



# Maintien de la superficie des terres cultivables Rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015

## Avis du Conseil fédéral

du 6 avril 2016

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil fédéral remercie la CdG-N pour sa lettre du 20 novembre 2015 et prend volontiers position comme suit sur le rapport de la même date consacré au maintien de la superficie des terres cultivables.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 avril 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Avis

### 1 Contexte

Comme la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) le relève, la forte pression exercée sur les terres cultivables est restée inchangée. Même le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) adopté par le Conseil fédéral le 8 avril 1992 n'a pas permis d'inverser la tendance dans la mesure voulue.

C'est dans ce contexte que la CdG-N a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer si les prescriptions du droit fédéral en vigueur relatives à la protection des terres cultivables étaient adéquates et dans quelle mesure elles pouvaient être améliorées afin de freiner la tendance à la perte de ces terres. L'évaluation s'est limitée au rôle de la Confédération en matière de protection des terres cultivables, étant donné que la surveillance de la CdG ne s'étend pas à la gestion de ces terres dans les cantons.

Le CPA a adopté le 11 juin 2015 les conclusions de son évaluation pour ensuite les soumettre à la sous-commission compétente DFI/DETEC de la CdG-N. Sur la base de cette évaluation, la CdG-N a rédigé à l'intention du Conseil fédéral un rapport qui présente ses principales constatations ainsi que les conclusions et recommandations qu'elle en tire.

Au cours de l'évaluation, la modification du 15 juin 2012<sup>1</sup> de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>2</sup> est entrée en vigueur (première étape de la révision de la LAT [LAT 1], en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014). La LAT révisée prévoit à présent explicitement des mesures d'incitation à la densification urbaine destinées à freiner le mitage du territoire. Il s'agit là d'une contribution importante à la protection des terres cultivables.

La consultation relative à la seconde étape de la révision de la LAT (LAT 2) a eu lieu de décembre 2014 à mai 2015<sup>3</sup>. Compte tenu des avis exprimés, le Conseil fédéral a décidé le 4 décembre 2015 de limiter la LAT 2 à quelques thèmes clés. Les thématiques «protection des terres cultivables» et «SDA» (surfaces d'assolement) ont été dissociées du projet de révision. Pour mieux protéger les SDA, le plan sectoriel élaboré à ce sujet sera remanié et renforcé après création des conditions nécessaires. Ces travaux seront menés sous la codirection des offices fédéraux du développement territorial (ARE) et de l'agriculture (OFAG).

Durant le remaniement du plan sectoriel SDA, le Conseil fédéral tient à ce que la Confédération et les cantons s'efforcent de faire en sorte que le droit et le plan sectoriel actuellement en vigueur soient appliqués rigoureusement. C'est là la seule façon de s'assurer que les meilleures terres agricoles de Suisse pourront également être protégées durant cette période.

<sup>1</sup> RO 2014 899

<sup>2</sup> RS 700

<sup>3</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2014 > DETEC

La présente réponse reproduit les recommandations contenues dans le rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015 et rend compte de l'état actuel des mesures prévues ou déjà en cours de mise en oeuvre.

## **2 Inscription dans la loi de la protection des terres cultivables**

### **2.1 Constatations et recommandation de la CdG-N**

La CdG-N constate que la protection des terres cultivables prévue par le droit fédéral est relativement peu efficace. Selon elle, une des raisons en est que le droit de l'aménagement du territoire est une législation qui protège un grand nombre d'intérêts divers parfois opposés qu'elle cherche à coordonner afin d'assurer une utilisation mesurée du sol. L'autre raison mise en évidence par l'évaluation du CPA est que d'autres objectifs politiques dont certains sont en contradiction avec la protection des terres agricoles cultivables sont souvent formulés beaucoup plus concrètement, ce qui réduit d'autant l'importance donnée à cette protection.

La Commission de gestion a adressé au Conseil fédéral la recommandation suivante:

*Recommandation 1: inscription dans la loi de la protection des terres cultivables*

La CdG-N invite le Conseil fédéral à envisager un renforcement des dispositions de la législation fédérale relatives à la protection des terres cultivables et à présenter un rapport à ce sujet. Ce faisant, il mettra en évidence les avantages et les inconvénients qu'amènerait l'introduction dans le droit fédéral d'une obligation de compensation en cas de sollicitation de surfaces d'assolement et il indiquera s'il juge cette obligation appropriée.

La Commission de gestion renvoie en outre à son postulat du 20 novembre 2015 (15.4088):

*Postulat: rapport entre la préservation des terres cultivables et les autres exigences en matière de protection*

La commission invite le Conseil fédéral à examiner de façon approfondie la pertinence de la manière dont les priorités ont été définies pour les exigences en matière de protection en vue de l'utilisation des sols, eu égard à l'importance moindre, constatée dans le rapport de la CdG-N, accordée dans la loi à la protection des terres cultivables, et à présenter un rapport à ce sujet.

Il devra notamment examiner le rapport entre la protection des terres cultivables et la protection des forêts. En outre, il devra démontrer dans quelle mesure la coordination et l'harmonisation des différentes exigences en matière de protection avec l'utilisation des sols (protection des terres cultivables, de la forêt, de

l'environnement, des eaux, des sites marécageux, de la nature, du paysage, etc.) peuvent être améliorées sur le plan législatif.

## 2.2 État d'avancement des mesures

Le 17 février 2016, le Conseil fédéral a proposé d'adopter le postulat de la CdG-N concernant le rapport entre la préservation des terres cultivables et les autres exigences en matière de protection (15.4088). Le postulat a été adopté par le Conseil national le 2 mars 2016. La mise en œuvre du postulat s'appuiera principalement sur les conclusions que dégagera le groupe d'experts qui travaille au remaniement et au renforcement précités du plan sectoriel SDA.

En gros, trois phases sont prévues. Pour la première, il sera d'abord constitué un groupe d'experts placé sous une direction externe. Ces experts proviendront des domaines de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, de l'économie, de la pédologie, de la sécurité alimentaire, de la recherche et de la politique, et représenteront aussi le point de vue de la Confédération, des cantons et des communes. Au vu des forces et des faiblesses du plan sectoriel SDA actuel, le groupe d'experts devra, d'une part, mettre en évidence les différentes possibilités de mieux protéger les terres cultivables sur les plans aussi bien qualitatif que quantitatif et, d'autre part, émettre des recommandations concernant le remaniement et le renforcement du plan sectoriel SDA. Ce volet inclura des réflexions sur les avantages et les inconvénients qu'amènerait l'introduction dans le droit fédéral d'une obligation de compensation en cas d'utilisation de SDA, sur le rapport entre la préservation des terres cultivables et les autres exigences ainsi que sur la question de la mention de la protection des terres cultivables dans la législation. Les résultats des travaux du groupe d'experts feront l'objet d'un rapport à l'intention de l'ARE et de l'OFAG. Celui-ci sera analysé du point de vue politique et servira de base à la deuxième phase qui consistera à définir les éléments d'un plan sectoriel SDA actualisé. Dans la troisième phase (2017/18), les cantons et les milieux intéressés seront consultés sur le plan sectoriel SDA remanié, conformément à l'art. 19 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)<sup>4</sup>. L'adoption de ce plan remanié par le Conseil fédéral est prévue pour 2018. Il n'est pas encore possible de dire avec certitude si le remaniement et le renforcement du plan sectoriel SDA nécessiteront de modifier des lois ou des ordonnances (notamment LAT et OAT) ni de se prononcer sur la façon dont les cantons mettront en œuvre le plan sectoriel remanié.

Le rapport entre la préservation des terres cultivables et la protection de la forêt a déjà été examiné dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire sur la flexibilisation de la politique forestière en matière de surfaces (09.474) et la révision de la loi sur les forêts est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Procéder à un nouvel examen de cet aspect du postulat n'est donc pas prioritaire actuellement.

<sup>4</sup> RS 700.1

### **3 Remaniement et renforcement du plan sectoriel Surface d'assolement et amélioration des bases de données**

#### **3.1 Constatations et recommandation de la CdG-N**

La CdG-N pose la question suivante: le plan sectoriel SDA, qui repose sur des relevés datant des années 80, constitue-t-il aujourd'hui encore un outil approprié pour garantir à l'agriculture la qualité des meilleurs sols ? Par ailleurs, elle estime que la Confédération ne dispose pas d'une base de données fiable pour estimer l'état des SDA et déterminer si celles-ci contribuent encore effectivement à la sécurité alimentaire et à la résolution des questions posées par l'aménagement du territoire.

La Commission de gestion a adressé au Conseil fédéral la recommandation suivante:

*Recommandation 2: remaniement et renforcement du plan sectoriel des surfaces d'assolement et amélioration des bases de données*

La CdG-N invite le Conseil fédéral à envisager un remaniement et un renforcement du plan sectoriel des surfaces d'assolement et à présenter un rapport à ce sujet. Il présentera en particulier quels sont les avantages et les inconvénients d'un nouveau relevé complet au moyen de méthodes permettant l'établissement de comparaisons. La commission invite également le Conseil fédéral à examiner l'éventualité d'adapter la répartition de la surface minimale des surfaces d'assolement en fonction de la qualité réelle des sols. La commission invite en outre le Conseil fédéral à améliorer la comparabilité des bases de données fournies par les cantons.

#### **3.2 État d'avancement des mesures**

Comme il a été mentionné au chiffre 2.2, un groupe d'experts sera chargé d'examiner le remaniement et le renforcement du plan sectoriel des SDA. Il étudiera également de manière approfondie la recommandation 2 de la CdG-N.

S'agissant de la comparabilité des méthodes de relevé de SDA, une amélioration a déjà été réalisée. Le 30 novembre 2015, l'ARE a adopté un modèle de géodonnées minimal pour les SDA. Ce modèle définit le degré de précision et la structure que doivent avoir les données relatives aux SDA fournies à la Confédération. En juin 2015, le Parlement a en outre décidé la création d'un Centre national de compétences pédologiques, conformément à ce que demandait la motion Müller-Altarmatt 12.4230. Ce centre, qui sera au service des cantons, proposera des services en lien avec les informations pédologiques et élaborera des normes pour le relevé des données et leur interprétation.

Précisons enfin que le Conseil fédéral, s'appuyant sur le postulat Walter «Eau et agriculture. Les défis de demain» (10.3533), a donné mandat d'étudier la mise sur

ped d'une base de données pédologiques et les possibilités de financement. Les premiers résultats de ces vérifications sont attendus pour le second semestre 2016.

## **4 Surveillance de la Confédération sur la mise en œuvre dans les cantons**

### **4.1 Constatations et recommandations de la CdG-N**

La CdG-N estime dans son rapport qu'il faudrait élucider les questions de mise en œuvre et mieux prendre en compte la protection des terres cultivables lors des adaptations de plans directeurs. Par ailleurs, les rapports des cantons sur l'état des SDA et leur consommation apparaissent lacunaires et incomplets.

La Commission de gestion a adressé au Conseil fédéral la recommandation suivante:

*Recommandation 3: surveillance de la Confédération sur la mise en œuvre dans les cantons*

La CdG-N invite le Conseil fédéral à exercer activement et pleinement sa fonction de surveillance en matière de protection des terres cultivables, ainsi qu'à exploiter systématiquement la marge de manœuvre dont il dispose. Pour cela, il veillera notamment:

- a) à renforcer et à revoir ses aides à la mise en œuvre du plan sectoriel SDA, de façon qu'elles permettent une mise en œuvre homogène dans les cantons et clarifient les questions récurrentes sur la mise en œuvre, d'une manière générale et pérenne;
- b) à vérifier, dans le cadre de l'approbation, que les principales mesures relatives à la protection des terres cultivables figurent bien dans les plans directeurs des cantons;
- c) à s'assurer que les cantons présentent régulièrement un rapport à la Confédération sur les changements de situation, de superficie et de qualité des surfaces d'assolement et qu'ils déclarent systématiquement les diminutions de SDA de plus de 3 ha, dans le délai et sous la forme qui conviennent;
- d) à garantir aux services fédéraux compétents l'accès aux informations leur permettant de faire usage efficacement de leur droit de recours.

### **4.2 État d'avancement des mesures**

- a) A la suite des travaux que mènera le groupe d'experts pour remanier et renforcer le plan sectoriel SDA, il conviendra de réviser l'Aide à la mise en œuvre de 2006 et de mettre en évidence les possibilités d'une mise en œuvre plus uniforme dans les cantons.

- b) Dans son art. 3, al. 2, let. a, la LAT fixe comme principe d'aménagement qu'il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables; en outre, depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT le 1<sup>er</sup> mai 2014, la préservation des SDA y figure explicitement.

Des dispositions supplémentaires sur la protection des SDA sont entrées en vigueur avec la LAT 1. En vertu de l'art. 15, al. 3, l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent dorénavant être coordonnés par-delà les limites communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les SDA et préserver la nature et le paysage. En vertu de l'art. 30, al. 1<sup>bis</sup>, OAT, il n'est possible de classer des SDA en zone à bâtir qu'après une soigneuse pesée des intérêts. C'est par exemple le cas lorsqu'un objectif que le canton estime lui aussi important ne peut être atteint efficacement sans recourir aux SDA et qu'il est certain que les surfaces concernées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances.

La LAT 1 oblige également les cantons à indiquer dans leurs plans directeurs comment la densification du domaine bâti devra se concrétiser. Les cantons doivent en outre s'assurer que leurs zones à bâtir correspondent aux besoins prévus pour les quinze prochaines années. Ils doivent adapter leurs plans directeurs aux nouvelles exigences dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de la LAT (art. 38a, al. 1, LAT). Les travaux à accomplir dans ce cadre impliquent aussi que les cantons fassent état dans leur plan directeur de l'étendue minimale de leurs SDA et de leur préservation. Une attention particulière sera portée à ce point lors de l'examen des plans directeurs révisés.

- c) Comme il a été mentionné au chiffre 3.2, le modèle de géodonnées a déjà permis d'améliorer la comparabilité des méthodes de relevé des SDA. Le Conseil fédéral prévoit en outre la création d'un Centre de compétences pédologiques. De plus, des études sont menées en vue, d'une part, de la création d'une base de données pédologiques, d'autre part, de la définition d'une stratégie nationale du sol. Le groupe d'experts chargé du remaniement et du renforcement du plan sectoriel SDA devra examiner plus en détail d'autres améliorations du relevé des données et des rapports relatifs à l'état des SDA.
- d) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les cantons communiquent aussi à l'OFAG les décisions concernant l'approbation de plans d'affectation en vertu de l'art. 26 LAT ou les décisions sur recours prises par les instances inférieures lorsque celles-ci concernent des modifications de plans d'affectation réduisant les SDA de plus de trois hectares (art. 46, al. 3, OAT). Cette obligation a permis de renforcer la surveillance par la Confédération.

## **5 Prise en compte de la protection des terres cultivables dans les projets de la Confédération**

### **5.1 Constatations et recommandation de la CdG-N**

La CdG-N salue cette évolution vers une implication plus précoce et plus forte des offices compétents en matière de protection des terres cultivables dans la planification des projets de la Confédération ayant une incidence sur les SDA. Elle estime en outre que la Confédération doit tenir compte de manière appropriée de la protection des SDA lorsqu'elle élabore des plans sectoriels. Enfin, elle est d'avis que la Confédération doit jouer un rôle exemplaire dans ses activités ayant une incidence sur la protection de ces terres.

La Commission de gestion a adressé au Conseil fédéral la recommandation suivante:

*Recommandation 4: prise en compte de la protection des terres cultivables dans les projets de la Confédération*

La CdG-N invite le Conseil fédéral à proposer des mesures permettant de renforcer la protection des terres cultivables dans les projets de la Confédération. Ce faisant, il examinera en particulier s'il y a lieu de modifier la procédure de planification afin que les offices compétents soient impliqués suffisamment tôt. Il garantit en outre que la Confédération tient compte de la protection des SDA lorsqu'elle élabore des plans sectoriels, notamment dans le cadre du plan sectoriel des transports.

### **5.2 État d'avancement des mesures**

À partir de mars 2016, un groupe de travail constitué de représentants des offices fédéraux du développement territorial (ARE), des routes (OFROU), des transports (OFT), de l'environnement (OFEV), de l'aviation civile (OFAC), de l'énergie (OFEN) et de l'agriculture (OFAG) ainsi que du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) se penchera de manière plus approfondie sur la protection des SDA dans les projets de la Confédération dans le cadre du plan sectoriel SDA en vigueur. Pour les projets d'infrastructure de la Confédération, il est prévu de définir un code de conduite des autorités fédérales concernant la compensation des SDA et la collaboration avec les cantons. Il s'agit notamment d'optimiser les démarches pour la procédure d'approbation des plans et de régler clairement la collaboration avec les cantons en matière de compensation des SDA. Les résultats de ce groupe de travail sont attendus d'ici à l'automne 2016 et serviront de base à ladite collaboration. Le groupe d'experts chargé du remaniement et du renforcement du plan sectoriel SDA prendra lui aussi en compte ces résultats dans ses travaux afin qu'il puisse en être tenu compte lorsqu'il s'agira d'élaborer des recommandations.

## **6 Conclusions**

Le Conseil fédéral attache une grande importance à ce que la protection des meilleures terres agricoles soit assurée. L'entrée en vigueur de la LAT 1 a déjà permis de faire un pas important dans cette direction : comme le développement urbain se fera davantage à l'intérieur du domaine bâti, la protection des terres cultivables sera elle aussi mieux garantie.

Le groupe d'experts chargé du remaniement et du renforcement du plan sectoriel SDA aura la tâche difficile d'élaborer des propositions concrètes, ce qui l'amènera notamment à examiner les recommandations de la CdG-N. Pendant ce temps, la Confédération et les cantons sont tenus d'appliquer le droit en vigueur et de mettre en œuvre le plan sectoriel SDA actuel afin de protéger les SDA le mieux possible.

