

Interpellation Régis Courdesse

sur la problématique de la compensation des Surfaces d'assolement (SDA)

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 années¹, il est presque impossible de le faire sans toucher une partie au moins des zones intermédiaires, ce qui est reconnu par le principe de localisation². 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 ?**

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.

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	2'064	1'702	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 manoeuvre 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 aux Canton et aux communes ? On l'a vu tout récemment avec la Route cantonale 177 (Aclens - Vuflens - 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

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

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 pérennisation⁴.

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 1^{er} 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.
Froideville, le 8 mars 2011

Régis Courdesse, député

(Pas de développement)

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 manœuvre pour renoncer à exiger la compensation des emprises sur les SDA.