

Réponse à consultation

Office fédéral du développement territorial
Plan sectoriel des surfaces d'assolement
3003 Berne

Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) : consultation et participation publique

Prise de position des Verts vaudois

But

Remarque : Nous saluons la volonté de garantir à long terme la protection qualitative et quantitative des meilleures terres agricoles de Suisse.

Indication contraignante I1 : surface totale minimale à garantir

Remarque : Le quota de 438'460 ha est resté inchangé, en dépit de l'augmentation importante de la population en Suisse depuis 1969, et ne tient pas compte de plusieurs éléments qui risquent de réduire la productivité des sols dans le futur, dont le dérèglement climatique, la dégradation des sols et la crise de la biodiversité. Le projet (chiffre 1.2 p. 6, avant-dernier paragraphe, sous lettre c) présuppose en outre des conditions cadres optimales, notamment la présence de tous les moyens de productions, dont les machines agricoles et l'énergie pour les faire tourner. Or, en période de crise, il faut s'attendre à des perturbations sur les importations, notamment pour l'énergie. La surface garantie n'est donc pas suffisante pour garantir la sécurité alimentaire en période de crise.

Demande : Le plan sectoriel SDA doit être complété par une protection plus stricte de **toutes les terres cultivables**, du point de vue qualitatif et quantitatif. Il faut notamment, dans la 2e étape de la révision LAT, réserver la zone agricole à l'agriculture dépendant du sol et limiter au strict minimum les exceptions hors zone à bâtir.

Ceci concerne également les nouvelles **constructions agricoles** (par ex. granges, hangars) qui contribuent de manière significative à la diminution de la superficie des terres cultivables (Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015, Maintien de la superficie des terres cultivables, FF 2016 3369). Il faut donc optimiser leur emplacement (priorité à la réutilisation voire au remplacement de bâtiments existants), réduire la surface utilisée au minimum requis (révision du rapport FAT n° 590 de 2002 "Espace nécessaire pour les remises et les machines") et privilégier la construction avec des matériaux locaux et renouvelables.

P1 Minimiser la sollicitation de SDA « à quelque fin que ce soit »

(+ Rapport explicatif p. 12 : mesures de reconstitution ou de remplacement selon l'art. 18 al. 1ter LPN et compensation écologique selon l'art 18b al. 2 LPN)

Remarque : Le projet et le rapport ne font pas de différence entre la sollicitation des SDA au profit des zones à bâtir et des projets de construction hors zone à bâtir d'une part, et des mesures en faveur de la biodiversité. Ainsi, le rapport (p. 12) explique que les mesures de reconstitution ou de remplacement (au sens de l'art. 18, al. 1ter LPN) qui requièrent une atteinte au sol, par exemple l'aménagement de mares artificielles ou la création de surfaces maigres par enlèvement de la couche d'humus, ne devraient pas se faire sur des SDA, et

Réponse à consultation

préconise des mesures qui n'altèrent pas la qualité des sols, comme des jachères florales. Il en irait de même pour les mesures de compensation écologique au sens de l'article 18b, alinéa 2 LPN.

Demande : La protection des SDA ne doit pas se faire aux dépens de la biodiversité et, notamment, ne pas empêcher la revitalisation des cours d'eau.

Remarque : L'art. 38a LEaux oblige les cantons à revitaliser en priorité 4'000 km de cours d'eau en l'espace de trois générations environ. Pour atteindre cet objectif, les cantons doivent élaborer des programmes assortis de délais et les mettre en œuvre à temps. Il s'agit d'une tâche fédérale qui revêt un intérêt public majeur, en règle générale prépondérant par rapport à d'autres intérêts privés ou publics, et au moins aussi important que la protection des SDA (cf. BO CE 2009 1114 Lombardi). En effet, la situation des eaux et des zones humides est préoccupante : 52 % de la longueur totale des cours d'eau situés à moins de 600m d'altitude sont dans un mauvais état écomorphologique, et ce sont les milieux et espèces liés aux milieux aquatiques et humides qui sont les plus menacés en Suisse (OFEV, Rapport Environnement suisse 2018, p. 100 et 109).

Les mesures de remplacement en cas d'atteinte aux biotopes dignes de protection (art. 18 al. 1ter LPN) et les mesures de compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol est intensive (art. 18b al. 2 LPN) sont également des obligations légales d'une importance considérable. Dans la Stratégie pour la Biodiversité suisse (SBS), le Conseil fédéral a reconnu l'urgence d'agir, notamment pour augmenter la proportion de surfaces proches du naturel en plaine, où se situent la plupart des SDA. En effet, beaucoup de SDA ont été gagnées aux dépens des cours d'eau (canalisation/mise sous terre) et des zones humides (drainage de marais, correction des eaux), sans compensation écologique aucune, avec un effet catastrophique pour la biodiversité et – à terme – aussi pour la productivité agricole qui en dépend (pollinisateurs, auxiliaires).

Si la protection des SDA doit être stricte face aux sollicitations pour la construction, elle ne peut pas être absolue face à des intérêts publics majeurs tels que la revitalisation des cours d'eau et la protection de la biodiversité. Le régime de protection et de compensation prévu dans le projet doit donc être adapté pour ne pas bloquer les revitalisations des cours d'eau et des mesures en faveur de la biodiversité (voir infra P8 et P9).

Dans la mesure du possible, il faut privilégier des mesures de remplacement qui ne portent pas (ou peu) atteinte aux SDA. Toutefois, des sollicitations ponctuelles de petite taille, généralement réversibles, comme la création des mares, doivent rester possibles (voir infra, P16), d'autant plus qu'ils sont souvent bénéfiques à l'agriculture (par ex. biotopes pour batraciens, oiseaux et insectes auxiliaires). Les jachères florales (préconisées dans le rapport explicatif p. 12) ne constituent pas des mesures de substitution valables, ayant une durée limitée (normalement de 6 ans).

P2 Mise en œuvre dans les plans directeurs cantonaux

Demande : Améliorer et compléter le cadre légal au niveau fédéral, notamment en réglant, dans la 2e étape de la révision de la LAT, les principes généraux de la protection des SDA (notamment le régime de compensation) et sa coordination avec d'autres intérêts publics (notamment revitalisation des cours d'eau et sauvegarde de la biodiversité).

Réponse à consultation

Remarque : Le projet et le rapport explicatif envisagent uniquement la mise en œuvre par les plans directeurs cantonaux, avec la possibilité d'introduire des obligations supplémentaires par voie de législation cantonale. Pourtant, la protection des SDA (en tout cas pour le quota minimal) constitue une tâche fédérale et devrait être réglée au niveau fédéral.

Actuellement, le cadre légal au niveau fédéral est lacunaire. L'obligation des Cantons de garantir un contingent de SDA ne figure pas dans la LAT, mais uniquement à l'art. 30 OAT. L'obligation de compensation n'est expressément prévue que pour les revitalisations des cours d'eau (art. 38a al. 2 LEaux), et non pas pour les atteintes les plus importantes que sont la mise en zone à bâtir et les constructions et installations (y compris infrastructures) hors zone à bâtir. La mise en œuvre de la compensation n'est pas réglée aujourd'hui et pose, dans la pratique, d'énormes problèmes.

Il est par conséquent incompréhensible que la protection des SDA et leur compensation ne fassent pas partie de la révision de la LAT (2e étape) actuellement proposée au parlement. En outre, celle-ci accroît encore les exceptions en zone agricole au lieu de renforcer la protection des sols cultivables.

P3 Exploitation des SDA de manière à préserver durablement la qualité des sols

Demande : Renforcer la protection des sols (SDA et autres) contre les atteintes la pollution (notamment par les pesticides), l'érosion, la perte de matière organique et de biodiversité, en mettant en œuvre les recommandations du Programme national de recherche "Utilisation durable de la ressource sol" (PNR 68).

Remarque : Nous soutenons la nécessité une protection accrue des SDA (comme des terres cultivables en général) sur le plan qualitatif. Le plan sectoriel SDA doit, sur ce point, être coordonné avec la politique agricole et environnementale de la Confédération, notamment la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+), le plan d'action de la Confédération en matière de pesticides, la recherche et la politique en matière de sol (création de centres nationaux de compétence pour le sol, mise en œuvre des recommandations du PNR 68, la protection des eaux et le Plan d'action biodiversité. Il faut améliorer la recherche et la formation pour une agriculture respectueuse de la nature (par ex. agroécologie) et soutenir les bonnes pratiques dans ce domaine.

P4, P5 et P15 : Inventaire des SDA

Remarque : Il est essentiel d'identifier et d'inventorier les sols de qualité SDA dans tous les Cantons selon une méthode pédologique fiable. Nous craignons, toutefois, que ce principe reste un vœu pieux si l'on ne se donne pas un délai et les moyens pour y parvenir.

Demande : Prévoir un délai pour les cantons pour réaliser cet inventaire avec des subventions fédérales pour les travaux réalisés dans ce délai (par ex. 8 ans, c'est à dire jusqu'au 2e rapport SDA des Cantons à l'Office selon P15)

P8, P9 et P 17 Mesures de compensation

Demande : Différencier les régimes de compensation pour les sollicitations en relation avec des constructions (nouvelles zones à bâtir, constructions hors zone à bâtir) et les sollicitations en faveur de la nature et la biodiversité, notamment les revitalisations des cours d'eau) (voir supra P1).

Réponse à consultation

1) Régime strict (constructions)

Demande : Compensation totale et en nature, coordonnée avec les projets impliquant des pertes de SDA.

Remarque : La compensation doit être totale (du point de vue qualitatif et quantitatif) et coordonnée avec le projet qui sollicite les SDA : les précisions quant à la nature, à la superficie et au délai d'exécution de la compensation doivent être fixées ou décidées au plus tard au moment de l'approbation du classement en zone à bâtir ou de l'autorisation de construire.

En principe, la compensation doit se faire en nature, par dézonage de terres de qualité SDA qui se trouvent actuellement en zone à bâtir (par ex. zones villas, zones d'activité), en densifiant les zones déjà bâties. Ce système doit au moins être mise en place pour les terres les plus précieuses que sont les SDA.

Nous sommes opposés à des solutions tel que le fonds SDA (c'est-à-dire la possibilité de verser de l'argent au lieu de compenser en nature) et le commerce de SDA entre cantons (sauf pour le régime adapté, voir infra, chiffre 2).

La réutilisation des terres excavées de bonne qualité pour valoriser des sols dégradés suite à des activités humaines est importante et doit être systématique, mais elle ne peut pas, en soi, compenser l'atteinte portée à des SDA existantes.

En outre, il faut renoncer à la « valorisation » de surfaces peu productives qui sont riches du point de vue de la biodiversité (surface de prairies maigres, prairies extensives en altitude, etc.). La recherche de nouvelles SDA ne doit pas se faire aux dépens de la préservation de la biodiversité qui constitue une tâche constitutionnelle de première importance (voir supra, remarque P1).

2) Régime adapté (notamment pour revitalisations des cours d'eau)

Demande : aménager un régime de compensation particulière pour ne pas bloquer les revitalisations de cours d'eau et d'autres mesures en faveur de la biodiversité :

- compensation toujours hors projet
- fonds de compensation spécifique pour toutes les revitalisations de cours d'eau nécessaires, voire compensation indépendante du stade de réalisation de la planification cantonale en matière de revitalisation ;
- admettre au besoin une compensation moindre, voire différée dans le temps, avec comme conséquence une réduction (au moins temporaire) du contingent cantonal.

Remarque :

La revitalisation des cours d'eau est un mandat donné aux cantons par le législateur fédéral qui doit se faire également dans les cantons en déficit de SDA. Toutefois, l'exigence de compensation (art. 38a LEaux) freine voire bloque la mise en œuvre de ce mandat : Les cantons qui se trouvent à la limite ou en dessous de leur contingent de SDA n'ont plus de marge de manœuvre, et les autres préfèrent garder leur réserve en SDA pour des projets plus intéressants du point de vue économique (constructions, zones d'activité, golfs, etc.). Par conséquent, les revitalisations de cours d'eau (et autres projets en faveur de la biodiversité en plaine) ne se font pas, et l'état de la biodiversité continue à se dégrader.

Réponse à consultation

Pour y remédier, il faut prévoir un régime de compensation atténué pour ce genre de mesures :

- Aujourd'hui déjà, la pratique admet que la compensation pour la revitalisation des cours d'eau peut et doit se faire hors procédure du projet ayant généré des pertes (arrêt du TF 1C_130/2017 du 19 novembre 2018 cons. 4 avec références et 5.3). Il faudrait le dire expressément dans le plan sectoriel SDA révisé.
- Pour ne pas donner aux cantons le choix de « réserver » des SDA pour d'autres projets au détriment des revitalisations de cours d'eau, on pourrait créer une réserve de SDA spécifique destinée uniquement à compenser des projets de revitalisation. Une autre possibilité serait de déduire la surface de SDA estimée nécessaire pour les revitalisations selon planification cantonale du contingent cantonal au pro rata, indépendamment des projets réalisés. D'autres pistes de ce genre devraient être étudiées par l'ODT.
- Réserver la possibilité de compenser autrement qu'en nature (par revalorisation de sols dégradés, en achetant des SDA hors canton ou en versant de l'argent à un fonds SDA) aux projets en faveur de la biodiversité.
- Exempter de l'obligation de compensation des mesures de remplacement/compensation écologique de petite taille (mare, petites surfaces rudérales ; voir infra P16).
- Exceptionnellement, quand une compensation (complète) est impossible, il faut accepter une compensation partielle (en quantité ou qualité) avec une diminution correspondante du quota cantonal (au moins temporairement).

P16 Cas spéciaux

Tableau 3 p. 25 Principes de gestion des cas spéciaux

<i>Surfaces rudérales, mares</i>	<i>NON</i>	<i>Ces surfaces ont un sol décapé en surface ou en profondeur. Elles ont perdu la qualité SDA. Une réhabilitation serait nécessaire pour qu'elles puissent être comptabilisées.</i>
----------------------------------	------------	---

Demande : Prévoir une exception pour des surfaces rudérales/mares de petite taille pour des compensations/remplacements écologiques ; ceux-ci ne devraient pas mettre en péril le statut de SDA du terrain et donc pouvoir se faire sans compensation.

Rapport explicatif ch. 6.1.2 : coordination avec d'autres plans de la Confédération

Demande : Améliorer la coordination

Remarque : La coordination avec d'autres plans de la Confédération est largement insuffisante, notamment avec la Stratégie et le Plan d'action biodiversité et la planification stratégique en matière de revitalisation des cours d'eau (voir supra P1). Il faut également améliorer la coordination avec la politique agricole, notamment le plan d'action pesticides ainsi que la politique en matière de protection du sol et des eaux (supra P3).



Alberto Mocchi, Président des Verts vaudois