

30 janvier 2018

Remaniement/renforcement du plan sectoriel des surfaces d'assollement

Rapport du groupe d'experts sur mandat du Département fédéral de
l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
(DETEC)

Impressum

Éditeur

Le rapport a été élaboré sur mandat du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) par le groupe d'experts institué à cet effet. Il est destiné à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et leur sert de base pour le remaniement du plan sectoriel des surfaces d'assolement.

Mode de travail

Le groupe d'experts était présidé par Christoph Böbner, chef du service de l'agriculture et des forêts (Iawa) du canton de Lucerne. Il se composait des membres énumérés ci-après. Les recommandations formulées par le groupe d'experts à l'intention de l'ARE et de l'OFAG résultent des discussions menées dans le groupe d'experts et des prises de position écrites de celui-ci. Compte tenu de la taille et de la composition du groupe d'experts, il n'a pas été exigé que chaque recommandation recueille le soutien unanime des experts. Les recommandations sont commentées plutôt quant à leur degré d'acceptation. Il est arrivé que des recommandations soient rejetées à nouveau à la suite de discussions du groupe d'experts. Les contenus de ces recommandations ont été déplacés pour la plupart dans la partie explicative du texte.

Membres du groupe d'experts (liste alphabétique)

Christoph Böbner, service de l'agriculture et des forêts du canton de Lucerne (présidence du groupe d'experts)

Thomas Abt (depuis juillet 2016, et avant lui: Otmar Wüest), secrétaire général, Conférence pour forêt, faune et paysage (CFP)

Matthias Achermann, projets stratégiques, service de l'environnement et de l'énergie du canton de Lucerne

David Aeschlimann, canton de Fribourg, Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)

Roger Bisig, canton de Zoug, Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), secrétaire

Stéphane Burgos, Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL)

Pierre Dalcher, Association des Communes Suisses (ACS), conseiller exécutif de Schlieren

Regina Füeg, Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), secrétaire générale suppléante

Ueli Haudenschild, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), secrétariats alimentation et produits thérapeutiques

Christian Hofer, Office fédéral de l'agriculture (OFAG), vice-directeur

René Hutter, canton de Zoug, Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)

Armin Keller, Agroscope et chef de projet du Programme national de recherche (PNR) 68 – Utilisation durable de la ressource sol

Sabine Kollbrunner, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), collaboratrice scientifique

Maria Lezzi, Office fédéral du développement territorial (ARE), directrice

Claude Lüscher, arcoplan, expert en gestion des sols

Hélène Noirjean, Union suisse des arts et métiers (usam)

Beat Rössli, Union suisse des paysans (USP)

Katrin Sedlmayer, Association des Communes Suisses (ACS), conseillère communale de Köniz

Ruedi Stähli, Office fédéral de l'environnement (OFEV), collaborateur scientifique

Silvia Tobias, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL)

Bernard Trottet, canton de Genève, Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)

Marcus Ulber, Pro Natura Suisse

Adrian von Gunten, Association des Communes Suisses (ACS), administrateur des constructions de Rapperswil (BE)

Roger Wehrli (depuis janvier 2017, et avant lui: Thomas Teichmüller), economiesuisse

Groupe de projet

Elisabeth Clément, Office fédéral du développement territorial (ARE), collaboratrice scientifique; jusqu'à fin 2016

Olivia Grimm, Office fédéral du développement territorial (ARE), collaboratrice scientifique

Petra Hellemann, Office fédéral de l'agriculture (OFAG), collaboratrice scientifique

Thomas Hersche, Office fédéral de l'agriculture (OFAG), chef du secteur Améliorations foncières

Irene Roth, Office fédéral de l'agriculture (OFAG), collaboratrice scientifique

Martin Vinzens, Office fédéral du développement territorial (ARE), chef de la section Urbanisation et paysage

Adrien von Virag, Office fédéral du développement territorial (ARE), stagiaire

Management Summary

Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) en vigueur depuis 1992 a pour but de protéger durablement les surfaces les mieux adaptées à la production agricole pour garantir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires en cas de grave pénurie. En 2015, au vu de la constante diminution des surfaces agricoles des dernières décennies et de la pression continue de l'urbanisation, le Conseil fédéral a décidé de remanier le plan sectoriel SDA en parallèle à la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2). En 2016, un groupe d'experts a été chargé par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de soumettre le plan sectoriel à une analyse critique et d'élaborer des propositions pour que le plan sectoriel puisse répondre aux défis du futur. Dans le présent rapport, le groupe d'experts expose le résultat de son travail sous la forme de seize recommandations concrètes. Si les recommandations ne reflètent pas l'avis unanime du groupe d'experts, les divergences sont indiquées. Il n'est pas possible ici de rendre compte de celles-ci de manière détaillée.

L'analyse des forces et des faiblesses du plan sectoriel SDA et une comparaison internationale des instruments visant à protéger les surfaces agricoles montrent que le plan sectoriel est un instrument efficace, y compris en comparaison internationale. Fort de ce constat, et après avoir comparé le PS SDA avec diverses variantes, le groupe d'experts recommande de conserver et de développer le plan sectoriel tel qu'il a été conçu. Le but du PS SDA doit demeurer la protection des meilleures terres pour la production agricole et avant tout la garantie de l'approvisionnement en denrées alimentaires. La majorité du groupe d'experts estime nécessaire de maintenir la superficie minimale d'assolement actuelle et le principe de l'attribution d'un contingent à garantir par chaque canton comme contribution à la protection des SDA.

Le groupe d'experts identifie diverses faiblesses à corriger. Des corrections s'imposent en particulier au niveau des données, qui présentent des disparités entre les cantons et qui, pour partie, ne satisfont plus aux standards méthodologiques actuels. Le groupe d'experts juge indispensable d'établir des cartes des sols à long terme. Les critères de détermination des SDA nécessitent également d'être révisés. De cette façon, la correction des inventaires SDA et les nouveaux relevés SDA pourront s'effectuer sur des bases transparentes et comparables. L'amélioration des données servira en outre de base pour procéder à des pesées d'intérêts et développer les mécanismes d'assouplissement du plan sectoriel SDA, tels que les compensations ou les échanges de SDA entre cantons. Toutes ces mesures contribuent à renforcer le plan sectoriel.

Pour le groupe d'experts, l'un des enjeux sera de permettre aux cantons qui disposent de moins en moins de réserves de SDA de conserver une certaine marge de manœuvre pour leur développement économique. Les différentes possibilités de compenser les emprises sur les SDA devraient pouvoir être toutes exploitées. Il faut toutefois éviter que l'assouplissement entraîne une lente dégradation de la qualité du sol des SDA. La Confédération a elle aussi l'obligation de réduire au minimum ses emprises sur les SDA et de les compenser en collaboration avec les cantons là où elles sont inévitables.

D'autres recommandations concernent l'amélioration de la mise en œuvre. Le groupe d'experts est d'avis que la Confédération doit pouvoir mieux accomplir son mandat de surveillance dans le domaine des SDA. À cette fin, la Confédération doit établir un monitoring et, quand un canton ne respecte pas le quota qui lui est attribué, pouvoir exiger un plan con-

cret de mesures pour rétablir la situation. Quelques membres du groupe d'experts affichent leur scepticisme face à cette recommandation qui risque selon eux de donner naissance un appareil administratif compliqué dans lequel la Confédération disposerait de trop grandes compétences. Sur la question de la comptabilisation de certaines surfaces spéciales, telles les serres, le respect des critères de la qualité du sol des SDA restera la règle. Il faudra de plus que le sol puisse être remis en culture en cas de crise en une période de végétation au maximum. Plusieurs experts sont d'avis que toutes les surfaces qui contribuent d'une façon ou d'une autre à la production de denrées alimentaires devraient pouvoir être répertoriées dans les SDA. Enfin, pour garantir une exécution uniforme à l'échelle du territoire, l'actuelle aide à la mise en œuvre doit être remaniée et appliquée uniformément.

Le groupe d'experts juge impératif d'accomplir encore des progrès concernant l'utilisation mesurée du sol. Cela vaut notamment pour les constructions hors zone à bâtir. La Confédération et les cantons doivent aussi créer des incitations pour encourager le démantèlement des constructions et infrastructures devenues obsolètes et les remises en culture subséquentes. Le maintien de la qualité des sols est une tâche prioritaire. Une partie du groupe d'experts estime que ce thème devrait être traité exclusivement dans le cadre de la LAT 2.

Un avis de droit parvient à la conclusion que la LAT accorde une protection moyenne aux surfaces agricoles. Les SDA y bénéficient d'une meilleure protection que les autres surfaces agricoles, mais un peu moins élevée que, par exemple, la forêt ou les biens placés sous la protection de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Pour renforcer la protection des SDA, le groupe d'experts propose d'inscrire dans la loi certaines des dispositions y relatives contenues actuellement dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), en particulier l'article 30 OAT. Certes, cela ne changerait rien matériellement, mais cette légitimité démocratique supérieure pourrait renforcer la position des SDA dans les pesées d'intérêts en matière d'aménagement du territoire.

Parmi les pistes à suivre à moyen ou à long terme, le groupe d'experts propose les possibilités d'échange de SDA entre les cantons et la prise en compte des fonctions du sol dans les pesées d'intérêts en matière d'aménagement du territoire. Une redéfinition des contingents cantonaux n'est pas exclue non plus. Le groupe d'experts considère toutefois que ces options ne seront réalisables que lorsque que des données comparables et de meilleure qualité seront disponibles. Pour cette raison, la première des priorités doit aller au relevé uniforme des données. Quelques membres du groupe d'experts sont d'avis que les mécanismes d'assouplissement devraient être introduits avant de pouvoir disposer du résultat du relevé des données.

Les recommandations du groupe d'experts, ainsi que les documents et les études sur lesquels elles s'appuient, forment une base pour le remaniement du plan sectoriel qui sera entrepris durant les années à venir sous la direction des offices fédéraux du développement territorial (ARE) et de l'agriculture (OFAG), en collaboration avec les autres offices fédéraux intéressés et les cantons.

Recommandations

- (1) Le plan sectoriel SDA est un instrument efficace pour préserver et garantir les terres agricoles les plus précieuses de Suisse. Il doit être conservé et développé. Ses buts doivent être mieux ancrés dans la politique et la société (p. 31).
- (2) La garantie de la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires en cas de grave pénurie reste l'objectif principal du plan sectoriel SDA. Les SDA doivent par conséquent être maintenues et protégées dans leurs dimensions quantitative et qualitative (p. 33).
- (3) La surface minimale d'assolement à garantir en Suisse doit correspondre à la superficie actuelle de 438 460 ha.
Chaque canton doit contribuer à protéger la surface minimale d'assolement à garantir en Suisse en fournissant un contingent (en hectares) (p. 35).
- (4) Les SDA doivent être désignées sur la base de données pédologiques fiables et selon des critères uniformes. Le relevé des données est une tâche commune de la Confédération et des cantons (p. 37).
- (5) Pour que la Confédération puisse garantir la mise en œuvre du plan sectoriel, les cantons doivent lui communiquer une fois par an les modifications opérées dans leur inventaire des SDA. Sur la base de ces communications, la Confédération établit un monitoring et publie les inventaires cantonaux des SDA une fois par an.
Si un canton ne peut garantir durablement son contingent (en hectares), il est tenu de présenter à la Confédération un plan de mesures pour assurer le respect de son contingent (p. 40).
- (6) Les sols réhabilités qui remplissent les critères SDA peuvent être comptabilisés dans l'inventaire cantonal des SDA. Les cantons désignent les sols qui entrent en ligne de compte pour une réhabilitation (p. 43).
- (7) La Confédération et les cantons doivent créer des incitations pour encourager le démantèlement des surfaces imperméabilisées et des constructions et installations devenues obsolètes et les remises en culture des sols, si possible en SDA (p. 44).
- (8) La Confédération doit minimiser son emprise sur les SDA lors de la réalisation de ses projets. En cas de sollicitation inévitable, elle doit compenser les SDA par des surfaces de même étendue en collaboration avec les cantons concernés (p. 44).
- (9) Dans le traitement des cas particuliers, on admet que les surfaces dont les sols continuent de remplir les critères de qualité SDA peuvent être recensées dans l'inventaire cantonal des SDA, pour autant que le sol puisse, en cas de crise, être remis en culture pour la production de denrées alimentaires en une période de végétation (p. 46).
- (10) Les serres peuvent être inventoriées en SDA si le sol remplit les critères de qualité des SDA (p. 46).
- (11) Les surfaces situées dans l'espace réservé aux eaux qui remplissent les critères SDA doivent pouvoir être recensées dans l'inventaire cantonal. La réglementation transitoire actuellement en vigueur doit devenir la règle (p. 47).
- (12) Pour les constructions dont l'implantation est imposée hors de la zone à bâtir, la consommation de surface doit être minimisée et les SDA doivent être maintenues; une emprise inévitable sur les SDA doit être compensée (p. 48).

- (13) La garantie des SDA doit être ancrée dans la loi, et non pas dans l'ordonnance comme actuellement (p. 51).
- (14) Le Conseil fédéral devrait réexaminer les contingents cantonaux dès qu'une base de données uniforme, selon recommandation 4, sera disponible (p. 52).
- (15) Le Conseil fédéral devrait permettre aux cantons limités dans leur développement territorial et disposant d'un contingent de SDA tout juste suffisant d'échanger des SDA avec un canton doté d'une marge de manœuvre encore suffisante. Les cantons qui participent à l'échange doivent, à eux deux, fournir la somme des contingents cantonaux (p. 53).
- (16) Il faut encourager le développement et l'expérimentation de méthodes de pilotage de la consommation du sol par le biais d'un système reflétant les fonctions du sol dans le but de conférer la souplesse nécessaire au plan sectoriel SDA et de mieux tenir compte de la qualité du sol dans l'aménagement du territoire. Lors de cartographies des sols, les données nécessaires à l'évaluation des fonctions du sol doivent être relevées (p. 55).

Table des matières

1	Introduction	10
1.1	Constitution d'un groupe d'experts	10
1.2	Objectifs et contenu des travaux du groupe d'experts	11
2	Plan sectoriel des surfaces d'assolement	12
2.1	Terminologie importante.....	12
2.2	Historique.....	13
2.3	Objectifs et exécution	14
2.4	Bases légales.....	16
3	Contexte du plan sectoriel SDA.....	19
3.1	État de la sécurité alimentaire dans le monde et en Suisse.....	19
3.2	État des surfaces agricoles dans le monde et en Suisse.....	20
3.3	Initiatives en lien avec le plan sectoriel SDA et la protection des surfaces agricoles.....	22
3.4	Stratégie sol et centre national de compétences pédologiques	22
3.5	Programme national de recherche 68 «Utilisation durable de la ressource sol» (PNR 68)	23
3.6	Contexte de la politique agricole et instruments	24
4	Analyse forces-faiblesses-chances-risques du plan sectoriel SDA.....	25
5	Recommandations du groupe d'experts.....	26
5.1	Remarque préliminaire	26
5.2	Vue d'ensemble des recommandations.....	26
5.3	Le plan sectoriel comme instrument de maintien des SDA.....	28
5.4	Buts du plan sectoriel	31
5.5	Surface minimale d'assolement et contingents cantonaux	33
5.6	Informations du sol et qualité du sol	36
5.7	Mise en oeuvre du plan sectoriel.....	39
5.8	Statut de protection des SDA et des surfaces agricoles dans la pesée des intérêts	49
5.9	Mécanismes d'assouplissement et développement du plan sectoriel	52

Abréviations

ACS	Association des Communes Suisses
Analyse SWOT	Analyse forces-faiblesses-chances-risques
ARE	Office fédéral du développement territorial
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
FAL 24	Méthode de cartographie de la Station fédérale de recherches en agroécologie et agriculture de Reckenholz
LAP	Loi sur l'approvisionnement du pays
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LAT 1	Première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire
LAT 2	Deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire
LFo	Loi sur les forêts
LPEP	Loi sur la protection des eaux
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
NABODAT	Système national d'information pédologique
NEK	Classes d'aptitudes des sols
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OEaux	Ordonnance sur la protection des eaux
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFS	Office fédéral de la statistique
OLED	Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OPD	Ordonnance sur les paiements directs

OSol	Ordonnance sur les atteintes portées aux sols
OTerm	Ordonnance sur la terminologie agricole
PNR 68	Programme national de recherche «Utilisation durable de la ressource sol»
SAU	Surface agricole utile
SDA	Surfaces d'assolement
WSL	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage

1 Introduction

Le développement de l'urbanisation a entraîné une imperméabilisation des sols sur de grandes surfaces durant les dernières décennies. De nouveaux chiffres de la statistique de la superficie confirment que cette évolution, qui touche surtout les sols agricoles, se poursuit inexorablement. Parmi les menaces qui pèsent sur les sols, on peut citer, outre la construction, l'érosion et la compaction ou encore la pollution et les contaminations.

La perte de sol est irréversible, car le sol est une ressource issue d'une évolution séculaire. On ne peut réduire le sol à ses composants organiques et minéraux. Le sol offre aussi un espace de vie à d'innombrables espèces animales et végétales, champignons, bactéries et microorganismes. La vie qu'il contient permet au sol de se renouveler, et est aussi la condition pour une production agricole optimale.

Du point de vue agronomique, les surfaces d'assolement (SDA) représentent la part la plus précieuse des terres qui se prêtent à l'agriculture en Suisse. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) a pour but de préserver à long terme ces surfaces. Les SDA comprennent les terres cultivables arables, les prairies labourées et les prairies artificielles intercalaires ainsi que les prairies naturelles arables. Elles doivent être désignées en fonction des conditions d'ensoleillement, des qualités du sol et de la déclivité de celui-ci.

La surface totale minimale d'assolement en Suisse est fixée à 438 460 ha. Elle doit demeurer libre de constructions et être conservée afin de garantir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires en cas de grave pénurie. Chaque canton est tenu de fournir un contingent qui a été défini par le Conseil fédéral en 1992. Les SDA doivent être relevées et documentées par les cantons sous formes de cartes et de données chiffrées. Il incombe aux cantons d'assurer leur contingent de SDA par des mesures d'aménagement du territoire. La protection des SDA est un élément important à prendre en compte durant la pesée des intérêts à effectuer pour les projets fédéraux, les planifications cantonales et communales et les grands projets de construction.

La mise en œuvre du plan sectoriel est du ressort de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), soutenu par un groupe de travail interdépartemental composé de représentants de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Les dispositions relatives au PS SDA figurent principalement dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). La première étape de la révision de la LAT (LAT 1) est entrée en force le 1^{er} mai 2014. Elle vise une utilisation mesurée du sol et un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti.

Constitution d'un groupe d'experts

La première consultation sur la deuxième étape de la révision de la LAT (LAT 2) s'est achevée le 15 mai 2015. Le Conseil fédéral a alors décidé de dissocier les thèmes de la protection des surfaces agricoles et des SDA du projet de révision de la LAT dans le but spécifique de procéder à une révision et à un renforcement du plan sectoriel SDA et des conditions-cadre nécessaires. Les travaux sont menés sous la direction conjointe de l'ARE et de l'OFAG. D'autres offices fédéraux intéressés et les cantons y sont associés. Ils se dérouleront en trois phases qui dureront plusieurs années.

Pour la première phase du remaniement, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a chargé un groupe d'experts de formuler des recommandations pour remanier et renforcer le plan sectoriel. Celles-ci sont transmises à l'ARE et à l'OFAG dans le présent rapport final. Ce rapport fera l'objet d'une appréciation politique et servira de base pour la deuxième phase.

Durant la deuxième phase, les éléments d'un plan sectoriel SDA actualisé seront définis concrètement sous la direction de l'ARE et de l'OFAG, avec la participation des autres offices fédéraux concernés.

Durant la troisième phase, le plan sectoriel SDA remanié fera l'objet d'une consultation auprès des cantons et des milieux intéressés, conformément à l'article 19 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

Les travaux montreront en cours de route si des lois et des ordonnances (en particulier LAT et OAT) doivent être modifiées et comment la mise en œuvre du plan sectoriel remanié pourra s'effectuer dans les cantons.

Objectifs et contenu des travaux du groupe d'experts

Les travaux du groupe d'experts avaient pour but de présenter les grandes lignes à suivre pour remanier et renforcer le plan sectoriel SDA et, ainsi, de permettre à celui-ci de fournir une contribution utile à la protection des surfaces agricoles face aux enjeux du monde d'aujourd'hui et de demain. Ils consistaient non seulement à renforcer, mais aussi à conférer une plus grande souplesse au plan sectoriel. Le mandat du groupe d'experts portait pour l'essentiel sur les aspects suivants:

- Évaluation du PS SDA actuel;
- Discussion sur les solutions entrant en ligne de compte pour mieux protéger les surfaces agricoles, sous les angles qualitatif et quantitatif;
- Élaboration des grandes lignes à suivre pour remanier le PS SDA de façon à le renforcer et à lui conférer une plus grande souplesse.

Le groupe d'experts a siégé à six reprises au total, chaque réunion durant une journée entière. Des discussions ciblées ont été menées. Elles ont porté sur les futurs objectifs du plan sectoriel SDA, les variantes possibles de développement du plan sectoriel, les recommandations à émettre et le rapport final. Des interventions d'experts ont été organisées lors de plusieurs réunions pour alimenter la discussion. Enfin, des fiches¹ thématiques sont venues enrichir les débats.

Par ailleurs, le groupe d'experts a commandé trois études externes et un avis de droit² qui lui ont été présentés et dont il a pu disposer pour ses discussions. L'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) a examiné les instruments de protection des surfaces agricoles dans une sélection de pays européens et en a déduit des recommandations pour la Suisse. L'Institut PLUS de l'EPFZ a modélisé les effets sur la péjoration de la qualité des sols des mesures envisagées pour renforcer le PS SDA et lui conférer une plus grande souplesse. Le WSL a enfin évalué les besoins futurs de SDA pour les constructions.

¹ Les fiches se trouvent dans le matériel d'information joint au rapport final.

² Les études et l'avis de droit se trouvent dans le matériel d'information joint au rapport final.

L'avis de droit était lui consacré aux différents intérêts dignes de protection en comparaison avec la protection des surfaces agricoles et des SDA.

Pour chacun des documents, les membres du groupe d'experts avaient la possibilité de prendre position par écrit.

Les discussions dans le groupe d'experts, les résultats des études et les éléments centraux des fiches et des interventions des experts ont été intégrés dans le présent rapport final à l'intention de l'ARE et de l'OFAG.

2 Plan sectoriel des surfaces d'assolement

2.1 Terminologie importante

Les termes importants utilisés dans le présent rapport sont définis ci-après.

Surfaces agricoles: total des sols et des surfaces utilisés et exploités par l'agriculture. En font partie la surface agricole utile (SAU) et les surfaces d'estivage. Selon les catégories appliquées par la Statistique suisse de la superficie (Office fédéral de la statistique, OFS), on considère comme surfaces agricoles les prés et les terres arables, les pâturages, les plantations fruitières, viticoles et horticoles ainsi que les alpages. Elles occupent 1 481 669 ha³, soit environ 36% du territoire national.

Surface agricole utile (SAU): superficie d'une exploitation qui est affectée à la production végétale, à l'exclusion des surfaces d'estivage. Selon l'ordonnance sur la terminologie agricole (OTerm, art. 14), la SAU comprend les terres assolées, les surfaces herbagères permanentes, les surfaces à litière, les surfaces de cultures pérennes, les surfaces cultivées toute l'année sous abri (serres, tunnels, châssis) et les surfaces sur lesquelles se trouvent des haies, des bosquets et des berges boisées (pour autant qu'elles n'entrent pas dans la définition de la forêt selon la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts). La SAU occupe 1 049 072 ha⁴, soit environ 25% du territoire national (état 2016).

Surfaces d'assolement (SDA): part la plus précieuse de la surface agricole ou meilleures terres cultivables pour la production de denrées alimentaires. Les SDA comprennent avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Les SDA recensées dans les inventaires cantonaux s'étendent sur près de 445 000 ha, soit environ 11% du territoire national (état 2017, cf. Tableau 1).

Surface minimale d'assolement: par arrêté du 8 avril 1992 concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement, le Conseil fédéral a fixé la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons (FF 1992 II 1616). La surface totale minimale est aujourd'hui de 438 460 ha pour toute la Suisse.

Contingent cantonal: part de la surface minimale d'assolement à garantir par chaque canton conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992.

³ Office fédéral de la statistique OFS: Statistique de la superficie (état 2004/09). (Les terres cultivables sont désignées comme des surfaces agricoles dans la statistique de la superficie.)

⁴ Office fédéral de l'agriculture OFAG (2017): Rapport agricole 2017.
<https://agrarbericht.ch/fr/exploitation/structures/surface-agricole-utile>, consulté le 15 novembre 2017.

Inventaire des SDA: somme de toutes les surfaces inventoriées dans un canton et remplissant les critères SDA (ou qui les remplissaient au moment du relevé). La surface totale contenue dans l'inventaire peut être supérieure au contingent cantonal. Elle comprend aussi les SDA qui ne peuvent pas être inventoriées, comme celles qui sont contenues dans les zones à bâtir.

Marge de manœuvre cantonale: différence entre l'inventaire des SDA et le contingent cantonal.

Les différentes surfaces agricoles et leurs parts approximatives dans le territoire national sont représentées dans la figure ci-après.

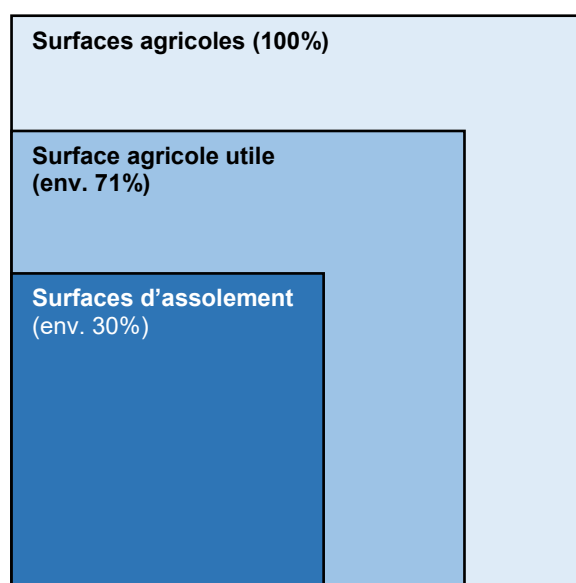


Figure 1: Surfaces agricoles et leur part approximative (entre parenthèses: part de la surface agricole totale)

2.2 Historique

Dans les années 70, la pression croissante de l'urbanisation amena le législateur à adopter la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT). Celle-ci prévoit en particulier de soutenir, par des mesures d'aménagement, les efforts entrepris afin de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays. Elle exige de plus de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables et de séparer les terres constructibles des terres non constructibles. Elle ne mentionnait cependant pas encore expressément les SDA, qui ne furent définies qu'en 1986 dans les articles 11 à 16 de l'OAT. Des mesures de protection et des prescriptions applicables aux cantons furent également fixées à cette occasion⁵.

La LAT permit de freiner en partie l'occupation désordonnée du territoire. La consommation de terres se poursuivait cependant en raison de zones à bâtir surdimensionnées et de règles trop généreuses en matière d'équipement des terrains. Face à la raréfaction du sol et à la

⁵ Office fédéral de l'aménagement du territoire, Office fédéral de l'agriculture, OFAT/OFAG (1992): Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA). Surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Berne.

menace qui pesait sur la sécurité alimentaire, des voix s'élevèrent pour demander de mieux protéger les surfaces agricoles. En fixant la surface requise pour assurer la sécurité alimentaire de la population en cas de pénurie grave, le Plan alimentaire 90 confronta l'aménagement du territoire au défi de fournir et de placer sous une protection particulière non moins de 450 000 ha.⁶ Ce n'est qu'en 1980 que l'OFAG communiqua aux cantons leur part des 450 000 ha de SDA nécessaires à la sécurité de l'approvisionnement du pays. La répartition de la superficie entre les cantons (contingents) se fondait sur des données diverses, parfois anciennes. Comme des terres agricoles arables avaient continué de disparaître en grand nombre dans l'intervalle, le Conseil fédéral ne put édicter d'office un plan sectoriel sur la base des chiffres disponibles, ce qui l'amena à réviser l'ordonnance sur l'aménagement du territoire le 26 mars 1986. En vertu de cette ordonnance, le Département fédéral de justice et police (DFJP), en accord avec le Département fédéral de l'économie (DFE), le 6 janvier 1987, ne fixa les parts cantonales que sous la forme de chiffres indicatifs, les cantons étant quant à eux chargés de désigner les SDA dans le cadre de la planification directrice cantonale jusqu'au 31 décembre 1987 au plus tard.

Le rapport explicatif de l'ARE sur l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 26 mars 1986 et l'aide à la mise en œuvre de l'ARE et de l'OFAG de 1983 définissaient certes des critères pour le relevé et la désignation des SDA, mais laissaient une marge de manœuvre considérable aux cantons. Les méthodes pour cartographier les SDA et les critères à remplir pour avoir la qualité de SDA variaient ainsi d'un canton à l'autre. Ces disparités et le fait que la qualité des meilleurs sols diffère fortement pour chaque canton (du fait de la situation géographique) sont à l'origine de l'hétérogénéité des surfaces qualifiées de SDA à l'échelle du pays.

La Confédération vérifia et harmonisa cependant les résultats des relevés dans la mesure du possible en collaboration avec les cantons. Les résultats corrigés des cantons (y compris les relevés additionnels ultérieurs) fournirent un total de 436 000 ha environ de SDA disponibles en dehors du territoire urbanisé. À ce chiffre s'ajoutaient près de 16 500 ha en zones à bâtir ou en zones de développement. Les SDA en zones à bâtir non équipées ne furent que partiellement prises en compte et seulement là où l'analyse des zones à bâtir présentait un écart important par rapport à la moyenne suisse. Les besoins définis pour assurer la sécurité alimentaire n'étaient donc déjà plus couverts.

Pour préserver autant que possible les SDA encore disponibles, le plan sectoriel SDA entra en force le 8 avril 1992 par arrêté du Conseil fédéral⁷.

2.3 Objectifs et exécution

L'objectif principal du plan sectoriel SDA est d'assurer à la Suisse l'approvisionnement minimal nécessaire en denrées alimentaires en cas de pénurie grave. Pour cela, une surface minimale d'assolement de 438 460 ha à garantir a été fixée et un contingent à fournir a été

⁶ Zeindler, C. (2001): Der Sachplan Fruchfolgeflächen. Ein zukunftsweisendes Instrument zur nachhaltigen Nutzung und Erhaltung der besten Landwirtschaftsböden. Travail de diplôme à l'Université de Zurich.

⁷ Office fédéral de l'aménagement du territoire, Office fédéral de l'agriculture, OFAT/OFAG (1992): Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA). Surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Berne.

attribué à chaque canton. Le Tableau 1 dresse la liste des contingents minimaux à garantir par les cantons et l'état actuel des inventaires cantonaux.

Canton	Contingent (ha)	Inventaire (ha)	Marge (ha)
ZH	44'400	44'500	100
BE	82'200	82'492	292
LU	27'500	27'543	43
UR	260	262	2
SZ	2'500	3'575	1'075
OW	420	439	19
NW	370	386	16
GL	200	224	24
ZG	3'000	3'192	192
FR	35'800	35'971	171
SO	16'200	16'833	633
BS	240	249	9
BL	9'800	9'860	60
SH	8'900	8'909	9
AR	790	813	23
AI	330	347	17
SG	12'500	13'684	1'184
GR	6'300	7'040	740
AG	40'000	40'407	407
TG	30'000	30'422	422
TI	3'500	3'500	0
VD	75'800	75'861	61
VS	7'350	7'343	-7
NE	6'700	7'249	549
GE	8'400	8'545	145
JU	15'000	15'062	62
CH	438'460	444'708	6'248

Tableau 1: Contingents cantonaux, inventaires (SDA comptabilisables) et marges en ha, état octobre 2017. (Remarque: les données sont issues des plans directeurs cantonaux ou des communications des cantons à l'ARE. Les chiffres de quelques cantons datent déjà de quelques années, car les nouveaux relevés et leur examen sont encore en cours.)

Les cantons doivent classer les SDA en zone agricole et indiquer dans leurs plans directeurs les mesures destinées à assurer leur conservation à long terme. Ils doivent en outre saisir et documenter les SDA sous forme de cartes et de données chiffrées. Enfin, ils doivent rendre compte au moins tous les quatre ans des SDA perdues ou modifiées à la Confédération.

En plus de garantir la sécurité alimentaire, son but principal, le plan sectoriel soutient la concrétisation d'autres objectifs, tels le maintien des espaces verts entre les constructions, la

préservation à long terme de bonnes terres cultivables, le potentiel de régénération du paysage et la défense nationale⁸. Dans l'ensemble, le plan sectoriel est une composante importante de la protection des surfaces agricoles en protégeant les SDA des constructions par des mesures d'aménagement.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une grande attention doit être accordée à la protection des surfaces agricoles et au maintien des SDA. Une emprise sur des SDA à des fins autres qu'agricoles n'est toutefois pas exclue d'emblée si des intérêts supérieurs divergents semblent le justifier, mais à condition que le canton dispose encore de réserves de SDA. Si la superficie minimale n'est plus garantie, les mises en zone à bâtir doivent être compensées par des surfaces SDA⁹.

Pour simplifier l'exécution du plan sectoriel, une aide à la mise en œuvre a été publiée en 2006. Elle traite de problèmes spécifiques rencontrés en pratique et propose des critères de qualité simplifiés pour les SDA auxquels il est possible de se référer pour le traitement des cas particuliers et pour les nouveaux relevés de SDA¹⁰.

2.4 Bases légales

L'article 13, LAT habilite la Confédération à établir des plans sectoriels pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Les dispositions de détail sont réglées dans les articles 14 à 23 de l'OAT.

Les dispositions sur la gestion des SDA et les autres dispositions y relatives se trouvent dans la Constitution fédérale (Cst.) et, plus spécifiquement, dans la LAT, dans la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP) et dans l'OAT.

Selon l'article 102, alinéa 1, Cst., la Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une grave pénurie. L'article 30, LAP précise que la Confédération veille, par des mesures d'aménagement du territoire, à maintenir suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement, afin d'assurer une base d'approvisionnement suffisante en denrées alimentaires dans le pays en cas de pénurie grave.

Conformément à l'article 104, alinéa 1, Cst., la Confédération doit également veiller à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage. Le 24 septembre 2017, enfin, le peuple et les cantons ont accepté le nouvel article constitutionnel 104a sur la sécurité alimentaire. Selon cet article, la Confédération crée des conditions pour la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles. L'approvisionnement de la population en denrées alimentaires ne doit pas seulement être assuré en temps de crise. Pour cela, il faut promouvoir les produits de la région issus d'une

⁸ Office fédéral de l'aménagement du territoire, Office fédéral de l'agriculture, OFAT/OFAG (1992): Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA). Surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Berne.

⁹ Griffel, A. (2017): Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen. Avis de droit à l'intention de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

¹⁰ Office fédéral du développement territorial ARE (2006): Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA. Aide à la mise en œuvre 2006.

production durable, adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente.

L'article 75, Cst. dispose que l'aménagement du territoire sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. L'article 1, alinéa 1, LAT exige expressément de séparer les terres constructibles des terres non constructibles pour protéger les surfaces agricoles des constructions. La LAT ne traite que ponctuellement des SDA. Le principe d'aménagement ancré à l'article 3, alinéa 2, lettre a, LAT prévoit « de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement ». Lors de la définition de zones à bâtir, l'article 15, alinéa 3, 2^e phrase, LAT demande de maintenir en particulier les surfaces d'assolement. L'article 34, alinéa 3, LAT confère à l'OFAG la qualité pour recourir contre les décisions portant sur des projets sollicitant des SDA (droit de recours des autorités). Dans le détail, cependant, la conservation des SDA est réglementée non pas dans la loi, mais dans l'OAT (art. 26 à 30 et art. 46). Selon l'article 30, OAT, les cantons doivent s'assurer que les surfaces d'assolement sont classées en zones agricoles (al. 1) et que leur part de la surface totale minimale d'assolement est garantie de façon durable (al. 2). L'OAT prévoit en outre que la Confédération détermine, sous forme de chiffres indicatifs, la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons (art. 27 OAT).

2.4.1 Première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1)

Grâce à diverses nouvelles dispositions applicables, la protection des SDA est sortie renforcée de la première révision de la LAT qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014.

Les objectifs centraux de la LAT révisée sont une utilisation mesurée du sol, un dimensionnement adapté des zones à bâtir et la création d'un milieu bâti compact. Le développement de l'urbanisation doit s'orienter vers l'intérieur du milieu bâti, par exemple en densifiant les constructions, en exploitant les dents creuses (terrains non construits) et en reconvertissant les friches. Pour cela, différentes dispositions ont été édictées, dont l'article 15, LAT. Celui-ci vise notamment à endiguer la disparition des surfaces agricoles, et donc des SDA et, par tant, indirectement, à protéger les surfaces agricoles et les SDA.

Désormais, les SDA sont mentionnées expressément à l'article 3, alinéa 2, lettre a, et à l'article 15, alinéa 3, LAT, où la nécessité de leur préservation est soulignée. Selon le nouvel article 30, alinéa 1^{bis}, OAT, des SDA ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux SDA et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances.

Si l'instrument du prélèvement de la plus-value était déjà obligatoire avant la LAT 1, seul un petit nombre de cantons (BS, NE, TG, GE) l'avait jusqu'alors appliqué du fait de la formulation ouverte de l'article et de l'absence de possibilités de sanctions du côté de la Confédération¹¹. La LAT 1 a précisé la finalité de la compensation de la plus-value (art. 5 LAT). Le produit de la taxe doit servir à indemniser le déclassement de terrains situés en zone à bâtir (art. 5, al. 2, LAT), à respecter les contingents de SDA (art. 3, al. 2, let. a, LAT) et à prendre des

¹¹ Grêt-Regamey, A., Kool, S., Bühlmann, L., Kissling, S. (2017): Un agenda du sol pour l'aménagement du territoire. Synthèse thématique ST3 dans le cadre du Programme national de recherche « Utilisation durable de la ressource sol » (PNR 68), Berne. (Projet du 10 mai 2017).

mesures d'aménagement, notamment pour orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur (art. 3, al. 3a^{bis}, LAT). Selon la LAT, la compensation est prescrite pour le classement de terrains en zone à bâtir et une taxe d'au moins 20% est exigible (art. 5, al. 1^{bis}, LAT).

Les dispositions de la LAT 1 n'étant en vigueur que depuis trois ans, on ne connaît pas encore leurs effets sur le niveau de protection des SDA. Par conséquent, le groupe d'experts ne traitera pas spécifiquement du thème de l'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti dans les recommandations du chapitre 5.

2.4.2 Deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2)

La LAT 2 devait permettre de régler d'autres aspects concernant le plan sectoriel SDA. Outre une obligation générale de compensation des SDA, la loi prévoyait des sanctions plus sévères à l'égard des cantons qui ne respectent pas leur part de la surface minimale d'assolement. De plus, la construction hors zone à bâtir devait mieux être définie, thème d'importance pour le plan sectoriel SDA, du fait que de nombreuses SDA sont touchées par les constructions hors des zones à bâtir. Se fondant sur les résultats de la consultation, le Conseil fédéral a décidé, en mai 2015, de dissocier le thème des SDA de la LAT 2. Quant aux passages sur les constructions hors de la zone à bâtir, ils ont été retravaillés, tout comme ceux relatifs à d'autres thèmes. Les éléments remaniés ont donné lieu à une nouvelle procédure de consultation qui s'est achevée la fin août 2017. Le Conseil fédéral devrait rendre sa décision sur le message concernant la LAT 2 en 2018 et, simultanément, prendre acte du rapport de consultation. Le message et le rapport de consultation seront ensuite publiés.

3 Contexte du plan sectoriel SDA

De vastes discussions ont actuellement lieu, en Suisse et à l'étranger, sur des thèmes en lien avec le plan sectoriel SDA. Les principaux d'entre eux sont développés ci-après.

3.1 État de la sécurité alimentaire dans le monde et en Suisse

Même si la population mondiale a doublé en 50 ans, la part des personnes qui souffrent de la faim a pu être ramenée de 18,6% à 10,9%¹². Le recul de la faim dans le monde a été rendu possible grâce à la hausse significative de la production agricole¹³. Quelque 815 millions de personnes restent pourtant sous-alimentées¹⁴. D'où l'appel lancé par les Nations Unies pour «éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable»¹⁵ dans le deuxième des « Objectifs de développement durable ».

Selon les projections, la population mondiale continuera de croître de sorte qu'au milieu du siècle, la planète comptera environ 9 milliards d'habitants. L'accroissement démographique s'accompagnera d'une hausse des besoins nutritionnels, estimée à un pourcentage variant entre 70% et 100% selon différentes études¹⁶. La Royal Society of London (2009)¹⁷ calcule qu'il faudra augmenter la production agricole d'au moins 50% pour couvrir ces besoins. La croissance démographique mondiale n'est pas le seul défi que le système alimentaire devra relever¹⁸. Un deuxième s'y ajoutera: le changement climatique. Des événements météorologiques extrêmes tels que des périodes de sécheresse, des tempêtes ou de fortes précipitations suivies de crues devraient dans le futur se multiplier sur de plus vastes surfaces. Les fluctuations de la production qui en résulteront augmenteront la volatilité des cours des produits agricoles sur les marchés internationaux. Le changement climatique annoncé pourrait également réduire au cours des prochaines décennies la sécurité des rendements agricoles dans le monde. Avec la modification des conditions climatiques locales, l'aire de répartition de certaines espèces nuisibles se déplacera, ce qui pourra entraîner des pertes de récoltes considérables dans des régions épargnées jusqu'alors¹⁹. Le système l'agroalimentaire sera confronté à d'autres défis: la concurrence autour des ressources naturelles (sol, eau et éner-

¹² FAO, FIDA et PAM (2015). L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2015. Objectifs internationaux 2015 de réduction de la faim: des progrès inégaux. Rome, FAO.

¹³ Charles, H., Godfray, J., Beddington, J., Crute, I., Haddad, L., Lawrence, D., Muir, J., Pretty, J., Robinson, S., Thomas, S. & Toulmin, C. (2010): Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People. Science 327, 812.

¹⁴ FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF. 2017. L'Etat de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2017. Renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire. Rome, FAO.

¹⁵ Nations Unies. 2016. Objectifs de développement durable. 17 objectifs pour transformer notre monde. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/hunger/>. Consulté le 12 janvier 2017.

¹⁶ Charles, H., Godfray, J., Beddington, J., Crute, I., Haddad, L., Lawrence, D., Muir, J., Pretty, J., Robinson, S., Thomas, S. & Toulmin, C. (2010): Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People. Science 327, 812./ Royal Society of London (2009): Reaping the benefits. Science and the sustainable intensification of global agriculture. RS Policy document 11/09. London, Octobre 2009./ World Bank, World Development Report 2008: Agriculture for Development (World Bank, Washington, DC, 2008).

¹⁷ Royal Society of London (2009): Reaping the benefits. Science and the sustainable intensification of global agriculture. RS Policy document 11/09. London, Octobre 2009.

¹⁸ Becker, B., Zoss, M., Lehmann, HJ. (2014): Sécurité alimentaire globale – conclusions pour la Suisse. In: Recherche agronomique suisse 5 (4): 134-145.

¹⁹ Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE (2017). Analyse de risques.

gie), les changements de préférences des consommateurs (dont une demande accrue en aliments protéinés dans les pays en transition ou en développement), la volatilité des prix des aliments, l'intégration verticale de plus en plus poussée des chaînes de création de valeur de l'alimentaire et le déclin de la productivité agricole²⁰.

En Suisse, la demande en produits alimentaires augmentera²¹ sous l'effet de la croissance démographique²². La hausse de la demande sera toutefois contenue du fait du vieillissement de la population²³. Parallèlement, les terres agricoles continueront de diminuer, de sorte que l'on s'attend à ce que la dépendance de la Suisse aux importations s'amplifie. Les habitudes de consommation se modifieront: la demande en produits bio augmentera (en comparaison des produits traditionnels), tout comme la demande en graisses végétales (en comparaison des graisses animales), des produits *convenience* et des produits finis²⁴. Un autre thème qui occupera la Suisse sera celui du gaspillage alimentaire, dont actuellement près de la moitié est imputable aux consommateurs²⁵.

Selon les résultats d'une étude de l'EPFZ²⁶ sur la base d'entretiens avec des collaborateurs de divers offices fédéraux et d'une enquête en ligne, les défis suivants attendent le système agroalimentaire en Suisse: l'amenuisement des ressources, le changement climatique, les changements démographiques, la qualité des aliments et la compétitivité. Une majorité des personnes interrogées a par ailleurs déploré l'absence en Suisse d'une stratégie nationale pour répondre aux défis de l'alimentaire, probablement parce que les objectifs politiques sectoriels spécifiques sont poursuivis en priorité et que la pression politique et sociale est trop faible.

3.2 État des surfaces agricoles dans le monde et en Suisse

Si les surfaces exploitées à des fins agricoles reculent dans les pays industrialisés, leur superficie à l'échelle de la planète s'est accrue de 11% de 1961 à 2007²⁷. Ces surfaces agricoles ont été gagnées surtout sur les forêts (tropicales), les zones humides et les savanes. Selon les prévisions, la demande globale en surfaces agricoles devrait augmenter dans les

²⁰ Becker, B., Zoss, M., Lehmann, HJ. (2014): Sécurité alimentaire globale – conclusions pour la Suisse. In: Recherche agronomique suisse 5 (4): 134-145.

²¹ Last, L., Buchmann, N., Gilgen, A., Grant, M. & Shreck, A. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System. ETH Zurich, Juin 2015.

²² Selon les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015-2045 de l'OFS (2015), la Suisse comptera 9,5 millions d'habitants en 2030 et 10,2 millions d'habitants en 2045. Les Nations Unies estiment pour leur part que la population suisse comptera quelque 9,2 millions d'habitants en 2030, soit un chiffre légèrement inférieur à celui de l'Office fédéral de la statistique (OFS) (Nations Unies (2015): Perspectives de la population mondiale, rapport consulté le 6 septembre 2016).

²³ Conseil fédéral (2015): Message (15.050) relative à l'initiative populaire « Pour la sécurité alimentaire » du 24 juin 2015.

²⁴ Last, L., Buchmann, N., Gilgen, A., Grant, M. & Shreck, A. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System. ETH Zurich. Juin 2015.

²⁵ Becker, B., Zoss, M., Lehmann, HJ. (2014): Sécurité alimentaire globale – conclusions pour la Suisse. In: Recherche agronomique suisse 5 (4): 134-145.

²⁶ Last, L., Buchmann, N., Gilgen, A., Grant, M. & Shreck, A. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System. ETH Zurich, Juin 2015.

²⁷ Royal Society of London (2009): Reaping the benefits. Science and the sustainable intensification of global agriculture. RS Policy document 11/09. London, October 2009.

décennies à venir²⁸. Cette hausse sera alimentée principalement par une forte croissance démographique dans le monde, une prospérité grandissante et une modification des habitudes de consommation dans les pays en transition ou en développement²⁹. Dans le même temps, entre cinq et dix millions d'hectares de terres agricoles seront perdus tous les ans³⁰ du fait de la forte dégradation des sols. L'OFAG a calculé que 200 millions d'hectares de terres agricoles de première qualité seront sacrifiées d'ici à 2050 dans le monde au profit de l'urbanisation³¹. L'exploitation de plus en plus fréquente des terres agricoles pour la production de biocarburants réduira d'autant les surfaces disponibles pour la production des denrées alimentaires. Un sol fertile est une ressource très demandée qui se négocie aujourd'hui d'un bout à l'autre de la planète. On voit des pays en développement vendre des terres ou octroyer des concessions d'utilisation à long terme à des investisseurs privés et à des organismes étatiques étrangers. Alors que les acteurs privés investissent avant tout dans la production de biocarburants, les acteurs étatiques recherchent surtout à produire des denrées alimentaires pour nourrir leur propre population³².

La Suisse comptait 8 millions d'habitants en 2012, 2 millions de plus qu'en 1970. Entre 1980 et 2012, la surface moyenne d'habitation par personne y est passée de 34 m² à 44 m². Le besoin croissant de mobilité se reflète de manière exemplaire dans l'augmentation du nombre de voitures de tourisme: en 2010, 79% des ménages en Suisse disposaient d'au moins une voiture. Environ 6600 kilomètres de routes nouvelles ont été construits en Suisse de 1972 à 2012. Ces développements sont, entre autres facteurs, à l'origine de la constante diminution des terres agricoles en Suisse³³. De 1985 à 2009, environ 85 000 ha de terres agricoles ont disparu, soit une moyenne de 3500 ha par an ou de 1,1 m² par seconde. Pendant cette période, les terres arables ont reculé dans l'ensemble de 6,8% (environ 29 500 ha). Les SDA en particulier sont sous pression. Le nombre d'hectares de SDA qui ont disparu n'est cependant pas connu. Deux tiers de ces pertes sont dus à l'urbanisation (env. 54 000 ha), le reste résultant pour l'essentiel de l'abandon de l'exploitation agricole, en particulier dans la région alpine. De toutes les terres agricoles qui ont disparu sous la pression de l'urbanisation, 70% (37 000 ha) environ ont servi à étendre les aires de bâtiments. Une grande part de cette surface (env. 15 500 ha) est attribuable aux maisons individuelles et

²⁸ Par exemple: Gardi, C., Panagos, P., Van Liedekerke, M., Bosco, C., De Brogniez, D. (2014): Land take and food security: Assessment of land take on the agricultural production in Europe. *Journal of Environmental Planning and Management*. / UNEP (United Nations Environment Programme) (2014): Assessing Global Land Use: Balancing Consumption with Sustainable Supply. A Report of the Working Group on Land and Soils of the International Resource Panel. Bringezu, S., Schütz, H., Pengue, W., O'Brien, M., Garcia, F., Sims, R., Howarth, R., Kauppi, L., Swilling, M., Herrick, J./ Royal Society of London (2009): Reaping the benefits. Science and the sustainable intensification of global agriculture. RS Policy document 11/09. London, Octobre 2009.

²⁹ Last, L., Buchmann, N., Gilgen, A., Grant, M. & Shreck, A. (2015): Foresight Study: Research for a Sustainable Swiss Food System. ETH Zurich, Juin 2015.

³⁰ Office fédéral de l'agriculture OFAG (2012): Protection des terres agricoles. Bilans et défis. Département fédéral de l'économie DFE. OFAG, Berne 2012.

³¹ Office fédéral de l'agriculture OFAG (2014): Rapport agricole.

³² UNEP (United Nations Environment Programme) (2014): Assessing Global Land Use: Balancing Consumption with Sustainable Supply. A Report of the Working Group on Land and Soils of the International Resource Panel. Bringezu, S., Schutz, H., Pengue, W., O'Brien, M., Garcia, F., Sims, R., Howarth, R., Kauppi, L., Swilling, M., Herrick, J.

³³ Office fédéral de l'environnement OFEV (2015): Paysage: En bref.
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/paysage/en-bref.html>. Consulté le 21 septembre 2017.

aux maisons de deux logements. Environ 18% (5677 ha) ont été perdus au profit des aires de bâtiments agricoles. Quant aux surfaces de transport, elles ont consommé moins d'un sixième (8620 ha) des surfaces agricoles qui ont disparu pendant la période sous revue³⁴.

La Suisse possède de très bonnes terres et la disponibilité de l'eau y est grande en comparaison internationale. Il est donc très important d'y protéger les sols, y compris dans une perspective internationale³⁵.

3.3 Initiatives en lien avec le plan sectoriel SDA et la protection des surfaces agricoles

La consommation croissante des terres agricoles et la pression de plus en plus forte sur les SDA sont un sujet de préoccupation croissante sur le plan politique et dans la population. En attestent les révisions de la LAT, l'initiative populaire pour la sécurité alimentaire (le contre-projet a été accepté le 24 septembre 2017), les initiatives cantonales pour la protection des terres agricoles (Zurich en 2012, Berne en 2014, Thurgovie en 2015, Lucerne en 2017) et l'initiative populaire « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti (initiative contre le mitage) » (que le Conseil fédéral a recommandé de rejeter le 25 janvier 2017).

3.4 Stratégie sol et centre national de compétences pédologiques

Le plan d'action de la Stratégie Biodiversité et la Stratégie pour le développement durable incluent tous deux une stratégie sol (encore en préparation). Il y est prévu de lier la protection quantitative (superficie) à la protection qualitative du sol et de mettre l'accent sur la préservation des fonctions du sol, autrement dit sur son potentiel ou ses capacités. Des cartes des fonctions du sol, comme celles qui sont utilisées en Allemagne et dans quelques Länder autrichiens dans l'aménagement du territoire, forment une bonne base de décision pour les questions d'aménagement, car elles permettent de tenir compte non seulement de la quantité, mais aussi de la qualité des sols³⁶.

Les données de base d'une cartographie des sols constituent une condition préalable pour les méthodes d'évaluation des fonctions du sol. Par conséquent, la stratégie sol devra contenir des domaines d'action et des orientations indiquant comment mener une cartographie des sols couvrant tout le territoire suisse. Elle devrait aussi inclure des mesures pour une gestion durable et intégrale du sol³⁷. La motion Müller-Altermatt (12.4230) a chargé le Con-

³⁴ Office fédéral de la statistique OFS (2013): Statistique suisse de la superficie. L'utilisation du sol en Suisse. Résultats de la statistique de la superficie. Office fédéral de la statistique OFS, Neuchâtel.
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/espace-environnement/utilisation-couverture-sol.assetdetail.348990.html>, Consulté le 10 janvier 2018.

³⁵ Voir par exemple: FAO, ITPS (2015): Status of the World's Soil Resources (SWR) – Main Report. Food and Agriculture Organization of the United Nations and Intergovernmental Technical Panel on Soils, Rome, Italie. 608 pp./ Omuto, C., Nachtergaele, F., Vargas Rojas, R. (2012): State of the Art Report on Global and Regional Soil Information: Where are we? Where to go? Global Soil Partnership technical report. Rome: FAO, 66 pp./ Latham, J., Cumani, R., Rosati, I., Bloise, M. (2014): Global Land Cover SHARE (GLC-SHARE). Database Beta-Release Version 1.0.

³⁶ Greiner, L., Keller, A. (2015): Indexpunkte gegen den Landverbrauch. TEC21 Schweizerische Bauwirtschaft (41): 24-26.

³⁷ Office fédéral de l'environnement OFEV (2016): Objectifs et orientations pour une gestion durable du sol.

seil fédéral d'instituer un Centre national de compétences pédologiques, c'est-à-dire de créer les bases à l'établissement d'un organe central indépendant de gestion et de coordination des informations pédologiques. Ce centre serait chargé de la gestion des informations du sol sur les plans quantitatif et qualitatif, de la définition des normes contraignantes de cartographie des sols et d'interprétation des données pédologiques, ainsi que de leur actualisation. Dans son développement, l'auteur de la motion argue qu'un centre national de compétences pédologiques permettra de gagner en efficacité, car il pourra apporter une réponse unique à des questions auxquelles 26 services cantonaux différents répondent actuellement. De plus, le centre pourra décharger divers services fédéraux de leurs tâches de compte rendu et/ou d'information et, partant, contribuer à un gain d'efficacité et de compétences (p.ex. contributions au rapport agricole, rapports dans le domaine de l'aménagement du territoire, etc.). Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion (pour des raisons de coûts). Les deux Chambres l'ont néanmoins adoptée. Sa mise en œuvre est en cours d'élaboration.

3.5 Programme national de recherche 68 « Utilisation durable de la ressource sol » (PNR 68)

Le PNR 68 a pour but d'améliorer les connaissances sur la qualité des sols, de développer des instruments pour les évaluer et d'élaborer des stratégies pour assurer leur utilisation durable. Les projets menés dans le cadre du programme de recherche vont de la lutte biologique contre les parasites au système alimentaire en Afrique, en passant par les indicateurs pédologiques pour un aménagement durable du territoire. Cinq synthèses thématiques permettront d'inscrire les résultats obtenus dans un contexte plus large selon une présentation destinée à différents groupes cibles, ainsi que de développer des instruments, des concepts et des stratégies spécifiques pour la pratique et l'administration. Les résultats seront dévoilés au printemps 2018.

Les synthèses thématiques (ST) suivantes en particulier présentent un intérêt pour le plan sectoriel SDA: « Ressource sol et développement territorial » (ST3), « Informations du sol, méthodes et instruments » (ST4), « Vers une politique durable des sols » (ST5) et « Sol et production alimentaire » (ST1). La ST3 met en relation le développement territorial et la protection quantitative et qualitative du sol et montre combien il est important que le sol soit considéré comme une ressource naturelle dans le contexte d'un développement durable du territoire. La ST4 expose quelles informations et quels instruments pédologiques seront nécessaires à l'avenir et comment combler les lacunes existant en matière de données. Elle veut aussi démontrer l'utilité de ces informations pour la société. La ST5 est axée sur les aspects politiques de l'utilisation des sols. Elle présente divers instruments et mesures envisageables pour une politique durable des sols et émet des recommandations. Quant à la ST1, elle propose des conditions-cadre pour mieux exploiter, mais aussi ménager, la ressource sol pour la production alimentaire.

3.6 Contexte de la politique agricole et instruments

Les terres agricoles sont indispensables à la production agricole et aux prestations d'intérêt général que l'agriculture est tenue de fournir en vertu de l'article 104, Cst. La préservation des terres agricoles compte par conséquent au nombre des objectifs de la politique agricole³⁸. Le nouvel article constitutionnel 104a sur la sécurité alimentaire a renforcé ce mandat fondamental de la politique agricole.

Par le biais de ses instruments, soit les paiements directs et les contributions aux améliorations structurelles, la politique agricole influence, directement ou indirectement, la consommation du sol et la disparition des surfaces agricoles. Le développement du système des paiements directs dans le cadre de la politique agricole 2014 – 2017 avait notamment pour objectif de mieux protéger les surfaces agricoles. Le principe selon lequel aucun paiement direct n'est versé pour les surfaces nouvellement mises en zone à bâtir a été inscrit à cette fin dans la loi sur l'agriculture³⁹. Au nombre des instruments destinés aux améliorations structurelles, il convient de mentionner les améliorations foncières intégrales. Elles poursuivent un double objectif: améliorer le régime de propriété et les conditions d'exploitation, d'une part, et créer des surfaces pour la réalisation de projets d'infrastructure et de mesures écologiques, d'autre part. Grâce aux remembrements ciblés qu'il permet de réaliser, l'instrument des améliorations foncières intégrales contribue à ménager et à protéger les surfaces agricoles⁴⁰.

Quel que soit le développement à moyen terme de la politique agricole, des mesures devront être prises pour contrecarrer la diminution constante des terres agricoles. Il faudra s'attacher à protéger non seulement les surfaces agricoles, mais aussi la qualité des sols. Les Objectifs environnementaux pour l'agriculture (OAE) n'ont pas encore pu être atteints à ce jour⁴¹.

³⁸ Office fédéral de l'agriculture OFAG (2012): Protection des terres agricoles. Bilans et défis. Département fédéral de l'économie DFE. OFAG, Berne, 2012.

³⁹ Conseil fédéral (2012): Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017 du 1^{er} février 2012.

⁴⁰ Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) (2015): Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes. Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 11. Juni 2015 (l'annexe au rapport n'est disponible qu'en allemand).

⁴¹ Conseil fédéral (2017): Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole. 1^{er} novembre 2017.

4 Analyse forces-faiblesses-chances-risques du plan sectoriel SDA

Le tableau ci-après présente les forces, les faiblesses, les chances et les risques (analyse SWOT) de l'actuel plan sectoriel SDA mis en évidence par le groupe d'experts au cours de ses travaux.

Forces • Le plan sectoriel favorise la prise de conscience sur la valeur des terres agricoles et la sécurité de l'approvisionnement (en denrées alimentaires). • Grâce à la participation de tous les cantons à la surface minimale d'assolement, le PS SDA est bien ancré dans le système politique fédéral. • Le PS SDA est un instrument efficace en comparaison internationale. • La surface minimale d'assolement a pu être maintenue jusqu'ici. • Le PS SDA aide à séparer les territoires constructibles des territoires non constructibles. • Les SDA sont garanties dans le cadre de la planification directoriale. • Le terme SDA est ancré et reconnu en Suisse (quoique interprété différemment).	Faiblesses • Les bases servant au relevé des SDA dans les cantons ne sont pas uniformes (méthodes de relevé différentes, bases non comparables). • La mise en œuvre du PS SDA n'est pas uniforme entre les cantons. • Les conditions pédologiques varient sensiblement d'un canton à l'autre. • La haute surveillance exercée par la Confédération sur l'exécution du PS SDA ne va pas assez loin. • La surface minimale d'assolement et les contingents cantonaux ne sont inscrits qu'au niveau de l'ordonnance. • Il n'existe aucun monitoring suffisant sur l'évolution des inventaires cantonaux et la marge de manœuvre cantonale (solde SDA). • La pesée des intérêts en cas de consommation de surfaces est actuellement très souvent défavorable aux terres agricoles et aux SDA.
Chances • Le thème de la protection des terres agricoles suscite un intérêt grandissant dans la population (différentes initiatives). • Le thème de la protection des terres agricoles et des SDA fait l'objet d'un intérêt marqué sur le plan politique. • L'importance du paysage pour l'attrait des cantons – comme lieux de vie, lieux de travail et destinations touristiques – est en hausse. • L'accroissement de la population mondiale et le changement climatique confirment le besoin d'un taux minimal d'autosuffisance alimentaire. • L'importance de la qualité des sols dans l'aménagement du territoire augmente. • De nouvelles SDA, jusqu'ici non détectées, peuvent encore être prises en compte. • Mise en œuvre cohérente de la LAT 1.	Risques • L'utilisation du sol par des projets d'infrastructure et d'urbanisation accroît la pression sur les SDA. • L'acceptation sociale et politique de la sécurité alimentaire en cas de pénurie grave comme justification principale du plan sectoriel. • La qualité des SDA existantes est en partie moins bonne qu'espéré. • Les cantons avec une faible marge de manœuvre qualifient de SDA des surfaces douteuses ou insuffisantes. • Différents cantons ne garantissent pas le contingent minimal qui leur est attribué dans le plan sectoriel SDA. • Une meilleure protection des SDA renforce la pression sur les autres terres agricoles.

L'analyse SWOT a servi à sélectionner les thèmes pour lesquels le groupe d'experts formule des recommandations dans le chapitre 5.

5 Recommandations du groupe d'experts

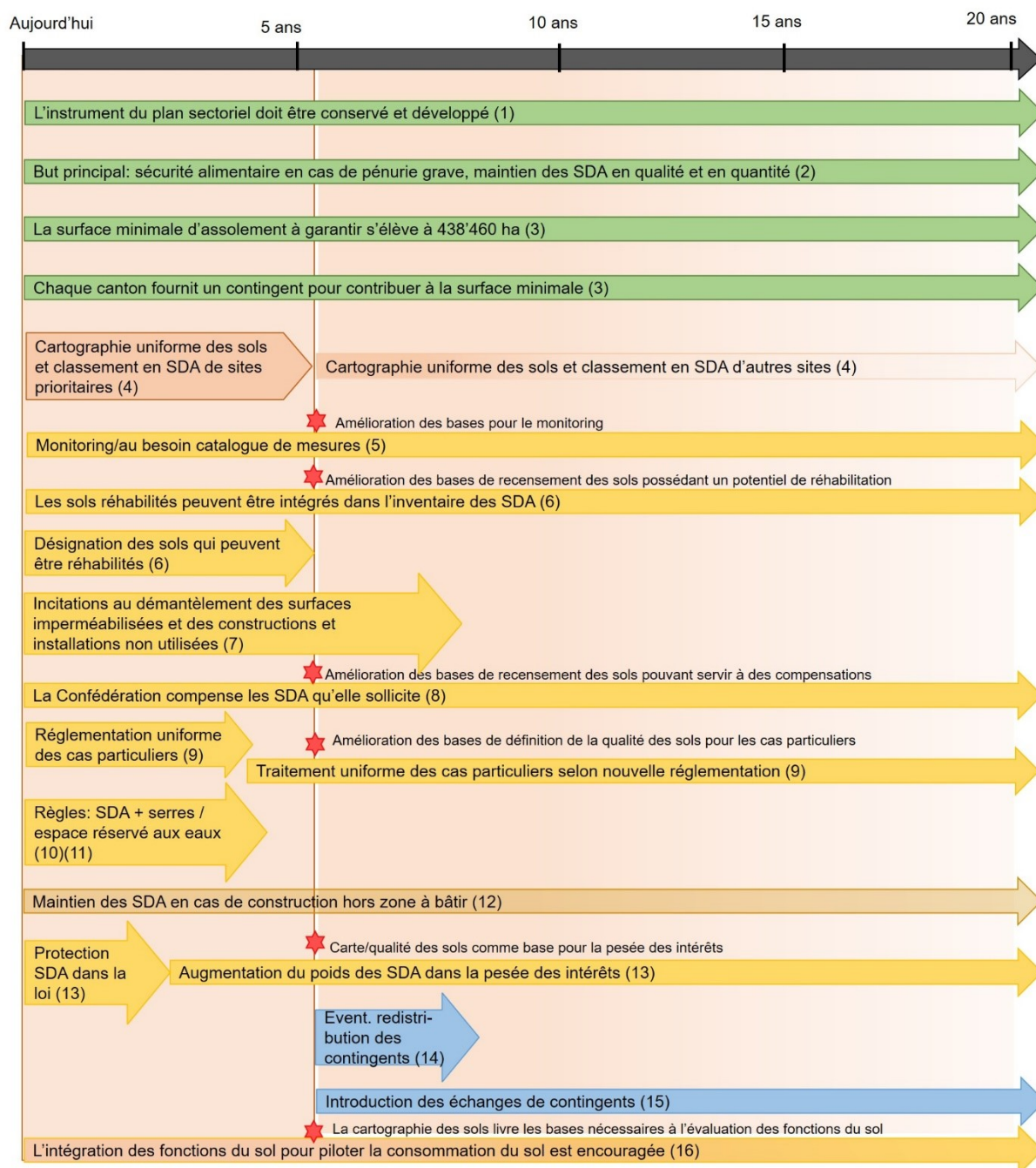
5.1 Remarque préliminaire

Les recommandations résultent des discussions menées dans le groupe d'experts, des prises de position écrites de celui-ci et des conclusions des études scientifiques. Compte tenu de la taille et de la composition du groupe d'experts, il n'a pas été exigé que chaque recommandation recueille le soutien unanime des experts. Les recommandations sont commentées plutôt quant à leur degré d'acceptation. Il est arrivé que des recommandations soient rejetées à nouveau à la suite de discussions du groupe d'experts. Les contenus de ces recommandations-là ont été déplacés dans la partie explicative du texte.

5.2 Vue d'ensemble des recommandations

Le tableau page suivante fournit une vue d'ensemble des recommandations du groupe d'experts qui sont présentées dans le présent chapitre. Il reflète les opinions majoritaires, mais ne rend pas compte des divergences.

La barre verticale orange sur la page de gauche en arrière-plan de toutes les recommandations montre la première étape de la cartographie des sols, qui consiste à cartographier des espaces prioritaires. Les résultats de cette étape ont diverses conséquences pour les autres recommandations (étoiles rouges) et fournissent les bases nécessaires aux premières décisions pour la mise en œuvre des recommandations 14 et 15 et à la deuxième étape des travaux de cartographie. Cette deuxième étape correspond à la barre verticale orange-blanc de la page de gauche en arrière-plan de toutes les recommandations: la couleur de la barre s'estompe, car les travaux de cartographie touchent à leur fin et la carte des sols ne nécessite plus que des actualisations. Les flèches vertes représentent des recommandations sur des principes fondamentaux, comme les objectifs ou la surface minimale, tandis que les flèches jaunes se réfèrent à des recommandations qui concernent la mise en œuvre du plan sectoriel.



Légendes

- Principes
- Constitution de la base de données
- Exécution/mise en œuvre
- Mesure d'accompagnement
- Mise en œuvre possible à partir de la base de données
- ★ Conditions modifiées résultant de la base de données
- (X) Numéro de la recommandation dans le rapport

Fig. 2: Vue d'ensemble des recommandations du groupe d'experts et leur calendrier

5.3 Le plan sectoriel comme instrument de maintien des SDA

Introduction

Une étude de l'Institut WSL⁴² a révélé que la Suisse n'est pas le seul pays d'Europe à être confronté au mitage du territoire et à la disparition des terres agricoles. De nombreux pays européens rencontrent des problèmes similaires. Les instruments de protection des terres agricoles diffèrent cependant beaucoup les uns des autres. Dans l'ensemble, la Suisse dispose de bonnes conditions-cadres pour assurer une protection efficace de ses surfaces agricoles. En comparaison européenne, le plan sectoriel SDA occupe une place à part. Aucun des pays européens examinés (Allemagne, Autriche, France⁴³) n'a de stratégie nationale dont le but est d'assurer un approvisionnement suffisant de la population en denrées alimentaires en cas de pénurie grave. Cette situation est due notamment aux systèmes nationaux de planification et à la répartition des compétences entre les niveaux de l'État. La définition d'un contingent minimal est aussi unique en son genre. D'un côté, les cantons sont tenus de s'occuper des thèmes du développement de l'urbanisation et de la protection des terres agricoles. De l'autre, les prescriptions fédérales garantissent que la protection des terres agricoles dans les cantons repose sur des instruments uniformes et que cette protection s'intègre dans une perspective d'ensemble. Lors de la mise en œuvre des prescriptions fédérales, les cantons peuvent tenir compte de leurs particularités et apporter des réponses adaptées à celles-ci.

Le plan sectoriel est cependant de plus en plus sous le feu de la critique. Ses détracteurs le jugent dépassé et, qui plus est, basé sur un Plan alimentaire remontant à 1990. Or, depuis, argumentent-ils, la population suisse a augmenté, la productivité agricole s'est modifiée, le mitage du territoire et la disparition des terres agricoles ont pris de l'ampleur et la croissance économique s'est poursuivie.

Sur la base de cet état des lieux, le groupe d'experts était chargé de discuter des variantes possibles au plan sectoriel actuel. Il lui incombait aussi d'examiner l'opportunité de changer complètement de système. Les cinq variantes ci-après ont servi de point de départ aux discussions. Elles révèlent l'existence d'un vaste champ de possibilités de développement ou de remplacement du plan sectoriel.

⁴² Tobias, S., Leuthard, J., Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) (2016): Instrumente zum Schutz des Kulturlandes: Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen.

⁴³ La protection des terres agricoles est jugée très urgente en Allemagne et en Autriche. En France, les surfaces agricoles sont beaucoup plus grandes qu'en Suisse, tant en comparaison relative qu'en comparaison absolue.

0
Statu quo
Plan sectoriel SDA actuel

1 Statu quo +	2 Meilleurs sols agricoles	3 Protection des terres agricoles	4 Points d'indice du sol	5 Ancrage légal sans PS SDA
PS SDA avec des adaptations	Abolition des contingents, maintien de la protection des meilleurs sols	Elargissement des objectifs et de la limite du système	Gestion de l'utilisation du sol par un système de points (qualité x surface)	Abolition du PS SDA, législation complétée par des dispositions supplémentaires

Fig. 3: Vue d'ensemble des variantes discutées par le groupe d'experts pour le développement du plan sectoriel SDA.

1: Dans la variante « **Statu quo +** », le plan sectoriel actuel serait maintenu, moyennant toutefois des ajustements dans différents domaines et des adaptations aux conditions actuelles. Elle devrait avoir pour but non seulement de renforcer le plan sectoriel, mais aussi d'offrir une plus grande souplesse aux cantons qui enregistrent une forte croissance de leur économie et de leur population. La sécurité alimentaire en cas de pénurie grave resterait le but principal du plan sectoriel. Les principes d'une surface minimale d'assolement et de contingents cantonaux seraient également maintenus.

2: Dans la variante « **Meilleurs sols agricoles** », le plan sectoriel se limiterait à la préservation dans toute la Suisse des sols agricoles les mieux adaptés à l'agriculture (classes NEK 1-5). Entre 60% et 80% des SDA actuelles seraient conservées telles quelles, mais les contingents cantonaux tomberaient. Les cantons n'ayant aucun sol classé de 1 à 5 ne seraient plus tenus de maintenir leurs SDA actuelles.

3: La variante « **Protection des terres agricoles** » a pour principale caractéristique d'élargir le but du plan sectoriel pour y inclure la préservation de la multifonctionnalité des terres agricoles. Elle concernerait une surface de 1,5 million ha environ. À la différence des variantes 1 et 2, la fonction productive ne serait plus la seule mise en avant. Cette variante s'intéresserait aux autres fonctions du sol, comme son rôle dans la régulation des cycles nutritif et hydrologique ou sa contribution à la biodiversité. Un système prévoyant différents niveaux de protection selon les qualités ou les fonctions du sol serait envisageable.

4: La variante « **Points d'indice du sol** » représenterait un changement complet de système. Elle consisterait non plus à maintenir des surfaces définies, mais à gérer l'utilisation du sol par un système de points. Le but de cette variante serait de protéger les meilleures terres le plus longtemps possible. La qualité du sol serait définie et évaluée d'après les fonctions du sol: les bons sols se verraient attribuer plus de points par unité de surface que les sols moins bons. La consommation maximale de points par an devrait être définie. Ce système limiterait d'une part la consommation annuelle de sol et, d'autre part, orienterait le développement des constructions vers les sols de moins bonne qualité (ces surfaces coûtant moins de points).

5: Dans la variante « **Ancrage légal sans PS SDA** », le plan sectoriel serait aboli. En lieu et place, il faudrait mieux ancrer la protection des SDA/terres agricoles dans diverses lois. Une pesée des intérêts devrait être entreprise lors de chaque sollicitation de terres agricoles.

Recommandation du groupe d'experts

Le groupe d'experts estime qu'il serait trop risqué de remplacer à court terme le plan sectoriel par un nouvel instrument ou d'abolir le plan sectoriel, car la préservation des SDA est beaucoup trop urgente. La variante « Ancrage légal sans PS SDA » n'est donc pas une option. Jugée trop rigide, la variante « Meilleurs sols agricoles » limiterait beaucoup trop la marge de manœuvre des cantons et n'irait assurément pas dans le sens d'un assouplissement du plan sectoriel. La variante « Protection des terres agricoles » est considérée comme plutôt risquée, car beaucoup trop floue, ce qui tend à affaiblir la protection des SDA. Une partie du groupe d'experts considère que la variante « Points d'indice du sol » représente l'instrument de mise en œuvre de la variante « Statu quo+ », car elle relève les fonctions du sol là où des pesées d'intérêt l'exigent, ou alors là où la pression sur le sol est marquée. Une autre partie du groupe d'experts voit dans la variante « Statu quo+ » une sorte de variante transitoire jusqu'à la constitution d'une base de données pour la variante « Points d'indice du sol ».

Dans l'ensemble, les discussions sur les variantes ont montré que l'actuel plan sectoriel SDA présente certes des lacunes et des défauts dans toutes sortes de domaines, mais qu'il n'en reste pas moins un instrument éprouvé qui ne doit pas être aboli. Il est cependant indispensable de continuer à développer le plan sectoriel à court, à moyen et à long terme à l'aide de différentes mesures. Un constat que confirment aussi plusieurs études et enquêtes menées durant les dix dernières années⁴⁴. Le groupe d'experts s'est donc prononcé pour la variante « Statu quo+ », même si à long terme l'application de points d'indice du sol pourrait apporter une amélioration du plan sectoriel dans les régions soumises à une forte pression urbanistique.

Si le plan sectoriel est bien ancré auprès des autorités, le groupe d'experts constate que le thème des SDA est peu connu de la politique et de la population. Cette présence timide est due en partie au terme lui-même, peu courant au quotidien, et à l'intérêt seulement récent manifesté par la politique et la population pour ce thème. Le groupe d'experts est toutefois d'avis que le terme « surfaces d'assolement » devrait être conservé, car les personnes chargées de l'exécution le connaissent bien. Un nouveau terme sèmerait la confusion et il faudrait des années pour créer une nouvelle référence commune. Les cantons et les offices fédéraux devraient toutefois sensibiliser la politique et la population à ce thème, par exemple en mentionnant plus souvent les SDA dans le contexte politique exposé en introduction.

⁴⁴ Messer, A.M., Bonriposi, M., Chenal, J., Hasler, S., Niederoest, R. (2016): Gérer les meilleures terres agricoles en Suisse. Pratiques cantonales et perspectives d'évolution (rapport final). Lausanne: CEAT [112 p.]/ Tobias, S., Leuthard, J., Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) (2016): Instrumente zum Schutz des Kulturlandes: Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen. / Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) (2015): Maintien de la superficie des terres cultivables. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015./ Office fédéral du développement territorial ARE (2003): Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) – Expériences des cantons, attentes envers la Confédération./ Lüscher, C. (2001): Meilleure gestion du plan sectoriel SDA. Bases et recommandations, (ARE).

Recommandation 1

Le plan sectoriel SDA est un instrument efficace pour préserver et garantir les terres agricoles les plus précieuses de Suisse. Il doit être conservé et développé. Ses buts doivent être mieux ancrés dans la politique et la société.

5.4 Buts du plan sectoriel

Introduction

Des voix demandent parfois si le principe de la « sécurité alimentaire en temps de crise » est encore un objectif d'actualité à l'ère de la globalisation et de la libéralisation, et donc s'il justifie le plan sectoriel SDA, ou si les raisons qui le motivent ne devraient pas être adaptées.

Conformément à l'article 102, Cst., la Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité en cas de crise. Pour cela, elle prend des mesures préventives. Il en découle que le maintien des SDA pour pouvoir faire face à une grave pénurie est une mesure préventive dans la stratégie visant à assurer l'approvisionnement économique du pays⁴⁵. Depuis juin 2017, l'article 30, LAP dispose de surcroît que la Confédération doit veiller à maintenir en particulier les SDA afin d'assurer une base d'approvisionnement suffisante en denrées alimentaires en cas de pénurie grave.

Dans l'ensemble, 95% de tous les aliments sont produits directement ou indirectement sur le sol⁴⁶. Selon l'analyse des risques auxquels est exposé l'approvisionnement économique du pays⁴⁷, les développements internationaux relatifs à l'approvisionnement en denrées alimentaires et en matières premières agricoles sont marqués, depuis des années, d'une part par une demande accrue en aliments de base et en aliments carnés et, de l'autre, par une offre mondiale limitée qui ne peut être augmentée que lentement et de manière limitée en raison des contraintes environnementales et de ressources naturelles qui ne sont pas infinies. Dans le même temps, avec l'encouragement des solutions alternatives pour remplacer les énergies fossiles, la production mondiale de biocarburants augmente et concurrence de plus en plus la production de denrées alimentaires. En outre, les événements météorologiques extrêmes (p.ex. sécheresses, crues, tempêtes) accentuent les risques de perte de récoltes. Si la part de la Suisse aux importations agricoles mondiales (en volume) n'est que de 1% environ, la part d'aliments que la Suisse importe par habitant est l'une des plus élevées au monde. Cela tient principalement à la faible proportion de surfaces cultivables par habitant. Outre les produits finis, divers aliments de base (p.ex. riz ou blé dur) et les fourrages riches en protéines (dont le tourteau de soja) sont presque exclusivement issus de l'importation. En d'autres termes, la Suisse dépend aussi fortement de l'état des sols et donc du potentiel de production alimentaire des pays d'où elle importe ses produits.

L'analyse de risques est corroborée par les chiffres et les constats suivants. Selon la statistique de l'Union suisse des paysans (USP), le taux brut d'auto-approvisionnement en den-

⁴⁵ Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE (2014): Orientation stratégique de l'approvisionnement économique du pays (Numéro spécial du bulletin INFO AEP).

⁴⁶ FAO (2015): Des sols sains sont le fondement d'une production alimentaire saine. <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/fr/c/277685/>, consultation le 10 janvier 2018.

⁴⁷ Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE (2014): Rapport sur les risques auxquels est exposé l'approvisionnement du pays, 6 décembre 2013.

rées alimentaires (calculé sur la base des calories produites) s'établit à près de 60%. Le taux net d'auto-provisionnement, que l'on obtient en déduisant la part de la production carnée indigène obtenue avec du fourrage importé, dépasse tout juste 50%. Pour les aliments d'origine animale, les taux d'auto-provisionnement sont de 100% (taux brut) et 75% (taux net), contre respectivement 40% à 45% pour les aliments d'origine végétale. La production végétale est en outre soumise plus fortement aux aléas climatiques.

L'analyse du potentiel de l'OFAE⁴⁸ montre qu'avec une adaptation du régime alimentaire, les surfaces d'assolement actuelles seraient suffisantes pour garantir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires en cas de crise (pour les détails, cf. chap 5.5).

L'obligation de la Confédération de garantir la sécurité alimentaire de la population en temps de crise et l'analyse de risques soulignent que les SDA constituent une base indispensable pour assurer la production de denrées alimentaires en Suisse. D'autres éléments, à côté des SDA, ont une importance centrale pour la sécurité de l'approvisionnement en denrées alimentaires. Il s'agit des autres surfaces agricoles utiles ainsi que des importations, des infrastructures, des connaissances agronomiques, des accords de libre-échange, etc. Les SDA remplissent d'autres fonctions importantes en parallèle. Elles contribuent ainsi à réguler les cycles nutritif et hydrologique, tiennent lieu d'espaces de vie pour les plantes et les animaux, aident à maintenir des surfaces libres et servent à sauvegarder la biodiversité. Un autre argument en faveur du maintien des surfaces d'assolement, et dont l'importance a sensiblement augmenté depuis l'introduction du plan sectoriel SDA, est celui du développement durable, d'ailleurs ancré dans la Constitution fédérale (art. 73 Cst.). Selon les préceptes du développement durable, le sol fertile est une ressource non renouvelable limitée, qu'il convient de préserver pour les générations futures. La marge de manœuvre des générations futures ne doit pas être réduite démesurément par des intérêts à court terme. La Stratégie pour le développement durable de 2016 à 2019⁴⁹ formule des objectifs pour les sols et les terres agricoles.

Recommandation du groupe d'experts

La question de savoir si la sécurité de l'approvisionnement en denrées alimentaires en cas de pénurie grave doit rester le but principal du plan sectoriel SDA a été vivement discutée à plusieurs reprises dans le groupe d'experts. Au début de ses travaux, le groupe d'experts se montrait plutôt critique envers ce but principal, et était favorable à son élargissement pour inclure par exemple les autres fonctions des SDA ou la prise en compte de l'alimentation en « temps normal ». Durant les discussions qui ont suivi, le groupe d'experts a cependant préféré s'en tenir au but principal actuel. D'une part, parce que ce but est clair et compréhensible et, d'autre part, parce qu'il relève aussi de la responsabilité de la Suisse, pour des raisons éthiques, de contribuer à assurer la sécurité alimentaire mondiale et de ne pas augmenter sans cesse sa dépendance aux importations. Les pays d'où la Suisse importe ses aliments disposent parfois aussi de surfaces agricoles restreintes ou ont des difficultés à assurer la sécurité alimentaire au quotidien. Le groupe d'experts a également souligné que la Suisse dispose de très bonnes terres et que la disponibilité de l'eau y est grande en com-

⁴⁸ Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE (2017): Potentiel alimentaire des surfaces agricoles cultivées. Analyse d'optimisation de la production alimentaire indigène suisse en cas de pénurie grave.

⁴⁹ Conseil fédéral suisse (2016): Stratégie pour le développement durable 2016–2019, 27 janvier 2016.

paraison internationale. L'Union suisse des arts et métiers (usam) et economiesuisse en particulier ont insisté pour que le seul but pris en compte soit celui de la sécurité alimentaire.

La majorité du groupe d'experts tient cependant à souligner ici que le maintien des SDA sert d'autres objectifs tout aussi essentiels que la sécurité alimentaire. Le maintien des SDA contribue notamment à préserver les surfaces, à sauvegarder la biodiversité et à réguler divers cycles métaboliques.

Le groupe d'experts a souligné à plusieurs reprises la nécessité de maintenir les SDA dans leurs dimensions non seulement quantitative, mais aussi qualitative. Il a également rappelé qu'il était urgent d'accorder une plus grande valeur à la qualité que jusqu'à présent.

Recommandation 2

La garantie de la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires en cas de grave pénurie reste l'objectif principal du plan sectoriel SDA. Les SDA doivent par conséquent être maintenues et protégées dans leurs dimensions quantitative et qualitative⁵⁰.

5.5 Surface minimale d'assolement et contingents cantonaux

Introduction

En collaboration avec Agroscope et des experts, l'OFAE a analysé le potentiel alimentaire actuel des surfaces agricoles en Suisse. L'analyse montre la contribution que la production indigène suisse pourrait apporter, par une exploitation optimale des surfaces cultivables encore disponibles, à la garantie de l'approvisionnement de la Suisse en denrées alimentaires si les produits agricoles importés venaient à manquer. Le Plan alimentaire 90 (PA90) avait indiqué le nombre d'hectares de SDA nécessaires pour assurer l'approvisionnement de la population en temps de crise. Cette approche inversée montre notamment la rareté des surfaces agricoles productives. La nouvelle analyse a révélé que pour une population de 8 millions d'habitants environ et l'actuelle surface minimale d'assolement, dont la qualité admise est celle prévue dans l'aide à la mise en œuvre 2006 de l'ARE, l'offre énergétique produite serait de 2300 kcal par personne et par jour. La quantité énergétique s'établit donc au niveau des 2300 kcal fixées comme valeur minimale requise dans le PA90 et correspond à 78% de l'apport énergétique moyen actuel de 3015 kcal par personne et par jour. Inversement, ce constat signifie qu'il faut absolument maintenir la surface minimale actuelle et la qualité prévue dans l'aide à la mise en œuvre 2006 pour pouvoir fournir l'apport énergétique nécessaire en cas de crise. De plus, quatre autres hypothèses doivent être prises en compte: 1) Le panier-type ne correspond plus aux habitudes de consommation d'aujourd'hui (plus d'hydrates de carbone et moins de viande, légumes, fruits et graisses végétales). 2) D'un point de vue diététique, une telle optimisation suffit par exemple encore tout juste à apporter les protéines nécessaires (de production végétale). 3) Le calcul représente le meilleur résultat que l'on peut atteindre quand toutes les conditions sont absolument optimales. La modélisation admet en particulier que tous les facteurs de production restent disponibles, comme la ressource sol en particulier, mais aussi l'eau, les semences, les engrais, les fourrages, les pro-

⁵⁰ Le thème de la qualité des SDA sera examiné en détail au chapitre 5.6.

duits phytosanitaires, le savoir-faire, la main-d'œuvre et les machines. 4) Enfin, en cas de pénurie grave, la durée d'une reconversion est d'au moins une période de végétation⁵¹.

Pour ses calculs, l'OFAE a supposé que la population était stable, car les années passées ont montré que si les intrants sont disponibles, la hausse des rendements peut suivre la croissance démographique⁵². L'OFS s'attend toutefois à ce que la population compte 10,2 millions d'habitants d'ici à 2045⁵³, et diverses études relèvent que le taux de croissance de la productivité agricole stagne en Europe⁵⁴.

Les résultats confirment que la surface minimale d'assolement actuelle ne doit en aucun cas être réduite si l'on veut garantir la sécurité alimentaire de la Suisse en cas de pénurie grave.

À partir des données de la Statistique suisse de la superficie, des plans directeurs approuvés et de la Statistique des zones à bâtir de 2012, l'Institut WSL a procédé à des modélisations visant à évaluer la consommation future de SDA résultant de mises en zone à bâtir. Sur la base de ses modélisations, l'Institut WSL parvient à la conclusion que la Suisse pourrait perdre durant les 25 prochaines années 3685 ha de SDA passées en zone à bâtir. Près de la moitié des cantons tomberait au-dessous de leur contingent. Il convient de souligner que ces prévisions reposent sur des modélisations et qu'elles ne coïncident pas forcément dans chaque cas individuel avec les planifications effectives des cantons. Les résultats calculés ne sont que des estimations pour le futur établies à partir de scénarios. Ils mettent cependant clairement en évidence qu'il faut absolument appliquer le principe du développement de l'urbanisation vers l'intérieur dans la planification de l'urbanisation et contrôler strictement la construction hors de la zone à bâtir pour maintenir les SDA à leur niveau actuel.

Ces résultats confirment à leur tour que les SDA resteront soumises à une forte pression et qu'une surface minimale à garantir est nécessaire pour assurer leur maintien.

Recommandation du groupe d'experts

Le groupe d'experts a pris acte et discuté des résultats de l'analyse de potentiel de l'OFAE. Une majorité est d'accord pour maintenir au moins la surface actuelle de 438 460 ha SDA, compte tenu notamment de la croissance démographique escomptée et de la stagnation, annoncée dans diverses études, des gains de productivité dans l'agriculture.

La répartition actuelle des contingents entre les cantons a également été discutée dans le groupe d'experts. Durant les discussions sur la variante «Meilleurs sols agricoles», exposée dans le chapitre 5.3, le groupe d'experts avait envisagé de conserver seulement les meilleures terres agricoles (NEK 1-5) à l'échelle du pays, et non les meilleures terres agricoles par canton. De plus, quelques membres du groupe d'experts sont d'avis que le niveau des

⁵¹ Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE (2017): Potentiel alimentaire des surfaces agricoles cultivées. Analyse d'optimisation de la production alimentaire indigène suisse en cas de pénurie grave.

⁵² Ibid.

⁵³ Office fédéral de la statistique OFS (2015): Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015 – 2045. Neuchâtel, 2015.

⁵⁴ Schuffenhauer, A., Maier, M., Goldhofer, H., Sutor, P (2012): Auswirkungen internationaler Märkte auf die bayerische Land- und Ernährungswirtschaft. Weizen. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft. / Brisson, N., Gate, P., Gouache, D., Charmet, G., Oury, F.X., Huard, F. (2010): Why are wheat yields stagnating in Europe? A comprehensive data analysis for France. Field Crops Res., 119 (2010), pp. 201-212.

contingents devrait être réexaminé, car l'obligation de maintien des SDA limiterait fortement certains cantons dans leur développement économique. Compte tenu du fédéralisme et du principe de solidarité, le groupe d'experts estime que chaque canton devrait continuer à fournir sa part à la surface minimale suisse; le contingent de chaque canton devrait être maintenu; la règle selon laquelle toutes les surfaces qui remplissent les critères de qualité SDA doivent être inventoriées resterait valable; les SDA en zone à bâtir, les SDA en cultures fruitières intensives et d'autres SDA qui dépassent le contingent cantonal et qui font ainsi partie de la marge de manœuvre cantonale ne devraient pas être comptabilisées dans le contingent. Une grande partie du groupe d'experts considère ensuite qu'il n'est pas judicieux actuellement de redistribuer les contingents en raison de l'absence de base de données uniforme entre les cantons. Cette possibilité devrait néanmoins être prise en compte après la cartographie des sols et a donc été intégrée dans la recommandation 14.

Après cette analyse, le groupe d'experts formule la recommandation suivante:

Recommandation 3

La surface minimale d'assolement à garantir en Suisse doit correspondre à la superficie actuelle de 438 460 ha.

Chaque canton doit contribuer à protéger la surface minimale d'assolement à garantir en Suisse en fournissant un contingent (en hectares).

La surface minimale d'assolement à garantir à l'échelle du territoire suisse fait l'unanimité chez les experts. Seule l'USAM estime que la surface minimale ne devrait pas correspondre à une grandeur fixe. Concernant la répartition des contingents entre les cantons, l'USAM, l'économiesuisse et le canton de Genève défendent la thèse que la répartition des quotas devrait aujourd'hui déjà être adaptée aux développements économique, territorial et démographique des cantons et que chaque canton devrait disposer d'une plus grande marge de manœuvre.

Pour que les cantons à forte croissance démographique et économique puissent disposer d'une plus grande flexibilité pour maintenir leurs contingents, le groupe d'experts a discuté à plusieurs reprises de l'introduction d'un système d'échange de SDA entre les cantons. La recommandation à ce sujet et les discussions qui l'ont précédée sont résumées dans le chapitre 5.9.2.

Toujours en vue d'un assouplissement du système, le groupe d'experts a aussi envisagé la possibilité de permettre aux cantons de comptabiliser des surfaces SDA situées à l'étranger (cantons frontaliers en particulier) dans leur contingent. Pour diverses raisons, cette option a été clairement rejetée par le groupe d'experts. Comme le but des SDA est d'assurer la sécurité alimentaire en cas de pénurie grave, il se pourrait que dans un tel cas la Suisse soit en conflit avec un pays frontalier, ou que ce pays soit confronté à une situation similaire et que ces surfaces ne soient pas disponibles en temps de crise pour la production alimentaire. Le groupe d'experts juge également que la comptabilisation explicite de ces surfaces n'est pas défendable sur le plan éthique et qu'il est aussi de la responsabilité de la Suisse à l'égard du reste du monde d'assurer sa sécurité alimentaire en temps de crise. Le groupe d'experts est par ailleurs aussi conscient que la Suisse, en tant qu'importateur net de denrées alimentaires, porte atteinte à l'environnement, aux ressources naturelles et à la sécurité alimentaire

des populations locales. Cette réalité a été confirmée et développée dans le rapport publié en réponse au postulat Bertschy (13.4284) du 13 décembre 2013⁵⁵.

5.6 Informations du sol et qualité du sol

Introduction

Les SDA sont désignées sur la base d'informations pédologiques qui sont relevées à l'aide de cartes des sols ainsi que de critères d'exigences de qualité (critères de désignation des SDA) que les SDA doivent remplir.

Depuis le premier relevé des SDA (pour de plus amples informations à ce sujet, voir le chapitre 2.2 « Historique »), les méthodes ont été développées et les critères précisés. Diverses études documentent ces développements⁵⁶. La situation aujourd'hui en matière de cartographie des sols en Suisse n'est pourtant pas encore homogène. Il existe de nombreuses données, mais sous des formes très différentes. On ne dispose d'aucune carte actuelle des sols à l'échelle requise pour tout le territoire suisse à laquelle se référer pour définir/réexaminer les SDA. Des cartes des sols détaillées n'ont été établies jusqu'ici que pour moins d'un tiers de la surface exploitée à des fins agricoles⁵⁷.

Sur la base du rapport⁵⁸ relatif à l'arrêté du Conseil fédéral sur le plan sectoriel de 1992, l'aide à la mise en œuvre 2006 a défini des critères de qualité SDA pour les nouveaux classements en SDA et le traitement des cas particuliers. Ils sont conçus comme une directive visant à encourager une mise en œuvre uniforme. L'aide à la mise en œuvre 2006 n'a pas remis en cause les relevés établis par les cantons en 1992. Les critères décrivent avant tout les sols qui se prêtent à une exploitation agricole (climat, pente, profondeur, surface). Des critères complémentaires décrivant les atteintes possibles au sol (masse volumique apparente, polluants)⁵⁹ sont applicables.

En 2016, sur mandat de l'ARE, les différentes méthodes utilisées jusqu'ici par les cantons pour la détermination des SDA ont été analysées et comparées entre elles. L'étude conclut que la méthode de cartographie (FAL 24) de la Station fédérale de recherches en agroécologie et agriculture de Reckenholz, qui a déjà été développée depuis sa création, associée aux critères de l'aide à la mise en œuvre 2006, est la méthode la plus probante pour dési-

⁵⁵ Conseil fédéral suisse (2016): Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs. Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013.

⁵⁶ Messer, A.M., Bonriposi, M., Chenal, J., Hasler, S., Niederoest, R. (2016): Gérer les meilleures terres agricoles en Suisse; Pratiques cantonales et perspectives d'évolution (rapport final). Lausanne: CEAT [112 p.]/ myx GmbH (2016): Agrarpedologische Analyse der Fruchtfolgeflächen. Im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE)/ Planteam S AG, Boden+Landwirtschaft Vogt (2013): Sachplan Fruchtfolgeflächen: Bericht zum Stand der Umsetzung des Sachplanes. Bern, Oktober 2013. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE).

⁵⁷ Grob, U., Ruef, A., Zihlmann, U., Klauser, L., Keller, A. (2015): Inventarisierung Agroscope Bodendatenarchiv. Institut für Nachhaltigkeitswissenschaften, Agroscope Science.

⁵⁸ Office fédéral de l'aménagement du territoire, Office fédéral de l'agriculture, OFAT/OFAG (1992): Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), Surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Berne.

⁵⁹ Office fédéral du développement territorial ARE (2006): Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA. Aide à la mise en œuvre 2006.

gner les SDA de la façon la plus objective et la plus claire possible. Des exemples pratiques récents montrent qu'elle permet d'atteindre de bons résultats⁶⁰.

Recommandation du groupe d'experts

Le groupe d'experts considère que les bases de données actuelles sur les SDA sont insuffisantes et que l'absence d'approche uniforme pour désigner les SDA est un problème pour le développement du plan sectoriel. Il est nécessaire de préciser la méthode de cartographie et les critères de désignation des SDA pour pouvoir assurer un standard uniforme à l'avenir, que ce soit pour de nouveaux relevés, l'échange de SDA, une éventuelle nouvelle répartition des contingents ou pour des compensations.

Pour une majorité du groupe d'experts, une cartographie des sols couvrant l'ensemble du territoire suisse selon une méthodologie uniforme constituera une grande avancée. Elle apportera une plus-value non seulement au plan sectoriel SDA, mais aussi à de nombreuses autres questions d'aménagement.

Une mise en œuvre uniforme en Suisse passe par une correction des inventaires SDA sur la base d'un recueil de données fiables. Si ce travail de correction est important, c'est aussi parce qu'il est probable qu'une partie des SDA inventoriées ne répondent plus aux exigences de qualité SDA et parce qu'il devrait permettre de trouver des surfaces adéquates qui n'ont pas encore été classées en SDA. Un nouveau relevé exhaustif des SDA n'est pas nécessaire. Au cours des années passées, quelques cantons (p. ex. Zurich, Soleure, Bâle-Campagne, Lucerne) ont établi une cartographie des sols selon le standard actuel et corrigé leurs inventaires, ou ont commencé à le faire. Ce travail doit à présent être étendu à tous les cantons.

De l'avis d'une partie importante du groupe d'experts, le centre national de compétences pédologiques demandé dans la motion Müller-Altermatt permettrait, d'une part, de coordonner les travaux visant à établir une cartographie uniforme des sols et, d'autre part, d'assurer une gestion centralisée des données avec le « Système national d'information pédologique » (NABODAT). Une majorité des experts estime que le relevé des données pédologiques est une tâche commune de la Confédération et des cantons.

Fort de ces réflexions, le groupe d'experts émet la recommandation suivante:

Recommandation 4

Les SDA doivent être désignées sur la base de données pédologiques fiables et selon des critères uniformes. Le relevé des données est une tâche commune de la Confédération et des cantons.

Le groupe d'experts souligne qu'il faut le plus rapidement possible créer les conditions techniques et organisationnelles nécessaires pour une cartographie efficace des sols et établir des critères uniformes de désignation des SDA. Les experts sont tous d'accord pour que le travail de cartographie des sols soit mené sur la base de la méthode FAL 24 la plus récente et en utilisant les moyens techniques les plus modernes. Les critères de l'aide à la mise en œuvre 2006 doivent servir de base pour la suite des travaux. Les différences de sols entre les cantons dues au climat et à la topographie doivent continuer d'être prises en compte.

⁶⁰ myx GmbH (2016): Agrarpédologische Analyse der Fruchtfolgeflächen.

Une cartographie couvrant tout le territoire suisse selon une méthode uniforme est un projet de longue haleine qui requiert des ressources considérables. La question du financement de la cartographie n'a pas été tranchée. Un éventuel cofinancement de la Confédération et des cantons divise le groupe d'experts. Les cantons ainsi que les représentants de l'économie et de l'agriculture arguent que le plan sectoriel SDA est une tâche qui incombe à la Confédération et que le travail de cartographie doit donc être financé entièrement par la Confédération. Ils proposent en outre qu'une partie du produit de la taxe sur la plus-value puisse être affecté au travail de cartographie.

Une majorité du groupe d'experts considère qu'il est urgent de disposer de données fiables et de faire avancer le travail de cartographie. Une minorité, emmenée essentiellement par les représentants de l'économie et des cantons, recommande de renoncer à un travail de cartographie sur l'ensemble du territoire, principalement pour des raisons de coûts.

Les experts sont tous d'accord pour que le travail de cartographie débute d'abord là où le besoin s'en fait particulièrement sentir, c'est-à-dire là où la pression sur le sol est particulièrement forte. Il peut s'agir de régions soumises à une pression élevée de l'urbanisation, de régions où des projets d'infrastructure sont prévus ou de régions situées le long d'axes majeurs de développement. La cartographie des sols qui se prêtent à une réhabilitation pédologique est elle aussi jugée prioritaire.

Différentes réflexions au sujet de la cartographie nationale des sols avaient déjà été conduites durant les travaux sur la stratégie sol (cf. chap. 3.4). Des recommandations pour une plateforme des sols en Suisse seront également formulées dans le cadre du PNR 68 sur la ressource sol⁶¹. La mise en œuvre de la recommandation 4 du groupe d'experts devra être coordonnée avec ces travaux et avec ceux qui débiteront pour créer le centre national de compétences pédologiques.

Pour la majorité du groupe d'experts, tant que le travail de cartographie ne sera pas terminé et que les inventaires SDA n'auront pas été corrigés, les inventaires actuels devraient rester valables. Le résultat de ces travaux est considéré comme un préalable indispensable pour le développement de mécanismes d'assouplissement (cf. chap. 5.9), tels que les échanges de SDA entre les cantons, l'éventuelle redéfinition des quotas cantonaux ou la prise en compte d'autres fonctions du sol. Des cartes uniformes de qualité facilitent également le monitoring de la Confédération (recommandation 5), la mise en évidence des sols avec un potentiel de réhabilitation (recommandations 6 et 8), le traitement des cas particuliers (recommandation 9) et les prises de décisions résultant d'une pesée des intérêts (recommandation 13).

De l'avis du groupe d'experts, un défi majeur consistera à préserver durablement la qualité du sol des SDA. Diverses observations indiquent que les nouvelles surfaces répertoriées depuis 1992 tendent à être de moins bonne qualité que celles qui ont été consommées dans l'intervalle. De plus, on peut admettre que la fertilité de certains sols organiques particulièrement sensibles a diminué depuis le premier relevé. Dans l'ensemble, la qualité des SDA devrait donc avoir reculé depuis 1992⁶². Une majorité d'experts estime que les prescriptions en

⁶¹ Keller, A., Franzen, J., Knüsel, P., Papritz, A., Zürcher, M. (2018): Plate-forme d'information du sol suisse (PIS-CH). Synthèse thématique ST4 du Programme national de recherche « Utilisation durable de la ressource sol » (PNR 68), Berne. À paraître au printemps 2018.

⁶² Tobias, S., Leuthard, J., Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) (2016): Instrumente zum Schutz des Kulturlandes: Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen./ Lüscher, C. (2015):

vigueur sur la protection des sols devraient être appliquées avec plus de rigueur pour maintenir la qualité des SDA à long terme. Il s'agit d'une part des dispositions de l'ordonnance sur les atteintes portées aux sols (OSol) et, d'autre part, des dispositions sur les prestations écologiques requises de l'ordonnance sur les paiements directs (OPD)⁶³. D'autres instruments de la politique agricole ont un rôle important à jouer, comme le Programme d'utilisation durable des ressources de l'OFAG, dont le but est d'améliorer la durabilité dans l'utilisation des ressources naturelles par l'agriculture. La majorité du groupe d'experts estime néanmoins qu'aucune recommandation ne s'impose ici, car il part du principe que les prescriptions en vigueur sont appliquées en bonne et due forme. Dans le cas contraire, les cantons doivent interpréter ce qui précède comme une mise en garde. Pour le représentant de Pro Natura, en particulier, une telle recommandation serait pourtant impérativement nécessaire.

5.7 Mise en œuvre du plan sectoriel

5.7.1 Compte rendu et monitoring

Introduction

Les compétences dont dispose la Confédération en matière d'aménagement du territoire constituent le dispositif central pour contrôler la consommation de SDA. L'article 75, Cst. les limite cependant à l'édiction de principes. Cela signifie que les cantons possèdent une certaine marge de manœuvre quant à l'établissement de bases législatives. La Confédération peut néanmoins aussi assumer une fonction de coordination et d'incitation, lorsqu'il s'agit de mener à bien les tâches qui lui sont dévolues par la constitution. Celles en lien avec le plan sectoriel SDA figurent dans la Constitution fédérale aux articles 102 sur l'approvisionnement du pays, 104 sur l'agriculture⁶⁴ et 104a sur la sécurité alimentaire. Accepté en votation populaire le 24 septembre 2017, ce dernier article prévoit que la Confédération crée des conditions pour assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. La sauvegarde des SDA en vue de pénuries est en outre inscrite comme objectif de la phase préventive de la stratégie de l'approvisionnement économique du pays⁶⁵. Cet objectif est désormais aussi ancré dans l'article 30 de la loi fédérale révisée sur l'approvisionnement économique du pays du 17 juin 2016 (état le 1^{er} juin 2017, RS 531).

Dans le domaine des SDA et des surfaces agricoles, la Confédération assume sa fonction de coordination et d'incitation en accomplissant en particulier les tâches suivantes: elle soutient les cantons dans l'exécution (par exemple avec l'aide à la mise en œuvre 2006 ou une activité de conseil), approuve les plans directeurs cantonaux et les projets importants dans le cadre de ceux-ci et examine les rapports que les cantons lui adressent tous les quatre ans.

Fruchtfolgeflächen nicht überbauen. Gastkommentar Neue Zürcher Zeitung, 4.4.2015./ Office fédéral du développement territorial ARE (2003): Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) – Expériences des cantons, attentes envers la Confédération.

⁶³ Ordonnance sur les atteintes portées aux sols du 1^{er} juillet 1998 (OSol) (État le 12 avril 2016), en particulier les sections 3 et 4. Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture du 23 octobre 2013 (Ordonnance sur les paiements directs, OPD) (État le 1^{er} janvier 2018), en particulier la section 2 du chapitre 2.

⁶⁴ Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) (2015): Maintien de la superficie des terres cultivables. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015.

⁶⁵ Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE (2014): Orientation stratégique de l'approvisionnement économique du pays (numéro spécial INFO AEP).

La Confédération a aussi la possibilité de recourir contre des projets cantonaux ayant des effets sur l'organisation du territoire et de délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire (art. 37 LAT).

Selon la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N)⁶⁶, la Confédération n'exerce pas suffisamment sa fonction de surveillance dans le domaine des terres cultivables. Une marge de manœuvre considérable est laissée aux cantons lors de la modification de leurs plans directeurs, du moins tant que la surface minimale d'assolement fixée dans le plan sectoriel fédéral est respectée. De plus, comme les plans directeurs ne sont pas tous révisés au même rythme et que leur stade de traitement et leur mise au point sont très variables, une surveillance homogène s'avère difficile par ce biais. De son côté, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)⁶⁷ constate que le devoir d'information en cas de réduction des SDA de plus de 3 ha, comme le prévoit l'article 46, alinéa 1, lettre b et alinéa 3, OAT, n'est pas respecté par tous les cantons et que les signalements ne sont pas standardisés. Comme la Confédération ne reçoit que des bribes des informations nécessaires au monitoring, le CPA ajoute qu'il existe un risque que les autorités ne puissent exercer effectivement leur surveillance que dans les cantons qui satisfont consciencieusement à leur devoir d'information.

Recommandation du groupe d'experts

Le groupe d'experts s'est interrogé sur la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires, par exemple introduire un monitoring national des SDA, pour améliorer la mise en œuvre. Au sujet du devoir d'information et du monitoring, le groupe d'experts fait remarquer que les cantons sont déjà tenus d'indiquer dans leurs plans directeurs les mesures nécessaires au maintien des surfaces d'assolement dans les quinze prochaines années et que l'ARE examinera en détail ce point durant l'examen des plans directeurs que les cantons sont tenus de d'adapter d'ici 2019.

Une partie du groupe d'experts craint de plus qu'un monitoring puisse encourager le développement d'un énorme appareil administratif qui attribuerait beaucoup trop de compétences à la Confédération. Le groupe d'experts considère néanmoins que le respect des contingents cantonaux est une affaire urgente et que la surveillance de leur respect par la Confédération est une nécessité. C'est pourquoi il émet la recommandation suivante:

Recommandation 5

Pour que la Confédération puisse garantir la mise en œuvre du plan sectoriel, les cantons doivent lui communiquer une fois par an les modifications opérées dans leur inventaire des SDA. Sur la base de ces communications, la Confédération établit un monitoring et publie les inventaires cantonaux des SDA une fois par an.

Si un canton ne peut garantir durablement son contingent (en hectares), il est tenu de présenter à la Confédération un plan de mesures pour assurer le respect de son contingent.

⁶⁶ Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) (2015): Maintien de la superficie des terres cultivables. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015.

⁶⁷ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) (2015): Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes. Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 11. Juni 2015.

Le Conseil fédéral fixera une date butoir à laquelle les cantons devront l'avoir informé des modifications intervenues dans leur inventaire des SDA. Si la communication tombe dans l'année du rapport sur le plan directeur, elle pourra également être transmise par ce biais-là. La Confédération devra s'efforcer de réduire au strict minimum le travail administratif requis pour l'information et le monitoring et d'adapter les processus aux possibilités technologiques modernes. Le Centre national de compétences pédologiques qu'il est prévu d'instituer peut apporter une contribution importante à la mise en œuvre du monitoring (cf. chapitre 3.4 et recommandation 4). La mise en œuvre de cette recommandation et les efforts visant à instituer le centre de compétences devront par conséquent être coordonnés.

Ne plus pouvoir garantir « durablement » son contingent correspond, dans le contexte du monitoring, à un horizon compris entre 20 et 25 ans, soit l'horizon de planification d'une période de validité d'un plan directeur. Le plan de mesures pourra par exemple indiquer où le canton procédera ou pourra procéder à des compensations pour maintenir son contingent, ou bien où les classements en zone à bâtir devront cesser le cas échéant.

Le devoir d'information des cantons à l'ARE et à l'OFAG en cas de modification des plans d'affectation qui réduisent les SDA de plus de 3 hectares (art. 46, al. 1, let. b et al. 3 OAT) est maintenu, indépendamment du monitoring.

Les représentants de l'économie et les cantons, en particulier, se montrent critiques vis-à-vis d'un monitoring. L'économie redoute de voir se développer un énorme appareil administratif, tandis que les cantons jugent que la périodicité annuelle du compte rendu est exagérée. Ils seraient plus enclins à approuver la recommandation si l'obligation de rendre compte avait lieu à des intervalles plus éloignés. L'USAM relève que cette nouveauté réduirait la compétence des cantons dans l'aménagement du territoire. Les membres du groupe d'experts ont des avis très partagés sur l'élaboration d'un catalogue de mesures.

5.7.2 Réhabilitation du sol et compensation des SDA

Introduction

À la différence des zones protégées, les SDA à maintenir ne sont pas définies géographiquement. En d'autres termes, l'actuel plan sectoriel SDA offre la possibilité de compenser une emprise sur des SDA. Dans l'aide à la mise en œuvre 2006, cette possibilité est déjà mentionnée. Quand un projet n'est réalisable que sur une surface d'assolement, une compensation de même superficie et de même qualité permet de maintenir inchangé le total des surfaces inscrites à l'inventaire cantonal des SDA. La marge de manœuvre cantonale pour des développements futurs reste ainsi préservée. Dès que le contingent cantonal tombe au-dessous de la surface minimale requise, la compensation devient obligatoire.

Dans quelques cantons, tels Zurich, Berne, Uri et Lucerne, une obligation de compensation est prévue dans la législation cantonale ou alors les principes régissant la compensation sont définis dans le plan directeur et des textes explicatifs. De son côté, la Confédération souhaite avoir un rôle modèle dans ses projets et compenser les SDA consommées en collaboration avec les cantons. En ce sens, un groupe de travail intitulé « Infrastructures de la Confédération et SDA » et composé de tous les offices fédéraux concernés a été fondé en 2016 dans le but d'élaborer une position commune qui permette d'assurer des compensations et d'inciter les cantons à collaborer.

D'une manière générale, les mesures de compensation suivantes entrent en ligne de compte:

- déclassement d'un sol non bâti remplissant les critères de qualité SDA en zone agricole;
- réhabilitation de sols en SDA;
- remise en culture de surfaces agricoles utilisées de manière temporaire (zones d'extraction, décharges) ou de sols imperméabilisés;
- recensement de nouvelles surfaces remplissant les critères de qualité SDA.

Actuellement, la réhabilitation de sols est la mesure qui se voit attribuer le plus grand potentiel. La réhabilitation d'un sol en SDA est cependant une tâche exigeante qui doit être étroitement accompagnée par des experts. Quelques expériences dans ce domaine existent. Quand les moyens en temps et en argent sont suffisants, il est possible de réhabiliter ou de remettre en culture un sol de manière satisfaisante.

Recommandations du groupe d'experts

De l'avis de la majorité des experts, les compensations doivent rester possibles. Tous estiment qu'une emprise sur des SDA doit obligatoirement être compensée si le contingent cantonal n'est plus respecté.

Les experts se sont demandé s'il fallait introduire dans le droit fédéral une obligation étendue de compensation en cas d'emprise sur des SDA inventoriées. Le groupe d'experts renonce à émettre une recommandation en ce sens. La décision d'introduire cette obligation, à dessein de préserver leur marge de manœuvre, doit rester du ressort des cantons. Différents milieux font remarquer qu'une obligation générale de compensation pour les surfaces inventoriées rendrait superflu le principe de la superficie minimale d'assolement à maintenir. Des représentants de l'économie soulignent la nécessité pour les cantons de disposer d'une certaine souplesse et de pouvoir consommer des SDA sans avoir à les compenser tant que le contingent cantonal est respecté.

Au chapitre des compensations, il convient de relever d'une manière générale que les surfaces qui s'y prêtent ne sont pas disponibles de manière illimitée. De plus, l'utilisation pour une réhabilitation ou une remise en culture peut concurrencer d'autres affectations possibles ou se heurter à d'autres intérêts faisant l'objet d'une protection. La compensation de SDA ne peut en aucun cas remplacer une gestion parcimonieuse des terres agricoles les plus précieuses.

Durant ses discussions, le groupe d'experts s'est intéressé en particulier aux compensations prenant la forme de réhabilitations et de remises en culture. Il a examiné comment améliorer les conditions pour les mener à bien et quelles exigences devaient être remplies. Quelle que soit la nature de la compensation, la qualité des SDA doit être maintenue à long terme. Il faut éviter que les meilleures terres agricoles soient consommées et remplacées par des sols moins adaptés et remplissant à peine les critères de qualité SDA. Cela nécessite de connaître la qualité des sols. Il est important d'évaluer la surface à comptabiliser selon la procédure envisagée dans la recommandation 4. On s'assure ainsi que les compensations seront évaluées de manière uniforme.

Recommandation 6

Les sols réhabilités qui remplissent les critères SDA peuvent être comptabilisés dans l'inventaire cantonal des SDA.

Les cantons désignent les sols qui entrent en ligne de compte pour une réhabilitation.

Les efforts de réhabilitation doivent se concentrer sur les sols dégradés par l'action humaine ou déjà pollués, de sorte à éviter, en principe, les atteintes aux sols intacts qui résultent d'un processus de formation naturel. Du point de vue des représentants de l'agriculture, toutefois, il est aussi concevable de réhabiliter des sols agricoles avec un mauvais potentiel de rendement ou soumis à des conditions topographiques localement défavorables. Les représentants de l'économie souhaiteraient que tous les sols puissent être réhabilités, ce que rejettent toutefois les milieux de l'environnement. Dans tous les cas, une réhabilitation pédologique suppose le respect des dispositions légales en vigueur. En vertu de l'OSol, les sols intacts typiques doivent être protégés des atteintes qui modifient la structure de leurs couches.

La réhabilitation des sols en SDA offre la possibilité de valoriser les matériaux excavés, comme l'exige l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) (art. 18). Mais il ne faudrait pas que ces développements ouvrent la porte à un « tourisme de l'humus ».

Quelques cantons (p. ex. Zurich et Lucerne⁶⁸) répertorient actuellement les sols susceptibles d'être réhabilités (en particulier les sols dégradés par l'action humaine ou déjà pollués). De l'avis d'une majorité du groupe d'experts, il s'agit d'une approche adéquate pour faciliter la mise en œuvre de compensations. Les sols qui se prêtent à une réhabilitation pourraient être inscrits par exemple dans la stratégie de développement territorial cantonale. Ils pourraient aussi être indiqués comme tels au moment de la cartographie des sols de la recommandation 4. Les cantons et les représentants de l'économie et de l'agriculture sont sceptiques quant à cette dernière proposition (désignation des sols qui se prêtent à une réhabilitation), car elle pourrait selon eux entraîner un important surcroît de travail.

Outre la réhabilitation du sol, le groupe d'experts cite la remise en culture comme autre mesure potentielle pour compenser une emprise sur des SDA. Il estime par conséquent que la Confédération et les cantons devraient créer des incitations pour encourager le démantèlement des constructions et des installations devenues inutiles, telles que places de parc, aérodromes, stands de tir, installations militaires, etc., et la remise en culture des sols en qualité SDA. Une partie du produit de la taxe sur la plus-value visée à l'article 5, alinéa 1^{er}, LAT pourrait servir à créer ces incitations.

⁶⁸ Les plans directeurs des deux cantons renvoient à des cartes des sols dégradés par l'action humaine. Le plan directeur du canton de Zurich demande que le canton s'assure que les sols dégradés par l'action humaine ou déjà pollués font l'objet de mesures de compensation des SDA et qu'il en surveille la mise en œuvre sur la base de la carte des sols dégradés par l'action humaine.

Le plan directeur du canton de Lucerne prévoit que le sol qui est excavé dans le cadre du développement de l'urbanisation et qui ne peut plus être remis en place doit si possible être utilisé pour des mesures de remise en culture ou de réhabilitation de sols agricoles dégradés. Le canton indique l'emplacement de ces sols agricoles sur une carte des sols dégradés par l'action humaine.

Recommandation 7

La Confédération et les cantons doivent créer des incitations pour encourager le démantèlement des surfaces imperméabilisées et des constructions et installations devenues obsolettes et les remises en culture des sols, si possible en SDA.

Si certains experts approuvent cette recommandation, c'est, expliquent-ils, parce qu'un accroissement des démantèlements diminuera la pression sur les SDA. D'autres membres du groupe d'experts prêtent à cette mesure un potentiel plutôt faible, estimant qu'il pourrait être difficile de rendre la qualité SDA à un sol qui a été imperméabilisé pendant des décennies. Les cantons surtout sont d'avis que le démantèlement devrait être réglementé dans la LAT.

Le groupe d'experts soutient la proposition du groupe de travail « Infrastructures de la Confédération et SDA » de compenser les projets fédéraux qui empiètent sur des SDA. Selon eux, la Confédération a un rôle de modèle à jouer, et cette proposition est conforme au principe de causalité:

Recommandation 8

La Confédération doit minimiser son emprise sur les SDA lors de la réalisation de ses projets. En cas de sollicitation inévitable, elle doit compenser les SDA par des surfaces de même étendue en collaboration avec les cantons concernés.

L'obligation de compensation s'applique aux projets d'infrastructure, comme les routes nationales, les installations aéronautiques, les lignes à haute tension, etc. approuvées par la Confédération. La Confédération est tributaire de la collaboration des cantons, car elle ne dispose pas elle-même des surfaces se prêtant à une compensation. Le groupe de travail susmentionné propose, en lieu et place d'une compensation en nature, une compensation en espèces qui alimenterait un fonds dont les recettes seraient affectées à des mesures de réhabilitation ou de remise en culture des sols (p. ex. selon la recommandation 7). Cela suppose cependant que le canton concerné soit disposé à recevoir des indemnisations à affectation obligatoire et à créer un tel fonds.

Une minorité des experts est plutôt défavorable à cette recommandation, car elle considère que lorsque des SDA sont sollicitées pour des constructions et des installations d'intérêt national, les contingents cantonaux devraient être réduits d'autant. Pour la grande majorité du groupe d'experts, toutefois, une réduction du contingent n'est pas admissible.

5.7.3 Réglementation des cas particuliers

Introduction

Le traitement des cas particuliers est réglé dans l'aide à la mise en œuvre 2006. Sont visées ici les SDA qui sont destinées à une nouvelle utilisation, tels des terrains de golf, des serres, des cultures permanentes ou des mesures de compensation écologique.

Le principe applicable lors de cas particuliers est le suivant: les cantons peuvent continuer à comptabiliser comme surfaces d'assolement les surfaces qui satisfont aux critères des SDA, dont l'utilisation préserve à long terme la fertilité du sol et qui sont garanties durablement par des mesures d'aménagement. Pour certaines utilisations (vignes, cultures permanentes, mesures de compensation ou de remplacement), l'aide à la mise en œuvre exige de surcroît qu'en cas de nécessité, ces surfaces doivent pouvoir être utilisées conformément à leur sta-

tut de SDA dans un délai d'une année. Il en découle que les surfaces soumises à des restrictions d'utilisation qui pourraient être à nouveau levées en théorie (p. ex. surfaces pour certaines mesures écologiques) peuvent aussi être comptabilisées dans le contingent des SDA⁶⁹.

Plusieurs milieux⁷⁰ reprochent toutefois à la Confédération de traiter les cantons de manière inégale lors de l'exécution. Des évolutions dans l'agriculture ainsi que différents autres développements soulèvent par ailleurs des questions auxquelles l'aide à la mise en œuvre 2006 ne répond pas, ou seulement partiellement.

Comptabilisation des serres: l'exploitation agricole sous serre gagne du terrain. Ses conséquences sur le sol à long terme sont encore en partie inconnues. D'une manière générale, les experts en gestion des sols doutent que les surfaces sous serre puissent satisfaire aux exigences de qualité SDA. Leurs doutes concernent en particulier les installations hors sol (production de denrées alimentaires indépendante du sol).

Espace réservé aux eaux: la loi révisée sur la protection des eaux en force depuis 2011 impose la réservation d'un espace le long des lacs, des rivières et des ruisseaux. Les cantons ont l'obligation de délimiter et d'inscrire cet espace dans leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation d'ici fin 2018. Cet espace vise à garantir l'utilisation à long terme des eaux et à offrir une protection contre les crues. Les surfaces agricoles situées dans l'espace réservé le long des eaux ne peuvent être exploitées que de manière extensive. Selon des calculs de la Confédération, la nouvelle réglementation entraîne une extensification de l'exploitation sur quelque 20 000 ha⁷¹. La surface d'assolement concernée n'est cependant pas connue.

L'article 36a, alinéa 3, de la loi sur la protection des eaux (LEaux) précise que l'espace réservé aux eaux n'est pas considéré comme surface d'assolement. Dans de nombreux cas, toutefois, l'espace réservé aux eaux coïncide avec des surfaces déjà répertoriées dans les inventaires cantonaux des SDA. L'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux) précise comment ces surfaces doivent être traitées dans le cadre d'une réglementation transitoire (art. 41c^{bis}): les terres cultivables ayant la qualité de surfaces d'assolement qui sont situées dans l'espace réservé aux eaux doivent être indiquées séparément par les cantons lorsqu'ils dressent l'inventaire des SDA. Elles peuvent rester comptabilisées dans le contingent cantonal. Cette règle transitoire doit devenir définitive.

Sols de qualité SDA en dehors de la zone agricole: l'article 30, OAT dispose que les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles. Aujourd'hui déjà, pourtant, il arrive que des sols adaptés situés dans des zones de verdure, dans des zones à maintenir libre de toute construction ou dans des zones d'affectation spéciale, tels les terrains de golf, soient comptabilisés dans le contingent cantonal si la qualité SDA des sols reste préservée. Cette pratique offre une flexibilité accrue, en particulier dans les cantons à dominante urbaine. Il convient par conséquent de se demander si l'OAT ne devrait pas être adaptée à cette pratique.

⁶⁹ Office fédéral du développement territorial ARE (2006): Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA. Aide à la mise en œuvre 2006.

⁷⁰ Cf. Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) (2015): Maintien de la superficie des terres cultivables. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015. Cf. en outre Messer, A.M., Bonriposi, M., Chenal, J., Hasler, S., Niederoest, R. (2016): Gérer les meilleures terres agricoles en Suisse; Pratiques cantonales et perspectives d'évolution (rapport final). Lausanne: CEAT [112 p.].

⁷¹ OFEV, OFAG, ARE, CDCA, DTAP (2014): Espace réservé aux eaux et agriculture. Fiche du 20 mai 2014.

Production en dehors de la surface agricole utile: depuis la mise au point du PS SDA, les modes de production alimentaire ont continué d'évoluer. Pour les formes de production qui ne nécessitent pas un sol naturel (culture sur substrat organique et hydroculture), il est possible d'utiliser des surfaces de toiture ou des friches industrielles. Une autre tendance émergente est la culture de produits agricoles en zone urbaine (*urban farming*). Le traitement de ces modes de culture qui apportent une contribution à la production de denrées alimentaires en dehors de la surface agricole utile n'a encore été thématiqué ni dans le plan sectoriel, ni dans l'aide à la mise en œuvre.

Recommandations du groupe d'experts

Le groupe d'experts considère que la qualité du sol est le critère décisif pour décider de la comptabilisation d'une surface dans l'inventaire des SDA. Tant que la qualité du sol et, par conséquent, le potentiel de production alimentaire restent durablement préservés, il est possible d'utiliser (provisoirement) des SDA d'une autre manière. Elles doivent toutefois redevenir disponibles pour la production de denrées alimentaires en une période de végétation. En temps normal, les SDA devraient servir à la production agricole dépendante du sol. La recommandation confirme la réglementation des cas particuliers qui avait déjà été fixée dans l'aide à la mise en œuvre 2006. Le groupe d'experts est d'avis qu'une exécution uniforme à l'échelle du territoire doit être garantie. Cela nécessite de remanier et d'appliquer de manière uniforme l'aide à la mise en œuvre.

Recommandation 9

Dans le traitement des cas particuliers, on admet que les surfaces qui continuent de remplir les critères de qualité SDA peuvent être recensées dans l'inventaire cantonal des SDA, pour autant que le sol puisse, en cas de crise, être remis en culture pour la production de denrées alimentaires en une période de végétation.

La comptabilisation se justifie par le fait que les sols pourraient être utilisés à nouveau en cas de crise pour la production de denrées alimentaires, comme des pommes de terre ou des céréales. L'utilisation de ces surfaces doit cependant impérativement ménager le sol.

En ce qui concerne l'application de ce principe aux sols sous serre, les avis divergent: les représentants de la science, de l'administration et de Pro Natura, en particulier, doutent, en l'état actuel des connaissances, que la fertilité des sols sous serre avec production hors-sol reste durablement préservée. Par conséquent, selon eux, cette utilisation est incompatible avec le statut de SDA. Des interrogations existent également quant aux conséquences à long terme des serres avec production dépendante du sol. Ces aspects doivent continuer à être observés et les travaux de recherche sur les conséquences à long terme doivent se poursuivre.

Sur la base de ces considérations, le groupe d'experts émet la recommandation suivante:

Recommandation 10

Les serres peuvent être inventoriées en SDA si le sol remplit les critères de qualité des SDA.

Par ailleurs, la majorité du groupe d'experts est d'avis que toutes les parties de surface qui sont imperméabilisées par la serre ou d'autres infrastructures en faisant partie ne doivent pas être comptabilisées comme SDA.

Au contraire de la recommandation ci-dessus, les représentants de l'économie et de l'agriculture estiment que les surfaces sous serre (y c. hors-sol) devraient, en principe, être comptabilisées dans les SDA (indépendamment de la qualité du sol), car elles servent à la production de denrées alimentaires, ce qui est précisément le but du plan sectoriel. De plus, les cantons y gagneraient en souplesse. À l'inverse, quelques membres du groupe d'experts argumentent que la production indépendante du sol contribue certes à la diversité, mais non à la quantité des denrées alimentaires, ce qui est plus important en cas de pénurie et ce qui est aussi le but principal du plan sectoriel.

Une grande partie des experts sont d'accord pour éviter d'implanter les nouvelles serres destinées à la production indépendante du sol sur des SDA, car elles n'ont pas besoin d'un sol fertile. Pour une partie du groupe d'experts, c'est une raison de plus de ne pas admettre l'imputation de ces surfaces, qui donnerait un signal erroné.

La majorité des experts considèrent que les surfaces qui se trouvent dans l'espace réservé aux eaux doivent pouvoir être comptabilisées en SDA si elles remplissent les critères SDA. Les restrictions d'exploitation imposées actuellement par la loi sur la protection des eaux n'ont aucune incidence négative sur la fertilité du sol et ces surfaces pourraient, en cas de crise (par un arrêté du Conseil fédéral), être utilisées à nouveau pour la production alimentaire. Par conséquent, le groupe d'experts recommande que la solution transitoire de l'article 41c^{bis}, OEaux pour les sols qui satisfont aux critères SDA et qui se trouvent dans l'espace réservé aux eaux selon les articles 41a et 41b, OEaux soit ancrée définitivement dans la législation. Les représentants de l'Union suisse des paysans et la majorité des représentants de la communauté scientifique se sont opposés à cette recommandation.

Recommandation 11

Les surfaces situées dans l'espace réservé aux eaux qui remplissent les critères SDA doivent pouvoir être recensées dans l'inventaire cantonal. La réglementation transitoire actuellement en vigueur doit devenir la règle.

En ce qui concerne la comptabilisation de SDA dans des zones de verdure, des zones à maintenir libre de toute construction et des zones d'affectation spéciale, il faudrait vérifier si l'OAT ne devrait pas être modifiée. Le groupe d'experts renonce cependant à émettre une recommandation en la matière.

Les experts concluent pour la majorité d'entre eux que le PS SDA doit viser le maintien des sols fertiles, qui resteront indispensables à la production de denrées alimentaires à l'avenir aussi. Ils ne nient pas la contribution des formes de production sur des surfaces déjà imperméabilisées, telles les zones industrielles ou les toitures, mais ne la jugent pas déterminante pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en denrées alimentaires. Une majorité du groupe d'experts n'envisage pas d'intégrer les modes de production en dehors de la surface agricole utile dans le plan sectoriel SDA. En particulier, cela ne devrait pas pouvoir permettre de compenser des surfaces d'assolement qui ont été bâties. Pour gagner en souplesse, une minorité voudrait pouvoir comptabiliser les contributions des modes de production alimentaire ci-dessus dans les inventaires cantonaux des SDA.

5.7.4 Mesure d'accompagnement: constructions hors de la zone à bâtir

Introduction

Les terres agricoles diminuent sous l'effet non seulement de l'extension des zones à bâtir, mais aussi des constructions et installations hors zone à bâtir. Environ 40% de la surface urbanisée est située en dehors de la zone à bâtir. Elle comprend, outre les bâtiments et les terrains attenants (p. ex. pour l'habitation et l'artisanat), toutes les surfaces de transport et d'autres surfaces (y c. lieux de détente). Les surfaces de transport et les aires de bâtiments en occupent la plus grande partie. De 1979/85 à 2004/09, les aires de bâtiments en dehors des zones à bâtir se sont accrues de 8000 ha. D'une période à l'autre, l'accroissement des aires d'habitation hors de la zone à bâtir a quelque peu faibli, tandis que celle des aires de bâtiments agricoles s'est accentuée. Le paysage est également un aspect important dans la thématique de la construction hors zone à bâtir. Dans la plupart des cas, l'émergence ou la modification d'une construction hors zone à bâtir, et l'imperméabilisation du sol qu'elles entraînent souvent, a une influence directe sur le paysage⁷². Le plan sectoriel SDA n'a certes pas pour but principal de protéger le paysage, mais la préservation des SDA a pour la Suisse un effet majeur en termes de protection du paysage. Les dispositions sur la construction hors zone à bâtir seront remaniées dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la LAT.

Recommandation du groupe d'experts

La plupart des experts considèrent que la réglementation de la construction hors zone à bâtir et sa mise en œuvre ont un rôle important à jouer pour garantir les SDA. Le groupe d'experts est toutefois d'avis qu'elle ne devrait pas faire partie du plan sectoriel SDA, mais qu'elle doit être ancrée dans la LAT. Des principes d'action peuvent néanmoins tout à fait figurer dans le plan sectoriel SDA. Sur la base de ces considérations, le groupe d'experts émet la recommandation suivante:

Recommandation 12

Pour les constructions dont l'implantation est imposée hors de la zone à bâtir, la consommation de surface doit être minimisée et les SDA doivent être maintenues; une emprise inévitable sur les SDA doit être compensée.

Les milieux de l'agriculture et les représentants de l'économie, en particulier, ne voudraient pas que le plan sectoriel SDA serve à réglementer la construction hors zone à bâtir. Ils sont d'avis que les règles contenues dans la LAT et l'OAT sont suffisantes. Les représentants de la Confédération, des cantons, des communes et de la science estiment que la nécessité de minimiser l'emprise sur les SDA, y compris lors de constructions en dehors de la zone à bâtir, devrait pouvoir aussi être inscrite dans le plan sectoriel.

⁷² Office fédéral du développement territorial ARE (2016): Monitoring de la construction hors zone à bâtir. Rapport 2016, Office fédéral du développement territorial, Berne.

5.8 Statut de protection des SDA et des surfaces agricoles dans la pesée des intérêts

Introduction

La protection des terres agricoles et des SDA en particulier a pour but le maintien des sols les plus fertiles de Suisse et de leur fonction productive. D'autres intérêts à protéger en lien avec le territoire (p. ex. protection des biotopes et des espèces, protection des eaux) prennent en compte d'autres prestations de l'écosystème ou favorisent d'autres utilisations (p. ex. protection des forêts). D'autres surfaces encore servent à différentes utilisations (habitation, transports, économie). Il n'est pas rare qu'il y ait conflit entre exigences de protection et demandes d'utilisation. Il faut alors procéder à une pesée des intérêts, sauf dans les quelques cas qui sont réglés dans la loi. La statistique suisse de la superficie révèle que la plupart des terres agricoles qui ont disparu durant les dernières décennies l'ont été au profit de l'urbanisation et que les sols les plus productifs en plaine sont les plus sous pression.

Selon le CPA⁷³, la diminution ininterrompue des surfaces agricoles trouve une partie de son explication dans la faible position qu'occupe la protection des terres agricoles par rapport à celle d'autres surfaces (forêts, marais, eaux souterraines, etc.). Le CPA relève aussi qu'en cas d'utilisation du sol, l'importance du sol en tant que surface productive pour l'agriculture tend à être diminuée face à d'autres intérêts.

La protection normative accordée par la LAT aux terres agricoles est qualifiée de moyenne dans un avis de droit⁷⁴ commandé par le groupe d'experts. Les circonstances de chaque cas concret sont déterminantes. Les SDA bénéficient d'une protection plus élevée que les autres terres agricoles, du fait entre autres que la surface minimale à garantir est fixée dans le plan sectoriel et que le maintien des SDA constitue un intérêt national. La première étape de la révision de la LAT (LAT 1) a renforcé à la fois directement⁷⁵ et indirectement⁷⁶ la protection des terres agricoles et des SDA en particulier. Juridiquement, les SDA sont mieux protégées que les autres terres agricoles, mais moins bien protégées que les autres milieux à protéger, qui sont la forêt, les objets inscrits dans les inventaires fédéraux de la LPN et les marais.

Durant les procédures de planification et d'autorisation des constructions, la pesée des intérêts a une importance décisive pour la protection des terres agricoles et des SDA. Si la garantie des SDA est un but d'intérêt national, elle n'exclut pas pour autant que d'autres intérêts soient considérés comme supérieurs dans certains cas tant que le canton peut prouver qu'il respecte son contingent. L'avis de droit conclut que le Tribunal fédéral, d'une façon générale, pose des exigences élevées lors d'atteintes à des biens à protéger et qu'il n'est pas

⁷³ Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) (2015): Maintien de la superficie des terres cultivables. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 11 juin 2015 / Annexe au rapport du 11 juin 2015 (Materialien zum Bericht vom 11. Juni 2015, disponible en allemand seulement).

⁷⁴ Stalder, B. (2017): Rechtsgutachten betreffend die rechtliche Verankerung des Kulturlandschutzes und das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen. Zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung/Stärkung des Sachplans FFF.

⁷⁵ Obligation de préservation selon l'art. 3, al. 2, LAT et restrictions à la construction dans la zone agricole selon art. 16a et 24 LAT.

⁷⁶ Conditions à remplir pour classer de nouveaux terrains en zone à bâtir selon art. 15, al. 4, LAT (dont l'obligation de densification).

possible de constater une attitude générale favorable ou défavorable à des intérêts de protection particuliers. Pour l'auteur de l'avis de droit, il est donc faux d'affirmer sans plus de détail que les SDA sont faiblement protégées. Il relève toutefois que les surfaces classées en SDA se fondent sur des données incomplètes et que certaines faiblesses existent au niveau de la mise en œuvre.

Pour renforcer la protection des terres agricoles et des SDA en particulier, l'avis de droit cite en premier lieu le transfert dans la loi de certaines dispositions de l'OAT, et notamment les conditions à remplir pour classer des SDA en zone à bâtir (art. 30). Le professeur Alain Griffel aboutit à une conclusion identique dans son avis de droit sur la compétence d'édicter des principes de l'article 75, alinéa 1, Cst.⁷⁷. Selon Stalder (2017), la protection des SDA n'en sortirait pas immédiatement renforcée; en revanche, cette plus grande légitimité démocratique influencerait favorablement sur la protection des SDA dans le débat politique et la pesée des intérêts. Dans le même temps, il faudrait s'assurer que les conditions prévues s'appliquent non seulement lors de classements en zone à bâtir, mais aussi de projets de construction en dehors de la zone à bâtir.

De l'avis de l'auteur de l'avis de droit, il conviendrait d'examiner encore une fois différents éléments du projet mis en consultation dans le cadre de la LAT 2, en particulier une obligation étendue de compensation en cas de sollicitation des SDA. Il relève à ce sujet que les possibilités de compensation des SDA sont limitées. Il recommande en outre de remédier aux carences constatées au niveau des bases de données et de l'exécution pour permettre une meilleure prise en compte des SDA dans la pesée des intérêts.

Un renforcement de la protection des SDA, par exemple sous la forme d'une interdiction calquée sur l'interdiction de défricher figurant dans la loi sur les forêts ou d'une protection absolue à l'exemple de la protection des marais, est jugé trop rigide et n'est pas recommandé. En raison de leur emplacement et de leurs caractéristiques, les SDA sont menacées principalement par la pression de l'urbanisation sur le Plateau. L'auteur de l'avis de droit estime que le besoin d'espace nécessite dans chaque cas une pesée des intérêts minutieuse, dont l'issue doit rester ouverte. Il ajoute qu'une prééminence légale des SDA qui anticiperait une pesée des intérêts ou qui préjugerait largement de son résultat ne rendrait pas compte de ces besoins. L'auteur de l'avis de droit note aussi qu'une protection renforcée ou rigide des SDA accroîtrait la pression sur les autres surfaces agricoles.

De par l'exigence de conservation inscrite dans la législation, le régime de protection des forêts est meilleur que celui des terres agricoles, SDA incluses. L'avis de droit remarque néanmoins que l'on observe un assouplissement, au niveau législatif, de la protection de la forêt au profit d'autres intérêts publics. En témoigne par exemple la possibilité, ancrée dans la loi sur les forêts, de prendre des mesures équivalentes à une compensation en nature pour épargner des terres agricoles. Pour l'auteur de l'avis de droit, on peut admettre qu'une relativisation de la protection de la forêt, en répartissant une partie de la pression urbaine entre les terres agricoles et la forêt, pourrait indirectement renforcer la protection des SDA. Du fait de la fonction sociale de la forêt dans les zones urbanisées, les possibilités dans ce sens sont toutefois probablement limitées.

⁷⁷ Griffel, A. (2017): Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen. Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE).

Une étude de l'EPFZ⁷⁸ réalisée sur mandat du groupe d'experts a simulé le développement de l'urbanisation si la protection des forêts était assouplie. Les résultats montrent que seule une partie du développement de l'urbanisation se décalerait des surfaces agricoles vers les surfaces forestières, et de plus là où la forêt remplit une importante fonction sociale, c'est-à-dire à proximité des villes. La plupart des surfaces urbanisées existantes sont par ailleurs entourées de terres agricoles. Étant donné que les nouvelles zones urbanisées sont créées de préférence à proximité des infrastructures existantes, elles continueraient le plus souvent de s'étendre sur les surfaces agricoles en dépit de l'assouplissement de la protection des forêts. L'étude estime qu'un assouplissement de la protection des forêts possède un faible potentiel pour protéger les surfaces agricoles, si l'on tient compte de la qualité des sols. Une amélioration de la planification, par exemple dans le cadre d'une approche intercommunale, posséderait un potentiel plus élevé.

Recommandation du groupe d'experts

Jugeant que l'inscription de la protection des SDA au niveau de la loi est une mesure adéquate pour renforcer la protection des SDA, la majorité du groupe d'experts émet la recommandation suivante:

Recommandation 13

La garantie des SDA doit être ancrée dans la loi, et non pas dans l'ordonnance comme actuellement.

Comme le propose l'avis de droit précité, la recommandation vise le contenu de l'article 30, OAT sur la garantie des surfaces d'assolement. En fait partie notamment l'obligation pour les cantons d'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable. La surface minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons (en hectares pour la Suisse et par canton) resteront fixées dans le plan sectoriel SDA, et ne seront pas inscrites dans la loi ou l'ordonnance.

À l'exception de cette recommandation à laquelle seule l'USAM s'oppose, les experts sont pour le reste très divisés entre eux, de sorte qu'aucune autre recommandation n'a pu être formulée. Pour les uns, les niveaux de protection des différents biens à protéger devraient être harmonisés. Il a été demandé que la pesée des intérêts puisse être étendue à la forêt pour que le développement de l'urbanisation n'ait pas lieu unilatéralement au détriment des terres agricoles. Aux yeux d'autres membres du groupe d'experts, affaiblir la protection des forêts n'est pas une solution adéquate pour remédier au problème de la diminution constante des surfaces agricoles, mais ils ne veulent pas non plus relever la protection des SDA au niveau de la protection des forêts. Les SDA devraient pouvoir continuer à être intégrées à une pesée des intérêts. D'une manière générale, le groupe d'experts a souligné qu'il faut accorder une grande importance à la transparence quand les décisions sont prises sur la base d'une pesée des intérêts.

⁷⁸ Schwaab, J., ETH PLUS, Keller, A., Agroscope, Grêt-Regamey, A., Prof. ETH PLUS (2017): Wirkung möglicher Massnahmen zur Flexibilisierung und Stärkung des Sachplans FFF (ETHZ).

5.9 Mécanismes d'assouplissement et développement du plan sectoriel

5.9.1 Adaptation des contingents cantonaux sur la base de données uniformes

Le cadre dans lequel s'inscrit cette recommandation a été exposé en introduction de la recommandation 3.

Recommandation du groupe d'experts

Comme il l'a déjà été expliqué dans le chapitre 5.5 la majorité du groupe d'experts estime qu'en l'état actuel, il est inutile d'examiner et d'adapter le niveau des contingents cantonaux, car la base de données sur les SDA est trop hétérogène et pas assez fiable. Il lui apparaît cependant opportun d'examiner la répartition des contingents cantonaux une fois que le relevé des données aura été uniformisé, conformément à la recommandation 4.

Recommandation 14

Le Conseil fédéral devrait réexaminer les contingents cantonaux dès qu'une base de données uniforme, selon recommandation 4, sera disponible.

Comme il a déjà été exposé dans la recommandation 3, le canton de Genève, l'USAM et l'économie suisse sont d'avis que les contingents devraient être assouplis aujourd'hui déjà.

Au moment du réexamen des contingents, le Conseil fédéral devrait, de l'avis de la majorité des experts, veiller à maintenir inchangée la surface totale minimale d'assolement pour que les surfaces disponibles pour la production de denrées alimentaires restent suffisantes, tenir compte du développement économique des cantons et inclure les principes de la solidarité et du fédéralisme dans ses réflexions.

5.9.2 Échange de SDA entre cantons

Le cadre dans lequel s'inscrit cette recommandation a été exposé en introduction de la recommandation 3.

Recommandation du groupe d'experts

La majorité du groupe d'experts reconnaît que seules les surfaces de qualité identique, soit les surfaces qui ont été cartographiées et désignées selon une méthodologie uniforme, entrent en ligne de compte pour un échange de SDA. De plus, les inventaires des cantons doivent être corrigés sur la base de données fiables. Ces conditions ne seront réunies que lorsque le sol aura été cartographié selon la recommandation 4. Un échange de SDA par-delà les frontières cantonales devrait cependant déjà être testé après la première phase des travaux de cartographie, car ils auront permis de clarifier où se trouvent des SDA et quelle est leur qualité. Quelques experts sont d'avis qu'il ne faut pas attendre si longtemps, et qu'un projet d'échange pourrait déjà être mené aujourd'hui si la qualité des sols des surfaces concernées est connue. Quelques membres du groupe d'experts proposent que les échanges ne soient autorisés que dans des régions d'un seul tenant (par exemple, l'échange de SDA entre les cantons des Grisons et de Berne ne devrait pas être possible).

Des membres du groupe d'experts affirment qu'un système d'échange de SDA aurait pour effet non seulement d'assouplir, mais également de renforcer le plan sectoriel. Quand des cantons ne sont plus en mesure de respecter leur contingent, c'est toute la surface minimale d'assolement au niveau suisse qui risque d'être remise en question, d'autres intérêts étant

prépondérants. Comme les compétences de la Confédération dans le domaine du plan sectoriel sont parfois floues, il pourrait arriver que la Confédération ne puisse soudainement plus intervenir avec suffisamment de force et que d'autres cantons ne respectent plus le plan sectoriel. Une possibilité d'échange de SDA entre les cantons atténuerait ce risque.

La simplification de la mise en œuvre de l'article 15, alinéa 3, LAT est pour certains un autre argument qui plaide en faveur d'un système d'échange de SDA. Conformément à cette disposition, l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les SDA et préserver la nature et le paysage. Si des échanges de SDA pouvaient avoir lieu entre cantons, la coordination des zones à bâtir par-delà les frontières communales s'en trouverait simplifiée, voire encouragée.

Mais un système d'échange comporte aussi des risques. Un échange de SDA pourrait se révéler moins coûteux que la réhabilitation d'une surface, qui dans l'ensemble rapporterait plus en termes de qualité et de quantité de sol. La marge de manœuvre SDA pourrait également être plus rapidement épuisée. Un tel risque pourrait se manifester en particulier si seule une approbation formelle de l'ARE était nécessaire. Si la surface à échanger doit être payée par le canton qui a besoin de SDA, la finalisation de la transaction dépendra du montant réclamé par le canton qui cède le terrain. Quelques membres du groupe d'experts sont donc d'avis qu'un échange ne devrait être possible qu'en lien avec une amélioration ou une réhabilitation pédologique.

D'autres défauts se situeraient dans la mise en œuvre: à partir de quand admet-on qu'un canton est « limité dans son développement territorial », et qui en décide? Les principes de la solidarité et du fédéralisme pourraient-ils encore être respectés?

Même si l'échange de SDA entre cantons divise et suscite des opinions très diverses, le groupe d'experts a décidé d'émettre une recommandation en vue d'un assouplissement du plan sectoriel. Sa mise en œuvre ne doit cependant intervenir qu'après la première phase de la cartographie des sols selon la recommandation 4.

Recommandation 15

Le Conseil fédéral devrait permettre aux cantons limités dans leur développement territorial et disposant d'un contingent de SDA tout juste suffisant d'échanger des SDA avec un canton doté d'une marge de manœuvre encore suffisante. Les cantons qui participent à l'échange doivent, à eux deux, fournir la somme des contingents cantonaux.

L'USAM et Economiesuisse sont favorables à un échange de SDA entre les cantons. Selon leurs représentants, cet échange devrait déjà pouvoir se faire avant le relevé des données. Les services de la Confédération sont aussi plutôt bien disposés envers cette mesure, mais ne la préconisent que si une meilleure base de données est disponible. En l'absence d'une meilleure base de données, trop de sols de bonne qualité risquent de disparaître. Pro Natura et les représentants de l'agriculture se prononcent résolument contre cette mesure. Les cantons aussi y sont opposés, car les conséquences pour eux sont trop incertaines.

5.9.3 Intégration des fonctions du sol dans le plan sectoriel SDA / l'aménagement du territoire

Introduction

Dans le cadre du plan sectoriel SDA, les sols sont évalués essentiellement en fonction de leur aptitude pour l'exploitation agricole (fonction productive). D'autres fonctions du sol, à la fois comme lieu de vie, témoin du passé, support, objet culturel, matière première ou encore régulateur de cycles métaboliques, ne sont pas prises en compte. Aujourd'hui, il est de plus en plus souvent admis que les décisions sur l'utilisation ou la consommation du sol devraient considérer toutes les fonctions du sol. Cette exigence prend en compte la multifonctionnalité et la complexité du sol et permet d'associer les aspects qualitatifs et quantitatifs⁷⁹. La prise en compte d'autres fonctions du sol pourrait en outre apporter une plus grande souplesse au plan sectoriel: un sol avec une fonction productive élevée pourrait être compensé par un sol qui obtient une note élevée dans une autre fonction.

Recommandation du groupe d'experts

Une partie du groupe d'experts est d'avis que seule la fonction productive est déterminante pour le plan sectoriel, son but principal étant d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en denrées alimentaires en cas de pénurie grave. De leur côté, les milieux de l'environnement et de la recherche soulignent que le but à atteindre est le maintien de toutes les terres agricoles, et non pas seulement le maintien des SDA, ce qui nécessite d'intégrer, outre la fonction productive, les autres fonctions du sol dans les réflexions. Ces intervenants jugent que l'intégration des autres fonctions du sol est l'option qui doit être poursuivie à long terme, ou du moins une option qui mérite examen. Même si une majorité d'experts estime que la prise en compte de la multifonctionnalité du sol n'apporte aucune contribution directe au plan sectoriel SDA, elle possède un potentiel pour protéger les terres agricoles et assurer une meilleure prise en compte de la qualité des sols dans l'aménagement du territoire. La cartographie des sols selon la recommandation 4 fournira les bases nécessaires à la future prise en compte des fonctions du sol, car les exigences que les bases de données devront remplir pour calculer les fonctions du sol seront également considérées. Étant donné que les fonctions du sol sont de toute façon généralement saisies lors d'un travail de cartographie des sols visant à désigner les SDA, le surcroît de travail sera moindre.

Un système visant à piloter l'utilisation du sol par un système de points intégrant toutes les fonctions du sol (cf. chap. 5.3, variante «points d'indice du sol») n'est pas encore jugé suffisamment mûr le groupe d'experts. Pour cette raison, ce système n'entre pas en ligne de compte à court terme pour remplacer le plan sectoriel. Une grande partie du groupe d'experts n'exclut toutefois pas un changement de système comme option à long terme. Il faut continuer d'observer les développements dans ce domaine et lancer des projets-pilotes visant à vérifier, sur une échelle réduite, la faisabilité d'un système de points dans le cadre des plans d'affectation actuels.

⁷⁹ Office fédéral de l'environnement OFEV (2016): Objectifs et orientations pour une gestion durable du sol. Bases de l'administration fédérale en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale pour le sol. État au 8 mars 2016.

Recommandation 16

Il faut encourager le développement et l'expérimentation de méthodes de pilotage de la consommation du sol par le biais d'un système reflétant les fonctions du sol dans le but de conférer la souplesse nécessaire au plan sectoriel SDA et de mieux tenir compte de la qualité du sol dans l'aménagement du territoire. Lors de cartographies des sols, les données nécessaires à l'évaluation des fonctions du sol doivent être relevées.

La Confédération, la communauté scientifique et les milieux de l'environnement se prononcent en faveur cette recommandation. Les cantons et les représentants de l'économie et de l'agriculture ont des doutes quant à un tel système et conseillent de ne pas s'engager plus avant dans cette direction. Ils estiment que le seul et unique but du plan sectoriel doit rester la préservation de la fonction productive du sol.