S_21 Préserver les meilleures terres cultivables du canton (SDA) et assurer la vitalité du territoire rural

Etat d'information création : 25.05.11 actualisation : 08.12.2021

Fiche adoptée par le CE / juin 2011
Approuvée par le CF / juin 2013
Adaptation adoptée par le CE / mai 2018
Approuvée par le CF / février 2019
Adaptation adoptée DDTE / 20.11.2024
Approuvée par le DETEC /

But

Assurer la productivité et la vitalité économique et sociale du territoire rural en accompagnant son évolution et protéger les meilleures terres des pressions de l'urbanisation.

Priorité stratégique: Elevée

Objectifs spécifiques

- Préservation des meilleures terres cultivables du canton (SDA);
- Maintien des activités productives traditionnelles de l'agriculture (cultures, élevage);
- Développement d'activités économiques complémentaires (agriculture biologique, production et vente de produits du terroir, artisanat, tourisme rural, etc.);
- Participation à l'équilibre écologique, à l'entretien et à la préservation de la nature et d'un paysage de qualité;
- Maintien de l'occupation décentralisée du territoire (LAgr); (cf. Fiches S_26 et S_27);
- Coordination des usages et multiples fonctions de l'espace rural dans le cadre de la politique régionale.

Priorités politiques	**S**	**Solidarité territoriale : renforcer**
Ligne d'action	**S.2**	**Organiser la multifonctionnalité du territoire rural**
Renvois	Conception directrice ☒	Projet de territoire ☒ p. 19 Carte PDC ☒

Organisation

Instances concernées		**Réalisation**		**Ligne d'action**	
Confédération:	ARE	☐	immédiatement (-2018)	☒	générale
Canton:	SAT, SAGR, SFFN, SENE, SPCH	☐	court terme (2018-22)	☐	spécifique
Régions:	Toutes	☐	moyen terme (2022-26)		
Communes:	Toutes	☒	permanente		
Autres:					

Pilotage:	**SAT**	**Etat de coordination des**	**Mandats / Projets**
		☐ Coordination réglée	
		☒ Coordination en cours	M1 - M3
		☒ Information préalable	M2

Mise en œuvre

Principes d'aménagement et de coordination valables pour toutes les autorités

1. Protection des meilleures terres cultivables (SDA) à disposition sur le plan cantonal pour les besoins des générations actuelles et futures et respect du contingent de 6700 ha. Les SDA visent également à limiter la pression de l'urbanisation et le mitage du paysage et à conserver des espaces ouverts peu fragmentés entre les zones urbanisées :
   a) Affectation des SDA en priorité à la zone agricole, voire à une zone de protection si les terres peuvent être reconverties en cultures en une période de végétation.
   b) Classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir uniquement lorsqu'un objectif que le canton estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux SDA et qu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale, au sens de l'art. 30, al.1 bis OAT.
   c) L'atteinte aux SDA est justifiée dans un rapport au sens de l'art. 47 OAT, comprenant un choix de variantes et une pesée complète des intérêts, de même que des informations suffisantes sur l'utilisation optimale du sol.

2. Dans le cadre de la garantie de la surface minimale d'assolement et la gestion du contingent cantonal, le canton apprécie s'il y a lieu de prévoir une compensation en présence d'intérêts cantonaux prépondérants, notamment en fonction du bilan annuel et de l'utilisation prévue des biens-fonds. En cas de compensation, il fixe à hauteur de combien il y a lieu de compenser.

a) Les intérêts cantonaux identifiés par le PDC pouvant être retenus comme prépondérants sont :

- Les pôles de développement d'intérêt cantonal (cf. Fiche E_11);
- Les autres secteurs stratégiques au sens de la LCAT, à savoir les pôles de gare, pôles mixtes, pôles de logement et les friches définis dans le PDC (Fiches U_13 et U_15);
- Les projets et planifications en lien avec la ligne directe du RER neuchâtelois;
- Les infrastructures de transports publics, de mobilité douce et le réseau routier d'importance nationale et cantonale (contournement du Locle et de La Chaux-de-Fonds H20-H18);
- Les ouvrages destinés à la lutte contre les dangers naturels et les renaturations de cours d'eau;
- Les mesures de valorisation du patrimoine naturel et de renforcement de la biodiversité et les zones de protection cantonales (ICOP) (cf. Fiche S_37) ;
- Les surfaces à pérenniser comme vignes dans le cadre du PAC viticole (cf. Fiche S_23).

b) En dehors des cas de figure décrits sous a), toute emprise doit être entièrement compensée par des surfaces qui répondent aux caractéristiques des SDA, sur le plan communal ou dans le cadre d'une démarche régionale ou supracommunale. La possibilité de reconvertir en SDA les zones d'utilisation différée (ZUD), les zones à bâtir surdimensionnées et les zones à bâtir mal localisées doit être examinée en premier.

3. Tout projet de carrières ou de gravière devra intégralement compenser les pertes de SDA au terme de son exploitation. Le canton fixe avant l'exploitation les mesures de remise en état des surfaces de qualité SDA à réaliser (cf. Guide d'application cantonal SDA).

4. Développement des activités para-agricoles complémentaires (pour autant qu'elles ne nuisent pas à l'agriculture), des filières de produits de proximité / produits du terroir (synergies entre lieux de production, de transformation, de vente et de promotion, création et promotion de labels, agritourisme) et mise en œuvre de tâches écologiques dans le cadre des paiements directs, en coordination avec les projets de réseaux écologiques établis à une échelle régionale.
5. Préservation / réutilisation du patrimoine rural ancien (cf. Fiches S_26, S_27 et S_28) et intégration des nouvelles constructions agricoles et des installations techniques diverses dans le paysage (cf. Fiche S_31).

Compétences du canton et des communes

Le canton :

- tient à jour l'inventaire des surfaces d'assolement, par communes, conformément à l'art 28 OAT, et gère ces surfaces conformément au Plan sectoriel des surfaces d'assolement de 2020, aux principes ci-dessus et au Guide d'application relatif à la gestion des surfaces d'assolement;
- met à jour le Guide d'application relatif à la gestion des surfaces d'assolement et l'applique dans toutes les procédures ;
- statue si les objectifs que le canton estime importants sont remplis, conformément à l'art. 30 al.1 bis OAT ;
- statue sur la compensation en présence d'intérêts cantonaux prépondérants ;
- informe en temps utile l'ARE de toute réduction des SDA de plus de 3 ha;
- établit des Recommandations concernant l'intégration des constructions et installations dans la zone rurale (HZ), en coordination avec les milieux intéressés;
- accompagne les projets de transformation et de changements d'affectation et encourage la qualité des projets par une approche économique, sociale, environnementale et paysagère.

Les communes :

- prennent en compte la problématique des SDA dans le cadre des PAL et proposent, le cas échéant, préalablement des variantes de compensations au canton;
- justifient les atteintes aux SDA dans un rapport au sens de l'art.47 OAT

Mandats (études à entreprendre, mandats concrets aux autorités, etc.)

M1. Le canton établit une carte indicative des sols revalorisables et réhabilitables pour des compensations SDA qui découle du Plan sectoriel des surfaces d'assolement du 8 mai 2020 (principe 7). Délai : mai 2023 (coordination en cours)

M2. Le canton évalue la nécessité de procéder à une révision de son inventaire cantonal fondée sur la qualité pédologique des sols et en définit les modalités et le calendrier (2023-2025 ; information préalable).

M3. Le canton édite des « Recommandations concernant l'intégration des constructions et installations dans la zone rurale (HZ) », en coordination avec les milieux intéressés, dans le cadre de la mise en œuvre de la LAT2. (2023-2025; coordination en cours).

Projets au sens de l'art. 8 al.2 LAT

- Néant

Interactions avec d'autres fiches

- U_11 Poursuivre une politique d'urbanisation durable
- U_13 Privilégier la concentration du développement dans des pôles bien desservis
- U_14 Développer des quartiers durables et mettre en œuvre la politique cantonale du logement

- U_15 Réutiliser et valoriser les friches bien desservies
- E_11 Localiser judicieusement les activités économiques et valoriser les pôles de développement
- E_43 Accompagner le changement climatique
- A_22 Réaliser le RER neuchâtelois avec une ligne directe Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds
- A_32 Réaliser les contournements du Locle et de la Chaux-de-Fonds N20 - H18R_31 Développer le tourisme
- S_22 Développer une gestion intégrée des pâturages boisés
- S_23 Garantir la pérennité du vignoble
- S_26 Maintenir l'habitat rural (ZHMR)
- S_27 Maintenir l'habitat traditionnellement dispersé
- S_28 Préserver les constructions et installations dignes de protection hors de la zone à bâtir
- S_31 Préserver et valoriser le paysage
- S_34 Promouvoir et renforcer la biodiversité et développer les réseaux écologiques
- S_36 Réserver l'espace nécessaire aux cours d'eau
- S_38 Protéger les marais, sites marécageux et zones alluviales
- S_39 Valoriser et protéger l'espace forestier

Autres indications

Références principales

- Loi sur l'aménagement du territoire LAT (RS 700), Ordonnance sur l'aménagement du territoire OAT (RS 700.1)
- *Territoires ruraux et intermédiaires du canton de Neuchâtel : tendances, enjeux, diagnostic et recommandations* (CEAT 2006)
- *Guide pour l'aménagement du territoire rural dans l'Arc jurassien* (CEAT 2002)
- *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture, du 1er décembre 2008*
- *Plan sectoriel des surfaces d'assolement (ARE 2020)*
- *Les surfaces d'assolement dans l'espace réservé aux eaux (ARE 2011)*
- *Modèle minimal de géodonnées SDA (ARE 2021)*
- *Gérer les meilleures terres agricoles en Suisse : pratiques cantonales et perspectives d'évolution (CEAT/EPFL 2016)*
- Inventaire des surfaces d'assolement (SITN) – surfaces prises en compte dans le contingent et qualité de SDA
- Guide d'application relatif à la gestion des surfaces d'assolement (« Guide SDA ») (DDTE 2020)

Indications pour le controlling et le monitoring

- Bilan du contingent SDA
- SATAC _ bilan des constructions hors zone
- Observatoire du territoire (thème 13 : surfaces d'assolement » et thème 15 : bâtiments hors de la zone à bâtir)

Dossier

Localisation Tout le canton

Problématique et enjeux

Le rôle des surfaces d'assolement

Un enjeu majeur du territoire rural est de maintenir une agriculture productive dynamique comportant un maximum d'entreprises agricoles familiales viables et de soutenir les évolutions de l'agriculture. Pour ce faire, la conservation de bonnes terres agricoles est indispensable. La Confédération exige par ailleurs des cantons la préservation de surfaces cultivables pour assurer l'approvisionnement du pays en situation de crise. Le contingent attribué au canton de Neuchâtel par la Confédération est de 6700 hectares.

Les SDA peuvent également permettre de contenir l'étalement urbain et de conserver des espaces ouverts d'un seul tenant, notamment dans les zones périurbaines où la pression est la plus forte. En cela, elles ont un rôle à jouer dans le développement territorial.

Inventaire et bilan cantonal

Les SDA, déterminées en 1987 ont été reportées et digitalisées avec précision en 2014. Elles sont en ligne sur le géoportail du SITN. Ont été comptabilisées les terres de catégorie 1 à 3 (la catégorie 1 correspond aux terrains plats en plaine, la 2 aux terrains en pente, inférieure à 18%, en plaine et la 3 aux terrains en montagne, jusqu'à 900 m). L'inventaire des SDA a été complètement actualisé - sur la base d'une méthodologie approuvée par l'ARE - et intègre toutes les mutations intervenues depuis sa création. Le canton a ainsi mis à jour son inventaire des surfaces d'assolement à fin 2014 et le tient à jour annuellement. Une deuxième mise à jour a eu pour objectif de tenir compte du PS SDA du 8 mai 2020 et du modèle de géodonnées de la Confédération.

La surface totale des SDA qui servent à garantir le contingent cantonal était de 7237 ha à fin 2020, soit 537 ha au-dessus du contingent, qui est donc garanti. Le rapport quadriennal sur l'aménagement du territoire détaille l'évolution du bilan.

Les surfaces d'assolement dans la législation fédérale

Au niveau fédéral, les bases légales se sont renforcées. Suite à la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), l'importance des surfaces d'assolement est soulignée à l'art. 3 (principes régissant l'aménagement) : « Il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement. » L'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) règle aux art. 26 à 30 les surfaces d'assolement (définition, principes, fixation des quotas, plan sectoriel) et leur garantie par les cantons, et à l'art. 46 les informations relatives aux SDA que les cantons doivent communiquer à la Confédération. La Confédération a révisé le plan sectoriel SDA, adopté par le Conseil fédéral le 8 mai 2020. Ce dernier attribue de nouveaux mandats aux autorités, à travers une vingtaine de principes.

Mise en œuvre

Le canton fixe dans le *Guide d'application relatif à la gestion des surfaces d'assolement* les règles de compensation des SDA et vérifie leur application dans toutes les procédures. Ce guide a valeur de directive du DDTE et s'adresse aux services cantonaux, aux communes, aux auteurs de projets et à leurs mandataires. Il a pour but une mise en œuvre harmonisée du plan sectoriel au plan cantonal ainsi qu'une gestion renforcée des SDA afin de garantir le contingent cantonal et de préserver une marge de manœuvre.

Par la compensation de SDA, il faut entendre, par exemple, la réaffectation à la zone agricole de surfaces comprises dans la zone d'urbanisation, la détermination de SDA dans la zone agricole (surfaces répondant aux critères mais n'ayant pas encore été prises en compte) ou la remise en culture de surfaces agricoles dégradées. Il appartiendra au service de l'agriculture de se prononcer sur la qualité des nouvelles surfaces proposées pour la compensation, en collaboration avec le SENE lorsqu'il est question de réhabilitation des sols. Sur la base du PS SDA de 2020 (principe 7), la Confédération invite les cantons à dresser une carte indicative des sols revalorisables et réhabilitables pour des compensations SDA d'ici à 2023, sur la base d'une méthodologie commune à tous les cantons (cf. nouveau mandat M1).

Le mandat M2 est partiellement mis à jour pour tenir compte de l'état d'avancement des travaux et du nouveau PS SDA. Le mandat M3 sera repris à l'aval de la LAT2.

Vitalité du territoire rural

Pour garantir la vitalité du territoire rural, le maintien de la population doit être assuré. Cela pourra se faire par le biais des territoires à habitat traditionnellement dispersé (cf. Fiche S_27). Des transformations à des fins d'activités de petit artisanat et de commerce local pourront également être autorisées. De plus, cela permettra aux agriculteurs cessant leur exploitation agricole de continuer à habiter sur place, ce qui est un des objectifs de la politique agricole neuchâteloise. Il s'agit aussi d'accompagner les évolutions de l'agriculture neuchâteloise tout en prenant en compte les autres intérêts prépondérants. Ainsi, les nouvelles constructions rurales ont des dimensions importantes. Lors de l'examen du permis de construire, il est nécessaire de tenir compte l'aspect paysager.

Fonctions du territoire rural

Le territoire rural doit répondre à quatre fonctions majeures (productive, résidentielle, récréative et naturelle). Il est important de favoriser cette multifonctionnalité et d'anticiper suffisamment tôt les conflits d'usage potentiel. Une étude concernant la "gestion de l'espace rural jurassien" est en cours de réalisation sous l'égide de la Plate-forme de l'Arc jurassien et de la commission intercantonale des pâturages boisés jurassiens. Elle vise à contribuer à la coordination de la mise en œuvre de quatre politiques fédérales (aménagement du territoire, agriculture, forêt, environnement, nature et paysage), d'une politique cantonale (tourisme) et pourra servir de base pour l'élaboration de dispositions communes de mise en œuvre des dispositions fédérales se référant à la gestion intégrée de l'espace rural. Les conclusions de cette étude seront évaluées et prises en compte, le cas échéant, lors de l'élaboration des instruments de planification régionale et communale. Des stratégies différentes quant à l'espace rural pourraient être fixées en fonction des régions.

La LAT offre la possibilité aux cantons de prévoir des *zones agricoles spéciales* (art.16a, al.3 LAT). Dans le canton de Neuchâtel, de telles zones ne sont pas été jugées indispensables compte tenu du type d'exploitation et des modifications de l'OAT en 2007.

Principes d'application concernant l'art. 30 OAT, al.1 bis et la compensation des SDA (coordination avec autres mesures du PDC)

L'appartenance d'un projet à une catégorie de la liste sous 2 let a), si elle constitue un indice de l'importance que le canton accorde à cet objectif, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de permis, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important au sens de l'art. 30 al.1 bis OAT.

Les principes définis sous 2. visent à assurer une cohérence avec le projet de développement spatial du canton (préférence de localisation pour les projets et planifications au sein de l'espace urbain et dans les pôles de développement économique d'intérêt cantonal, pôles de gare, pôles mixtes, pôles de logement) et à permettre la réalisation des infrastructures de

transport nécessaires sur le plan cantonal (cf. Fiches U_11 à U_15; Fiche E_11, Fiches A_11 à A_32).

Lorsque des projets correspondent à la liste des intérêts cantonaux pouvant être retenus comme prépondérants figurant sous 2. let a) la nécessité de compenser les emprises sur des SDA et à hauteur de combien est décidée par le canton. *Cf. Guide d'application relatif à la gestion des surfaces d'assolement.*

Le but est de garantir durablement le contingent et de préserver une marge de manœuvre au plan cantonal.

Dans le cadre de la révision des PAL, et de la mise en œuvre de la politique des pôles, le canton recourt à un compte cantonal de compensation SDA qu'il gère (cf. art.57 et ss RELCAT). Les entrées et sorties du compte, soit les emprises et les restitutions potentielles sont équilibrées, ce qui permettra à l'horizon de réalisation du PDC de compenser intégralement les projets d'importance cantonale du volet u+t, et de simplifier la mise en œuvre, projet par projet. Le CE se porte garant de ce système, géré par le DDTE et les services concernés. Une réflexion est en cours concernant la compensation des projets de la liste figurant sous 2. Let a concernant les autres politiques publiques, toujours dans la perspective de garantir le contingent et de préserver la marge de manœuvre cantonal. Les zones d'utilisation différée (ZUD), qui pour mémoire ne figurent pas encore comme des zones à bâtir dans les PAL, peuvent pour certaines partiellement ou intégralement avoir été recensées comme des SDA lors du 1er inventaire cantonal de 1987, ou en avoir aujourd'hui potentiellement les caractéristiques en regard des critères SDA établis par l'ARE. Le PDC prévoit que les ZUD, les zones à bâtir surdimensionnées et mal localisées pourront servir de compensation si leurs qualités SDA sont confirmées. Les surfaces concernées ont été pré-identifiées dans les PDR et reportées sur la carte du PDC.

Dans tous les autres cas, la compensation des SDA est exigée, y compris pour les nouvelles ZP2 qui ne sont pas compatibles avec des SDA et/ou ne peuvent être rapidement remises en culture dans le délai d'un an. Dans le cas des sites d'extraction de matériaux, la compensation est effective au terme des phases d'exploitation et de remise en culture. Les mesures de compensation sont traitées au stade du plan d'extraction (documentation de l'impact et évaluation dans le RIE/EIE). Dans ce cadre la pesée des intérêts doit intervenir avant le stade du permis de construire.

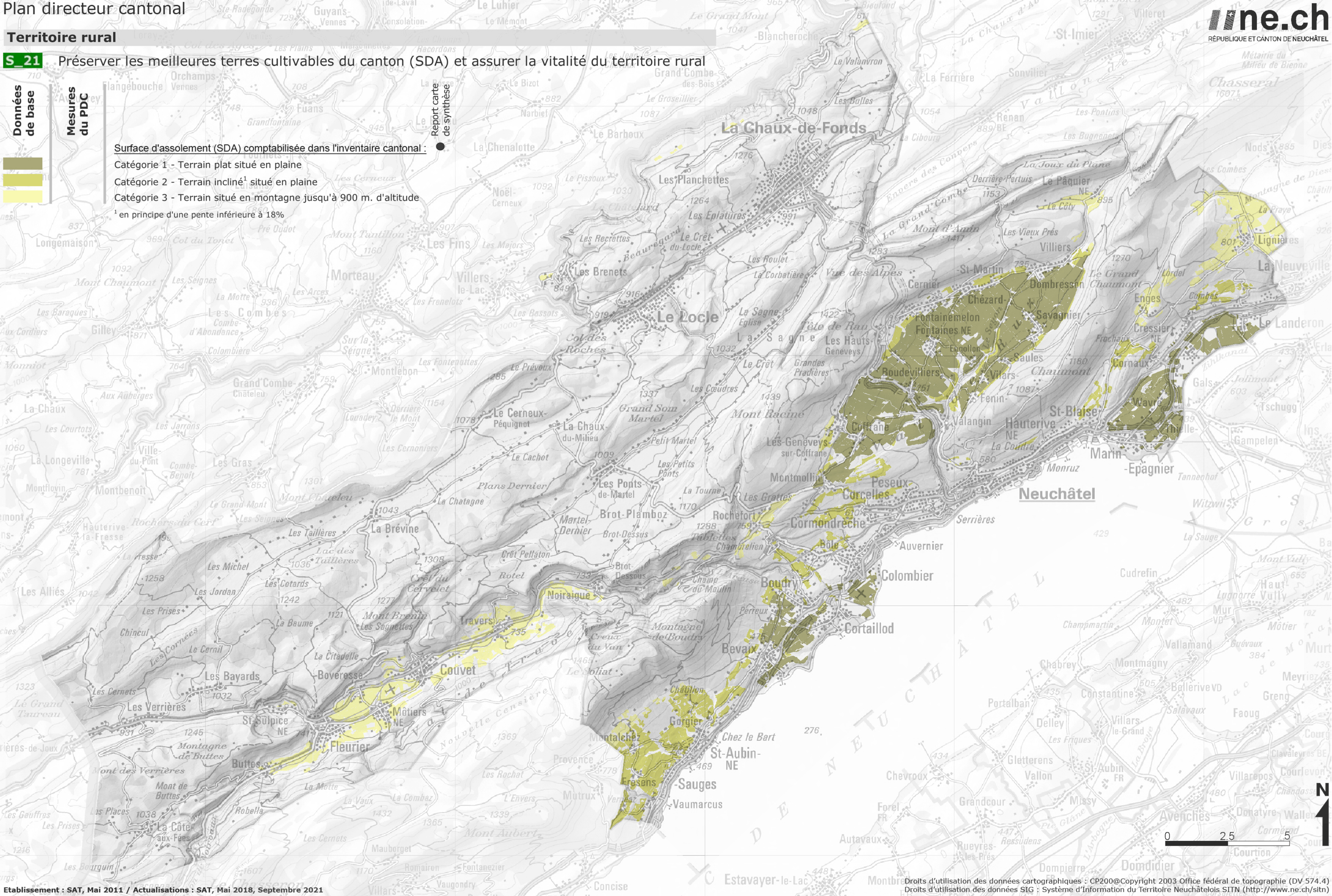
Plan directeur cantonal

Territoire rural

S_21 Préserver les meilleures terres cultivables du canton (SDA) et assurer la vitalité du territoire rural

Données de base	Mesures du PDC		Report carte de synthèse
		Surface d'assolement (SDA) comptabilisée dans l'inventaire cantonal :	●
■		Catégorie 1 - Terrain plat situé en plaine	
■		Catégorie 2 - Terrain incliné[1] situé en plaine	
■		Catégorie 3 - Terrain situé en montagne jusqu'à 900 m. d'altitude	

[1] en principe d'une pente inférieure à 18%



Etablissement : SAT, Mai 2011 / Actualisations : SAT, Mai 2018, Septembre 2021

Droits d'utilisation des données cartographiques : CP200@Copyright 2003 Office fédéral de topographie (DV 574.4)
Droits d'utilisation des données SIG : Système d'Information du Territoire Neuchâtelois SITN (http://www.ne.ch/sitn)