

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

Madame la directrice,

Sur la base des résultats de la consultation menée entre décembre 2014 et mai 2015 sur la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT2), le Conseil fédéral a décidé en décembre 2015 de dissocier les thèmes de la protection des terres agricoles et des SDA.

Le 20 décembre 2018, le DETEC et le DFR ont lancé une consultation et participation publiques sur le plan sectoriel cité en titre auprès des cantons et des communes par l'intermédiaire des associations faitières des communes, des villes et des régions de montagnes, jusqu'au 26 avril 2018.

Le gouvernement neuchâtelois vous remercie de l'associer à la procédure et a l'avantage de vous transmettre sa prise de position après avoir consulté ses services spécialisés.

Remarques générales

Le projet se situe dans la droite ligne des conclusions du groupe d'experts qui a planché sur ce sujet. Un tiers des cantons disposant de données cartographiques précises concernant les SDA, notamment la qualité des sols, il est cohérent de procéder en deux étapes pour la révision du plan sectoriel. Dans l'intervalle, les quotas fixés aux cantons ne sont pas remis en question. Vu l'ampleur de la tâche liée à l'exigence de la consolidation des données et son coût, cette phase pourrait durer 25 ans.

S'agissant d'un plan sectoriel de la Confédération, nous demandons que cette dernière mette à disposition des fonds pour soutenir les cantons dans cette tâche, et que les attentes et les méthodes soient mesurées et proportionnées.

En effet, l'obligation faite aux cantons d'inventorier l'ensemble de leurs sols de qualité SDA nous semble fastidieuse et coûteuse pour une utilité assez modeste.

De plus, elle supprimerait de facto l'existence d'une marge de manœuvre cantonale et la possibilité de ne pas compenser certaines pertes de SDA liées à des projets d'intérêt cantonal, par exemple ceux listés dans le Plan directeur cantonal (Fiche S_21), ainsi que la possibilité de déterminer des compensations SDA hors de la surface déjà inventoriée.

En ce sens, cette nouvelle obligation remettrait en question l'existence même des quotas cantonaux fixés par le Conseil fédéral.

Forme et contenu du plan sectoriel

La formulation sous forme de principes est intéressante, mais relève à certains égards davantage d'une conception que d'un plan sectoriel au sens de la LAT. Plusieurs principes ne se comprennent qu'à la lecture du rapport explicatif. Or, le plan sectoriel devrait se suffire à lui-même. Nous signalons la nécessité de retravailler le texte français.

Comme tout inventaire, il doit être implémenté dans les plans d'affectations pour être opposable aux tiers, et devrait faire l'objet d'une procédure d'information, participation adéquate. Cet aspect ne ressort pas du plan sectoriel.

La publication d'une statistique quadriennale est adaptée et suffisante. La clarification de la pesée 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). 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). Sur le plan technique, cela complexifie la gestion des SDA mais ouvre de nouvelles possibilités offertes par le génie biologique.

Selon le projet, les cantons auront l'obligation de dresser un inventaire de sols dégradés, « candidats » à des projets de réhabilitation et de constituer un fonds cantonal pour financer ces opérations, et se doter d'une base légale. Si la réhabilitation des sols pollués est une bonne chose, il nous semble problématique de vouloir l'appliquer de manière systématique partout.

Compte tenu de ce qui précède,

- Le gouvernement est opposé à une réévaluation systématique de tous les sols.
- Les cantons doivent conserver une marge de manœuvre dans la gestion des SDA et de leur inventaire cantonal, dans le cadre du quota à garantir.
- La requalification de sols doit présenter un intérêt sur le plan de l'exploitation agricole et venir en appui d'un projet.
- La séparation claire qui prévaut actuellement entre les SDA (dans la zone agricole) et la zone à bâtir doit être conservée.
- Notre canton est opposé au négoce de contingents entre cantons et n'envisage pas de faire usage de cette possibilité. Il est très réservé quant à son fondement et son application. Il a déjà mis en place un régime de compensation pour les SDA, qui pourra, si nécessaire, être ajusté au nouveau PS SDA.
- Nous demandons une clarification de l'obligation de compensation dans le cas des constructions agricoles. Ce point doit être coordonné avec les débats en cours sur la LAT2.
- Le nouveau PS SDA n'est pas suffisamment précis quant au traitement des cas particuliers et celui des surfaces temporairement soustraites à l'inventaire SDA.

Nous renvoyons aux remarques techniques dans l'annexe ci-annexée.

Conclusions

Le canton soutient le renforcement de la protection des terres arables et en particulier des surfaces d'assolement (SDA). Outre la protection quantitative, la protection qualitative est également importante, sans toutefois générer une évaluation pédologique systématique de toutes les SDA.

Le projet de PS SDA induit d'importantes tâches nouvelles pour les cantons. Selon la qualité des données exigées, l'inventaire pédologique impliquerait une lourde charge de travail et des coûts importants pour les cantons. L'horizon temporel pour y parvenir est à clarifier et le soutien de la Confédération doit impérativement être donné. À défaut, cet objectif doit être abandonné.

Le canton de Neuchâtel est favorable au maintien des quotas actuels et ne soutient pas la mise en place d'une « bourse d'échanges » des SDA. Tous les cantons doivent faire leur part pour préserver la terre arable. Une ségrégation entre cantons chargés de préserver la ressource et cantons concernés par l'urbanisation est contraire à l'esprit du Projet de territoire Suisse, lequel stipule que tous les cantons participent au développement durable du Pays.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame la directrice, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 24 avril 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe : remarques techniques

ANNEXE

Remarques techniques

Remarques de détail, principe par principe

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.

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. Nous ne savons pas si ce qui est prévu au PDC pour les projets d'intérêt cantonal pouvant justifier une non-compensation dans le cadre de la marge du quota serait conforme au plan sectoriel. Les termes « si possible » sont peu explicites.

Principe 3 : Les SDA doivent être exploitées de manière à préserver durablement la qualité des sols.

Le canton soutient la mise à disposition de fiches techniques et de guides pratiques à caractère incitatif. Nous renvoyons à la prise de position de la DTAP.

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 la mesure nous semble disproportionnée. Si, ensuite, toutes ces surfaces font partie de l'inventaire et qu'elles ne peuvent être sollicitées que moyennant compensation, on va 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 l'inventaire. 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.

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

Notre canton soutient la préservation des SDA tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Il n'est toutefois pas nécessaire d'établir l'inventaire des SDA sur la base d'évaluations pédologiques systématiques. Le gouvernement ne nourrit pas de crainte concernant la qualité des surfaces agricoles exploitées par les agriculteurs neuchâtelois.

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 la mesure où notre canton respecte le quota, il n'envisage pas d'effectuer ceci en priorité, sauf à l'appui d'un projet particulier.

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 nous, les projets agricoles « dépendants du sol » selon l'OAT n'ont pas à compenser les SDA.

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. Nous sommes défavorables à cette monétarisation des SDA, porte ouverte à un système d'échange à l'intercantonal.

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

Le principe est juste mais la CH 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.

Principe 13 : Les cantons actualisent leurs géodonnées sur les inventaires de SDA au moins une fois par an au 1^{er} janvier.

Nous sommes d'accord avec ce principe mais à des fins de gestion interne. Il ne nous apparaît pas opportun de livrer annuellement ces données pour publication sur le géoportail de la Confédération si l'ARE établit un rapport quadriennal à ce sujet. Par contre ces données sont à disposition sur les géoportails cantonaux.

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

Ce rythme est adéquat. Les cantons communiquent à travers leurs rapports 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 fiable.

Le canton y est opposé. Il ne compte pas exploiter cette possibilité.

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.

À clarifier. Notre canton dispose d'une réserve de plus de 500 ha, et d'un inventaire des surfaces SDA validé par la Confédération.

Remarques sur le texte, par chapitre :

Plan sectoriel

Chap. 1.1, 3^{ème} paragraphe : parmi les facteurs de pression sur les terres agricoles, il convient d'ajouter l'augmentation de la population et des emplois.

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. 1.3, 2^{ème} paragraphe : L'uniformisation et la fiabilité des données de qualité des sols peuvent être saluées. 4^{ème} paragraphe : Le mandat donné aux cantons n'est pas une mince affaire. L'amélioration des données constitue une tâche conjointe des cantons et de la Confédération. Il sera attendu de cette dernière de mettre en place une aide méthodologique adéquate, ainsi qu'un appui financier conséquent, sous peine d'échec

Chap. 2.1, 3^{ème} paragraphe : à la liste des bénéfiques il faut ajouter la dimension DD (solidarité entre les générations).

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. 3.2, point I2 : Les surfaces doivent être garanties à long terme par des mesures d'aménagement du territoire sur le territoire suisse.

Chap. 3.2, point I1 : la surface minimale a été réduite de 100 ha en raison de la réduction du quota du canton de FR.

Chap. 4, 1^{ère} phrase : « ...comment assurer la gestion... »

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 ? Notre canton a pris l'option de séparer les zones à bâtir et les SDA, et il nous paraît difficile de revenir sur cette option.

Chap. 4, principe 5 : certains types de mises à jour/ épuration ne nécessitent pas forcément des données pédologiques. De plus, 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 du rapport explicatif). La possibilité de comptabiliser les sols peu profonds à 50% est acceptée.

Chap. 4, principe 8 : « ...devrait être ~~si possible~~ compensée... ». Le PS SDA doit contenir des indications univoques. La compensation sur les plans quantitatif 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 : L'annexe terminologique et le schéma sont utiles.

Chap. 6.2, Cas spéciaux/particuliers : cette section est incomplète. Par exemple :

- 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.

Remarques sur le rapport explicatif :

Chap. 2.2 : il importe que la Confédération se positionne dès maintenant dans le soutien technique et financier qu'elle devra apporter aux cantons dans la réalisation et le financement des relevés pédologiques attendus.

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 : nous apprécions les précisions quant à la pesée des intérêts.