

## **Pré-consultation : mesures du plan d'action de la Stratégie Biodiversité Suisse**

Monsieur le directeur,

Nous avons bien reçu le plan d'action stratégie biodiversité suisse pour consultation préalable des cantons et vous en remercions.

Nous saluons de manière générale le travail présenté qui est le résultat d'une démarche participative à laquelle les milieux associatifs ainsi que les offices fédéraux et services cantonaux concernés ont été invités à contribuer.

En 2011, dans le cadre de la consultation sur la stratégie, nous nous interrogeons sur le bien-fondé de l'établissement d'un plan sectoriel et sommes heureux de constater que, dans le projet qui nous est soumis, cette idée n'ait pas été retenue. Nous relevons à cette occasion que "la question des ressources à mettre à disposition tant au niveau de la Confédération que des cantons pour l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan d'action aurait mérité de faire l'objet d'un chapitre détaillé dans le corps même de cette stratégie" et mettons en doute la vraisemblance des délais évoqués. Ces points n'ayant pas été repris à l'époque, ils sont au cœur de la présente pré-consultation.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail des actions prévues. Nous aurons, le cas échéant, l'occasion de nous exprimer à nouveau sur ces mesures dans le cadre de la consultation à venir. Nous tenons, cependant, ici à exprimer notre détermination sur quelques points fondamentaux, en complément de la prise de position technique de la DTAP annexée à la présente prise de position que nous faisons nôtre.

### **1. Participation financière accrue de la Confédération**

La Confédération propose de renforcer sa participation financière pour des mesures en faveur de la biodiversité, tant dans les domaines de la protection des biotopes, de leur entretien et de leur mise en réseau, que de la préservation des espèces, de l'éducation et de la sensibilisation, entre autres actions proposées. Nous tenons ici à saluer cette initiative même si l'effort financier est largement insuffisant.

### **2. Financement des mesures**

Les stratégies et les plans d'action nationaux pour la biodiversité sont les principaux instruments de mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) conclue à

Rio de Janeiro le 5 juin 1992, entrée en vigueur pour la Suisse le 19 février 1995 (article 6). La mise en œuvre de ces obligations au niveau national est largement laissée aux Etats parties à la convention. Cela signifie qu'il appartient à la Suisse de décider, selon le système qui lui est propre, comment, par qui et selon quel financement elle le fera. Selon les articles 3 et 78, alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.), la protection de la nature relève par principe des cantons, les compétences de la Confédération étant circonscrites par les alinéas 2 à 5 de l'article 78 Cst.

Nous ne contestons donc pas le fait que notre canton soit appelé à contribuer à la mise en œuvre des engagements pris au niveau international, mais il nous semble d'une part que la répartition des efforts en la matière doit être revue en donnant plus de poids à la Confédération. Ainsi, le taux de subventionnement de la Confédération doit être porté à minimum 80% pour tenir compte de l'échelle à laquelle les travaux doivent être approchés : échelle intercantonale et/ou biogéographique qui requiert des cantons des efforts particuliers. D'autre part, certaines tâches découlant du droit fédéral doivent être prises en charge en totalité par la Confédération.

### **3. La participation de l'Etat de Neuchâtel au développement de l'infrastructure écologique.**

Malgré tout l'intérêt que le canton de Neuchâtel porte à la préservation et la promotion de la biodiversité dans notre canton, sa situation financière ne permet pas d'envisager d'augmenter de manière sensible les moyens financiers, ni les ressources humaines, affectés à ce domaine de l'activité de l'Etat. Dans le contexte actuel de réforme de l'Etat et de redressement des finances, ces nouvelles tâches induiraient des dépenses (annexe 5 de la consultation) de plus de 3 millions par année dès 2017 et plus de 6 millions par année à l'horizon 2025, ce qui n'est clairement pas supportable.

Nous nous interrogeons d'ailleurs sur les montants, même s'il s'agit d'estimations. La manière utilisée pour les calculer n'est ni transparente ni compréhensible alors qu'ils sont au centre de cette consultation. De plus, les tableaux 1 et 2 font référence aux mesures nécessaires pour la mise en œuvre du plan et les tableaux 2 et 3 sont intitulés "mesures urgentes". Faut-il additionner ces montants pour connaître la charge effective pour notre canton en 2017?

La participation de notre canton à l'effort commun souhaité ne pourra de toute façon pas se concrétiser sans mobiliser des sources de financements autres que celle du budget de l'Etat. La participation des communes, des organisations intéressées à la préservation et la valorisation de la biodiversité ainsi que de manière plus générale de la société civile sera donc indispensable. La mobilisation de ces partenaires ne pourra être testée que dans le cadre de la mise en œuvre des mesures urgentes prévues à partir de 2017.

Relevons, malgré tout, que les parcs naturels du Doubs et de Chasseral viennent de déposer un projet commun auprès de votre office afin de travailler, à leur échelle, sur la question de l'infrastructure écologique. Ils ont notre soutien au travers de nos services spécialisés.

### **4. Respect de la répartition des rôles**

Nous souhaitons que soit respectée la répartition des rôles entre les trois niveaux de l'Etat en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire. A titre d'exemple, nous n'attendons pas de directives concrètes aussi précises de la part de la Confédération quant aux contenus des règlements de construction. Nous sommes opposés à l'introduction de contenus minimums sur le thème de la biodiversité dans la LAT, laquelle devrait à notre sens conserver le caractère d'une loi-cadre.

Concernant le contenu des fiches, nous demandons que les principes de subsidiarité, de coordination entre les diverses politiques publiques et de pesée des intérêts soient gardés à l'esprit tant au stade de la planification directrice que dans les plans d'affectation. Il nous semble également déterminant de préserver une marge de manœuvre pour permettre le développement de projet.

Il y a lieu de veiller que les mesures en faveur de la biodiversité viennent en appui ou en complément de l'objectif du développement vers l'intérieur, et non qu'elles n'agissent comme une contrainte qui finalement l'empêche.

A cet égard, nous nourrissons quelques craintes quant à la mesure n° 10: développer les mesures de protection, de rétablissement et remplacement (réglementation en cas d'atteintes) ainsi que les mesures de compensation écologiques dans les zones faisant l'objet d'une exploitation intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités. La densification du milieu bâti correspond-elle à la notion d'exploitation intensive ?

## **5. La coordination entre politiques sectorielles**

La stratégie biodiversité suisse n'est ni une loi fédérale, ni une conception ou un plan sectoriel de la Confédération, mais un programme politique, auquel les administrations des différents niveaux doivent adhérer. Il en va de même des mesures du plan d'action qui en constituent la concrétisation. Nous vous prions donc de bien vouloir préciser comment ce plan d'action prend en considération ces autres politiques.

## **6. Le cas particulier de l'agriculture**

Nous tenons à relever qu'avec la nouvelle politique agricole (PA 2014), des efforts considérables sont demandés au monde agricole pour qu'il contribue à la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité et du paysage. Ce nouveau système venant d'être mis en place il s'agit avant tout de se donner le temps d'en évaluer les effets sur la biodiversité. Nous ne sommes donc pas favorables à la mise en œuvre de nouvelles mesures qui toucherait à la zone agricole et qui aurait pour conséquence de diminuer à court ou moyen terme notre capacité à assurer la sécurité alimentaire de notre population. La volonté exprimée de faciliter l'acquisition de terres agricoles pour des intérêts de protection de la nature ne nous semble pas opportun. Lorsqu'un intérêt public le justifie, il est déjà possible avec le droit actuel de permettre à des "non agriculteurs "d'acquérir des parcelles agricoles.

## **7. Instauration et entretien de l'infrastructure écologique**

Comme relevé ci-dessus, l'instauration et l'entretien d'une infrastructure écologique est une obligation pour les parties à la CDB, ce qui constitue un argument en faveur d'une mise en place des diverses mesures de protection de la nature déjà prévues par le droit fédéral et cantonal. Il est légitime de faire état de cela auprès des autorités politiques compétentes.

Dans leur principe, les mesures du plan d'action concernant l'infrastructure écologique apparaissent comme adéquates, en particulier améliorer l'état des aires protégées existantes (No 1), créer encore d'autres aires protégées (No 2) et les mettre en réseau (No 5). Il va toutefois de soi que la mise en œuvre de ces mesures va entraîner un important travail supplémentaire, qu'il n'est pas facile d'évaluer dans la mesure où les fiches ne disent pas très précisément ce que feront respectivement la Confédération et les cantons. Des forces de travail et des structures supplémentaires seraient donc nécessaires au niveau cantonal, mais est-il possible de les évaluer, notamment financièrement ? En tous les cas, nous n'avons pas les ressources humaines et financières pour assumer de telles charges. Les financements fédéraux joueront donc un rôle très important quant à la mise en œuvre du plan d'action.

## **8. Les mesures**

Le nombre de mesures proposées nous semble particulièrement élevé. Certaines d'entre elles sont très ponctuelles (assurer la présence de vieux bois et de bois mort en quantité et en qualité suffisantes par exemple), d'autres ont une portée beaucoup plus générale (élaborer et mettre en œuvre une conception biodiversité Suisse). Il nous semble donc que le nombre de ces mesures pourrait être revu à la baisse et que le plan devrait mieux mettre en évidence les mesures qui nécessitent des adaptations du cadre légal (loi ou ordonnance) et celles dont le cadre légal existe déjà mais dont la mise en œuvre pêche par un manque de financement (déficit de mise en œuvre).

## 9. Conclusion

Nous tenons à relever que notre canton porte une attention toute particulière à la question de la multifonctionnalité de nos espaces naturels qui doit prendre en compte l'ensemble des domaines du développement durable. Il ne s'agit donc pas d'opposer écologie et économie mais bien de chercher le plus largement possible à travailler sur la question de la coexistence entre différents intérêts sur les mêmes portions du territoire. Une approche qui viserait à séparer ces fonctions en réservant une trop large portion de notre territoire à la libre évolution des processus naturels ne pourrait dans tous les cas par obtenir notre assentiment.

Comme vous l'aurez compris, nous soutenons le projet sur le principe mais émettons de fort doute sur son succès lors de la consultation à venir et son potentiel de mise en œuvre dans notre canton si les points évoqués ci-dessus ne sont pas pris en compte de manière approfondie par votre autorité. En particulier, les ressources financières joueront un rôle décisif : nous attendons un financement de la Confédération à hauteur de 80% des dépenses consenties par le canton.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 1<sup>er</sup> juillet 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

*La présidente,*  
M. MAIRE-HEFTI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

Annexe: ment.