



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
au postulat 22.121 « Pour des îles aux oiseaux
neuchâteloises »

(Du 19 juin 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Pour donner suite au postulat 22.121, accepté par votre autorité, le Conseil d'État a chargé un bureau spécialisé d'examiner la possibilité de créer des îles aux oiseaux sur le lac de Neuchâtel et d'en préciser les coûts.

Sur la base d'une analyse des différentes contraintes, cinq périmètres ont été identifiés comme étant les plus favorables. Ces périmètres se situent au large de La Ramée, à proximité de la Pointe du Grain ainsi qu'au sud-est de Bevaix. Au niveau des coûts, la construction d'une île « standard » de 2'500 m² de surface émergée installée à moins de 5 m de profondeur est estimée à environ 2.5 millions de francs.

En s'appuyant sur l'expertise réalisée, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas envisageable d'engager spécifiquement un projet de création d'un réseau d'îles sur le lac de Neuchâtel sans intérêts tiers, notamment pour des questions financières, de protection du patrimoine archéologique (UNESCO) et de possibles effets négatifs sur la pêche et la conservation de certaines espèces de poissons indigènes. Il relève par contre que des mesures d'amélioration du rivage doivent être examinées dans le cadre des grands projets d'infrastructures pour lesquels des immersions de matériaux sont prévues. Cette solution permettrait de valoriser des matériaux propres, à coût modéré, pour des mesures en faveur de l'environnement, comme cela avait été fait à Vaumarcus au début des années 2000. La création d'îles pourrait aussi être évaluée en synergie avec les mesures de revitalisation des rives lacustres qui bénéficieront de subventions fédérales intéressantes. Dans un tel cas, la Confédération n'entrera en matière que pour restaurer ou reconstruire des infrastructures naturelles ayant existé par le passé.

Enfin, la création d'une île aux oiseaux pourrait être envisagée dans la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale du Fanel. Suite à la révision récente de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, la Confédération va en effet soutenir des projets de création d'habitats à partir de 2025. À ce stade, l'importance du soutien n'est toutefois pas connue.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État vous invite à accepter le classement du postulat 22.121.

1. POSTULAT DÉPOSÉ

Le postulat n°22.121 dénommé «Pour des îles aux oiseaux neuchâteloises » a été accepté par votre autorité le 4 mai 2022. Sa teneur figure ci-après :

22.121

18 février 2022

**Postulat de Madame Clarence Chollet
Pour des îles aux oiseaux neuchâteloises**

Contenu

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État d'étudier la possibilité de créer un réseau d'îles aux oiseaux proches des rives du lac de Neuchâtel sur le modèle de celle existante à Prêverenges. Ces îles devraient être aménagées dans le but de créer et conserver un lieu de repos pour les oiseaux indigènes et migrateurs. Ces zones devraient être suffisamment éloignées du rivage, quel que soit le niveau du lac, afin de les rendre hors d'accès des promeneurs et prédateurs. Le lieu de leur implantation devra être sélectionné afin de maximiser les bénéfices pour l'avifaune. Si leur situation le permet, un concept didactique pourrait être développé sur la terre ferme, ainsi qu'éventuellement un poste d'observation. Les organisations de protection des oiseaux pourront être intégrées au projet dès sa conception.

Développement

Les rives du lac attirent de plus en plus d'utilisateurs et la conciliation entre ces activités humaines et la faune sauvage est parfois délicate. L'extension des zones urbanisées contribue également à diminuer les zones favorables aux oiseaux lacustres, dont plusieurs espèces sont en danger.

Actuellement, les sites d'escale pour les oiseaux migrateurs ne sont pas légion sur les rives neuchâteloises. Les deux îles de Vaumarcus attirent régulièrement des oiseaux migrateurs et nicheurs (sternes, canards), mais sont facilement accessibles par les baigneurs et souffrent de dérangements fréquents. Or, ces zones où le passage est limité sont précieuses et rassemblent de nombreux oiseaux lacustres pendant la période hivernale.

L'île aux oiseaux de Prêverenges a fait ses preuves : la première année déjà, ce sont plus de 2'000 individus de 28 espèces d'échassiers qui ont fait escale, sans compter de nombreux goélands, mouettes, sternes et autres oiseaux de passage. Un succès non démenti par la suite.

Le présent rapport a pour objet de présenter les résultats de l'étude engagée par le Conseil d'État pour évaluer la faisabilité de création d'îles sur la rive nord du lac de Neuchâtel et d'ainsi répondre au postulat 22.121.

2. INTRODUCTION

En Suisse, de nombreux cours d'eau et rives lacustres ont été endigués ou corrigés depuis le 19^e siècle. Ces travaux ont été réalisés pour des questions de protection contre les crues, de production d'énergie ou pour les besoins de l'urbanisation, de l'agriculture ou des transports. Actuellement, environ un quart des cours d'eau ont été artificialisés et 85 % des grands lacs suisses ont été régulés, perdant ainsi leur dynamique naturelle.

Face à ce constat, la Confédération a adapté le droit fédéral sur la protection des eaux en 2011, afin de revitaliser les cours d'eau et rives lacustres dégradés. Elle finance dorénavant les projets cantonaux visant à restaurer l'état naturel de nos eaux à hauteur de 35 à 80% des coûts, par le biais des conventions-programmes.

Dans ce contexte, la restauration ou la recréation d'îles lacustres dans les endroits où elles existaient historiquement est une mesure de revitalisation intéressante à mettre en œuvre. Elle contribue en effet à diversifier la zone littorale et constitue des milieux de valeur pour l'avifaune

nicheuse et migratrice. Ce type d'aménagement est particulièrement indiqué lorsqu'une rive lacustre ne peut être restaurée dans son état naturel.

Par le passé, des îles ont déjà été aménagées en trois endroits distincts sur le territoire neuchâtelois. Sur la rive nord, deux îles ont été construites à proximité du port d'Auvernier dans les années 1970 et deux autres à Vaumarcus dans les années 2000, dans le cadre des mesures de compensation de l'autoroute A5. Sur la rive sud, deux îles ont été créées dans les années 1960, l'une côté neuchâtelois et la seconde du côté bernois, à proximité de l'embouchure du canal de la Broye. Pour ces dernières, un projet de revitalisation est en cours, financé en partie par le canton de Neuchâtel, visant à améliorer leur attractivité pour l'avifaune. Le projet de revitalisation de la Pointe d'Areuse, dont la réalisation est prévue dès cette année, permettra également la création d'une île d'une surface d'environ 600 m² par la création d'un bras secondaire de l'Areuse à son embouchure.

Afin d'examiner la possibilité de créer d'autres d'îles artificielles sur le territoire neuchâtelois et ainsi répondre au postulat 22.121, le service de la faune, des forêts et de la nature a octroyé un mandat pour quelque 14'000 francs au bureau Aquarius, spécialiste dans le domaine des sciences aquatiques. Ce bureau a été chargé d'identifier les sites potentiels en prenant en considération l'ensemble des contraintes, d'examiner les modes constructifs possibles et de fournir une première estimation des coûts de construction. Le rapport d'Aquarius figure en annexe du présent rapport.

3. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

Pour identifier les sites qui pourraient se prêter à la construction de nouvelles îles, le bureau spécialisé a notamment pris en considération les paramètres suivants :

- critères abiotiques (profondeur, nature du substrat, topographie, exposition au vent) ;
- critères biotiques (proximité d'habitats, distance à la rive et dérangements) ;
- contraintes en lien avec la navigation, la pêche professionnelle, la qualité du paysage et les activités de loisirs ;
- contraintes en lien avec la présence de zones de protection inventoriées (périmètres d'extraction de matériaux lacustres, périmètres archéologiques) ;
- cohérence avec le plan directeur des rives et la planification cantonale de la revitalisation des rives lacustres.

Sur cette base, cinq périmètres ont été retenus comme étant les plus favorables à l'implantation d'îles sur les douze sites potentiels préalablement identifiés. Ces périmètres se situent au large de La Ramée (n° 1 et 2), au sud-est et au sud-ouest de la Pointe du Grain (n° 9 et 10) ainsi qu'au sud-est de Bevaix (n°11).

D'autres sites étudiés pourraient également se prêter à un aménagement d'îles, en particulier s'ils sont intégrés à un projet plus vaste de revitalisation des rives lacustres. Il s'agit des périmètres n° 5 et 6 situés au large de Serrières.

S'agissant du mode constructif, la méthode la plus répandue consiste à effectuer un remblai avec des matériaux minéraux calcaires grossiers. Ces matériaux sont protégés par des enrochements dans les parties les plus exposées aux courants de manière à former une ceinture. La partie émergée favorable pour l'avifaune est ensuite aménagée avec du tout-venant lacustre.

Dans le cas d'une île de 2'500 m² de surface émergée installée à moins de 5 m de profondeur, il faudra compter environ 12'500 m³ de matériaux divers qui devront être amenés sur site au moyen de barges. Ce volume équivaut à environ 55 voyages de barges.

Enfin, la construction, la surveillance et l'entretien d'une île devraient être soigneusement planifiés et réalisés de manière à favoriser les espèces visées. Il conviendrait en particulier d'éviter à tout prix l'installation d'oiseaux problématiques, tels que le grand cormoran ou le goéland leucopnée.

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les coûts de construction d'une île dépendent de nombreux facteurs, en particulier de la disponibilité et du prix des matériaux, ainsi que de la profondeur au lieu prévu de l'installation.

À titre d'exemple, les coûts pour la réalisation d'une île de 2'500 m² de surface émergée installée à moins de 5 m de profondeur sont estimés à environ 2.5 millions de francs hors taxe lorsque les matériaux doivent être achetés au prix coûtant.

Une fois réalisée, les frais d'entretien pour une île de 2'500 m² de surface émergée apparaissent plutôt raisonnables et se montent à quelques milliers de francs par année.

5. ANALYSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le développement d'un projet spécifique visant à la création d'un réseau d'îles aux oiseaux sur la rive nord du lac de Neuchâtel impliquerait l'acquisition des matériaux nécessaires au prix coûtant. Au vu des coûts de construction évoqués ci-dessus, un tel projet n'est pas envisageable pour d'évidentes questions financières.

La construction d'îles pourrait toutefois être envisagée lorsque de tels aménagements s'inscrivent dans le cadre de projets de plus grande envergure et pour autant que les matériaux nécessaires puissent être disponibles à des prix intéressants. Trois cas de figure peuvent être envisagés :

5.1 Création d'îles et d'autres mesures d'amélioration du rivage au moyen de matériaux d'excavation

L'introduction de substances solides dans les lacs est en principe interdite. La législation fédérale sur la protection des eaux donne toutefois la compétence aux cantons d'autoriser des remblayages, en particulier si ces derniers permettent une amélioration du rivage. La création d'îles et d'autres mesures d'amélioration écologique des rives pourraient ainsi être envisagées dans le cadre de la réalisation d'un grand projet d'infrastructure générant des quantités importantes de matériaux d'excavation, à l'exemple de la ligne ferroviaire directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Cette solution permettrait de valoriser des matériaux propres à moindre coût pour des mesures en faveur de l'environnement. Les CFF évaluent actuellement une telle possibilité parmi différentes variantes.

Des mesures de ce type ont été réalisées avec un certain succès dans le lac Léman à Genève ainsi que dans le lac des Quatre-Cantons à Uri.

Il convient de relever que les opérations de remblayages demeurent délicates à mettre en œuvre et peuvent générer un certain nombre de problèmes écologiques durant la phase de réalisation. Ces travaux doivent donc faire l'objet d'un suivi environnemental rigoureux. De plus, la question du transport des matériaux doit être soigneusement examinée, le recours à des camions étant à éviter.

5.2 Revitalisation des rives lacustres

Comme relevé plus haut, la création d'îles pourrait être réalisée conjointement à des projets plus vastes de revitalisation des rives lacustres. Une planification stratégique de la revitalisation des rives lacustres neuchâteloises a été établie en 2022 selon une méthodologie fournie par la Confédération. Cette planification prévoit la revitalisation de six tronçons sur la rive nord du lac de Neuchâtel entre 2025 et 2044.

Selon la qualité des projets développés (bénéfice pour la nature et le paysage au regard des coûts), des subventions fédérales intéressantes peuvent être obtenues. Dans ce cas également, la disponibilité des matériaux peut permettre de réduire fortement les coûts.

5.3 Création d'une île dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de conservation des espèces dans la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale (OROEM) du Fanel (partie Pointe de Marin)

Suite à la révision partielle de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages adoptée par le Parlement le 16 décembre 2022, les cantons pourront bénéficier de nouvelles aides financières fédérales visant à soutenir les mesures de conservation des espèces et des milieux naturels dans les OROEM. Ces aides pourront être obtenues à partir de 2025 dans le cadre de la convention-programme dans le domaine de la faune sauvage. La Confédération n'a pas encore fourni de détails sur l'ampleur des aides. Une fois ces informations connues, la faisabilité de la création d'une île aux oiseaux dans l'OROEM du Fanel, au large de Marin, pourra être examinée.

6. CONSULTATION

Compte tenu des nombreux enjeux en lien avec l'aménagement de structures artificielles dans le lac, le Conseil d'État a jugé nécessaire de soumettre son projet de rapport ainsi que l'étude réalisée par le bureau spécialisé aux différents services concernés, ainsi qu'à la commission consultative de la faune aquatique, comme le prévoit l'art. 3, al. 3 de la loi sur la faune aquatique. Cette commission est composée de représentants de la pêche professionnelle, de la pêche amateur, de la protection de la nature (Pro Natura et WWF) et des milieux scientifiques. Ces différentes consultations ont permis de mettre en évidence les points de vigilance suivants :

1. de nombreux vestiges archéologiques se trouvent sur les fonds lacustres. La construction d'îles pourrait dès lors provoquer des dégradations patrimoniales importantes. Les experts de l'office de l'archéologie cantonale (OARC) ont émis des réserves importantes s'agissant des sites d'implantation retenus par le bureau Aquarius, même si ces derniers ne se trouvent pas directement dans un périmètre archéologique. En cas de projet de création d'îles, la conservation du patrimoine culturel devra être soigneusement examinée avant les travaux, quelle que soit la zone retenue. Celle-ci devra être préalablement cartographiée par l'OARC afin de préciser le risque encouru sur les potentiels vestiges archéologiques ;
2. les pêcheur-euse-s professionnel-le-s et amateur-trice-s sont fermement opposé-e-s à la création de nouvelles îles sur la partie neuchâteloise du lac de Neuchâtel. Ils ou elles estiment que ces ouvrages constitueraient de nouvelles entraves à l'exercice de la pêche alors que la situation de la pêche est actuellement très difficile. Ils ou elles craignent par ailleurs que de tels aménagements aient des effets négatifs sur la conservation de certains poissons indigènes, en particulier la palée, une espèce de corégone menacée, très exigeante en ce qui concerne ses sites de reproduction.

7. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'État relève que plusieurs îles artificielles ont déjà été construites sur le lac de Neuchâtel. Depuis les années 1970, cinq îles ont ainsi été créées sur le territoire neuchâtelois, dont quatre sur la rive nord. Par ailleurs, l'engagement du canton de Neuchâtel en faveur de l'avifaune du lac et de ses habitats se poursuit, notamment par la planification et la prochaine mise en œuvre d'un projet de revitalisation de la Pointe d'Areuse et par l'octroi d'un soutien financier au projet de réaménagement des îles aux oiseaux du Fanel, actuellement en préparation.

Sur la base des éléments recueillis dans le cadre du traitement du présent postulat, le Conseil d'État estime que la création spécifique d'un réseau de nouvelles îles sur la partie neuchâteloise du lac n'est pas envisageable, essentiellement pour des questions de coûts, de protection du patrimoine archéologique et d'effets négatifs sur l'exercice de la pêche.

L'opportunité de créer de nouvelles îles ou des mesures d'amélioration du rivage sera toutefois examinée en synergie avec des projets de plus grande ampleur, en particulier dans le cadre de grands travaux de construction d'infrastructures pour lesquels des immersions de matériaux propres

pourraient être envisagées, notamment le projet de ligne ferroviaire directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds.

Il conviendra alors de soigneusement considérer la question de la conservation des vestiges archéologiques, tout comme le possible impact du projet sur la pêche et la conservation de certaines espèces de poissons menacés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État estime que le présent rapport répond au postulat 22.121 et vous invite à accepter son classement.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 19 juin 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

**PRÉ-ÉTUDE COMPARATIVE DE POSITIONNEMENTS POSSIBLES POUR L'IMPLANTATION
D'ÎLES POUR L'AVIFAUNE**

Aquarius, mars 2023