

## REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation David Raedler et consorts au nom Les vert.e.s vaudois.e.s – Une ombre plane-t-elle sur les données cadastrales au détriment des agricultrices et agriculteurs? (23\_INT\_109)

#### **Rappel de l'intervention parlementaire**

*Par courrier du 9 mai 2023 adressé aux bénéficiaires de paiements directs et propriétaires de parcelles agricoles, la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) les a informés que, dans le cadre de la mise à jour périodique de la mensuration officielle, une mise à jour des natures inscrites au cadastre avait été opérée. Par ce courrier, à la lecture au demeurant relativement difficile, la DGAV notifiait les destinataires de l'ouverture d'une période de consultation (s'étendant du 15 mai au 14 juin 2023), durant laquelle des observations pouvaient être déposées.*

*Dans ce contexte, plusieurs des personnes exploitant les parcelles en question ont relevé des erreurs dans le calcul des données cadastrales. Ces erreurs s'expliquent semble-t-il notamment par l'application d'un système de calcul automatique reposant sur les images satellites. Or, la confusion du système par rapport aux ombres projetées par les surfaces boisées sur les surfaces agricoles – et comptées à ce titre faussement comme surfaces boisées et non exploitées – apparaît être l'un des fondements possibles des erreurs.*

*Ce point est d'importance en tant que de telles erreurs ont naturellement des conséquences particulièrement importantes pour les personnes exploitant les parcelles agricoles, de même que pour leurs propriétaires. Ceci en particulier car les paiements directs et autres versements y relatifs se fondent directement sur les données cadastrales. Une situation d'autant plus problématique que le courrier du 9 mai 2023 est arrivé à une période notablement chargée pour bon nombre d'agriculteurs et d'agricultrices, notamment en raison des foins.*

*Dans ce contexte, les signataires adressent respectueusement au Conseil d'État les questions suivantes :*

- 1. Le Conseil d'Etat peut-il décrire le fonctionnement du système appliqué pour procéder à la mise à jour du cadastre, plus précisément en ce qui concerne le calcul des surfaces, surfaces agricoles utiles (SAU) comprises ?*
- 2. Combien d'observations le Conseil d'Etat a-t-il reçu durant la période de consultation fixée dans le courrier du 9 mai 2023 ?*
- 3. Quelles erreurs ces observations ont-elles révélé et quelles en étaient les causes principales ?*
- 4. Dans l'ensemble, quel a été l'impact global de la mise à jour du cadastre sur les surfaces concernées (augmentation ou diminution), surfaces agricoles utiles (SAU) comprises ?*
- 5. Le Conseil d'Etat estime-t-il justifié de procéder à la mise à jour du cadastre et de fixer dans ce cadre un délai de 30 jours d'observations durant une période notablement chargée pour les agricultrices et agriculteurs ?*

## Réponse du Conseil d'Etat

### Préambule

Constatant la discrédance entre les zones de forêt, de champ, de pré recouvrant certaines parties du territoire national et les données cadastrales sur lesquelles l'administration se basait pour définir les surfaces agricoles utiles (SAU), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a ordonné, en 2000, une mise à jour des données cadastrales sur une partie du territoire national. En effet, malgré l'obligation légale préexistante, une telle mise à jour n'avait pas été possible auparavant en raison d'une lacune d'outils techniques à prix raisonnable. Des modifications dues surtout à la dynamique naturelle (p. ex. l'évolution des lisières des forêts), pour laquelle il n'est pas envisageable d'exiger des dédommagements à un quelconque responsable, et pour la détection de laquelle aucun système d'annonce n'a été prévu, n'avaient dès lors jamais été reportées sur les plans de la mensuration officielle ou que partiellement. Cette extension due aux arbres et aux arbustes se produit pour l'essentiel sur des superficies situées en zone de montagne et en zone des collines que l'agriculture exploite prioritairement comme herbage.

Les agriculteur.trice.s, dans le cadre de leurs déclarations, et le service cantonal spécialisé, pour contrôler les demandes de contributions qu'il reçoit, font en général appel à des indications de surfaces reposant directement ou indirectement sur la mensuration officielle, comme base de la constatation des SAU donnant droit aux paiements directs. De cette manière, les indications relatives aux surfaces que produit la mensuration officielle revêtent la plus grande importance pour la détermination des superficies donnant droit aux subventions. Si les pourcentages de superficies couvertes par la forêt ou occupées par la SAU d'un bien-fonds ne correspondent pas à la réalité, des paiements directs erronés peuvent être attribués. Il convient donc de remédier à cet état de fait contraire au droit.

Dans le projet „Surfaces agricoles utiles (SAU)“ du programme spécial de la Confédération et des cantons terminé en 2012, la mensuration officielle a été actualisée afin qu'elle puisse fournir des indications suffisamment précises pour la déclaration annuelle des SAU et pour l'allocation correcte des paiements directs dans l'agriculture. Il a notamment permis d'effectuer une nouvelle détermination des limites de forêts par rapport aux zones ouvertes.

Le but de la mise à jour ordonnée par l'OFAG ne visait pas une réduction de l'enveloppe des paiements directs mais d'en assurer une juste répartition. Le projet visait une actualisation des SAU au travers de la mensuration officielle.

La première partie de cette actualisation, nommée projet SAU, a eu lieu entre 2007 et 2012 pour le canton de Vaud. Cette première partie concernait les exploitations en zone de collines et s'étendait sur 157 communes. Pendant cette phase, 74'000 ha ont été traités.

Une deuxième partie de cette actualisation s'est employée à traiter les surfaces d'estivage durant les années 2013 à 2016. Cette mise à jour périodique (MPD) « estivage » concernait 83'000 ha.

La troisième mise à jour traite les surfaces situées en zone de plaine (MPD plaine). Cette troisième phase est subdivisée en quatre entreprises. C'est à la suite du déploiement de la toute dernière « zone » soit la 4<sup>e</sup> entreprise de cette mise à jour, que la présente interpellation a été déposée. Cette 4<sup>e</sup> entreprise représente les 5 derniers pourcents du travail de mise à jour des données cadastrales. Elle a débuté en 2017 et se terminera fin 2023. Elle concerne 37'700 ha.

Avant de répondre spécifiquement aux questions posées, il est nécessaire de préciser que, dès le début du projet la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV) et un préposé agricole de la zone concernée ont été intégrés afin de s'assurer, dans une phase de validation, que les données mises à jour reflètent de manière la plus fidèle les caractéristiques du terrain avant que celles-ci soient disponibles pour les agriculteur.trice.s. Ceci, bien que l'article 2 LFo qui est prépondérant pour la détermination des surfaces soumises à la législation forestière (forêts, pâturages boisés, vides en forêt, routes forestières, etc.) mentionne que cette délimitation doit s'effectuer en collaboration avec les autorités forestières cantonales compétentes (la Direction générale de l'environnement (DGE-Forêt) pour le canton de Vaud). De plus, un comité de pilotage (copil) MPD comprenant un représentant de la DGE-Forêt a été constitué et a validé le modèle de détection utilisé. Afin de vérifier la fidélité de la mise à jour, les données ont été soumises aux différents inspecteurs forestiers pour validations avant mise en consultation.

Finalement, les inspecteurs forestiers (DGE-forêt) participent également aux réponses sur les observations déposées lors des phases de consultation.

À noter aussi que les délimitations de l'aire forestière effectuées dans le cadre de ces mises à jour cadastrales ne sont qu'indicatives car situées hors de la zone à bâtir et, de ce fait, elles ne sont pas liées à une procédure d'affectation du territoire (PACom).

## Réponse aux questions

*1. Le Conseil d'Etat peut-il décrire le fonctionnement du système appliqué pour procéder à la mise à jour du cadastre, plus précisément en ce qui concerne le calcul des surfaces, surfaces agricoles utiles (SAU) comprises ?*

Avant toute description du fonctionnement du système, il convient de préciser que l'orthophoto disponible pour les propriétaires et exploitant.e.s terrien.ne.s est un outil de visualisation et ne constitue pas un outil de mesure.

La description ci-dessous du système s'applique aux données de la troisième MPD qui est à l'origine de la présente interpellation.

En 2017, la Confédération a commandé un vol LiDAR complet du canton de Vaud. Le LiDAR topographique aéroporté est une technique courante utilisant un laser infrarouge balayant le paysage pour mesurer la distance entre l'avion ou le drone et le sol, et produire ainsi une représentation tri-dimensionnelle des paysages en haute définition. La précision des points mesurés est inférieure à 10 cm verticalement et 20 cm horizontalement. La mesure laser permet en particulier de traverser partiellement la végétation pour caractériser le sol sous la canopée.

Les données nécessaires à la « Reconnaissance Automatique des Limites de Forêt » (RALF) sont produites à partir des données LiDAR brutes.

Dans les grandes lignes, l'élaboration des données RALF à partir des données LiDAR nécessite trois grandes étapes :

- a) Le calcul d'un modèle numérique de la canopée normalisé, soit le modèle de hauteur ne contenant que la végétation comme objet de surface.
- b) Le seuillage du modèle numérique de la canopée normalisé. Concrètement ceci permet de délimiter la limite de la forêt.
- c) Le filtrage des données afin d'obtenir une délimitation de la forêt qui soit globalement en adéquation avec la problématique forestière.

La première étape, calcul numérique de la canopée, s'emploie à ce que des objets de surface comme les bâtiments, les mâts ou le mobilier urbain n'interfèrent pas avec la délimitation forestière.

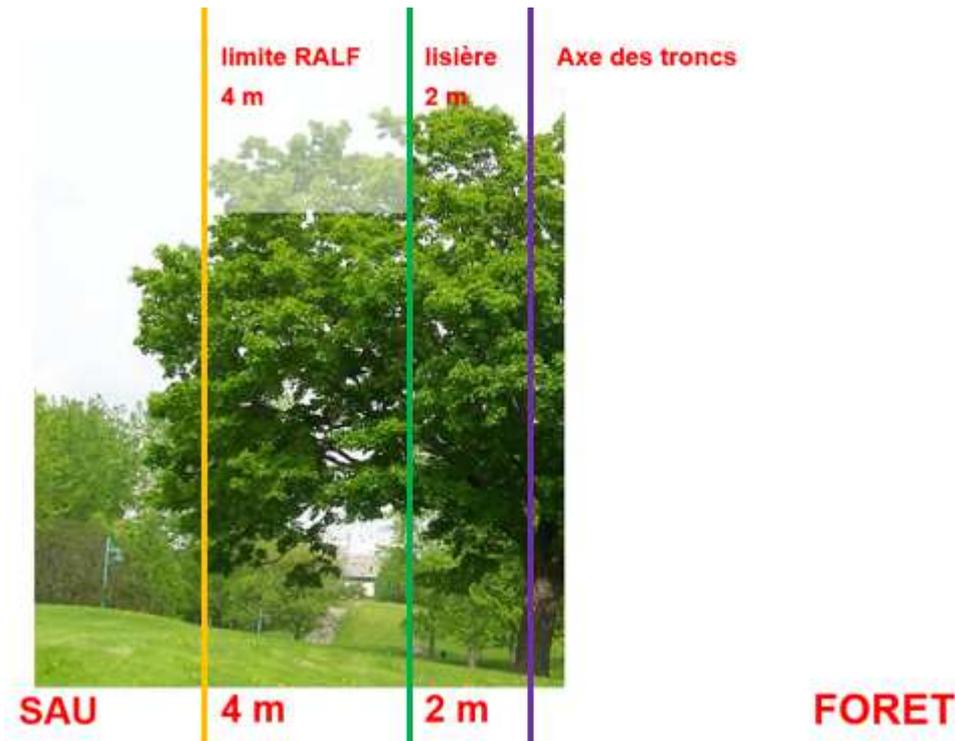
La deuxième étape, permet d'extraire la végétation et sa limite du reste. C'est à cette étape que la hauteur du seuillage est définie afin de ne tenir compte que des arbres matures.

La troisième étape, permet, entre autres, d'éliminer des clairières d'une surface inférieure à 1'000 m<sup>2</sup> et/ou de supprimer des surfaces boisées de surfaces inférieures à 200 m<sup>2</sup>, y compris des arbres individuels.

C'est le résultat du vol LiDAR mentionné ci-dessus qui a servi de base à l'élaboration des données RALF utilisées pour la mise à jour de la mensuration cadastrale. Ces données ont ensuite été soumises pour validation auprès des différents inspecteurs forestiers avant l'information et la consultation publique.

L'article 1 (limite de la forêt) du règlement d'application de la loi forestière du 8 mai 2012 (RLVLFo), stipule que, la limite de la forêt est déterminée par la nature des lieux (al. 1) et qu'en cas d'ambiguïté, elle est définie par une ligne virtuelle sise au minimum à deux mètres de l'axe des troncs (al. 2).

Concrètement, dans le canton de Vaud, conformément à l'art. 1 du RLVLFo, lors de la deuxième étape, soit le seuillage, le système appliqué est le suivant : une distance de quatre mètres au maximum sous la couronne des arbres est considérée comme de la SAU (RALF). À cette distance s'additionne les deux mètres minimaux à considérer comme forêt depuis l'axe des troncs comme illustré ci-après. L'arbre est donc considéré comme ayant un rayon moyen de 6 mètres dont 4 sont comptabilisés en SAU (partie gauche de la lisière).



2. Combien d'observations le Conseil d'Etat a-t-il reçu durant la période de consultation fixée dans le courrier du 9 mai 2023 ?

Comme décrit en préambule, les données cadastrales mises à jour ont été déployées à l'attention des administré.e.s uniquement après avoir été passées en revue par la DGE-Forêt, la DGAV, et un préposé agricole de chaque zone concernée. Malgré ces contrôles et dans un souci d'être à l'écoute de la branche, bien qu'aucune obligation légale n'existe en la matière, il a été décidé de laisser aux agriculteur.trice.s concerné.e.s un délai de trente jours durant lequel des observations pouvaient être faites aux autorités cantonales. Le courrier adressé contient une note explicative indiquant les personnes de contact pour toute question à la Direction du cadastre et de la géoinformation (DCG), à la DGE-Forêt ainsi qu'à la DGAV. Cette manière de procéder a été appliquée pour toutes les phases d'actualisation depuis 2007 et pas uniquement pour la 4<sup>e</sup> entreprise de la troisième phase (courrier du 9 mai 2023).

Au total, 19 observations ont été déposées. Le traitement de ces observations est en cours, il n'est donc pas possible de préciser pour l'instant le nombre de corrections qui découleront de cette consultation. Il peut toutefois être précisé que toutes les observations issues des deux précédentes actualisations (2007 – 2012 et 2013 – 2016) et les trois premières entreprises de la troisième phase ont été traitées et ont abouti à une solution satisfaisant les parties. Par conséquent, aucune procédure juridique n'a découlé de ces phases de mise à jour des données cadastrales.

3. Quelles erreurs ces observations ont-elles révélé et quelles en étaient les causes principales ?

Comme mentionné ci-dessus, 19 observations ont été déposées. Tous les auteurs d'observations ont reçu une réponse écrite de l'administration leur précisant les éventuelles suites données à leur observation.

Globalement, le contenu des 19 observations déposées a fait l'objet du traitement suivant :

Pour six d'entre elles, les demandes étaient hors contenu. À savoir des demandes hors du périmètre traité et sans relation avec la MPD.

Pour cinq d'entre elles, les demandes ont été résolues directement par la DCG. Il s'agit notamment de modifications techniques de libellés, tels que « jardin » à supprimer ou « trottoir » à ajouter, etc.

Finalement, huit observations invoquent une limite de forêt non conforme à l'état des lieux. Ces huit observations ont été transmises à la DGE-Forêt pour analyse. Comme mentionné précédemment, cette étape n'étant pas terminée, il n'est pas possible à ce jour de préciser les possibles causes ayant conduit au dépôt d'observations.

*4. Dans l'ensemble, quel a été l'impact global de la mise à jour du cadastre sur les surfaces concernées (augmentation ou diminution), surfaces agricoles utiles (SAU) comprises ?*

La comparaison des surfaces globales dévolues à l'agriculture avant et après la mise à jour n'a pas été effectuée. En effet, cette comparaison ne serait pas pertinente car la définition même de ce qui est retenu comme SAU a été modifiée.

Le territoire cantonal n'étant pas extensible, toute emprise sur le sol, pour des ouvrages de génie civil, pour des constructions ou pour l'extension de forêt induit inévitablement une modification qui est reportée au niveau des données cadastrales. Dès lors, toute variation observable, SAU comprises, via les données cadastrales ne découle pas de la mise à jour mais correspond aux évolutions dans l'utilisation du sol.

*5. Le Conseil d'Etat estime-t-il justifié de procéder à la mise à jour du cadastre et de fixer dans ce cadre un délai de 30 jours d'observations durant une période notablement chargée pour les agricultrices et agriculteurs ?*

La mise à jour du cadastre découle de l'ordonnance fédérale sur la mensuration officielle, par conséquent, il ne revient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur le bienfondé du processus.

S'agissant du délai laissé pour faire part des observations, le Conseil d'Etat est conscient que certaines périodes sont plus chargées que d'autres pour les agricultrices et agriculteurs. Néanmoins, l'expérience montre qu'un délai allongé n'est pas gage d'une meilleure qualité des retours et restreint d'autant le temps nécessaire au traitement des observations par les services concernés. Il est aussi rappelé que, parmi l'ensemble des administré.e.s, seul.e.s les agricultrices et agriculteurs ont bénéficié d'une information personnalisée, ces informations étant généralement publiées par le biais de la feuille des avis officiels (FAO). La manière de procéder qui a été mise en place ne découle donc d'aucune obligation légale. La consultation des parties concernées émane uniquement d'une volonté des instances politiques d'informer au mieux les agriculteurs.trices et de leur permettre de réagir en cas d'erreur.

## **Conclusion**

Le Conseil d'Etat est conscient que la mise à jour des données cadastrales a un impact direct sur les paiements directs octroyés et s'emploie à ce que ses services collaborent au mieux afin de préserver les intérêts agricoles et l'équité de traitement. En ce sens, les informations personnalisées, les séances de conciliation et la résolution des observations déposées sans aucune ouverture de procédure juridique traduit positivement l'engagement du Conseil d'Etat en faveur des milieux agricoles.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 septembre 2023.

La présidente :

Le chancelier a.i. :

*C. Luisier Brodard*

*F. Vodoz*