



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
au postulat Gilbert Hirschy 11.185, du 1^{er} novembre 2011,
"Pour une pérennisation de la surface agricole utile"**

(Du 1^{er} avril 2015)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le postulat 11.185 déposé en novembre 2011 par le député Gilbert Hirschy demande une meilleure protection des terres agricoles. Le plan directeur cantonal (PDC), publié après-coup, prévoit dans sa fiche S_21 "Préserver les meilleures terres cultivables du canton (SDA) et assurer la vitalité du territoire" de contribuer à cette protection. Le PDC a été approuvé par le Conseil fédéral le 26 juin 2013.

Entre-temps, le cadre fédéral a lui aussi évolué: une nouvelle version de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) a été acceptée en votation populaire. Une première version partiellement révisée est en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014. La révision vise une utilisation mesurée du sol, une délimitation pertinente des zones à bâtir et la création d'un milieu bâti plus compact, ce qui doit permettre d'endiguer la disparition des terres cultivables et d'éviter des coûts élevés d'équipement pour les voies d'accès et les conduites d'eau et d'énergie.

Dans la mesure où un "verrouillage" total du territoire est difficile à concevoir, il convient donc de répondre de façon mesurée aux besoins de la société, notamment par de plus fortes contraintes lorsque des terrains agricoles sont classés en zone à bâtir.

1. POSTULAT DEPOSE

En date du 1^{er} novembre 2011, votre autorité acceptait le postulat Gilbert Hirschy 11.185, dont nous vous rappelons la teneur amendée ci-dessous:

11.185 ad 11.042

1^{er} novembre 2011

Postulat Gilbert Hirschy

Pour une pérennisation de la surface agricole utile

Notre canton offre la particularité de ne pas être extensible et c'est fort regrettable étant donné les enjeux en termes de demandes de permis de construire que ce soit de l'habitat ou de l'industrie, d'infrastructures ou de loisirs.

La surface forestière est protégée depuis 150 ans; elle a même augmenté par l'abandon dans les endroits les plus escarpés de l'exploitation agricole.

Le Conseil d'Etat a l'intention de pérenniser les vignes à hauteur de 600 ha.

La surface agricole reste le parent pauvre de notre sol neuchâtelois car elle ne bénéficie d'aucune protection face à la forte demande alors que nous sommes déjà sous doté en matière d'autonomie alimentaire.

Nous demandons au Conseil d'Etat de venir avec une proposition de protection de la SAU au même titre que les vignes et les forêts.

T. Buss, M. Zurita, F. Konrad, D. Ziegler, F. Jeandroz, J.-B. Steudler, D. de la Reussille, T. Bregnard, R. Aeberhard, V. Pantillon, G. Würgler, D. Calame, B. Wenger, S. Vuilleumier, P. Herrmann, C. Maeder-Milz, T. Perret, C. Hostettler et F. Monnier.

Afin de répondre à l'objet de ce postulat, un groupe de travail a été constitué. Composé des services de l'agriculture, de l'aménagement du territoire ainsi que de celui de la faune, des forêts et de la nature, de la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV), de membres de la commission consultative "agriculture", ainsi que d'un représentant de Pro Natura, ce groupe s'est réuni à deux reprises.

2. MONITORING DE LA SAU, DES SDA ET DE L'UTILISATION DU SOL

Le canton dispose de plusieurs indicateurs et séries statistiques qui permettent un monitoring: ils sont rassemblés dans l'Observatoire du territoire.

La **surface agricole utile** (SAU), qui couvre 31.792 hectares du canton en 2014, est une notion d'économie rurale, définie à l'article 14 de l'ordonnance fédérale sur la terminologie agricole (OTerm / RS 910.91), qui est déterminante pour l'octroi des paiements directs dans l'agriculture. La statistique de la surface agricole utile est publiée annuellement par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Cette donnée constitue un indicateur de l'Observatoire du territoire (Thème 16: Evolution de l'agriculture, en cours de réalisation).

Parmi les 31.792 ha de la SAU, les **surfaces d'assolement** (SDA, définies sur la base du "Plan sectoriel des surfaces d'assolement" de la Confédération) représentent les meilleures terres agricoles, dans la mesure où elles sont labourables (pente inférieure à 18%, couche arable suffisante) et situées dans des zones climatiques (altitude inférieure à 900 m) favorables aux grandes cultures (pommes de terre, céréales, etc.). Elles représentent 23% de la SAU. Ces terres sont situées principalement au Val-de-Ruz (46%), sur le Littoral (40.5%), ainsi qu'au Val-de-Travers (12.9%). Elles doivent permettre au canton d'apporter sa contribution au pays pour atteindre une autonomie alimentaire suffisante en cas de crise et représentent également une ressource non renouvelable pour les générations actuelles et futures.

Le quota en SDA attribué au canton par la Confédération s'élève à 6700 ha, alors que le bilan attesté atteint 7249 ha actuellement. Le canton remplit donc ses obligations en matière de garantie des SDA.

Les SDA font l'objet d'un suivi statistique par le service de l'aménagement du territoire. Cette donnée constitue un indicateur de l'Observatoire du territoire (Thème 13: Evolution et répartition des surfaces d'assolement, en cours de réalisation). Les données de la

Statistique de superficie de l'OFS font également l'objet d'un indicateur de l'Observatoire du territoire, Thème 17 Utilisation du sol, en ligne sur le site de l'Etat¹.

Les surfaces agricoles constituent une des 4 grandes catégories d'utilisation du sol observées. La statistique de superficie 1985-2009 a récemment fait l'objet d'une analyse fouillée de la part de l'OFS, dont les résultats montrent qu'en termes d'utilisation des surfaces agricoles et d'accroissement des surfaces d'habitat et d'infrastructure, le canton de Neuchâtel a été plus restrictif que la plupart des autres cantons. Ce benchmarking montre qu'en comparaison intercantonale le canton de Neuchâtel a connu un faible accroissement de la surface d'habitat et d'infrastructure et une faible perte de surfaces agricoles en proportion de ces dernières (2.6%). Cette étude est en lien sur le site de l'OFS².

3. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE: TYPES DE PROTECTION EXISTANTS

Les surfaces forestières sont protégées par la loi fédérale sur les forêts et le décret cantonal sur la zone de crêtes et de forêts (1966).

Les vignes situées dans la zone viticole sont protégées par le PAC viticole et par le décret cantonal de la zone des vignes et grèves (1966).

La protection accordée aux forêts et à la zone viticole n'est pas totalement intangible, des procédures de compensation définissent les conditions à respecter en cas de désaffectation partielle.

La protection de la zone agricole est assurée par la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) qui prévoit une séparation stricte entre zone agricole et zone à bâtir.

La protection des surfaces d'assolement est assurée par la LAT et le plan sectoriel SDA, qui exigent le respect du quota cantonal. Au plan cantonal la fiche S_21 du PDC "Préserver les meilleures terres agricoles (SDA) et assurer la vitalité du territoire rural" fixe les principes de protection et compensation des SDA (voir chap. 5).

4. IMPORTANCE DES SURFACES AGRICOLES

Les surfaces agricoles constituent l'outil de travail de base de notre agriculture, sans lequel elle ne pourrait pas produire et se maintenir économiquement dans notre pays. Leur sauvegarde est dès lors primordiale.

Si l'on considère les surfaces forestières et les diverses zones déjà construites ou protégées du territoire (y compris la zone viticole), les terrains en zone agricole, destinés à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique (selon l'art. 16, al. 1^{er} LAT), sont les terrains les plus aisément disponibles pour une extension de

¹ <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/observatoire-territoire/Pages/accueil.aspx>

² <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/02/22/publ.html?publicationID=6001>

l'urbanisation et pour la réalisation des infrastructures. Ce sont donc les terrains les plus menacés par notre société fortement consommatrice d'espaces.

5. EVOLUTIONS LEGISLATIVES EN COURS ET MISE EN ŒUVRE DU PDC

Les buts de la révision de la LAT au niveau fédéral sont de freiner le gaspillage du sol, de densifier qualitativement les zones à bâtir et de réduire le mitage du territoire, ce qui aura comme conséquence de contribuer à une meilleure protection des surfaces agricoles. Les dispositions transitoires de l'article 38a LAT empêchent toute augmentation de la surface totale des zones à bâtir et aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée tant que les cantons n'adaptent pas leur PDC dans les 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de la LAT, du 15 juin 2012 (entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014). Entre-temps, toute extension de la zone à bâtir devra être compensée.

De plus, dans la mise en œuvre du PDC, il est notamment prévu l'affectation des SDA en priorité à la zone agricole, voire à une zone de protection si les terres peuvent être reconverties rapidement en cultures.

La possibilité d'utiliser les SDA à des fins non agricoles interviendra seulement en présence d'intérêts prépondérants cantonaux, pour autant qu'il soit démontré, dans le cadre d'une pesée des intérêts, qu'aucune autre solution sans emprise sur les SDA n'est envisageable.

Les intérêts cantonaux prépondérants considérés dans le plan directeur cantonal sont:

- les pôles de développement d'intérêt cantonal et pôles de gare;
- la mise en œuvre de la politique d'urbanisation durable au sein de l'agglomération (besoins avérés d'extension de zone à bâtir pour créer des logements dans des secteurs à forte densité de population, bien localisés et bien desservis en transports publics) cf. Fiche U_11;
- les projets et planifications en lien avec la ligne directe du RER neuchâtelois;
- les infrastructures de transports publics, de mobilité douce et les réseaux routiers;
- les travaux hydrauliques et renaturations de cours d'eau;
- les mesures de valorisation du patrimoine naturel et de renforcement de la biodiversité et les ZP1 (ICOP).

6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat est sensible à la problématique soulevée par le député Gilbert Hirschy. Sur le fond, il y souscrit. Il a d'ailleurs déjà pris des mesures dans le sens souhaité au sein du PDC, en particulier dans la fiche S_21 "*Préserver les meilleures terres cultivables du canton (SDA) et assurer la vitalité du territoire rural*".

Dans la mesure où l'on ne peut et ne veut pas "verrouiller" totalement le territoire, pour permettre de répondre toujours de façon mesurée aux besoins futurs de la société, il convient de ménager ces terrains agricoles, en évitant de les gaspiller. Pour atteindre cet objectif de maintien des zones agricoles, il conviendra probablement de soumettre les classements de la zone agricole à la zone à bâtir à une pesée des intérêts tenant compte, de manière plus importante que par le passé, de la préservation de la ressource sol. Les planifications en cours devront viser à mobiliser, préalablement à tout nouveau

classement, les terrains non construits déjà situés en zone à bâtir et, le cas échéant, à densifier le milieu bâti.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat vous invite à procéder au classement du postulat 11.185.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 1^{er} avril 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A.RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND