent leur lot de pollution), de temps de travail et, évidemment, de finances. Chez nos voisins français, le Conseil général de l'Ardèche a par exemple mis en place une campagne dite de fauchage raisonné, qui pourrait se résumer ainsi : faucher autant que nécessaire, mais pas plus, pour respecter l'environnement. Le plan a aussi un but plus sanitaire : la lutte contre l'ambrosie, très présente dans ce département et source d'allergies, plante ayant un énorme besoin en lumière. La stratégie consiste à ajuster la hauteur de coupe à 10 centimètres, les rayons du soleil se faisant alors plus discrets au sol et limitant la prolifération de cette plante. Or, il faut savoir que l'ambrosie est une néophyte sur la liste noire des espèces invasives. Le canton de Neuchâtel a fait de son éradication une priorité. Enfin, l'accotement se trouve beaucoup moins raviné lors d'épisodes pluvieux. Les fossés sont moins bouchés, les talus restent en place ; autant de frais d'intervention en moins à long terme. Plus près de chez nous, d'après un article du journal Le Dauphiné du 21 janvier 2011, la Haute-Savoie pratique aussi le fauchage raisonné depuis 2009 déjà. La démarche a été depuis lors validée et le fauchage raisonné est globalisé dans le département par le biais de formation au personnel chargé du fauchage, pour lui expliquer l'intérêt de cette pratique plus respectueuse de la nature. Il est à noter, pour conclure, que le canton de Genève a déjà mis en place un entretien différencié des talus et zones entretenus par la voirie en tenant compte des aspects sécuritaires et de biodiversité. Plus généralement, en Suisse, Pro Natura propose une liste de principes et recommandations applicables à nos routes et chemins.

13. CONCLUSION

Le Conseil d'État, volontariste en matière de promotion de la biodiversité dans le canton, a su envisager cette problématique dans son ensemble et inclure l'entretien des espaces verts liés aux routes cantonales. Il a défini des contraintes et des objectifs à atteindre que les services métier ont mis en application.

La stratégie développée dans le domaine de l'entretien des routes va certainement conduire au développement de la biodiversité et, d'expérience, des premiers constats positifs à ce niveau devraient pouvoir être tirés d'ici 3 à 4 ans, par l'apparition ou le retour d'espèces de faune et/ou de flore qui avaient déserté ces milieux au fil du temps.

En parallèle à la promotion de la biodiversité, le Conseil d'État maintient ses objectifs de sécurité routière, d'infrastructures entretenues comme carte de visite du canton, et de lutte contre les plantes envahissantes et indésirables.

Enfin, votre Autorité a validé le 2 octobre 2018 le postulat 19.177. Celui-ci demande au Conseil d'État d'établir des mesures en vue d'un entretien et fauchage raisonnés des routes et chemins cantonaux, dans un souci de sauvegarde de la biodiversité indigène, ainsi que d'étudier où le fauchage n'est pas indispensable et pourrait être éliminé, le cas contraire limité. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État propose de considérer que le présent rapport répond de façon satisfaisante au postulat 19.177 et vous invite en conséquence à accepter son classement.

Dans l'espoir que vous rejoindrez la conviction du Conseil d'État quant à l'entretien différencié et raisonné des dépendances vertes des infrastructures routières, nous vous souhaitons bonne réception du présent rapport et vous prions d'agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération

Neuchâtel, le 21 octobre 2020

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND