

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – INTERPELLATION

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé

Département(s)

DDTE

Date

30 septembre 2024

Numéro

24.195

Heure

17h57

Auteur-e(-s) : Jasmine Herrera

Titre : Politique des sols : fait-on l'autruche ?

Contenu :

Nous remercions le Conseil d'État pour ses réponses aux questions suivantes :

- Pour les PAL adoptés par les Conseils généraux (état au 31 décembre 2024), le Conseil d'État peut-il nous préciser quelle surface totale (pour tout le canton) passe de la zone agricole à la zone à bâtir ? Respectivement de la zone à bâtir à la zone agricole ?
- De quelle manière les fonctions du sol sont-elles prises en compte dans l'aménagement du territoire par le canton et par les communes ?
- De quelle manière le Conseil d'État intègre-t-il le critère de la conservation des fonctions du sol dans ses concours d'architecture ? S'il ne le fait pas, compte-t-il le faire ?
- Comment le canton compte-t-il atteindre l'objectif fédéral du « zéro consommation nette » en 2050 (stratégie, plan d'action, mesures, autres outils) ?

Concernant les pôles d'activités économiques, nous remercions le Conseil d'État de préciser :

- de quelle manière les fonctions du sol sont prises en compte, idéalement maintenues, dans les pôles économiques existants et à venir ;
- quelles mesures existent pour conserver la fonction d'infiltration de l'eau de pluie.

Développement (commentaire aux questions) :

Les sols représentent la couche externe solide de notre planète. Il s'agit d'écosystèmes complexes.

Climat, pente, temps, type de roche et végétation influencent directement leur développement et leur fonctionnement. Dans notre région, les sols sont diversifiés à l'image de nos paysages (pâturages, vignobles, terre arable, villes et villages, bord de lac, forêts) ! Les sols remplissent de très nombreuses fonctions essentielles au bon fonctionnement de notre société : infiltration et stockage de l'eau, régulation du microclimat, filtration des polluants, stockage du carbone, production de denrées alimentaires et de bois. Le sol est également le support de nos activités, de nos bâtiments et de nos infrastructures. Il participe à l'attrait touristique d'une région.

La Stratégie Sol Suisse attribue six fonctions au sol : habitat, régulation, production, support, source de matière première et archivage. Cette même stratégie vise l'objectif « zéro consommation nette de sol » à l'horizon 2050, c'est-à-dire d'ici deux générations de PAL.

Planifiés dans le canton, les pôles d'activités économiques sont d'importants consommateurs de sols. Leur déploiement impacte de façon notable le paysage et le sol. Les fonctions de ce dernier peuvent ainsi être complètement ou partiellement détruites, à l'instar de la fonction d'infiltration de l'eau de pluie. Avec le dérèglement climatique, les fortes pluies sont d'ailleurs appelées à s'intensifier dans notre région. Permettre à l'eau de percoler rapidement dans le sol offre plusieurs avantages : réduire le risque d'inondation (ruissellement ou crue), ne pas surdimensionner les infrastructures souterraines (canalisation), éviter des dégâts aux bâtiments, voire des accidents, et ne pas renvoyer dans les cours d'eau et les lacs, voire dans certaines STEP, d'importants volumes d'eaux contenant des déchets et des pollutions chimiques. Permettre à l'eau de s'infiltrer dans le sol assure également la recharge des nappes et a une fonction « tampon » lors de fortes chaleurs.

Souhait d'une réponse écrite : OUI

Demande d'urgence : NON

Auteur-e ou premier-ère signataire : prénom, nom (obligatoire) :

Jasmine Herrera

Autres signataires (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :
Stéphanie Skartsounis	Christine Ammann Tschopp	Barbara Blanc
Daniel Sigg	Monique Erard	Clarence Chollet
Marc Fatton	Aurélie Gressot	Yves Pessina
Patrick Erard	Fanny Gretilat	

Réponse écrite du Conseil d'État, transmise aux membres du Grand Conseil le 17 mars 2025

Les sols sont une ressource non renouvelable et limitée qui revêt une grande valeur en tant que telle, mais aussi pour le vivant dans son ensemble et pour la société. Ils remplissent de nombreuses fonctions et fournissent des services d'une importance vitale tels que la production de denrées alimentaires, la filtration de l'eau potable et la régulation du climat grâce au stockage du CO₂ et de l'eau. Partant, pour le Conseil d'État, il s'agit d'une ressource rare qu'il y a lieu de protéger autant que possible. Pour ce faire, la Stratégie Sol Suisse énonce le précieux cadre des actions à entreprendre dans différents domaines de cette problématique transversale.

Pour les PAL adoptés par les Conseils généraux (état au 31 décembre 2024), le Conseil d'État peut-il nous préciser quelle surface totale (pour tout le canton) passe de la zone agricole à la zone à bâtir ? Respectivement de la zone à bâtir à la zone agricole ?

Le Conseil d'État informe le Grand Conseil sur les évolutions dans le domaine de l'aménagement du territoire tous les quatre ans dans le rapport quadriennal sur l'aménagement du territoire. Le dernier en date est le RAT 2023, débattu en commission et présenté au Grand Conseil en octobre 2024.

Pour les quatre communes qui ont déjà validé leur PAL, l'évolution est de +10,9 ha de zone agricole et de -14 ha de zones d'habitation, mixtes et centrales (HMC). Pour rappel, la mise en œuvre de la LAT vise la réduction de quelque 78 ha de zones HMC dans le canton. Toutes les communes ne sont pas concernées par le surdimensionnement. Pour le reste, nous vous renvoyons au rapport. L'incidence complète de l'adoption des PAL sera documentée dans le prochain RAT en 2027-2028.

De quelle manière les fonctions du sol sont-elles prises en compte dans l'aménagement du territoire par le canton et par les communes ?

Les principes généraux de l'aménagement du territoire visent une utilisation mesurée du sol, en termes quantitatifs et qualitatifs. La révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 2014 (LAT1) donne un cadre légal plus strict pour la préservation des sols, avec les principes de la densification vers l'intérieur et l'obligation de redimensionner les zones à bâtir surdimensionnées par rapport aux besoins à 15 ans. Le dimensionnement des zones d'habitation, mixtes et centrales est déterminé dans le plan directeur cantonal en fonction de l'évolution démographique. Les autres zones à bâtir sont définies en fonction des besoins dûment justifiés. Les emprises sur les surfaces d'assolement (SDA) sont strictement encadrées via la fiche de coordination S_21 du Plan directeur cantonal et le Guide d'application de la gestion SDA ([lien](#)), selon les principes éviter, réduire, compenser, optimiser. Ainsi, les emprises liées à l'urbanisation sont dans notre canton systématiquement compensées. Les zones de protection (paysage, faune, flore, etc.), qu'elles soient cantonales ou communales, contribuent également à préserver les sols. La protection des objets de l'inventaire ICOP, à travers des plans d'affectation dédiés, est en cours.

Dans les révisions de PAL en cours, la préservation des fonctions des sols passe également par des indices d'espaces verts, la construction en hauteur plutôt qu'au sol (taux d'occupation du sol) et la protection des milieux naturels de qualité. Les communes peuvent définir, d'entente avec les propriétaires, des objectifs plus ambitieux dans les plans spéciaux, en vue de favoriser la biodiversité. Elles peuvent mettre également en place des mesures de nature en ville (gestion des aménagements urbains, sensibilisation de la population, etc.).

En dehors de la zone à bâtir, les possibilités de construire sont limitées ; elles sont encadrées par le droit fédéral. La Loi sur l'aménagement du territoire vient d'être révisée sur le volet hors zone à bâtir (LAT2) et entrera en force en même temps que l'ordonnance courant 2025. Ces nouvelles dispositions visent à stabiliser tant le nombre de constructions que la surface imperméabilisée en dehors de la zone à bâtir. Cela contribuera également à limiter les atteintes portées aux sols.

Au niveau des projets et réalisations, il existe des normes sur la manière de gérer les terrassements et les mouvements de terre. Les grands projets sont soumis à l'établissement d'une étude d'impact sur l'environnement. Un suivi pédologique est généralement exigé. Pour les autres chantiers, ce sont les mesures générales de protection des sols contenues dans la LPE qui s'appliquent.

Le canton mène en outre des travaux sur les thèmes de la biodiversité et du climat, ou encore de l'infrastructure écologique et du paysage, qui contribueront également à la protection des sols. D'une part, les travaux sont en cours pour répondre à la motion 24.120 pour plus d'espace en faveur de la biodiversité en zone à bâtir et pour la mise en place de l'infrastructure écologique cantonale. D'autre part, dans le cadre de la mesure A1 du Plan climat contre les îlots de chaleur, une analyse climatique cantonale a été réalisée et un guide de sensibilisation est élaboré

pour fournir des recommandations et propositions de mesures de portée générale, dont la végétalisation et la préservation de sols perméables.

Pour renforcer encore concrètement la prise en compte des fonctions du sol dans les activités à incidence spatiale, des informations pédologiques adéquates sont nécessaires. Ces dernières ne sont la plupart du temps pas encore disponibles. Le projet de cartographie nationale des sols permettra de disposer de données pédologiques selon des critères harmonisés dans l'ensemble du pays pour tous les sols (forêt, zone à bâtir, sols agricoles, etc.). Mais les travaux à mener sont de grande ampleur et vont prendre plusieurs années (cf. question sur « zéro consommation nette » ci-dessous).

De quelle manière le Conseil d'État intègre-t-il le critère de la conservation des fonctions du sol dans ses concours d'architecture ? S'il ne le fait pas, compte-t-il le faire ?

Le sol est pris en compte de diverses manières dans les procédures menées par le canton. Ce dernier cherche en priorité à intervenir dans le tissu bâti existant, dans la perspective d'un usage modéré du sol, voire la réaffectation du bâti. Dans les récentes procédures de concours d'architecture et de mandats d'études parallèles menées par le canton, la question de la préservation du sol a été abordée au travers de divers aspects :

- usage parcimonieux du terrain disponible, densification, réaffectation et mutualisation des espaces et des fonctions plutôt qu'étalement des constructions ;
- aménagements extérieurs de qualité favorisant des sols perméables et végétalisés ;
- végétalisation indigène adaptée favorisant la biodiversité et la réduction des îlots de chaleur ;
- maximisation des surfaces perméables et réduction au minimum des surfaces en dur en lien avec les besoins d'accessibilité des personnes et de fonctionnement logistique des bâtiments.

Comment le canton compte-t-il atteindre l'objectif fédéral du « zéro consommation nette » en 2050 (stratégie, plan d'action, mesures, autres outils) ?

L'objectif de zéro consommation nette de sols défini dans la [Stratégie Sol Suisse](#) ne se réfère pas à leurs surfaces, mais à leurs fonctions. La consommation de sol pour les constructions reste autorisée, mais si elle induit des pertes de fonctions du sol, celles-ci doivent être compensées par des réhabilitations de sol autre part. À nouveau, à cet égard, la possession de données pédologiques est nécessaire pour permettre d'évaluer les fonctions des sols. Elles doivent également permettre d'identifier les sols dégradés qui pourraient être revalorisés ou réhabilités en compensation. Cette base n'est actuellement pas disponible et le projet de cartographie nationale des sols permettra d'y remédier.

À ce stade, le temps est aux projets pilotes (phase préparatoire), afin de mettre en place une méthodologie commune pour tous les cantons. D'ici à 2028, des travaux préparatoires devront être réalisés. Puis, dès 2029, débutera la phase principale, sur une durée de vingt ans. Une base légale fédérale encadrant ces travaux doit encore être élaborée ; celle-ci devra ensuite être traduite au niveau cantonal.

La cartographie des sols permettra d'établir une stratégie et un plan d'action cantonal. Outre la collecte de données de base, un examen complet de la législation sera effectué pour déterminer si de nouvelles prescriptions doivent être envisagées. Le sol étant un thème transversal, la coordination entre les services sera renforcée. Des ressources financières et en personnel seront nécessaires pour accomplir l'ensemble de ces tâches.

De quelle manière les fonctions du sol sont-elles prises en compte, idéalement maintenues, dans les pôles économiques existants et à venir ?

Les pôles de développement économique font l'objet d'un long processus de planification. Avant que le site soit choisi, une étude d'opportunité et de faisabilité avec des variantes d'implantation a lieu. Dans ce cadre, la préservation quantitative du sol, notamment des terres agricoles, et plus particulièrement des SDA, fait partie des intérêts considérés. Les pôles économiques actuellement en concrétisation ont été évalués et planifiés entre 2005 et 2010 pour être inscrits au Plan directeur cantonal en 2011, approuvé par le Conseil fédéral en 2013, en coordination réglée. Le Conseil d'État ne planifie en l'état pas de nouveau pôle de développement économique.

Puis le projet est planifié de manière à utiliser le sol de manière rationnelle. Par exemple, l'espace pour le stationnement en surface est fortement réduit, un indice minimal d'espace vert est fixé, la minimisation de l'extraction et du transport de matériaux fait partie des objectifs et une charte des espaces publics et paysagers a été élaborée. Durant les différentes phases de construction, l'excavation, la manipulation, la mise en dépôt provisoire ou la circulation sur les sols avec des machines de chantier ou tout autre véhicule devra être menée conformément aux recommandations de la Confédération, notamment en veillant à toujours dissocier les horizons A et B et à ne pas causer de compaction sur ceux-ci. Si les bilans des terrassements sont excédentaires, les matériaux terreux devront être valorisés dans leur ensemble, prioritairement sur place, et secondairement sur un autre secteur en coordination avec les chantiers de la région potentiellement demandeurs en terre végétale.

L'application des prescriptions environnementales, dont la protection des sols, est intégrée au dossier de demande de sanction définitive. Des plans de gestion des sols sont établis dans le cadre des demandes de permis de construire, en coordination avec le service de l'énergie et de l'environnement (SENE). Les volumes déplacés, stockés, réutilisés et exportés seront détaillés ainsi que les filières de valorisation des matériaux excédentaires et les modalités de remise en état du terrain sur les périmètres d'emprises provisoires devront notamment être décrites.

Concernant les pôles d'activités économiques, précisément, quelles mesures existent pour conserver la fonction d'infiltration de l'eau de pluie ?

L'évacuation de l'eau de pluie par l'infiltration ou par la rétention, puis l'infiltration, est favorisée. Par exemple pour le pôle de La Tène, une charte des espaces publics et paysagers a été élaborée. Ce document définit plusieurs mesures qui ont pour but de favoriser l'infiltration des eaux de pluie dans le sol, sur les biens-fonds et les espaces publics : récolte des eaux de ruissellement via des noues, des fosses plantées, des bassins de rétention en toiture ou sur le sol à ciel ouvert. Tous les permis de construire devront se conformer à ce document. Dès lors, que ça soit sur les biens-fonds privés ou sur les espaces publics, l'infiltration des eaux de pluie sera favorisée.