



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# **Contrôle de suivi de l'inspection « Maintien de la superficie des terres cultivables »**

## **Rapport de la Commission de gestion du Conseil national**

du 10 septembre 2021

---

---

# Rapport

## 1 Introduction

En novembre 2015, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a adressé au Conseil fédéral un rapport relatif au maintien de la superficie des terres cultivables en Suisse<sup>1</sup>. Se fondant sur les résultats d'une évaluation réalisée par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)<sup>2</sup>, la CdG-N avait conclu que les mesures en place à l'époque ne suffisaient pas à freiner le recul continu de la superficie des terres cultivables en Suisse, et notamment des surfaces d'assolement (SDA)<sup>3</sup>. Elle avait formulé quatre recommandations et déposé un postulat à l'attention du Conseil fédéral<sup>4</sup>. Le postulat a été approuvé en mars 2016 par le Conseil national.

Dans son avis transmis en avril 2016 à la CdG-N en réponse au rapport<sup>5</sup>, le Conseil fédéral a indiqué qu'il était disposé à prendre des mesures pour mettre en œuvre les recommandations de la commission. En particulier, il a annoncé la création d'un groupe d'experts chargé de remanier et de renforcer le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) – principal outil visant à protéger les meilleures surfaces agricoles de Suisse – et d'examiner les possibilités de mieux protéger les terres cultivables. Le Conseil fédéral a également fait part à la CdG-N de différentes mesures visant à améliorer la surveillance fédérale sur la protection des terres cultivables dans les cantons et à renforcer la prise en compte de celle-ci dans les projets de la Confédération.

Au vu des réponses apportées, la CdG-N a décidé, en juin 2016, de clore son inspection. Elle a annoncé qu'elle se renseignerait sur l'état de mise en œuvre de ses recommandations lorsque le groupe d'experts sur les SDA aurait mené ses travaux à bien<sup>6</sup>.

En janvier 2018, le groupe d'experts a publié son rapport final sur le remaniement et le renforcement du PS SDA, qu'il avait rédigé à la demande du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) à l'intention de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG)<sup>7</sup>. Suite à cette publication, la CdG-N a lancé le contrôle

<sup>1</sup> Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015 (FF **2016** 3365)

<sup>2</sup> Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport du CPA du 11 juin 2015 à l'intention de la CdG-N (FF **2016** 3385)

<sup>3</sup> Les SDA, définies à l'art. 26, al. 1, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS **700.1**), regroupent les meilleures terres cultivables de Suisse, indiquées pour la culture intensive de céréales et autres produits alimentaires de base. Selon les chiffres de l'ARE, en 2015, elles représentaient environ 30% du total des terres cultivables de Suisse (FF **2016** 3385 3394).

<sup>4</sup> Po. CdG-N « Rapport entre la préservation des terres cultivables et les autres exigences en matière de protection » du 20 novembre 2015 (15.4088).

<sup>5</sup> Maintien de la superficie des terres cultivables, avis du Conseil fédéral du 6 avril 2016 relatif au rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015 (FF **2016** 3429)

<sup>6</sup> Maintien de la superficie des terres cultivables : la CdG-N salue les mesures prises par le Conseil fédéral pour mettre en œuvre ses recommandations, communiqué de presse de la CdG-N du 27 juin 2016

<sup>7</sup> Remaniement/renforcement du plan sectoriel des surfaces d'assolement, rapport du groupe d'experts du 30 janvier 2018 sur mandat du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

---

de suivi relatif à son inspection. Entre septembre 2018 et février 2021, elle a procédé à un examen approfondi de la mise en œuvre de ses recommandations et de son postulat. Sur la base des éléments portés à sa connaissance, la commission a décidé de faire part, dans le présent rapport, de son appréciation finale à ce propos du point de vue de la haute surveillance parlementaire.

## 2 Démarches de la CdG-N

La CdG-N a chargé sa sous-commission DFI/DETEC<sup>8</sup> de mener les clarifications détaillées du contrôle de suivi. Entre septembre 2018 et février 2021, celle-ci s'est penchée sur les travaux de la Confédération dans le domaine des terres cultivables. Elle a approfondi les aspects du dossier faisant l'objet des recommandations de 2015, en adressant des questions écrites au Conseil fédéral, au DETEC et à l'ARE en leur qualité d'autorités fédérales compétentes et en auditionnant des représentantes et représentants de l'ARE. Pour son examen, la sous-commission a bénéficié du soutien du CPA, qui avait mené l'évaluation approfondie à l'origine du rapport de 2015.

Dans le cadre de son contrôle de suivi, la sous-commission a porté une attention particulière au remaniement du PS SDA, qui constitue le principal outil de la Confédération pour la sauvegarde des meilleures terres cultivables<sup>9</sup>. A la suite de la publication du rapport d'experts sur les SDA en janvier 2018 (cf. page précédente), le Conseil fédéral a décidé de procéder à un remaniement en profondeur de ce plan sectoriel, qui remonte à 1992. A l'issue de l'élaboration, qui avec la procédure de consultation et de participation a duré deux ans, le PS SDA remanié a été adopté le 8 mai 2020<sup>10</sup>.

La sous-commission s'est également informée d'autres mesures prises par le Conseil fédéral dans le domaine de la protection des sols, notamment la mise sur pied d'un centre national de compétences pédologiques (CCSols, en allemand *Kompetenzzentrum Boden, KOBO*)<sup>11</sup>, chargé d'élaborer les bases techniques pour la collecte d'informations relatives aux sols, ainsi que d'apporter un appui technique aux offices fédéraux de l'environnement, de l'agriculture et du développement territorial dans

<sup>8</sup> La sous-commission DFI / DETEC de la CdG-N se compose des conseillères nationales et conseillers nationaux Thomas de Courten (président), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Marianne Streiff-Feller et Michael Töngi. Jusqu'à fin 2019, la sous-commission était composée des conseillères nationales et conseillers nationaux Thomas de Courten (président), Duri Campell, Corina Eichenberger-Walther, Thomas Hardegger, Valérie Piller Carrard, Marianne Streiff-Feller, Michael Töngi, Erich von Siebenthal et Claudio Zanetti.

<sup>9</sup> À la différence des autres plans sectoriels de la Confédération, le PS SDA, réglé par l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et les art. 26 ss OAT ne planifie pas de projets, mais détermine la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Il définit également les mesures d'aménagement à prendre pour garantir les SDA. Pour plus de détails, cf. PS SDA, rapport explicatif du 8 mai 2020, chap. 1.

<sup>10</sup> PS SDA du 8 mai 2020. Cf. également : Le Conseil fédéral approuve la stratégie et les mesures concernant la ressource sol, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8 mai 2020. Pour plus de détails concernant le remaniement du PS SDA, cf. chap. 3.2.

<sup>11</sup> Le mandat pour la création de ce centre résulte de la Mo. Müller-Altarmatt « Centre national de compétences pédologiques. Un gain pour l'agriculture, l'aménagement du territoire et la protection contre les crues » (12.4230), adoptée en 2015.

---

l'élaboration d'un plan pour une cartographie complète des sols de la Suisse<sup>12</sup>. Elle a également suivi les travaux du Conseil fédéral concernant la 2<sup>ème</sup> étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (révision LAT 2).

Fin 2020, la sous-commission a décidé d'élaborer un rapport succinct afin de présenter une synthèse des faits à sa connaissance et de faire part de ses conclusions. Ce rapport a été soumis à consultation auprès des entités concernées. Lors de sa séance plénière du 10 septembre 2021, la CdG-N a examiné et approuvé la version finale du rapport et a transmis celui-ci au Conseil fédéral. Lors de cette même séance, elle a également décidé de publier ce rapport.

La CdG-N fait part, ci-après, de son appréciation et de ses considérations concernant la mise en œuvre de ses quatre recommandations et de son postulat de 2015. Le rapport prend en compte l'évolution du dossier jusqu'à la fin de l'année 2020.

### **3 Appréciation de la CdG-N : mise en œuvre des recommandations et du postulat de 2015**

De manière globale, la CdG-N constate que des progrès notables ont été atteints au cours des dernières années en ce qui concerne les instruments de protection des terres cultivables en Suisse, notamment à travers le remaniement en profondeur du PS SDA. Néanmoins, la situation en matière de terres cultivables demeure particulièrement préoccupante. Si les contingents minimaux de SDA ont pu être respectés dans tous les cantons jusqu'ici, la marge en la matière est extrêmement faible (1,59% de solde positif par rapport au contingent minimal national, selon les données actuelles).

Par ailleurs, l'évaluation de la situation réelle en matière de protection des terres cultivables se heurte au problème de fond du manque de données fiables concernant la qualité des sols dans les cantons (cf. chap. 3.2). Dans ce contexte, la commission souligne que l'appréciation qu'elle présente ci-après ne peut pas être considérée comme définitive. L'efficacité concrète des mesures de protection des terres cultivables développées par la Confédération devra encore être prouvée à l'avenir. Aux yeux de la CdG-N, il est de première priorité qu'un système fiable de données sur les sols soit mis en place rapidement, de concert avec les cantons, afin que les entités fédérales responsables puissent assumer comme il se doit leurs responsabilités légales de surveillance et que les aspects qui présentent une nécessité d'agir puissent être identifiés et traités sans délai.

<sup>12</sup> Pour plus de détails concernant ces deux points, cf. Centre de compétences pédologiques et cartographie des sols, Fiche d'information de l'OFAG, de l'OFEV et de l'ARE du 8 mai 2020.

---

### 3.1

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

#### **Postulat 15.4088 : rapport entre la préservation des terres cultivables et les autres exigences en matière de protection**

Recommandation 1 du 20 novembre 2015 :

*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.*

Postulat 15.4088 du 20 novembre 2015 :

*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.*

Dans son rapport de 2015<sup>13</sup>, la CdG-N arrivait à la conclusion que les terres cultivables n'étaient que faiblement protégées au niveau du droit fédéral – en comparaison, par exemple, avec la protection des forêts – et se demandait s'il ne serait pas approprié de relever au niveau de la loi les principales prescriptions en matière de protection des terres cultivables, jusque-là réglées au niveau de l'ordonnance. En lien avec le renforcement de la protection des terres cultivables, la commission a également invité le Conseil fédéral à examiner la possibilité d'introduire une obligation générale de compensation en cas de sollicitation de SDA. Enfin, à travers le postulat 15.4088, adopté en mars 2016, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de procéder à une analyse approfondie du rapport entre la protection des terres cultivables et les autres exigences en matière de protection en vue de l'utilisation des sols.

<sup>13</sup> Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015, chap. 2.2.1 (FF 2016 3365 3369)

---

### *Renforcement des dispositions légales relatives aux SDA*

Sur mandat du groupe d'experts sur les SDA, un avis de droit abordant une grande partie des points soulevés par le postulat 15.4088 de la CdG-N a été publié en 2017<sup>14</sup>. Il confirme que si les SDA bénéficient d'une meilleure protection que le reste des terres cultivables, elles ne sont cependant pas aussi bien protégées que la forêt, par exemple. L'avis de droit arrive à la conclusion qu'un ancrage de la protection des SDA au niveau de la loi plutôt que de l'ordonnance contribuerait au renforcement symbolique de celles-ci, mais comporterait aussi des aspects négatifs et le risque d'une « augmentation de la spirale de la protection » entre les différentes exigences de protection concurrentes. Selon l'avis de droit, l'outil de la pesée des intérêts, couramment utilisé dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature, constitue un moyen adéquat de garantir la protection des SDA face à d'autres intérêts de protection, en tenant compte des cas individuels. La CdG-N considère que cet avis de droit remplit le mandat qu'elle avait formulé dans son postulat et que ses conclusions ont été considérées par l'ARE lors de l'élaboration du PS SDA. En conséquence, elle a proposé à son conseil, en juin 2021, d'accepter le classement du postulat.

Sur la base de l'avis de droit précité, le groupe d'experts sur les SDA a recommandé, dans son rapport du 30 janvier 2018, que la garantie des SDA soit *inscrite au niveau de la loi*, afin de renforcer la position des SDA dans les pesées des intérêts<sup>15</sup>. Depuis lors toutefois, le Conseil fédéral n'a entrepris aucune modification législative en ce sens et a privilégié un renforcement de la protection des SDA à travers le remaniement du PS SDA (cf. chap. 3.2)<sup>16</sup>. Interrogé par la CdG-N, l'ARE a fait valoir qu'il n'était à son avis pas nécessaire de procéder à des adaptations législatives, considérant que la possibilité de prioriser la préservation des SDA face à d'autres intérêts existait déjà dans le cadre d'une « pesée des intérêts complète et détaillée avec évaluation des sites, conduite au cours de la planification ».

<sup>14</sup> Stalder, Beat (2017) : Rechtsgutachten betreffend die rechtliche Verankerung des Kulturlandschutzes und das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen, zuhanden der Expertengruppe zur Überarbeitung / Stärkung des Sachplans FFF, Berne, 20 novembre 2017 (uniquement disponible en allemand)

<sup>15</sup> Remaniement/renforcement du plan sectoriel des surfaces d'assolement, rapport du groupe d'experts du 30 janvier 2018 sur mandat du DETEC, recommandation 13.

<sup>16</sup> Le Conseil fédéral a indiqué à la CdG-N qu'il avait volontairement décidé, pour des questions de faisabilité, d'examiner le renforcement de la protection des terres cultivables en dehors du projet de révision LAT 2.

---

La CdG-N partage l'avis de l'ARE que l'outil de la pesée des intérêts constitue une solution pragmatique permettant de prioriser, au cas par cas, les intérêts en présence et qu'il peut ainsi contribuer à la protection des SDA. A ce propos, la commission relève avec satisfaction qu'un chapitre du PS SDA remanié est consacré à la pesée des intérêts et que la notion de pesée des intérêts est explicitement mentionnée dans plusieurs principes du PS SDA remanié. De manière générale, la commission estime aussi que le PS SDA remanié contribue à une meilleure protection des SDA (cf. chap. 3.2).

Néanmoins, aux yeux de la CdG-N, l'outil de la pesée des intérêts n'est efficace que s'il est utilisé de manière rigoureuse et conformément au droit fédéral et si les autorités concernées sont suffisamment sensibilisées à l'importance de la protection des SDA. Or, il est difficile de savoir si tel est réellement le cas dans la pratique. Interrogé par la commission concernant son activité de surveillance en la matière, l'ARE a indiqué qu'il se prononçait à divers niveaux et dans diverses procédures afin de garantir que les pesées des intérêts se fassent conformément au droit fédéral et de préserver les terres cultivables et en particulier les SDA, mais qu'il n'avait de loin pas connaissance de tous les projets. Selon ses indications, l'office rencontre régulièrement des difficultés à imposer une pesée des intérêts conforme au droit fédéral, car il ne dispose pas de compétences de décision dans les procédures d'autorisation. L'ARE et l'OFAG ont plus de poids pour faire valoir une pesée correcte des intérêts lors de projets cantonaux ou communaux, en raison de leur droit de recours, ou lors de prises de position dans le cadre d'une procédure de recours. L'ARE a par ailleurs souligné qu'il constatait, au niveau des offices fédéraux, une sensibilisation de plus en plus grande à la question des SDA et une attitude positive à ce propos dans le cadre de leurs pesées des intérêts.

Au vu de ces éléments, la CdG-N constate qu'il n'est pas possible de confirmer, en l'état actuel, que la prise en compte de la protection des terres cultivables – et en particulier des SDA – est assurée de manière suffisante dans le cadre des pesées des intérêts, même si l'évolution en la matière semble positive. Dans ce contexte, elle continue de penser que la protection des SDA devrait être ancrée au niveau de la loi plutôt que de l'ordonnance. De son point de vue, cette mesure permettrait de renforcer la sensibilisation des autorités compétentes à l'importance de la protection des SDA et ainsi d'encourager une prise en compte homogène de cet intérêt par les autorités responsables, à tous les niveaux de l'Etat. Une telle mesure n'enlèverait rien à la pertinence de l'outil de la pesée des intérêts ni à la possibilité de privilégier, dans certains cas, d'autres intérêts.

Le traitement de cette question étant du ressort de la commission thématique compétente, la CdG-N s'est adressée par écrit à la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N), et l'a invitée à examiner de manière approfondie l'opportunité d'ancrer la protection des terres cultivables au niveau de la loi plutôt que de l'ordonnance.

---

### *Obligation de compensation en cas de sollicitation de SDA*

Le principal objectif du PS SDA remanié est la garantie à long terme des SDA : le plan précise notamment qu'il importe de minimiser la consommation des SDA à quelque fin que ce soit (principe P1), qu'il incombe aux cantons de garantir à long terme leur contingent de SDA (principe P2) et que les SDA doivent être exploitées de manière à préserver durablement leur qualité (principe P3).

La question spécifique de l'obligation de compensation en cas de sollicitation de SDA, évoquée par la CdG-N dans son rapport de 2015, a également été examinée par l'ARE dans le cadre du remaniement du PS SDA<sup>17</sup>. L'introduction d'une telle compensation était également soutenue par le groupe d'experts sur les SDA ; en outre, une partie des cantons prévoient déjà un tel mécanisme. Dans le cadre de la procédure de consultation et de participation relative au remaniement du PS SDA en 2019, cette proposition a toutefois fait l'objet d'avis « très différents et complexes »<sup>18</sup> et l'office a finalement renoncé à introduire une obligation générale de compensation. Celle-ci est uniquement imposée *lorsqu'un canton risque de ne plus pouvoir respecter son contingent minimal de SDA* (principe P9). Dans ce cas, les SDA consommées doivent être compensées par une surface équivalente et en tenant compte de leur qualité<sup>19</sup>. De même, les *cantons dont les inventaires de SDA reposent sur des données insuffisantes* sont désormais tenus d'introduire dans leur plan directeur des dispositions sur la compensation (principe P10)<sup>20</sup>. Par ailleurs, l'une des principales nouveautés du PS SDA remanié est la possibilité pour les cantons de créer un *fonds de compensation* sur lequel peuvent être versées des indemnités proportionnelles à la surface de SDA consommée, en vue de compensations futures (principe P11, cf. chap. 3.2). Enfin, le PS SDA remanié prévoit une obligation de compensation pour les SDA consommées lors de la *réalisation de projets fédéraux* (principe P14). Selon l'ARE, cette mesure renforce le rôle exemplaire qui incombe à la Confédération en la matière et doit inciter les cantons qui ont peu eu recours à des compensations jusqu'ici à le faire davantage.

Interrogé par la commission, l'ARE considère que l'introduction d'une obligation généralisée du principe de compensation dans le droit fédéral n'est actuellement pas prioritaire, du fait notamment des avis critiques exprimés en 2014 à ce sujet lors de la première étape de la révision de la LAT (révision LAT 1). L'office estime en outre que le remaniement du PS SDA a permis de trouver de bonnes solutions en la matière, rendant une modification de la loi superflue.

Comme l'ARE, la CdG-N considère que le PS SDA remanié apporte des améliorations substantielles et une plus grande clarté dans le domaine de la compensation. Les principes élaborés sont pragmatiques et permettent de réagir de manière circonstanciée à la situation des différents cantons. La commission salue en particulier le principe général selon lequel, lorsque des compensations de SDA ont lieu, celles-ci doivent porter sur des surfaces de qualité équivalente, et part du principe que l'ARE

<sup>17</sup> Cette option avait déjà été examinée en 2014 dans le cadre de la révision LAT 2, puis abandonnée au vu des critiques exprimées par les acteurs concernés.

<sup>18</sup> PS SDA, Bilan de la consultation et de la participation de la population, rapport de l'ARE du 9 avril 2020, p. 15.

<sup>19</sup> Les critères de qualité des SDA sont précisés dans les principes P5 et P6 du PS SDA.

<sup>20</sup> Dans les faits, cette situation concerne une majorité des cantons actuellement (cf. chap. 3.2).



---

s'assurera, dans le cadre de ses compétences de surveillance, que ce principe sera respecté. Elle invite en outre l'office à continuer ses efforts visant à sensibiliser les cantons à l'importance d'une mise en œuvre du principe de compensation conformément au droit fédéral. Elle souligne néanmoins que les mesures de compensation prévues dans la PS SDA ne pourront prendre réellement effet que lorsque la Confédération disposera de données fiables sur la situation réelle en matière de qualité des sols sur l'ensemble du territoire suisse, ce qui n'est pas encore le cas (cf. chap. 3.2).

Sur le fond, la CdG-N regrette malgré tout que l'option d'une obligation générale de compensation des SDA n'ait pas été retenue, au vu de la pression importante auxquels les SDA sont soumises, et que l'obligation de compensation ait été limitée aux situations les plus graves, à savoir lorsque les contingents minimaux sont directement menacés ou qu'un canton n'est pas en mesure de présenter un inventaire des SDA suffisamment précis (ce qui est actuellement le cas pour la majorité des cantons). Aux yeux de la commission, il est absolument clair qu'une obligation de compensation doit être imposée dans de tels cas graves et il est d'une grande importance que l'ARE veille à ce que cette règle soit appliquée. Néanmoins, la CdG-N estime que l'objectif demeure de préserver autant que possible la *surface et la qualité des terres cultivables sur sol suisse de manière générale*, et pas seulement les contingents minimaux de SDA. La commission craint en particulier que les cantons bénéficiant d'une surface de SDA supérieure au contingent minimal ne soient pas suffisamment incités à protéger leurs excédents de SDA – puisque celles-ci ne sont formellement pas couvertes par l'obligation de compensation – et que la diminution des SDA se poursuive peu à peu ces prochaines années, jusqu'à ce que les contingents minimaux soient atteints dans tous les cantons.

En conséquence, la CdG-N invite le Conseil fédéral à suivre de manière étroite l'évolution en la matière au cours des prochaines années, sur la base des données établies par les cantons en vue de leur rapport, afin qu'il puisse intervenir auprès des cantons concernés en cas de besoin, et ce avant que le contingent minimal de SDA ne soit atteint. Si le Conseil fédéral constate que le principe de compensation n'est pas appliqué de manière satisfaisante par les cantons et que la tendance à la diminution des SDA se poursuit, la commission attend qu'il réagisse rapidement, en introduisant une obligation générale de compensation dans la PS SDA ou dans la LAT. Ces éléments soulignent une nouvelle fois l'importance que la Confédération dispose rapidement de données fiables relatives à la qualité des SDA en Suisse afin de pouvoir exercer sa surveillance de manière adéquate (cf. chap. 3.2).

---

### 3.2

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

Recommandation 2 du 20 novembre 2015 :

*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.*

Le PS SDA, établi par le Conseil fédéral en 1992, définit la surface minimale des SDA applicable à l'ensemble du territoire suisse (fixée à l'époque à 438 560 hectares), les surfaces minimales devant être préservées dans chaque canton, ainsi que les principes directeurs relatifs à la préservation des SDA. Dans son inspection de 2015, la CdG-N était arrivée à la conclusion que ce plan reposait sur des données insuffisantes. Elle avait invité le Conseil fédéral à remanier et renforcer le PS SDA, à améliorer la qualité des données disponibles et à examiner l'opportunité d'un nouveau relevé complet des inventaires des SDA et d'adapter la répartition de la surface minimale en conséquence.

#### *Remaniement du PS SDA*

Comme préalablement indiqué, le Conseil fédéral a décidé en 2018 de procéder à un remaniement en profondeur du PS SDA. Ce projet a été mené sous la direction conjointe de l'ARE et de l'OFAG, en étroite collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et avec le concours de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE). Le projet de PS SDA remanié a fait l'objet d'une consultation publique, entre décembre 2018 et avril 2019. La version finalisée du document, incluant les résultats de la consultation, a été soumise aux cantons pour prise de position durant le premier trimestre 2020, conformément à l'art. 20 OAT, puis adoptée par le Conseil fédéral le 8 mai 2020<sup>21</sup>. La CdG-N a suivi de manière étroite l'ensemble du processus de remaniement; elle a procédé à ce sujet à divers échanges avec l'ARE et a analysé de manière approfondie l'évolution du plan au cours des différentes étapes d'élaboration.

La commission salue le fait que le remaniement du PS SDA ait pu être mené à bien, selon un processus largement participatif. Elle relève avec satisfaction que le principe même d'un remaniement du plan ainsi qu'une grande partie des modifications propo-

<sup>21</sup> PS SDA du 8 mai 2020. Cf. également : Le Conseil fédéral approuve la stratégie et les mesures concernant la ressource sol, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8 mai 2020.

---

sées ont été largement soutenus par les participants à la consultation. Elle note toutefois que certaines propositions soumises dans ce cadre ont fait l'objet de réactions contrastées, telles que l'introduction de fonds de compensation SDA cantonaux (principe P11, cf. ci-après) ou la possibilité pour les cantons de faire commerce de leurs contingents de SDA (proposition abandonnée suite aux retours largement négatifs lors de la consultation).

### *Renforcement du PS SDA*

Dans l'ensemble, la CdG-N arrive à la conclusion que le remaniement du PS SDA a permis d'améliorer ce dernier et de renforcer les mesures de protection des terres cultivables. En ce sens, l'une des principales recommandations de la commission est mise en œuvre. L'édition remaniée du plan, lequel a force obligatoire, et le rapport explicatif qui l'accompagne<sup>22</sup> sont plus clairs que les versions précédentes. La commission salue en particulier le fait que le plan inclue désormais des exigences précises relatives aux critères de qualité des SDA et aux méthodes de cartographie devant être appliquées pour le relevé des données pédologiques (principe P5), ainsi que l'obligation de procéder à des mesures de compensation dans certains cas (cf. chap. 3.1).

La PS SDA remanié offre également une plus grande marge de manœuvre, permettant de réagir de manière adaptée aux situations spécifiques des cantons. La commission souligne toutefois que cette flexibilisation ne doit pas mener à un affaiblissement général de la protection des SDA. Dans ce contexte, il est crucial que les critères de qualité des sols soient respectés et qu'une cartographie exhaustive des sols en Suisse soit développée au plus vite (cf. ci-après). En outre, la surveillance exercée par l'ARE sur la mise en œuvre de la législation jouera un rôle central à l'avenir également (cf. chap. 3.3).

### *Nouvelles mesures du PS SDA*

La commission s'est informée plus en détail sur les nouveaux outils prévus dans le PS SDA remanié, et en particulier l'introduction de *fonds de compensation cantonaux* sur lesquels peuvent être versées des indemnités proportionnelles à la surface de SDA consommée (principe P11). Ces fonds – que les cantons sont libres de mettre en place ou non – doivent notamment permettre de regrouper plusieurs compensations en une seule et d'échelonner la concrétisation des compensations dans le temps. Cette proposition a fait l'objet de réactions très contrastées lors de la consultation.

La commission a interrogé l'ARE sur les raisons de l'introduction de ce nouvel outil et sur la surveillance qui sera exercée par l'office sur sa mise en œuvre par les cantons. L'office est d'avis que les avantages de cet outil l'emportent sur ses éventuels inconvénients et sur le risque qu'il puisse nuire à la protection des terres cultivables. Les détails de la mise en œuvre des fonds de compensation sont de la responsabilité des cantons, mais ceux-ci auront l'obligation de présenter, dans un rapport remis à l'ARE tous les 4 ans (principe P17, cf. chap. 3.3), les montants versés sur le fonds, la manière

<sup>22</sup> PS SDA, rapport explicatif du 8 mai 2020.

---

dont les moyens à disposition sont employés et les sommes dont dispose le fonds. L'ensemble des cantons devraient avoir rendu leur premier rapport d'ici mai 2024<sup>23</sup>.

La CdG-N salue le fait que l'ARE ait élaboré, dans le cadre du remaniement du PS SDA, des solutions innovantes visant à optimiser la protection des terres cultivables dans la pratique et tenant compte des situations cantonales spécifiques. Néanmoins, il est difficile pour la commission d'estimer dans quelle mesure ces nouveaux outils contribueront réellement à protéger les SDA et si les possibilités de surveillance de l'ARE sur leur mise en œuvre sont suffisantes. Elle invite le Conseil fédéral et l'office à suivre attentivement l'évolution de la situation en la matière dans les cantons et à procéder, d'ici 4 ans, à une évaluation concernant la mise en œuvre et l'efficacité des mesures introduites en 2020.

### *Données relatives à la qualité des sols*

Dans son rapport de 2015 déjà, la CdG-N déplorait la mauvaise qualité des données disponibles relatives à la qualité des sols en Suisse, ainsi que la disparité des méthodes de relevé utilisées par les cantons, rendant impossible une comparaison des inventaires de SDA cantonaux. Dans le cadre de son contrôle de suivi, la commission a constaté six ans après que la situation en la matière demeurait insatisfaisante. Certes, l'ARE a été en mesure de procéder entre 2016 et 2019 à un point de situation des inventaires cantonaux, qui a montré que les contingents du PS SDA fixés en 1992 avaient pu être respectés partout en Suisse (cf. plus bas). Néanmoins, il est impossible de confirmer avec certitude que les terres comptabilisées remplissent les critères de qualité souhaités. Selon les chiffres de l'ARE, seuls 19% des SDA sont inventoriées sur la base d'informations qualitatives suffisantes. Pour la commission, une amélioration des données cantonales est indispensable pour la protection à long terme des SDA.

Malgré tout, la commission constate avec satisfaction que les autorités fédérales sont conscientes de la nécessité d'une amélioration en la matière. Elle relève que différentes démarches sont en cours à ce sujet et que plusieurs étapes décisives ont pu être franchies au cours des dernières années :

- Le PS SDA remanié prévoit désormais que les cantons sont tenus de répertorier dans leur inventaire tous les sols de qualité SDA (principe P4) et que les inventaires doivent être établis sur la base de données pédologiques fiables (principe P5). Concrètement, une méthode standard de cartographie s'applique désormais pour toute la Suisse. Tant que les données pédologiques ne sont pas considérées comme fiables, les cantons sont tenus d'introduire dans leur plan directeur des dispositions sur la compensation (principe P10).

<sup>23</sup> Selon les informations de l'ARE, les cantons sont libres de fixer la date de remise de leur rapport quadriennal sur les SDA. Ils peuvent par exemple définir comme date de référence la dernière adaptation de leur plan directeur. Tous les cantons sont néanmoins tenus de présenter un premier rapport à l'ARE au plus tard quatre ans après la publication du PS SDA remanié, soit en mai 2024.

- 
- Les cantons sont tenus d'établir, dans un délai de trois ans à partir de la publication du PS SDA remanié (soit d'ici mai 2023), une carte indicative des sols qui entrent en ligne de compte pour une revalorisation ou une réhabilitation (principe P7)<sup>24</sup>.
  - Suite à l'adoption de la Motion Müller-Altarmatt 12.4230<sup>25</sup>, le CCSols a pu être mis en place de manière définitive en 2020 et son financement est assuré à long terme. Ce centre de compétences, géré de manière commune par la Confédération et les cantons, jouera un rôle central pour la saisie et la mise à disposition des informations sur les sols<sup>26</sup>. L'OFEV a présenté à la commission, lors d'une séance à l'ARE, les tâches, le financement et l'organisation de ce centre, ainsi que les étapes de sa mise en fonction.
  - En mai 2020, le Conseil fédéral a chargé le DETEC et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'élaborer un plan pour une cartographie complète des sols de la Suisse<sup>27</sup>. Selon les premières informations livrées à la commission, ce projet impliquera un travail de longue haleine (15 à 20 ans) et un investissement important. Les modalités de ce projet doivent encore être clarifiées et un concept correspondant devrait être soumis au Conseil fédéral durant le premier trimestre 2022. Le CCSols jouera un rôle important dans la mise en œuvre de ce projet.
  - Egalement en mai 2020, le Conseil fédéral a adopté la Stratégie Sol Suisse, ayant notamment pour objectif de préserver la fertilité des sols, de stopper toute consommation nette du sol en Suisse d'ici 2050 et d'assurer que les fonctions du sol soient mieux prises en considération dans l'aménagement du territoire et lors de pesées d'intérêts<sup>28</sup>.

De manière générale, la commission salue les avancées réalisées ces dernières années, qui vont dans la bonne direction selon elle. Néanmoins, elle regrette clairement qu'il ait fallu attendre près de vingt ans<sup>29</sup> avant que des démarches concrètes soient entreprises par la Confédération afin de pallier aux lacunes constatées en matière de données pédologiques en Suisse, tandis que la diminution des surfaces agricoles s'est poursuivie dans l'intervalle<sup>30</sup>. La commission est consciente qu'un processus de recensement de la qualité des sols en Suisse est laborieux, mais estime que la situation problématique actuelle ne permet pas d'attendre encore de nombreuses années avant de disposer d'une vue d'ensemble fiable de la qualité des sols dans les cantons. Elle

<sup>24</sup> En mars 2021, l'ARE a publié une notice méthodologique à l'intention des cantons, portant sur la carte indicative prévue dans le principe P7.

<sup>25</sup> Mo. Müller-Altarmatt « Centre national de compétences pédologiques. Un gain pour l'agriculture, l'aménagement du territoire et la protection contre les crues » du 14 décembre 2012 (12.4230).

<sup>26</sup> Centre de compétences pédologiques et cartographie des sols, Fiche d'information de l'OFAG, de l'OFEV et de l'ARE du 8 mai 2020.

<sup>27</sup> Le Conseil fédéral approuve la stratégie et les mesures concernant la ressource sol, communiqué de presse du Conseil fédéral du 8 mai 2020.

<sup>28</sup> Stratégie nationale sur les sols, Fiche d'information de l'OFAG, de l'OFEV et de l'ARE du 8 mai 2020.

<sup>29</sup> Le problème du manque de fiabilité des données sur la qualité des sols avait déjà été soulevé par l'ARE en 2003, dans le cadre d'une évaluation du PS SDA.

<sup>30</sup> Evolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure, Feuille d'information de l'Office fédéral de la statistique, juillet 2019.

---

invite le Conseil fédéral à intensifier ses travaux en la matière, afin de viser une amélioration substantielle dans un délai raisonnable.

La CdG-N prend note du fait que le Conseil fédéral a explicitement renoncé à fixer, dans le PS SDA remanié, un délai concret de mise en œuvre pour l'amélioration des données pédologiques cantonales, afin de ne pas anticiper sur le projet de cartographie des sols suisses en cours d'élaboration. La commission attend néanmoins que les autres mesures prévues dans le plan (notamment l'obligation de compensation pour les cantons ne disposant pas de données fiables) incitent les cantons à procéder rapidement aux travaux d'inventorisation nécessaires. Elle invite le Conseil fédéral et l'ARE à examiner, une fois que le projet de cartographie des sols aura été adopté, si un délai contraignant doit être ajouté au PS SDA.

### *Contingents cantonaux de SDA, état actuel des inventaires*

Dans l'immédiat, le Conseil fédéral a décidé de ne pas modifier la surface minimale de SDA applicable à l'ensemble du territoire suisse, ainsi que les contingents assignés en 1992 à chaque canton<sup>31</sup>. Il considère que ceux-ci doivent être maintenus tant que l'on ne dispose pas de données fiables sur la qualité des sols pour l'ensemble du pays.

La CdG-N estime que cette décision est judicieuse. Elle partage l'avis que des données fiables et uniformes concernant la qualité des sols sur l'ensemble du territoire constituent une condition indispensable avant d'envisager une éventuelle modification des contingents. Par ailleurs, elle considère que le contingent national global doit être maintenu à long terme. En ce sens, elle porte un regard critique sur la proposition d'introduire, dans le futur, la possibilité pour les cantons de faire commerce de leurs SDA entre eux, qui serait de son point de vue difficilement applicable et mettrait le contingent national en danger<sup>32</sup>.

Dans le cadre de l'approbation des plans directeurs cantonaux réalisée ces dernières années suite à la révision LAT 1<sup>33</sup>, l'ARE a vérifié l'état des inventaires cantonaux de SDA (un tel panorama complet dans un bref délai pour toute la Suisse n'avait plus été réalisé depuis la fin des années 1980). La CdG-N a pris connaissance du résultat de cet examen. Elle a certes constaté avec satisfaction que tous les cantons présentent un solde positif et ont donc pu garantir la surface minimale de SDA fixée en 1992. Néanmoins, elle relève avec préoccupation que plusieurs cantons ne disposent plus que d'une marge extrêmement faible par rapport à leur contingent minimal : selon les chiffres remis par l'ARE<sup>34</sup>, le solde positif de SDA est actuellement inférieur à 2% dans 12 cantons et seuls 3 cantons présentent un solde positif supérieur à 10%. A l'échelle suisse, le solde actuel de SDA (445'443 hectares) n'est supérieur que de

<sup>31</sup> PS SDA du 8 mai 2020, indications contraignantes I1 et I2, p. 10. Cf. également PS SDA, rapport explicatif du 8 mai 2020, p. 11.

<sup>32</sup> Cette mesure, initialement proposée dans le cadre de la révision du PS SDA, a été abandonnée suite aux retours largement négatifs lors de la consultation.

<sup>33</sup> L'approbation des plans directeurs cantonaux par l'ARE a été réalisée en vue de leur mise en conformité suite à la révision LAT 1. Les inventaires cantonaux ont été transmis à l'ARE entre 2016 et 2019 et présentés à la commission en septembre 2019. Il convient de signaler qu'une partie des inventaires se trouvaient alors encore en cours de remaniement.

<sup>34</sup> Etat au 9 juin 2021.



---

### *Aides à la mise en œuvre du PS SDA*

Lors de son remaniement, le PS SDA a été assorti d'un rapport explicatif de 34 pages<sup>35</sup>, livrant des explications précises et déterminantes pour la mise en œuvre du plan (critères de qualité, pesée des intérêts, contenu des rapports devant être transmis à l'ARE, etc.). Cette publication remplace l'ancien document d'aide à la mise en œuvre, publié par l'ARE en 2006 et qui présentait certaines faiblesses<sup>36</sup>. Dans l'ensemble, la commission considère que le nouveau rapport explicatif répond aux préoccupations qu'elle avait soulevées en 2015, même s'il est trop tôt pour juger s'il répondra entièrement, dans la pratique, aux questions des cantons sur la mise en œuvre.

L'ARE a par ailleurs indiqué à la commission qu'il se réservait la possibilité d'apporter, en collaboration avec l'OFAG, l'OFAG et l'OFEV, des compléments ponctuels au PS SDA et au rapport explicatif. Une note explicative concernant la carte indicative des sols (principe P7) a ainsi été élaborée à l'intention des cantons et publiée en mars 2021. En février 2021, l'ARE a également publié une liste de réponses à diverses questions pratiques sur la mise en œuvre du PS SDA remanié. La CdG-N salue ces démarches et invite l'ARE à continuer à compléter les aides à la mise en œuvre en fonction des constatations faites, dans l'optique d'une application homogène par les cantons.

### *Vérification des plans directeurs cantonaux*

Le PS SDA remanié précise que les cantons sont tenus de fixer, dans leur plan directeur cantonal, les mesures contraignantes visant à garantir à long terme leur contingent de SDA et de les mettre en œuvre (principe P2). Il spécifie en outre que le PS SDA « sert de base pour l'évaluation et l'examen des plans directeurs cantonaux dans le domaine des SDA ». Le rapport explicatif définit plus précisément les éléments devant être contenus dans les plans directeurs cantonaux concernant les SDA<sup>37</sup>. En parallèle, des précisions ont également été apportées dans le PS SDA concernant la prise en compte de la protection des SDA dans les pesées des intérêts (cf. chap. 3.1).

Dans le cadre de son contrôle de suivi, la CdG-N s'est informée auprès de l'ARE sur la manière dont l'office – en collaboration avec les autres autorités fédérales compétentes – examine les plans directeurs cantonaux en ce qui concerne la protection des SDA. Dans l'ensemble, elle constate que la surveillance en la matière a été renforcée au cours des dernières années, notamment suite à l'entrée en vigueur de la révision LAT 1 en 2014. Lors de la procédure d'approbation des plans directeurs cantonaux ayant suivi cette révision (2016-2019), l'office a émis, pour une grande partie des cantons, des réserves concernant la protection des SDA, ou a même procédé à des modifications des plans directeurs. Dans les cas les plus préoccupants, les cantons ont été invités à fournir des informations à intervalles inférieurs à la durée habituelle de quatre ans.

<sup>35</sup> PS SDA, rapport explicatif du 8 mai 2020.

<sup>36</sup> Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015, chap. 2.3.1 (FF 2016 3365 3375)

<sup>37</sup> PS SDA, rapport explicatif du 8 mai 2020, p. 13.



---

Dans l'ensemble, la CdG-N évalue positivement l'évolution de la surveillance exercée par les autorités fédérales concernant la protection des SDA lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux. Elle estime que le PS SDA remanié constitue une base claire permettant de renforcer et d'uniformiser cette surveillance. La commission part également du principe que l'amélioration des données pédologiques cantonales (cf. chap. 3.2) devrait, à terme, renforcer encore l'efficacité des contrôles.

### *Transmission régulière des données cantonales*

L'OAT oblige les cantons à renseigner au moins tous les quatre ans l'ARE sur les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des SDA<sup>38</sup>. Par ailleurs, depuis 2014, les cantons sont tenus de communiquer à l'ARE les décisions impliquant une réduction de SDA de plus de 3 hectares ; depuis 2015, cette communication doit également être faite à l'OFAG. Dans son rapport de 2015, la CdG-N était arrivée à la conclusion que les cantons ne satisfaisaient que partiellement à ce devoir d'information<sup>39</sup>.

Le PS SDA remanié prévoit désormais une actualisation annuelle, en date du 1<sup>er</sup> janvier, des inventaires SDA cantonaux sur un géoportail national (principe P15). La première actualisation a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2021, mais ne couvre pas encore la totalité des cantons<sup>40</sup>. Sur cette base, la Confédération établira, tous les quatre ans, une statistique des SDA accessible au public (principe P16). Par ailleurs, le PS SDA remanié et son rapport explicatif détaillent les modalités et le contenu du rapport devant être remis tous les quatre ans par les cantons à l'ARE en application de l'OAT (principe P17). L'ARE est chargé d'examiner si les données transmises sont plausibles et si la gestion des inventaires cantonaux respecte les principes du PS SDA. L'office est en outre habilité à « prendre des mesures en collaboration avec les cantons si les prescriptions ne peuvent pas être respectées »<sup>41</sup>.

La CdG-N s'est informée auprès de l'ARE des mesures envisageables dans le cas où les prescriptions du PS SDA ne sont pas respectées par un canton. L'office lui a indiqué qu'il avait notamment la possibilité de conclure avec celui-ci un accord administratif précisant les mesures correctives devant être prises (p. ex. gel de la sollicitation des SDA et mise à jour de l'inventaire cantonal). Un tel accord a été mis en œuvre en 2014 avec succès pour un canton qui n'avait plus respecté la surface minimale qu'il devait garantir selon le PS SDA.

La commission se réjouit des mesures prises par l'ARE, à travers le remaniement du PS SDA, pour garantir une meilleure transmission par les cantons des données relatives à l'utilisation de SDA. Elle espère que les nouvelles prescriptions permettront

<sup>38</sup> Art. 30, al. 4, OAT

<sup>39</sup> Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015, chap. 2.3.3 (FF 2016 3365 3376)

<sup>40</sup> [www.geodienst.ch](http://www.geodienst.ch). La condition pour la publication des inventaires cantonaux est l'utilisation par les cantons du « modèle minimal de géodonnées SDA ». En date du 2 juin 2021, les inventaires SDA de 15 cantons étaient disponibles sur le géoportail en ligne. 4 cantons supplémentaires ont annoncé qu'ils publieraient leurs inventaires courant 2021. L'ARE indique que les 7 cantons restants publieront leurs données « au cours des prochaines années ».

<sup>41</sup> PS SDA, rapport explicatif du 8 mai 2020, p. 25.

---

aux autorités fédérales de disposer d'une base d'informations complète et homogène, même si la fiabilité des données doit encore être améliorée (cf. chap. 3.2). Elle salue également la volonté de l'office de publier, de manière régulière, une statistique relative aux SDA et de renforcer ainsi la transparence dans ce domaine.

#### *Accès des services fédéraux aux informations pertinentes*

Dans son rapport de 2015, la CdG-N avait constaté que l'ARE et l'OFAG ne faisaient que rarement usage du droit de recours qui leur revient en matière de protection de SDA, en raison du manque d'informations disponibles. La commission relève que cette problématique semble s'être estompée dans l'intervalle. Comme indiqué plus haut, les cantons ont depuis 2014, respectivement 2015, l'obligation de signaler à l'ARE, respectivement à l'OFAG, les diminutions de SDA de plus de 3 hectares. Le PS SDA remanié mentionne par ailleurs explicitement « l'obligation de renseigner » qui incombe aux cantons (principe P17). Enfin, de l'avis de l'ARE, la publication des inventaires des SDA cantonaux sur un géoportail national (principe P15) ainsi que la statistique sur les SDA prévue tous les quatre ans (principe P16) faciliteront l'accès des services fédéraux aux informations pertinentes sur les SDA. La commission salue ces évolutions et part du principe qu'elles permettront à l'avenir aux services fédéraux de faire usage plus efficacement de leur droit de recours.

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

Recommandation 4 du 20 novembre 2015 :

*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.*

En 2015, la CdG-N était arrivée à la conclusion que la Confédération accordait une faible importance à la protection des terres cultivables dans le cadre de ses projets et n'assumait pas suffisamment son rôle exemplaire en la matière, par exemple lors de l'élaboration des plans sectoriels ou de l'approbation des plans liés à des projets fédéraux<sup>42</sup>.

La commission constate avec satisfaction que la situation en la matière s'est améliorée depuis lors. Le PS SDA remanié mentionne explicitement le rôle exemplaire de la

<sup>42</sup> Maintien de la superficie des terres cultivables, rapport de la CdG-N du 20 novembre 2015, chap. 2.4 (FF 2016 3365 3379)

---

Confédération et fixe désormais des règles précises concernant le traitement des SDA lors de la réalisation de projets fédéraux (principes P12 à P14). Les projets nécessitant plus de 5 hectares de SDA doivent toujours figurer dans un plan sectoriel, et l'ARE doit être associé suffisamment tôt à la procédure correspondante. Par ailleurs, lors de la réalisation de projets fédéraux, les SDA consommées inscrites dans un inventaire cantonal doivent en principe être compensées par des surfaces de qualité équivalente, avec le soutien des cantons concernés. Le plan et son rapport explicatif apportent des précisions concernant la collaboration avec les cantons, la répartition des compétences et la prise en charge des coûts<sup>43</sup>.

Dans ce domaine, la collaboration avec les cantons est centrale, dans la mesure où la Confédération dispose elle-même de peu de terrains adaptés à des compensations ou revalorisations. La commission n'a pas été informée de problèmes particuliers en la matière. Elle part du principe que l'ARE et les unités responsables œuvreront au cas par cas pour trouver des solutions pragmatiques avec les cantons concernés.

En décembre 2017, les services fédéraux suivants ont signé la « Déclaration d'intention sur la compensation des SDA à appliquer en principe lors des projets fédéraux » : l'ARE, l'Office fédéral des routes (OFROU), l'OFEV, l'Office fédéral des transports (OFT), l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), l'OFAG, le Secrétariat général du DETEC, le Secrétariat général du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Selon l'ARE, cette déclaration d'intention a eu une influence positive sur les compensations de SDA : les offices en charge des infrastructures exigent désormais un projet de compensation dès la phase de projet, ce qui a un effet incitatif sur les cantons. Le rôle exemplaire de la Confédération dans ce domaine a par ailleurs mené d'autres requérants, tels que les CFF ou l'Aéroport de Zurich, à élaborer une compensation des SDA dès le lancement de leurs projets.

De manière générale, la CdG-N salue les efforts entrepris par les autorités fédérales au cours des dernières années pour renforcer la protection des SDA dans le cadre des projets fédéraux. Au vu des informations disponibles, elle considère que sa recommandation est remplie. Les premières expériences confirment par ailleurs que le rôle exemplaire de la Confédération en matière de protection des SDA peut avoir une influence positive sur les pratiques des cantons et des acteurs privés.

Pour la commission, une nécessité d'amélioration subsiste sur un point : actuellement, la Confédération ne dispose pas d'une vue d'ensemble des terrains lui appartenant et qui pourraient se prêter à la compensation de SDA. Tout au plus, certains terrains appartenant à la Confédération sont inclus dans les inventaires réalisés par les cantons. Pour la CdG-N, il est souhaitable qu'une telle vue d'ensemble soit élaborée, afin de renforcer la cohérence de la politique de compensation de la Confédération et potentiellement d'éviter le recours à certaines compensations dans les cantons lorsqu'une alternative est envisageable au niveau des terrains fédéraux. La commission invite le Conseil fédéral à mettre en œuvre cette mesure dès que possible.

<sup>43</sup> Il stipule en particulier que les coûts des compensations dues aux projets fédéraux sont à la charge des autorités fédérales ou des requérants (PS SDA, rapport explicatif du 8 mai 2020, p. 22).

La CdG-N arrive à la conclusion que plusieurs recommandations formulées dans son rapport de 2015 ont été mises en œuvre par le Conseil fédéral depuis lors. De manière générale, les instruments de protection des terres cultivables ont été renforcés ces dernières années, et la sensibilisation concernant leur préservation s'est améliorée. Néanmoins, la commission constate que la Confédération ne dispose toujours pas de données fiables concernant la qualité réelle des SDA dans les cantons, ce qui est particulièrement problématique, puisque de telles données sont indispensables pour que les mesures de protection des SDA puissent déployer leurs effets dans la pratique. L'absence d'une vue d'ensemble fiable de la situation est également particulièrement préoccupante si l'on considère que le solde positif de SDA en Suisse – par rapport au contingent minimal prévu dans le PS SDA – est actuellement très mince (1,59% selon les données disponibles). Dans ce contexte, la CdG-N n'est pas en mesure de porter une appréciation définitive sur la situation en matière de terres cultivables en Suisse, mais fait part de son inquiétude. Elle invite l'ensemble des acteurs à œuvrer à une amélioration rapide de la situation dans ce domaine.

Le *remaniement du PS SDA*, achevé par le Conseil fédéral en mai 2020, constitue une étape déterminante dans le renforcement de la protection des terres cultivables, ce dont la CdG-N se réjouit (recommandation 2). Le plan sectoriel remanié et son rapport explicatif sont plus clairs et complets que les versions précédentes. La commission salue en particulier le fait que le PS SDA inclue désormais des exigences précises relatives aux critères de qualité des SDA et aux méthodes de relevé des données pédo-logiques, et qu'il prévoit – dans certains cas spécifiques – une obligation de compensation lors de la sollicitation de SDA. En outre, le PS SDA remanié propose divers nouveaux outils, tels que l'introduction de fonds de compensation, permettant de réagir de manière plus flexible aux situations spécifiques des cantons. La commission estime que l'efficacité de ces nouveaux outils devra encore être prouvée dans les faits ; il est en particulier important à ses yeux que cette plus grande flexibilisation ne mène pas à un affaiblissement général de la protection des SDA.

La commission relève avec satisfaction que le PS SDA remanié et son rapport explicatif clarifient et renforcent également les *compétences de surveillance des autorités fédérales en matière de protection des terres cultivables* (recommandation 3). Les documents d'aide à la mise en œuvre du PS SDA sont désormais plus clairs, la vérification de la protection des SDA lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux se fait de manière plus étroite et les modalités de la transmission des informations cantonales sur les SDA ont été précisées. Les services fédéraux devraient ainsi bénéficier d'un accès adéquat aux informations pertinentes pour exercer leur surveillance, même si celle-ci se heurte encore à la qualité insuffisante des données disponibles.

Par ailleurs, la commission se félicite que le *rôle d'exemplarité de la Confédération en matière de protection des terres cultivables* ait été renforcé (recommandation 4). Le PS SDA remanié fixe désormais des règles précises pour la sollicitation de SDA dans le cadre de projets fédéraux, et plusieurs unités fédérales ont signé en 2017 une Déclaration d'intention en la matière. La commission regrette néanmoins que la Confédération ne dispose pas d'une vue d'ensemble des terrains lui appartenant et qui

---

pourraient se prêter à la compensation de SDA. Elle invite le Conseil fédéral à pallier à ce manquement.

Malgré ces progrès, la CdG-N relève que la situation des terres agricoles demeure fragile en Suisse et que de nombreuses incertitudes subsistent quant à la situation réelle en la matière dans les cantons. Cela s'explique par la *fiabilité toujours insuffisante des données disponibles sur la qualité des sols en Suisse*. Ce manquement avait déjà été identifié en 2015 (recommandation 2) et la situation en la matière demeure insatisfaisante. Certes, tous les cantons ont pu respecter, selon les chiffres actuels, le contingent minimal de SDA qui leur avait été attribué en 1992, mais les données concernant la qualité réelle des sols concernés sont très lacunaires. En outre, certains cantons ne disposent plus que d'une marge positive extrêmement faible.

La commission constate certes que les autorités fédérales sont conscientes de la nécessité d'une amélioration en la matière et que plusieurs étapes décisives ont pu être franchies au cours des dernières années, notamment la mise en place d'un Centre de compétences sur les sols ainsi que le lancement de travaux en vue d'une cartographie complète des sols de la Suisse. Elle regrette néanmoins que de telles démarches n'aient pas été lancées plus tôt et estime qu'il n'est pas possible d'attendre encore de nombreuses années avant de disposer d'une vue d'ensemble fiable de la qualité des sols dans les cantons. Elle invite le Conseil fédéral à intensifier ses efforts en la matière, et à examiner l'opportunité de fixer un délai contraignant aux cantons. Dans l'inter valle, la commission salue la décision du Conseil fédéral de ne pas modifier les contingents minimaux de SDA assignés aux cantons.

Enfin, pour la CdG-N, deux pistes devraient être examinées sur le plan législatif afin de renforcer encore la protection des terres cultivables à l'avenir (recommandation 1). Premièrement, elle considère que *la protection des SDA devrait être ancrée dans la loi plutôt que l'ordonnance*, afin de renforcer la sensibilisation des autorités compétentes et d'encourager une prise en compte homogène de cet intérêt par les autorités responsables, notamment dans le cadre des pesées des intérêts. Deuxièmement, elle invite le Conseil fédéral à examiner l'opportunité d'introduire une *obligation générale de compensation des SDA*, dans le cas où la diminution de la surface des SDA devait se poursuivre ces prochaines années.

La CdG-N a décidé de mettre un terme à son contrôle de suivi et de clore ainsi ses travaux dans ce dossier. Elle invite le Conseil fédéral et les autorités compétentes à prendre en compte ses considérations dans le cadre de leurs travaux futurs. Elle continuera néanmoins à suivre l'évolution de la situation en matière de protection des terres cultivables dans le cadre de ses travaux réguliers aux cours des prochaines années.

---

Le 10 septembre 2021

Au nom de la Commission de gestion du Conseil national

Le président : Erich von Siebenthal

La secrétaire : Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission  
DFI/DETEC : Thomas de Courten

Le secrétaire de la sous-commission  
DFI/DETEC : Nicolas Gschwind

---

## Abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial
CCSols	Centre de compétences sur les sols
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FF	Feuille fédérale
LAT	Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
Mo.	Motion
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
Po.	Postulat
PS SDA	Plan sectoriel des surfaces d'assolement
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SDA	Surfaces d'assolement
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations