

Secrétariat général FSU, Alexanderstrasse 38, CP 216, 7001 Coire

per E-Mail:

aemterkonsultationen@are.admin.ch

Mme Maria Lezzi, directrice
Office fédéral du développement territorial (ARE)
3003 Berne

Esther Casanova, Secrétaire
info@f-s-u.ch
Coire, le 25 avril 2019

Plan sectoriel des surfaces d'assolement: projet pour la consultation

Madame la directrice,
Mesdames, Messieurs,

Le 20 décembre 2018, le DETEC et le DFR lançaient une consultation et participation publique sur le plan sectoriel cité en titre auprès des cantons et des communes et des associations faîtières jusqu'au 26 avril 2018.

La FSU vous remercie de l'associer à la procédure et a l'avantage de vous transmettre sa prise de position.

Remarques générales

Le projet s'appuie largement sur les recommandations du rapport du groupe constitué par le DETEC et les travaux conduits par l'ARE en collaboration avec les offices fédéraux concernés, en parallèle de la révision de la LAT1. Des représentants des cantons ont été associés aux réflexions. La position des cantons n'est toutefois pas unanime sur cet objet, vu les situations variables en matière de surfaces d'assolement à l'intérieur du pays.

La FSU soutient fortement la révision de ce plan sectoriel vieux de plus de 25 ans, complété d'une aide à l'exécution tardive (2006) qui n'a pas permis d'harmoniser les pratiques fort différentes des cantons (par exemple : grande diversité de critères, cas spéciaux).

La présentation du nouveau PS sous la forme de 18 principes est à saluer. Toutefois, à certains égards, le contenu et la forme relèvent davantage d'une conception que d'un plan sectoriel au sens de la LAT. Le caractère indicatif ou

2/9

liant des informations et divers mandats doit ressortir clairement. Plusieurs des principes du plan sectoriel ne se comprennent qu'à la lecture du rapport explicatif, or le PS devrait se suffire à lui-même. Si tel n'est pas le cas, la Confédération devra établir des directives et des explications complémentaires.

La FSU regrette que les questions de la sécurité alimentaire et des modes de production ne soient nullement abordées dans ce document. En effet, l'agriculture, la technologie et l'économie suisse ont connu bien des bouleversements depuis 1940, date du plan Wahlen, lequel a été conçu autour de la gestion sévère des réserves et le labour de toutes les terres ouvertes (machines-outils, bêtes de trait et main-d'œuvre). Il semble clair également que l'enjeu de la préservation des sols dépasse la seule question agricole et celle de la sécurité alimentaire, et se doit d'intégrer d'autres problématiques notamment celles de la biodiversité, de la nature et du paysage.

Nous saluons le changement de vision qui consiste à aborder la question des SDA non seulement en 2D (approche surfacique), mais également en 3D (profondeur et qualité du sol).

Seul un tiers des cantons disposant de données cartographiques fiables sur la qualité pédologique, il nous apparaît correct de procéder en deux étapes pour cette révision et de maintenir, dans un premier temps, les quotas fixés par le Conseil fédéral en 1988. L'ampleur de la tâche liée à l'exigence de la qualité du sol ne doit pas être sous-estimée. Sans calendrier précis et sans soutien financier de la part de la Confédération, nous craignons que l'obligation nouvelle faite aux cantons d'inventorier l'ensemble de leurs sols de qualité SDA dure plus de 20 ans.

Nous relevons le fait qu'un inventaire fédéral ou cantonal doit être implémenté dans les instruments d'aménagement pour être opposable aux tiers, dans le cas d'espèce un plan d'affectation communal ou cantonal, et qu'il donc devrait faire l'objet d'une procédure d'information, participation adéquate de la population de la part des cantons et des communes, ce qui n'a guère été effectué pour les inventaires existants. Cette exigence ne ressort pas clairement du plan sectoriel. Cela nous semble d'autant plus important à mesure que les contraintes en matière de préservation et de compensation des SDA se renforcent comme autant de restrictions à la propriété foncière.

A notre sens, le projet favorise une meilleure transparence entre les cantons en matière de SDA et clarifie leur gestion. La publication d'une statistique quadriennale nous semble adaptée et suffisante. La clarification de la pesée

3/9

des intérêts est positive. Les catégories de sols et les principes de gestion présentent une certaine complexité mais sont cohérents.

Il subsiste un certain flou entre l'obligation de répertorier tous les sols de qualité SDA (P4) et les tâches de compensation des pertes de SDA (P8). La marge de manœuvre des cantons dans la gestion de leur quota doit être préservée. Si tous les sols ayant qualité SDA entrent dans l'inventaire des surfaces protégées, plus aucun échange ne pourra être effectué. Il y a lieu de préciser si l'objectif est de protéger tous les sols de valeur ou de garantir un certain nombre d'hectares pour l'assolement.

Le nouveau PS SDA doit éviter les formulations telles que « doit dans la mesure du possible ... » ou encore « dans l'idéal... ».

Le projet introduit plusieurs nouvelles catégories de sols (dégradés, requalifiés, réhabilités) en les définissant de manière adéquate. Sur le plan technique cela complexifie la gestion des SDA mais ouvre de nouvelles possibilités offertes par le génie biologique. Les cantons auront l'obligation de dresser un inventaire de sols dégradés, « candidats » à des projets de réhabilitation et seront amenés à constituer un fonds cantonal pour financer ces opérations, et se doter de bases légales.

Le comité FSU n'a pas d'avis unanime sur la question des échanges des contingents SDA entre cantons disposant de données sols fiables (P17). Sur le fond, tous les cantons devraient porter le souci de préserver leurs meilleures terres. Elles ne sont guère interchangeables ou remplaçables. A contrario, il est cohérent de tenir compte, dans une certaine mesure, des enjeux spécifiques des différents territoires d'action selon le Projet de territoire Suisse. Un négoce de SDA entre deux cantons ne devrait pas reposer sur de simples opportunités, mais plutôt sur projet commun de développement territorial. Il peut faire sens de l'envisager au sein d'un même territoire d'action, mais guère entre deux cantons éloignés qui n'ont pas de liens fonctionnels entre eux.

Remarques de détail

Principe 2 : Il incombe aux cantons de garantir à long terme leur contingent de SDA. Ils prennent à cet effet des mesures contraignantes et les mettent en œuvre

La coordination entre le principe P2 et P8 n'est pas très claire. Il faut se référer au rapport pour les comprendre.

4/9

Sous P2, il est précisé que « toute sollicitation SDA doit **obligatoirement** être compensée si le contingent cantonal n'est plus respecté sinon ».

Puis sous P8 que toute sollicitation de SDA répertoriées dans l'inventaire cantonal des SDA devrait être **si possible** compensée. Le rapport explicatif précise qu'il est **recommandé** de compenser à titre de précaution toutes les SDA inventoriées qui sont consommées même si le contingent cantonal est respecté. Cette notion de recommandation devrait figurer dans les principes et être expliquée. Les termes « si possible » sont peu explicites.

Une différenciation semble être faite entre les surfaces mises à l'inventaire et la carte du plan directeur. Selon les explications figurant dans le premier paragraphe de la page 13, il est possible de renoncer à faire figurer toutes les surfaces répertoriées dans l'inventaire SDA sur la carte du plan directeur. Toutefois, selon la mesure P8 toute sollicitation de SDA répertoriées dans l'inventaire doit être si possible compensée. Dans le rapport explicatif, sous P8, il est indiqué que certains cantons ont réglementé la compensation. Mais est-ce que cela signifie alors que les surfaces inventoriées mais pas reportées sur le plan directeur n'ont pas à être compensées si le quota reste respecté ? Cette question de compensation et d'utilisation de la marge de manœuvre des cantons est mal définie et devrait être précisée. Certains cantons ont introduit des dispositions particulières pour les projets d'importance cantonales (non-compensation ou compensation partielle si le quota cantonal est garanti). Il serait bon de clarifier si les cantons conservent une marge d'appréciation à ce sujet ou pas.

Principe 4 : Les cantons sont tenus de répertorier dans leur inventaire SDA tous les sols de qualité SDA.

Il peut être intéressant pour un canton de disposer d'un relevé de tous les sols de qualité SDA, mais il y aurait lieu de clarifier l'objectif. Est-ce que ceci va servir à réviser les quotas cantonaux dans une 2^{ème} phase ? Si ensuite toutes ces surfaces font partie de l'inventaire et qu'elles ne peuvent être sollicitées que moyennant compensation, les cantons et les communes vont se trouver dans une situation de blocage.

Le rapport précise que les SDA situées en zone à bâtir ont déjà fait l'objet d'une pesée des intérêts mais qu'elles doivent continuer à figurer dans l'inventaire jusqu'à leur utilisation définitive. Elles doivent être désignées de manière spécifique et ne peuvent être comptabilisées dans le calcul. Si cela peut être intéressant pour un canton de disposer de cette information, nous ne voyons pas l'intérêt de les faire figurer à l'inventaire, même de manière spécifique.

5/9

Principe 5 : Les inventaires des SDA doivent être établis et épurés sur la base de données pédologiques

La FSU soutient ce principe. Toutefois, cela représentera un coût important qui ne devrait pas être à charge des seuls cantons, s'agissant d'un plan sectoriel de la Confédération. Le calendrier de mise en œuvre devrait également être précisé.

Principe 6 : Les sols qui seront intégrés à l'inventaire après de nouveaux relevés, une revalorisation ou une réhabilitation doivent remplir les critères de la Confédération

La FSU soutient ce principe.

Principe 7 : Les cantons désignent les sols qui entrent en ligne de compte pour une revalorisation ou une réhabilitation.

Pour le déterminer des investigations seront nécessaires. Dans les cantons qui respectent leur quota, cette tâche devrait être considérée comme une option.

Principe 8 : Toute sollicitation de SDA répertoriées dans l'inventaire cantonal des SDA devrait être si possible compensée sur les plans quantitatifs et qualitatifs.

Voir remarques sous P2.

La compensation pour les constructions agricoles doit être clarifiée. Sous P8, dans le rapport explicatif, il est simplement indiqué que par sollicitation il faut entendre toutes les emprises sur des SDA tant à des fins agricoles qu'à des fins non agricoles.

Selon le principe P8, les mesures de compensations comprennent les nouveaux relevés de SDA. Toutefois, le rapport précise que cette possibilité n'existe plus quand le travail de cartographie est largement terminé dans les cantons et que les inventaires sont corrigés. Ceci va donc bloquer presque toute possibilité de compensation.

Principe 9 : Chaque canton peut créer un fonds SDA sur lequel peuvent être versées des indemnités dépendant de la surface de SDA sollicitée

Le fonds est censé compenser des projets fédéraux et cantonaux. Il s'agit en quelque sorte d'une réserve pour des compensations ultérieures. La

6/9

mécanique mérite encore d'être clarifiée. Une base légale complémentaire sera nécessaire (fédérale et cantonale).

Principe 10 : La Confédération se préoccupe des SDA dans l'accomplissement de ses activités à incidences spatiales

Le principe est juste mais la Confédération doit s'en préoccuper le plus en amont possible ; pas seulement au moment de vérifier si le canton est en mesure de proposer des compensations, sous peine de blocage de projets nationaux d'intérêts stratégiques dans la dernière ligne droite.

Principe 11 : Les projets fédéraux nécessitant plus de 5 ha de SDA répertoriées dans un inventaire cantonal font en principe l'objet d'un plan sectoriel.

La forme de tels documents reste à déterminer. S'agit-il d'un plan sectoriel ad hoc ou plutôt un volet du dossier établi dans le cadre des projets fédéraux.

Principe 14 : La Confédération établit et publie une statistique des SDA tous les quatre ans.

Ce rythme est approprié.

Principe 15 : Les cantons renseignent l'ARE tous les 4 ans sur les modifications ...

Ce rythme est approprié. A priori les cantons communiquent à travers leurs rapports quadriennaux sur l'aménagement (9 OAT).

Principe 16 : Cas spéciaux

Mérite des clarifications

Principe 17 : Les cantons peuvent faire commerce de leurs contingents de SDA si leurs inventaires de SDA sont fondés sur une base de données fiables.

La FSU recommande de concevoir les échanges au sein d'un même territoire d'action au sens du PT_CH.

7/9

Principe 18 : Les cantons dont l'inventaire repose sur des bases très imprécises sont tenus d'introduire une réglementation de la compensation pour leurs SDA inventoriées.

A clarifier.

Texte du Plan sectoriel

Chap. 1.2, 4^{ème} paragraphe : le changement climatique devrait être pris en compte dans les prévisions des taux de rendement agricoles, notamment la sécheresse.

Chap. 2.1, 3^{ème} paragraphe : à la liste des bénéfices il faut ajouter la dimension DD.

Chap. 2.2, 1^{er} paragraphe : le PS SDA est-il également opposable aux tiers, notamment dans le cas des permis de construire hors de la zone à bâtir qui n'ont pas de caractère public (tâches publiques : art. 22, al. 2 OAT) ?

Chap. 4, principe 2, 3^{ème} paragraphe : ~~Dans l'idéal~~, ... Dans ce chapitre, il est nécessaire de préciser si les SDA doivent être classées en zone agricole ou si elles peuvent se trouver dans d'autres types de zones.

Chap. 4, principe 3 : ce volet qualitatif dans les principes est une nouveauté qui peut être saluée, car cela favorise les bonnes pratiques en matière de lutte contre l'érosion et le compactage des sols dans l'agriculture. Cependant cela signifie que la Confédération et les cantons doivent se donner les moyens de garantir la mise en œuvre de ces objectifs à travers la politique agricole (paiements directs).

Chap. 4, principe 4 : cette obligation s'étend-elle à tous les types de zones ? Jusqu'ici la recommandation découlant de l'aide à la mise en œuvre était de séparer les zones à bâtir et les SDA. Il paraît difficile de revenir sur ce principe.

Chap. 4, principe 5 : certains types de mises à jour/ épuration des géodonnées ne nécessitent pas forcément des données pédologiques. D'autre part il faut clarifier le statut des sols pollués situés dans les SDA déjà délimitées en 1992.

Chap. 4, principe 6 : non seulement les critères de qualité mais également les valeurs à respecter doivent être inclus dans l'annexe du PS SDA (cf. p.15 -17

8/9

du rapport explicatif). La possibilité de comptabiliser les sols peu profonds à 50% est intéressante (système allemand).

Chap. 4, principe 8 : « ...devrait être ~~si possible~~ compensée... ». Le PS SDA doit contenir des indications univoques. La compensation sur les plans quantitatifs et qualitatif est une bonne chose.

Chap. 4, principe 12, 4^{ème} paragraphe : « dégradés par l'activité humaine ~~qui ne sont pas inventoriés~~ et non répertoriés dans les inventaires de SDA ou le déclassement... ». Cette formulation doit être la même que dans le principe 9 au 4^{ème} paragraphe, car il s'agit de la même catégorie de sols.

Chap. 5.1, 2^{ème} paragraphe : Les deux dernières phrases ne sont pas suffisamment claires.

Chap. 6.2 : Cas spéciaux/particuliers : cette section est incomplète (ex : qu'en est-il des vergers hautes tiges ?).

Projets fédéraux : qu'en est-il des projets subventionnés par la Confédération ?

Observation des inventaires SDA : cette tâche manque de clarté.

Réhabilitation : il faut choisir et utiliser dans tout le document l'un des termes : remise en culture ou réhabilitation.

Rapport explicatif :

Chap. 4.3 : il y a une contradiction entre le principe « ...devrait si possible... » et le 4^{ème} paragraphe : « La compensation doit donc être totale. »

Chap. 4.7 : unifier la terminologie : cas spéciaux, cas particuliers, utilisation spéciale.

Chap. 5.1 : La FSU salue les précisions quant à la pesée des intérêts.

9/9

Conclusions

La FSU soutient le renforcement de la protection des terres arables et en particulier des surfaces d'assolement (SDA). Outre la protection quantitative, la protection qualitative mérite d'être prise en compte.

Le projet proposé est intéressant mais mérite d'être consolidé sur plusieurs points pour être applicable.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Madame la Directrice, Mesdames, Messieurs, nos cordiales salutations.



Frank Argast
Président



Esther Casanova
Secrétaire générale