

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Régis Courdesse sur la problématique de la compensation des surfaces
d'assolement (SDA)

Rappel de l'interpellation

En date du 9 novembre 2010, le Grand Conseil adoptait la première adaptation du PDCn (Plan directeur cantonal). Parmi les modifications se trouvait la fiche F12 intitulée Surfaces d'assolement.

Selon l'article 26 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), "Les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture (art. 6, al. 2, let. A, LAT) ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire". La Confédération a défini sous forme de chiffres indicatifs la surface totale minimale de terres d'assolement et sa répartition entre cantons. Pour le Canton de Vaud, il s'agit d'une surface de 75'800 hectares.

Le Service du développement territorial (SDT) a procédé en 2009 à l'inventaire des surfaces d'assolement provoquant quelquefois des réactions communales. Il faut dire que cet inventaire n'a pas été présenté comme une mesure d'aménagement du territoire, mais plutôt comme un contrôle à vocation agricole des surfaces cultivées.

Or, dans le débat actuel concernant le développement des surfaces à bâtir, les SDA sont considérées comme des surfaces qu'il s'agit de compenser en principe, selon le terme consacré de la mesure F12. En fait, le SDT semble plutôt demander la compensation systématique.

Cette pratique pose des problèmes d'application importants dans les communes ne se situant pas dans les pôles de développement, ni dans les projets d'agglomération et n'étant pas centre régional, soit la grande majorité des communes vaudoises.

*Pour celles-ci, les SDA ont été cartographiées dans les zones agricoles, ce qui est normal et légitime, mais aussi dans les zones intermédiaires (voir sur le site GeoPlanet). Pour une commune qui souhaite se développer dans la limite de la mesure A11, qui fixe actuellement une augmentation de population de 15% pour les 15 prochaines années[1], il est presque impossible de le faire sans toucher une partie au moins des zones intermédiaires, ce qui est reconnu par le principe de localisation[2]. Si le canton exige la compensation des SDA, cela revient à bloquer le développement, donc à être en contradiction avec la mesure A11 ! **Quelle est la mesure prépondérante : A11 ou F12 ?***

Dans des réponses en 2010 à certaines communes qui s'inquiétaient du blocage de leur développement, le SDT reconnaissait la diversité des situations et indiquait que "le Canton peut autoriser la compensation partielle des emprises ou alors y renoncer. La diminution est alors prise sur la marge cantonale".

Dans les propositions de modifications au volet opérationnel du Plan directeur cantonal (page 211)[3], les SDA recensées au 31 décembre 2009 sont les suivantes:

Zones d'affectation	Surface SDA Totale ** (ha)	Surface SDA Qualité I (ha)	Surface SDA Qualité II (ha)
Zone agricole *	75'353	62'187	13'166
Zone intermédiaire	2064	1702	362
TOTAL	77'417	63'889	13'528

* y compris les zones jugées équivalentes telles que par exemple : zone agricole protégée, zone viticole et zone viticole protégée qui ne sont plus plantées en vigne

** dont 772 ha de cultures fruitières intensives en place en 2009 (ces surfaces ne sont actuellement pas géoréférencées)

Selon les chiffres ci-dessus, la marge cantonale est de 845 ha (77'417 - 772 - 75'800) et, selon le Conseil d'Etat, serait suffisante pour accueillir l'ensemble des projets identifiés par le Plan directeur cantonal, notamment pour les agglomérations. Mais qu'en est-il du développement des communes susmentionnées, sachant qu'elles comprennent une bonne partie des surfaces en zones intermédiaires ? Le tableau ci-dessus montre en effet que les SDA en zones intermédiaires sont absolument indispensables au canton pour atteindre la surface requise par la Confédération et qu'elles doivent en faire partie intégrante !

Selon la Mesure F12:

"Des surfaces d'assolement peuvent être utilisées à des fins non agricoles mais seulement en présence d' **intérêts prépondérants** et sur la base d'une pesée complète des intérêts, et à condition que le contingent minimal de surfaces d'assolement à fournir par le canton reste garanti de façon durable. L'examen par le canton de tout projet susceptible d'empiéter sur ces surfaces doit permettre de vérifier si des intérêts prépondérants le justifient.

Les intérêts cantonaux identifiés par le PDCn peuvent constituer des intérêts prépondérants et justifier l'atteinte à la protection des SDA si les autres conditions susmentionnées sont respectées. Le canton peut autoriser la compensation partielle des emprises ou alors y renoncer. La diminution est alors prise sur la marge de manœuvre cantonale."

Les communes hors des agglomérations, n'étant pas centres régionaux ou locaux ne pourront de toute évidence pas justifier des fameux "**intérêts prépondérants**".

Il ne faut donc pas se voiler la face : les communes ayant des SDA en zones intermédiaires ne pourront pas se développer en conformité avec la Mesure A11, sauf en densifiant fortement à l'intérieur des zones à bâtir actuellement légalisées ! Ces zones intermédiaires seront durablement affectées à la zone agricole.

Et pour les infrastructures nécessaires au canton et aux communes ? On l'a vu tout récemment avec la route cantonale 177 (Aclens – Vufflens – Penthaz) où le projet a été renvoyé à l'expéditeur (Service des routes) pour compenser les surfaces d'assolement prises par la route. De même, pour une commune dont toutes les zones intermédiaires sont en SDA, la moindre emprise de zone intermédiaire par extension du domaine public, pour une place de village ou un trottoir par exemple, doit être compensée. C'est bien, dans un souci de préservation, mais impossible à réaliser sur le territoire communal ! D'autant que la mise en œuvre de la compensation se ferait selon deux types de compensation : la reconversion et la pérennisation[4].

Quant à la marge de manœuvre cantonale, de faible à ce jour, elle va rapidement fondre, car les compensations écologiques, les reboisements et les renaturations de cours d'eau ne doivent pas être réalisées au détriment des SDA. De plus, selon la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), avec

sa modification du 11 décembre 2009 (renaturation) entrée en vigueur le 1er janvier 2011, "L'espace réservé aux eaux n'est pas considéré comme surface d'assolement" (art. 36a, ch.3), ce qui va encore diminuer la marge. L'intérêt de la nature est là manifestement en conflit avec l'intérêt de l'agriculture.

Devant ce tableau complexe, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Suite aux contrôles des SDA par les communes et aux projets recensés pour les agglomérations (PALM), quelle est la véritable marge de manœuvre cantonale, ces projets, notamment, risquant de diminuer celle-ci ?
2. Comment les communes qui pourraient se développer avec les fameux 15% font-elles pour compenser les surfaces d'assolement qui sont le plus souvent en zone intermédiaire, sans forcément dézoner des terrains constructibles avec tous les problèmes humains et financiers (expropriation) que cela comporte ? En clair, en cas de contradiction, quelle est la mesure prépondérante : A11 ou F12 ?
3. Selon quels critères **précis et objectifs** le canton de Vaud va-t-il utiliser sa marge de SDA hors des projets d'agglomération et des centres régionaux et locaux ?
4. Comment peut-on retrouver des terres agricoles "oubliées" dans l'inventaire sans toucher à la sacro-sainte forêt dont la surface ne doit absolument pas diminuer (loi forestière oblige) ?

Je remercie d'avance le Conseil d'Etat de ses réponses.

[1]Le Canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ne dépasse pas le taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur.

*[2] **Principe de localisation:** Afin de préserver le poids démographique des centres / des agglomérations, le potentiel des zones à bâtir définies hors des centres et du périmètre compact des agglomérations doit être équivalent à la population actuelle de ces secteurs multipliée par le taux de croissance cantonal. **Si la commune ne dispose pas de réserves suffisantes, elle peut définir de nouvelles zones à bâtir.***

Chaque commune dispose donc d'une marge proportionnelle à sa population hors centres. Cette marge peut être répartie sur plusieurs secteurs et utilisée en plusieurs étapes. S'y ajoutent les marges d'appréciation définies par la mesure A11.

[3] PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS AU VOLET OPERATIONNEL ADOPTÉES PAR LE GRAND CONSEIL LE 16.11.2010 (RUBRIQUE GRISÉE MESURE) ET PAR LE CONSEIL D'ETAT LE 24.11.2010 (AUTRES RUBRIQUES) POUR APPROBATION PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL

[4] Les emprises sont en principe entièrement compensées. La compensation se fait sur des terres qui répondent aux caractéristiques des SDA et qui sont en principe de même qualité que celles qui subissent l'emprise. Elle est abordée de manière globale pour l'ensemble du projet et simultanément à son élaboration. Lorsque le projet touche plusieurs communes, le canton peut exiger une approche intercommunale. Les compensations peuvent être effectuées hors des frontières communales concernées.

Les types de compensation sont classés ci-dessous par ordre de priorité ;

1. La reconversion : l'emprise est compensée par l'affectation en zone agricole d'une zone à bâtir (art. 15 LAT)

2. La pérennisation : il y a pérennisation lorsque des surfaces d'assolement sises précédemment en zone intermédiaire ou en zone affectée au sens des articles 17 et 18 LAT sont affectées à la zone agricole, agricole protégée, viticole ou viticole protégée.

Lorsqu'une mesure de compensation des emprises nécessite un changement d'affectation, celui-ci doit

être réalisé de manière simultanée.

En présence de projets d'intérêt public prépondérant, et dans la mesure où aucune compensation n'est possible, le canton peut disposer de sa marge de manoeuvre pour renoncer à exiger la compensation des emprises sur les SDA.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Les articles 26 et suivants de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT / RS 700.1) définissent les surfaces d'assolement (SDA) et précisent leur but ainsi que le rapport avec l'aménagement du territoire. Selon ces dispositions, les SDA doivent être délimitées en fonction des conditions climatiques, des propriétés du sol et de la configuration du terrain ; elles se composent des terres ouvertes, des prairies artificielles intercalaires et des prairies naturelles arables situées en "région de plaine" (zone de plaine et de colline en dessous de 900 m). Les cultures fruitières intensives sont inventoriées mais n'entrent pas dans le contingent cantonal. Ces surfaces sont affectées en zone agricole et en zone intermédiaire.

Le 8 avril 1992, le Conseil fédéral a adopté l'arrêté concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement. Ce plan sectoriel attribue un quota pour chaque canton ; pour le Canton de Vaud, ce quota a été fixé à 75'800 ha.

Le canton est responsable de la mise en oeuvre de mesures permettant de respecter le quota fixé par la Confédération.

C'est dans ce cadre que la fiche F12 a été intégrée dans le Plan directeur cantonal (PDCn) approuvé par le Conseil fédéral et entré en vigueur le 1er août 2008. La mesure de cette fiche prévoyait que le canton définisse une stratégie pour la gestion du quota de SDA.

La première adaptation du PDCn a précisé que les SDA doivent être prises en compte dans les plans d'aménagement du territoire. Toute emprise doit être en principe entièrement compensée. Une dérogation au principe de compensation peut être justifiée par la présence d'intérêts cantonaux identifiés par le PDCn ; les principes de mise en oeuvre de la mesure définissent une liste exemplative d'intérêts cantonaux :

- développement de centres cantonaux, régionaux ou locaux ;
- développement des villages conformément aux critères du PDCn ;
- pôles de développement économique ;
- travaux hydrauliques et renaturation de cours d'eau ;
- mesures de valorisation du patrimoine naturel ;
- infrastructures de transports publics, mobilité douce et réseaux routiers.

Réponse aux questions

Question 1 : *Suite aux contrôles des SDA par les communes et aux projets recensés pour les agglomérations (PALM), quelle est la véritable marge de manœuvre cantonale, ces projets, notamment, risquant de diminuer celle-ci ?*

Le Conseil d'Etat tient à préciser que des fluctuations des données liées à des questions techniques (calage informatique des plans d'affectation) sont encore possibles.

Au 31 décembre 2010, la situation est la suivante :

Zones d'affectation	Surface nette SDA (ha)*
Zone agricole	75'303
Zone intermédiaire	2'037
TOTAL	77'340

Réponse du Conseil d'Etat

* dont 753 ha de cultures fruitières intensives.

La perte en SDA entre le 1er août 2008 et le 31 décembre 2010 est de 203 ha.

La marge de manoeuvre par rapport au quota fédéral est de 787 ha (après déduction des 753 ha de cultures fruitières intensives).

Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de définir la perte probable liée aux futurs projets dans les agglomérations. En effet, s'il est possible d'évaluer les surfaces de SDA concernées, il est plus difficile de définir les mesures de compensation possibles. Pour illustrer cette problématique, nous pouvons mentionner la Commune de Lausanne qui prévoit de compenser près de 80% des pertes de SDA concernant les projets importants situés sur le territoire communal ou pour les projets communaux situés sur d'autres communes.

Question 2 : *Comment les communes qui pourraient se développer avec les fameux 15% font-elles pour compenser les surfaces d'assolement qui sont le plus souvent en zone intermédiaire, sans forcément dézoner des terrains constructibles avec tous les problèmes humains et financiers (expropriation) que cela comporte ? En clair, en cas de contradiction, quelle est la mesure prépondérante : A11 ou F12 ?*

Les surfaces en zones intermédiaires sont encore importantes dans le canton ; 2037 ha de zones intermédiaires sont inventoriés comme SDA. Il existe donc globalement une marge de manoeuvre.

Par ailleurs, de nombreuses zones à bâtir sont surdimensionnées et pourraient être dézonées pour obtenir une compensation.

Il faut globalement constater que la majorité des communes arrivent à compenser de manière presque totale leur développement avec emprise sur les SDA lorsqu'elles appliquent les 15% de potentiels d'accroissement de la population prévus dans la mesure A11.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que la plus grande partie des compensations est réalisée par pérennisation des SDA (conversion de zones intermédiaires en zones agricoles). Il y a donc bien, dans ce cas, une diminution globale de la surface nette de SDA et une diminution de la marge de manoeuvre par rapport au quota fédéral.

Question 3 : *Selon quels critères précis et objectifs le Canton de Vaud va-t-il utiliser sa marge de SDA hors des projets d'agglomération et des centres régionaux et locaux ?*

Comme déjà évoqué en fin de préambule, le Plan directeur cantonal définit une liste exemplative des projets considérés comme d'intérêt cantonal.

Bien que s'agissant d'une norme juridique indéterminée, la définition d'un niveau d'intérêt peut aisément être déterminé sur la base du Plan directeur cantonal ou d'autres planifications.

Le canton utilisera sa marge de manoeuvre à la condition qu'aucune compensation n'est disponible et qu'un intérêt cantonal le justifie. Dans l'exemple de la RC 177, mentionné par l'interpellateur, il est évident qu'une telle infrastructure est utile au développement du pôle de développement économique de Vufflens-Aclens. Dès lors, si les communes concernées ne peuvent pas compenser les pertes de SDA, le canton utilisera sa marge de manoeuvre.

Question 4 : *Comment peut-on retrouver des terres agricoles "oubliées" dans l'inventaire sans toucher à la sacro-sainte forêt dont la surface ne doit absolument pas diminuer (loi forestière oblige) ?*

Un certain nombre de surfaces pourront venir "enrichir" la surface cantonale en SDA. Il faut notamment mentionner les gravières ou les décharges remises en culture après exploitation ou encore les terrains dont la topographie aura été améliorée (dépôt de matériaux terreux). Ces surfaces ne sont pas énormes et il est probable que le canton sera à terme confronté à sa réponse face au quota fédéral,

raison pour laquelle le Conseil d'Etat prend des mesures pour éviter les pertes inutiles.

Il faut finalement remarquer d'une part que le plan sectoriel fédéral doit être adapté régulièrement et, d'autre part, qu'un vaste débat a lieu actuellement au niveau national sur les SDA dans le cadre de la deuxième adaptation de la LAT.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 août 2011.

La vice-présidente :

J. de Quattro

Le chancelier :

V. Grandjean