

Maintien de la superficie des terres cultivables
Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration
à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

du 11 juin 2015

L'essentiel en bref

Aux termes de la Constitution et de la législation, l'utilisation du sol en Suisse doit être mesurée et des surfaces suffisantes doivent être réservées à l'exploitation agricole. Or, la superficie des terres cultivables continue de diminuer. Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont décidé de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer les mesures visant à maintenir la superficie des terres cultivables. Le 3 avril 2014, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a arrêté l'orientation précise de cette évaluation.

La présente évaluation du maintien de la superficie des terres cultivables par la Confédération est structurée en quatre parties : la première porte sur le chiffrage et la description de la diminution des terres cultivables sur la base de la statistique de la superficie ; la deuxième est consacrée aux bases légales de la Confédération ; la troisième, à la surveillance exercée par la Confédération sur la protection des terres cultivables par les cantons ; enfin, la mise en œuvre des mesures visant à protéger les terres cultivables lors de la réalisation de projets d'infrastructure de la Confédération est passée au crible. Le CPA s'est lui-même chargé des deux premières parties, les deux dernières étant confiées à des experts externes.

Synthèse des résultats

La législation ne garantit pas suffisamment le maintien de la superficie des terres cultivables, en particulier des surfaces d'assolement (SDA), autrement dit des terres les meilleures. Elle reste notamment trop vague concernant leur définition. De ce fait, les surfaces désignées comme SDA varient selon les cantons. Etant donné que la Confédération ne sait pas pour tous les cantons quelles terres font partie de leurs SDA ni ne connaît leur évolution, elle se trouve limitée dans son droit de déposer des recours lorsqu'il y a risque de perte de terres cultivables ou de SDA. La protection des terres cultivables est également peu prise en compte dans les projets d'infrastructure de la Confédération (routes, voies ferrées, etc.) qui sollicitent ces surfaces.

Faible protection des terres cultivables par la législation fédérale

En Suisse, les terres cultivables diminuent en premier lieu du fait de l'urbanisation. Elles ne sont que faiblement protégées par la législation fédérale, comme il ressort d'une comparaison avec d'autres surfaces (marais, forêts, etc.) pour lesquelles la loi fixe des objectifs de protection plus spécifiques qui favorisent leur maintien lors de la pesée des intérêts pour des projets concrets. Il n'existe aucun objectif ou instrument concret susceptible de garantir le maintien des terres cultivables, à l'exception de la surface totale minimale d'assolement, déterminée et répartie entre les cantons par la Confédération dans le plan sectoriel SDA en 1992.

Fondements problématiques pour la protection des terres cultivables

Dans la perspective de protéger leurs terres les meilleures, les cantons ont procédé au relevé de celles-ci au début des années 1980 en s'appuyant sur les aides à la mise en œuvre de la Confédération. Ce relevé a ensuite servi de base à l'élaboration du plan sectoriel SDA de la Confédération. Les inventaires cantonaux des SDA sont difficilement comparables car la qualité des sols les meilleurs varie fortement d'un canton à l'autre, et les données sont recueillies par des méthodes différentes selon les cantons. De plus, bon nombre de cantons n'ont pas encore établi de cartographie complète de la qualité de leurs sols. La Confédération ne peut donc pas estimer de façon fiable l'étendue et la qualité des SDA garanties par les cantons. Puisque la superficie des terres cultivables diminue et que l'opinion publique accorde une importance croissante à la protection de ces terres, il est important que les cantons maintiennent leur surface totale minimale d'assolement. La difficulté à comparer les relevés cantonaux et la cartographie incomplète compliquent considérablement la protection effective des terres les meilleures. L'administration aurait pu homogénéiser ses exigences aux cantons par le biais de son activité de surveillance et des aides à la mise en œuvre du plan sectoriel SDA. Mais, les deux postes à plein temps que l'Office fédéral du développement territorial (ARE) affecte à ce domaine ne permettent pas de relever ce défi et résoudre le problème des bases lacunaires du plan sectoriel SDA.

Surveillance passive de la Confédération

Pour exercer la surveillance sur l'utilisation de SDA par les cantons, la Confédération se fonde avant tout sur les modifications de la situation, de l'étendue et de la qualité des SDA que lui signalent les cantons. Or, contrairement à ce que prévoit la législation, tous les cantons ne lui communiquent pas ces modifications. De plus, la forme des signalements n'est pas standardisée. La Confédération ne peut donc pas faire usage des possibilités d'intervention dont elle dispose, en particulier de son droit de recours, à l'égard des cantons qui ne remplissent pas leur obligation d'information. Généralement, lors de l'examen des plans directeurs cantonaux, l'ARE exige que le maintien des SDA soit pris en compte dans la pesée des intérêts pour la réalisation de projets et qu'un devoir de compensation soit appliqué en cas de sollicitation de SDA dès lors que la surface totale minimale d'assolement du canton n'est plus atteinte. Dans les cas passés au crible dans le cadre de la présente évaluation, les cantons satisfont généralement à ces exigences. L'un d'entre eux a néanmoins omis d'intégrer explicitement la pesée des intérêts dans son plan directeur. Ce dernier n'en a pas pour autant été rejeté par le Conseil fédéral, qui a exigé du canton qu'il formule cette obligation dans la prochaine adaptation de son plan directeur.

Faible importance accordée aux terres cultivables lors de la réalisation de projets de la Confédération

La responsabilité des projets d'infrastructure de la Confédération (transport routier et ferroviaire, installations militaires, etc.) incombe aux offices spécialisés concernés, qui doivent notamment veiller à une mise en œuvre peu coûteuse des

décisions politiques et garantir le fonctionnement de l'infrastructure. En règle générale, ceux-ci ne font appel à l'ARE, qui doit principalement défendre le maintien des terres cultivables, qu'au moment de l'approbation de la planification. Or, à ce stade, des décisions fondamentales liées au choix de variantes des projets ont d'ores et déjà été prises et les effets sur les terres cultivables sont donc pour l'essentiel déterminés. Bien que la collaboration entre les offices se soit améliorée au cours des dernières années au sujet de ces procédures, la Confédération n'assume pas encore, dans certains domaines, son rôle de modèle en matière de protection des terres cultivables, du fait de l'association trop tardive de l'ARE au processus. Lors de leurs considérations générales, les offices en charge des infrastructures accordent aux terres agricoles une importance plus faible qu'aux autres thèmes.

Les plans sectoriels, dont certains se font attendre ou présentent des lacunes, contribuent à la garantie parfois insuffisante du maintien des terres cultivables lors de la réalisation de projets d'infrastructure de la Confédération.

Table des matières

1 Introduction	6
1.1 Contexte et questions soulevées par l'évaluation	6
1.2 Procédure	7
1.3 Intégration des résultats de l'évaluation dans les processus législatifs actuels	8
1.4 Structure du rapport	9
2 Terres cultivables et surfaces d'assolement	9
2.1 Objectifs	11
2.2 Mise en œuvre par les cantons	12
2.3 Rôle de la Confédération	13
3 Importance de la diminution des terres cultivables	14
3.1 Vue d'ensemble	14
3.2 Recul des terres cultivables au profit des zones bâties : le bâtiment, principal responsable	15
3.3 Part faible des terres cultivables transformées en forêts et en surfaces improductives	17
3.4 Importantes disparités cantonales	17
4 Appréciation des prescriptions du droit fédéral	19
4.1 Objectifs antagoniques	19
4.2 La protection de la forêt plus fortement ancrée dans la législation que la protection des terres cultivables	21
5 Surveillance de la Confédération sur la protection des terres cultivables par les cantons	22
5.1 Plan sectoriel des surfaces d'assolement et aides à la mise en œuvre : base insuffisante	22
5.2 Approbation des plans directeurs cantonaux : pas de mise en œuvre cohérente	24
5.3 Monitoring et compte rendu : faible respect par les cantons, mise en œuvre difficile	26
5.4 Droit de recours des autorités : un instrument peu utilisé	27
6 Maintien de la superficie des terres cultivables lors de la réalisation de projets de la Confédération	28
6.1 Plans sectoriels : rôle de modèle peu assumé par la Confédération	28
6.2 Approbation des plans : association (trop) tardive de l'ARE	30

7 Conclusions	30
7.1 Faible protection dans la législation fédérale	30
7.2 Fondements problématiques pour la protection des terres cultivables	31
7.3 Surveillance passive de la Confédération	32
7.4 Faible importance accordée aux terres cultivables lors de la réalisation de projets de la Confédération	32
7.5 Révision de la LAT : prise en considération accrue des SDA, peu d'amélioration des bases pour la mise en œuvre	33
Abréviations	34
Bibliographie	35
Liste des interlocuteurs	36
Annexe 1 : Conceptions et plans sectoriels de la Confédération au sens de l'art. 13 LAT	37
Annexe 2 : Adaptations de la première et de la deuxième étape de la révision de la LAT pertinentes pour les SDA	38
Impressum	40

Rapport

Le présent rapport présente les principaux résultats de l'évaluation. La description détaillée des analyses et des critères sur lesquelles se fondent les appréciations figure dans l'annexe au rapport¹.

1 Introduction

1.1 Contexte et questions soulevées par l'évaluation

On déplore depuis des décennies le recul de la superficie des terres cultivables en Suisse. Outre les bâtiments destinés aux transports, à l'artisanat, à l'industrie et au logement, ce sont les terrains de golf et les projets de revitalisation des eaux, notamment, qui menacent depuis peu les terres cultivables. La Constitution et la législation préconisent une utilisation mesurée des terres cultivables. Afin de maintenir les meilleures terres cultivables, dites surfaces d'assolement (SDA), le Conseil fédéral avait fixé, dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA)² approuvé en 1992, la surface minimale d'assolement à garantir et l'avait répartie entre les cantons.

La Confédération exerce dans certains domaines la surveillance sur la mise en œuvre, par les cantons, des prescriptions relatives à la protection des terres cultivables et doit elle-même tenir compte du maintien des SDA lors de la réalisation de ses projets (construction de routes nationales ou revitalisation des eaux par exemple). Alors que, selon les données fournies par l'Office fédéral de la statistique, la superficie des terres cultivables diminue de façon continue³, la Confédération n'a pour l'heure publié aucune information concernant l'étendue, la qualité et l'évolution des SDA. Il demeure néanmoins certain que la pression sur les SDA restantes est importante. Le Conseil fédéral reconnaît l'urgence du problème mais ajoute que celui-ci n'a pu être maîtrisé jusqu'à présent⁴. Des lacunes peuvent être imputables à la législation en vigueur et à sa mise en œuvre par les cantons ou encore à une surveillance trop timorée de la Confédération. Ajoutons enfin que la Confédération elle-même utilise des terres cultivables pour remplir sa mission dans le domaine des infrastructures.

C'est dans ce contexte que les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé, le 27 janvier 2013, de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer les mesures visant au maintien de la superficie des terres cultivables en général et des SDA en particulier.

¹ Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 11. Juni 2015. L'annexe au rapport est publiée en version originale allemande sur Internet sous : www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

² Arrêté du Conseil fédéral du 8.4.1992 concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement : Surface minimale et répartition entre les cantons (FF 1992 II 1616)

³ Office fédéral de la statistique (2015)

⁴ Message du 20.1.2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 2010 959)

Se fondant sur un document de travail du CPA, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a décidé le 3 avril 2014 que l'évaluation devrait apporter des réponses aux questions suivantes :

1. Quelle est l'importance de la diminution de la superficie des terres cultivables depuis le début des années 1980 ?
2. Que penser de l'efficacité du droit fédéral pour limiter l'utilisation des terres cultivables à des fins d'urbanisation ?
3. La surveillance exercée par la Confédération sur la mise en œuvre, par les cantons, des prescriptions relatives à la protection des terres cultivables, en particulier des SDA, est-elle appropriée ?
4. Que penser des efforts déployés par la Confédération pour ménager les terres cultivables, en particulier les SDA, dans le cadre de ses propres projets ?

L'évaluation étant limitée au domaine de compétence des CdG, elle met l'accent sur la mise en œuvre, par les services fédéraux, des mesures de protection des terres cultivables en vertu de la législation sur l'aménagement du territoire (LAT/OAT)⁵ et du PS SDA. La mise en œuvre par les services cantonaux a été intégrée dans l'évaluation dans la mesure où elle était nécessaire pour apprécier les activités de mise en œuvre de la Confédération. En revanche, la gestion des SDA dans les cantons n'est pas soumise à la haute surveillance des CdG.

Les nombreux domaines politiques dont les effets affectent l'utilisation du sol ne sont pas étudiés dans la présente évaluation : il tombe sous le sens que bon nombre des mesures prises par la Confédération ont un impact sur l'évolution économique, démographique et sociale du pays et, partant, doivent être considérées comme les principales causes de l'utilisation des terres cultivables ; cependant, une analyse de toutes les tâches fédérales qui ont des effets sur l'utilisation des terres cultivables sort du cadre de cette évaluation. De même, il a été décidé de ne pas étudier la conception et la mise en œuvre des mesures qui visent à contenir la diminution de la superficie des terres cultivables au profit des forêts et des surfaces improductives. Cela tient notamment au fait que la sollicitation de terres cultivables à des fins d'habitat et d'infrastructure doit, en raison de son caractère généralement irréversible et sous l'angle des capacités de production agricole, être considérée d'un œil plus critique que leur recul au profit des forêts et des surfaces improductives.

1.2 Procédure

La protection des surfaces cultivables est évaluée selon quatre angles qui correspondent chacun à l'une des questions énumérées au point 1.1.

L'*inventaire quantitatif* répond à la question de l'importance du recul de la superficie des terres cultivables (question 1) en se fondant avant tout sur les données de la statistique de la superficie de l'OFS. Cette statistique relève l'utilisation et la

⁵ Loi fédérale du 22.6.1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700) ; Ordonnance du 28.6.2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1).

couverture du sol partout en Suisse en s'appuyant sur des vues aériennes. Le CPA a analysé les données provenant de trois collectes comparables.

Pour *évaluer les bases légales* (question 2) qui visent le maintien de la superficie des terres cultivables, le CPA a, en s'appuyant sur la législation et les commentaires de lois pertinents, décrit les instruments et les possibilités d'action de la Confédération avant d'évaluer leur efficacité. De plus, il a analysé les ouvrages spécialisés pour procéder à une comparaison synoptique entre la législation portant sur la politique en matière de terres cultivables et celle portant sur la politique forestière de la Confédération.

L'évaluation de la surveillance de la Confédération sur la protection des terres cultivables par les cantons (question 3) *et de la protection des terres cultivables dans le cadre de projets de la Confédération* (question 4) repose sur une analyse de documents, des entretiens guidés et un questionnaire standardisé. Les documents analysés sont des documents et rapports, pour certains non publiés, relatifs à la mise en œuvre des mesures de protection des terres cultivables, les documents d'approbation des plans directeurs de six cantons (GL, LU, NE, TG, VD et ZH)⁶ et les plans sectoriels existants. Au total, onze entretiens ont été menés, au cours du second semestre 2014, avec des acteurs de l'administration fédérale (ARE, Office fédéral de l'agriculture [OFAG], Office fédéral des routes [OFROU] et Office fédéral des transports [OFT]) et des cantons. En outre, un questionnaire standardisé s'adressait aux services cantonaux de l'agriculture et de l'aménagement du territoire⁷. Ces parties de l'évaluation ont été réalisées conjointement par Ecoplan AG et Evaluanda.

Pour garantir la qualité de son évaluation, le CPA a fait appel à Lukas Bühlmann, directeur de l'Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN, qui l'a accompagné dans sa démarche.

1.3 Intégration des résultats de l'évaluation dans les processus législatifs actuels

L'évaluation du CPA a été effectuée en même temps que l'introduction de la révision partielle de la LAT (en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014)⁸. Celle-ci impose aux cantons de remanier leurs plans directeurs dans l'optique du redimensionnement des zones à bâtir, limitées aux besoins des quinze prochaines années. Elle a en outre renforcé l'ancrage des SDA dans la loi.

La deuxième étape de la révision de la LAT a été lancée. Elle vise à concrétiser la protection des SDA : actuellement définies dans l'ordonnance, les SDA devront être désignées dans la loi. Il est par ailleurs prévu de confier au Conseil fédéral la compétence en matière de définition de la surface minimale d'assolement pour l'ensemble de la Suisse et de sa répartition entre les cantons. Selon le projet de loi,

⁶ Le choix des cantons a été effectué notamment en fonction de l'importance du canton en matière de maintien des SDA et de la date de la dernière révision globale de son plan directeur. Voir l'annexe au rapport, partie C, point 2.4.1.

⁷ Le taux de réponses atteint 88 % pour les services cantonaux d'aménagement du territoire et 73 % pour les services cantonaux de l'agriculture.

⁸ Pour les adaptations pertinentes de la première et de la deuxième étape de la révision de la LAT, voir annexe 2.

les SDA ne peuvent être classées en zone à bâtir que si un objectif ne peut être atteint judicieusement sans qu'il ne soit recouru aux SDA visées. La preuve ne peut en être apportée, conformément à la pesée des intérêts relatifs à l'aménagement du territoire telle qu'elle est déjà pratiquée actuellement, que si des solutions sérieuses de remplacement ont effectivement été examinées. Si des SDA sont classées en zone à bâtir ou sollicitées pour un usage non agricole, les surfaces concernées doivent être compensées.

La présente évaluation a analysé la législation en vigueur jusqu'à la première étape de la révision et sa mise en œuvre. Il est fait mention ci-après de la première étape si cela s'avère nécessaire et, dans l'esprit d'une évaluation prospective, la question de savoir dans quelle mesure les lacunes actuelles peuvent être comblées est également soulevée. Les changements possibles que pourraient introduire la deuxième étape de la révision de la LAT ont été traités sur la base du projet mis en consultation le 5 décembre 2014. Les adaptations ultérieures n'ont pas pu être prises en considération dans l'évaluation.

1.4 Structure du rapport

Le chapitre 2 introduit la thématique des terres cultivables. Il précise les objectifs en la matière, les mesures prévues et les compétences. Le chapitre 3 traite la première question de l'évaluation, qui se penche sur les conclusions de l'analyse quantitative du recul de la superficie des terres cultivables au cours des 25 dernières années. Le chapitre 4, dédié à la deuxième question de l'évaluation, analyse les bases légales fédérales en général et les objectifs antagoniques du droit fédéral en particulier. Le chapitre 5 porte sur le plan sectoriel SDA et les aides à sa mise en œuvre, sur l'approbation des plans directeurs cantonaux, sur le monitoring et sur les droits de recours des autorités ; il apporte ainsi des réponses à la troisième question (surveillance exercée par la Confédération sur la protection des terres cultivables par les cantons). Le chapitre 6 répond à la question de la protection des terres cultivables, en particulier des plans sectoriels et de l'approbation des plans directeurs, dans le cadre de projets de la Confédération. Enfin, cinq conclusions principales tirées de l'évaluation sont exposées (chapitre 7).

2 Terres cultivables et surfaces d'assolement

Un bon tiers de la superficie de la Suisse (37 %), soit 1,5 million d'hectares, est constitué de *terres cultivables* utilisées dans l'agriculture. Selon l'ARE, qui se base sur les chiffres communiqués par les cantons, 30 % des terres cultivables sont des SDA (voir graphique 1). Les SDA étant notamment indiquées pour la culture intensive de céréales et d'autres produits alimentaires de base, elles tiennent une place particulière en termes d'approvisionnement alimentaire⁹. Aux termes de l'art. 26, al. 1, let. a, LAT, les surfaces d'assolement comprennent : a) les *terres ouvertes* (surfaces actuellement utilisées pour le labourage), b) les *prairies artificielles intercalaires* (prairies auparavant labourées) et c) les *prairies naturelles*

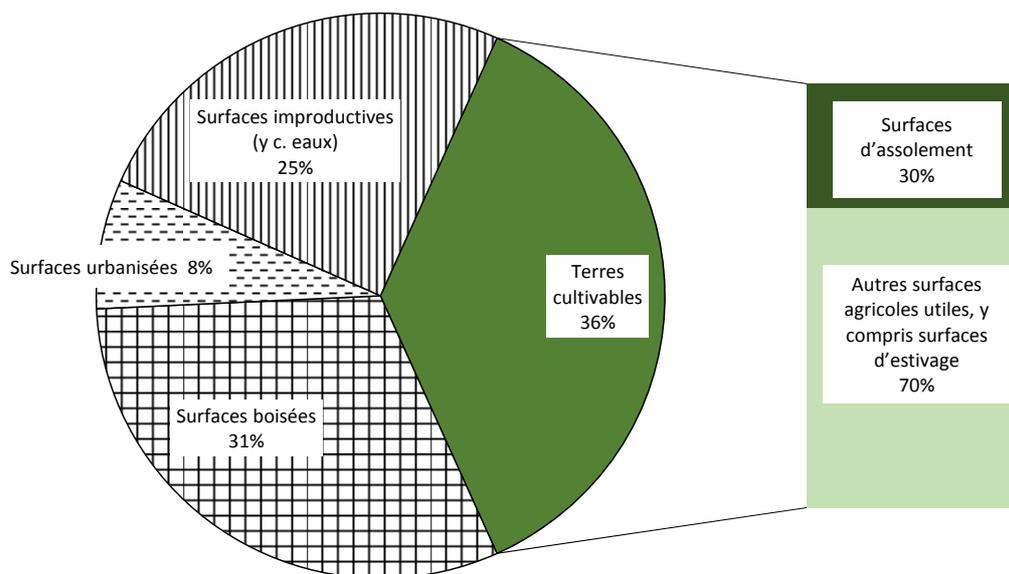
⁹ Voir également note de bas de page 2

arables (surfaces durablement utilisées comme prairies, mais qui se prêteraient à l'agriculture).

Les SDA peuvent difficilement être appréciées indépendamment des terres cultivables. Par conséquent, l'évaluation fait mention des deux grandeurs dès que cela s'avère nécessaire.

Graphique 1

L'utilisation du sol en Suisse (superficie totale : 41 285 km²)

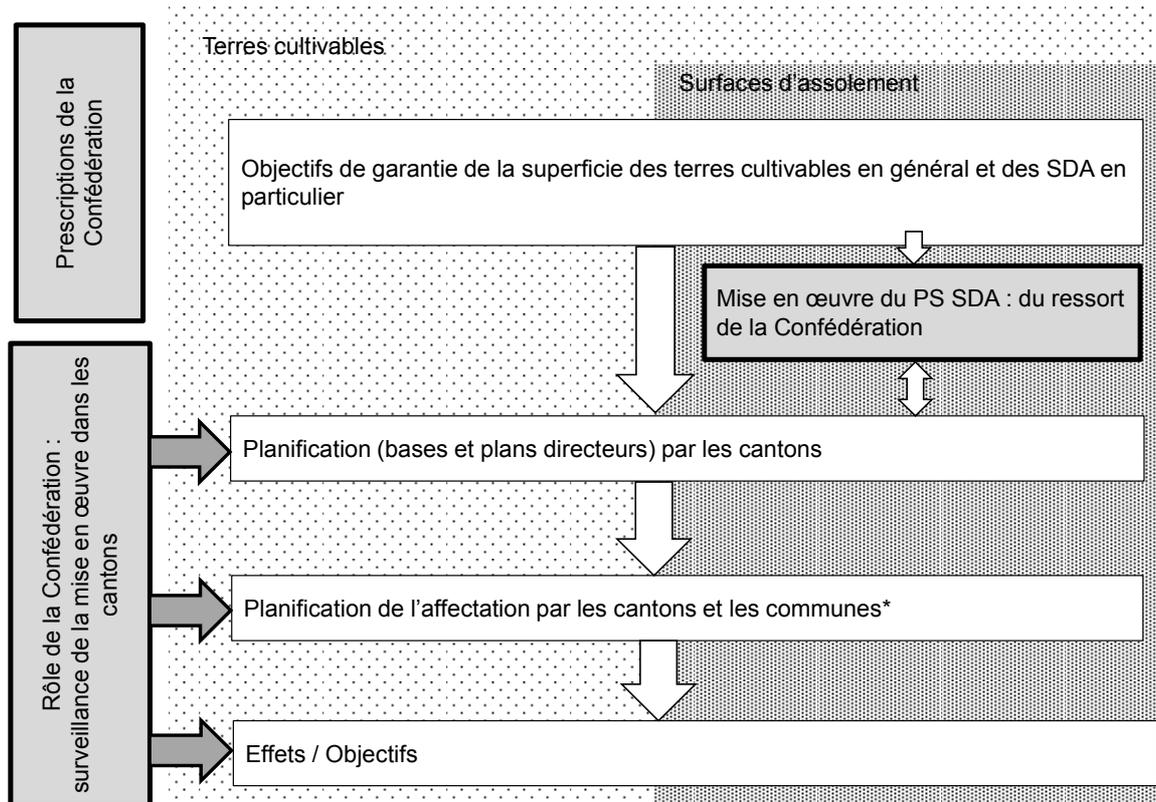


Source : Statistique de la superficie 2004/2009, OFS ; SDA : calculs de l'ARE sur la base des données cantonales

La protection des terres cultivables est réglée essentiellement par la législation sur l'aménagement du territoire. Globalement, l'aménagement du territoire et sa mise en œuvre sont du ressort des cantons. La Confédération ne peut que formuler des principes (art. 75 Cst.) et c'est uniquement dans les domaines où elle possède des compétences qu'elle peut édicter des prescriptions, que les cantons sont tenus de prendre en considération pour le maintien de la superficie des terres cultivables, en se fondant sur l'art. 102 Cst. (approvisionnement du pays) et sur l'art. 104 Cst. (contribution de l'agriculture à l'approvisionnement de la population).

Le graphique 2 offre une vue d'ensemble des principaux instruments déduits des objectifs de protection des terres cultivables (point 2.1) qui permettent de garantir cette protection conformément au droit en vigueur.

Objectifs et instruments de maintien des terres cultivables et des surfaces d'assolement



* Généralement, la planification de l'affectation se fait à l'échelon communal et est approuvée par le canton.

Les lignes qui suivent apportent des précisions concernant le graphique 2 : objectifs, mise en œuvre par les cantons (plans directeurs et plans d'affectation), surveillance par la Confédération de la mise en œuvre dans les cantons et tâches du ressort de la Confédération.

2.1 Objectifs

Comme exposé précédemment, il convient de distinguer entre les terres cultivables en général et les SDA en particulier, lesquelles font partie des terres cultivables particulièrement appropriées pour un usage agricole. Cette distinction doit également être prise en compte dans la définition des objectifs de protection. Globalement, cette protection repose sur l'obligation, inscrite dans la Constitution, d'utilisation mesurée du sol (art. 75, al. 1, Cst.). Au travers d'une production qui répond aux exigences du développement durable, l'agriculture contribue à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural (art. 104, al. 1, Cst.). La Confédération et les cantons veillent à l'établissement d'un équilibre entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain (art. 73 Cst.).

L'art. 3 LAT prévoit que les autorités compétentes préservent le paysage et veillent à réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables en vue de garantir les sources d'approvisionnement dans le pays conformément à l'art. 1, al. 2, let. d, LAT¹⁰. Cet objectif se heurte aux objectifs formulés aux art. 1 (créer un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques, assurer la défense du pays, etc.) et 3 LAT (notamment assurer les conditions dont dépend l'approvisionnement en biens et services) ainsi qu'à ceux d'autres lois. Par exemple, des terres cultivables peuvent être utilisées pour la construction de routes nationales ou dans le cadre de mesures de protection des eaux ou de protection contre les crues soutenues par la Confédération (revitalisation, ouvrages de protection). Par conséquent, il incombe aux autorités compétentes de peser au cas par cas les différents intérêts en présence.

Faisant partie du territoire qui se prête à l'agriculture, les SDA sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (art. 26 OAT). En 1992, le Conseil fédéral a élaboré à cet effet un plan sectoriel SDA dans lequel il définissait une surface totale minimale d'assolement de 438 560 ha et fixait un contingent pour chaque canton. Dans son PS SDA, la Confédération attribue en outre aux cantons des objectifs contraignants dans leurs domaines de compétences (par exemple, définition de la situation, de l'étendue et de la qualité des SDA)¹¹. Conformément au plan sectoriel, il revient aux cantons de déterminer les SDA¹². Pour définir dans le PS SDA des exigences à l'intention des cantons (l'aménagement du territoire étant en premier lieu du ressort des cantons), la Confédération s'est fondée sur les art. 75 (aménagement du territoire), 102 (approvisionnement du pays) et 104 Cst. (agriculture).

A ce jour, la sécurité de l'approvisionnement alimentaire demeure l'objectif principal des SDA. Par ailleurs, à l'instar de la protection des terres cultivables, le PS SDA contribue à atteindre d'autres objectifs, tels que ceux de la protection du paysage, du maintien de la diversité de la faune ou de la sauvegarde des zones de délasserment.

2.2 Mise en œuvre par les cantons

La mise en œuvre des mesures visant à protéger les terres cultivables est en premier lieu du ressort des cantons. Il incombe à ces derniers de prendre les mesures appropriées pour atteindre les objectifs visés dans la LAT et pour respecter les contingents de SDA fixés par la Confédération. La LAT se limite à définir un devoir de planification et impose les principaux instruments que sont les plans directeurs et les plans d'affectation (voir graphique 2).

Conformément à l'art. 6 LAT, les cantons déterminent *dans leurs plans directeurs*, qui ont force obligatoire pour les autorités concernées, le cours que doit suivre

¹⁰ Ces surfaces sont celles qui contribuent non seulement à la sécurité d'approvisionnement, mais aussi au maintien du paysage rural, à la préservation des ressources naturelles et à l'occupation décentralisée du territoire (voir Vallender, 2002, ch. 13)

¹¹ Office fédéral du développement territorial, 2006, Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) – Aide à la mise en œuvre 2006, Berne

¹² Avant que la Confédération ne détermine la surface totale minimale d'assolement, les SDA étaient fixées dans les aides à la mise en œuvre de 1983 et de 1986. En 1986, lors d'une adaptation de l'OAT, la Confédération a chargé les cantons de recenser les surfaces sur leur territoire et elle les a ensuite vérifiées.

l'aménagement de leur territoire. Ils y définissent notamment les parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture et la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité (art. 8 LAT). Il s'agit en particulier de prévoir suffisamment de terres cultivables et de concilier cet objectif avec d'autres objectifs antagoniques (par ex. le développement des infrastructures).

Les cantons et les communes règlent l'utilisation du sol dans les *plans d'affectation* (également appelés plans de zone), qui ont force obligatoire pour les propriétaires fonciers (art. 14 LAT). Les plans d'affectation délimitent notamment les zones agricoles qui servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les zones de délassement et à assurer l'équilibre écologique.

Eu égard aux nombreux objectifs – parfois contradictoires – de la LAT et d'autres lois fédérales, il est nécessaire de *peser les intérêts* à toutes les étapes de la planification. L'art. 3 OAT prévoit justement que les autorités compétentes pèsent les intérêts en présence lors de l'accomplissement et de la coordination de tâches qui ont des effets sur l'organisation du territoire ; ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés, les apprécient, fondent leur décision en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble de ces intérêts et les exposent dans la motivation de leur décision.

2.3 Rôle de la Confédération

Il appartient à la Confédération de s'assurer que les cantons tiennent compte des objectifs de la LAT de manière appropriée.

Au niveau fédéral, c'est en premier lieu l'ARE qui est responsable de l'aménagement du territoire. Il existe également un groupe de travail interdépartemental (GTI PS SDA) qui traite les problèmes stratégiques et concrets liés à la mise en œuvre du PS SDA¹³.

La Confédération exerce sa fonction de surveillance au moyen de l'aide à la mise en œuvre, du monitoring, du devoir d'information des cantons, de l'approbation des plans directeurs et de l'examen des projets importants. Par ailleurs, elle peut depuis peu faire usage du droit de recours des autorités.

En plus de sa fonction de surveillance, la Confédération a le devoir de tenir compte des impératifs de l'aménagement du territoire et de la protection des terres cultivables dans le cadre de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et de l'accomplissement de ses tâches (art. 75, al. 3, Cst., art. 1 et 3 LAT, art. 3 arrêté du Conseil fédéral concernant le PS SDA), par exemple lors de la construction de routes nationales ou du cofinancement de la revitalisation des eaux.

¹³ Ce groupe de travail réunit des représentants de l'ARE (organe responsable), de l'OFAG, de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Pour les tâches du GTI PS SDA, voir Aide à la mise en œuvre, 2006, p. 9

3

Importance de la diminution des terres cultivables

Résumé : au cours des 24 dernières années, la superficie des terres cultivables a diminué de plus de 85 000 ha en Suisse, ce qui représente quelque 5 % de la superficie des terres cultivables que le pays comptait au début des années 1980. Le domaine du bâtiment est, et de loin, le principal responsable de l'utilisation de terres cultivables à des fins d'urbanisation. Il a sollicité environ les deux tiers de la superficie des terres cultivables qui, durant la période étudiée, sont devenues des surfaces d'habitat et d'infrastructure. On constate d'importantes différences d'un canton à l'autre.

Le présent chapitre expose les résultats de l'analyse quantitative de l'importance du recul des terres cultivables au cours des 25 dernières années. Une attention particulière est accordée à l'évolution des terres arables, recensées dans la statistique de la superficie. Bien que les terres arables ne recouvrent pas entièrement la définition des SDA, elles sont un bon indicateur des changements qui ont frappé les SDA¹⁴.

Selon la statistique de la superficie, les surfaces agricoles comprennent, en plus des terres arables, l'arboriculture fruitière, la viticulture, l'horticulture, les prairies naturelles, les pâturages locaux et les alpages. Outre les surfaces agricoles, les surfaces urbanisées, les surfaces boisées (forêts et autres surfaces boisées) et les surfaces improductives comptent parmi les principales catégories de l'enquête de l'OFS (voir graphique 1).

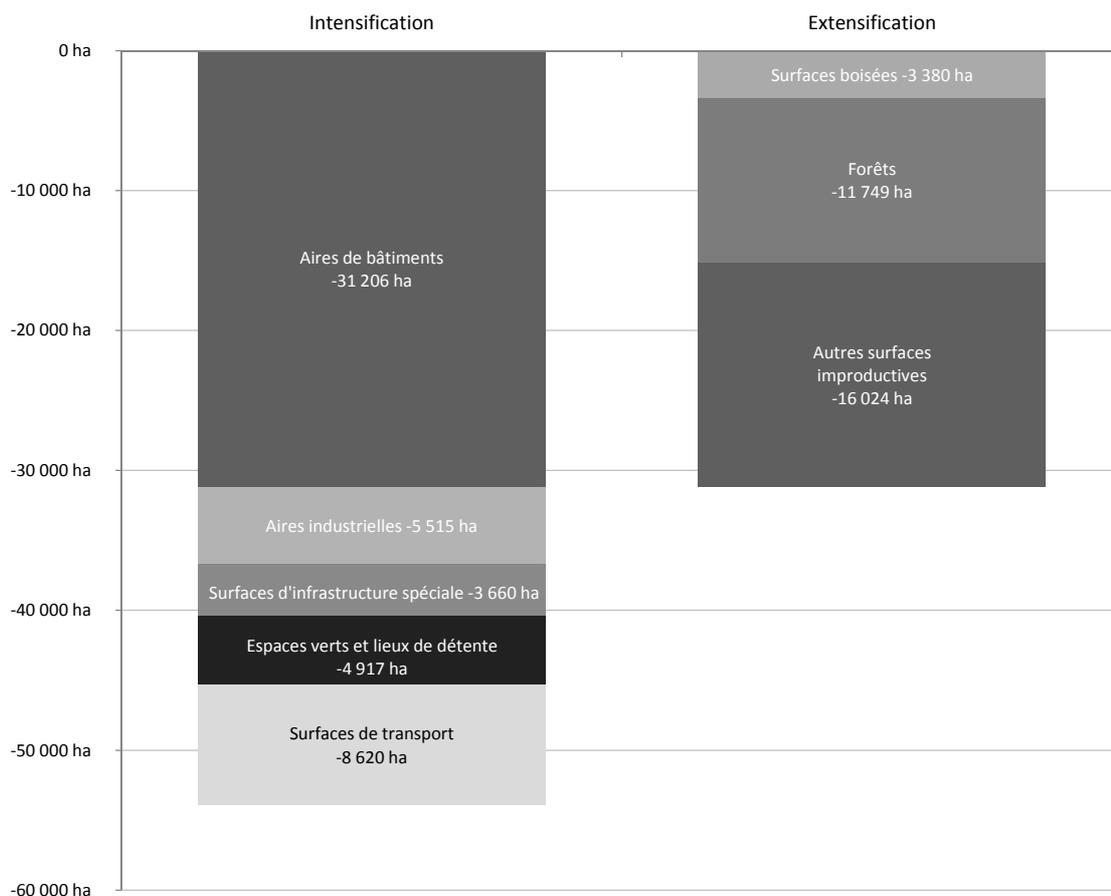
3.1 Vue d'ensemble

La diminution des terres cultivables est le résultat de deux évolutions distinctes : d'une part l'urbanisation due à l'habitat, aux bâtiments commerciaux et industriels ainsi qu'aux infrastructures de transport (intensification), d'autre part la transformation de terres cultivables en forêts et surfaces improductives (extensification). La deuxième évolution résulte principalement d'un retour à l'état sauvage des alpages qui servaient de surfaces d'estivage pour le bétail.

Comme le montre le graphique 3, le recul des terres cultivables est imputable pour les deux tiers à l'intensification et pour un tiers à l'extensification des forêts et surfaces improductives. Ces deux évolutions sont détaillées ci-après.

¹⁴ La statistique de la superficie recense les terres arables et les prairies artificielles où est pratiqué l'assolement. Les parcelles ont en général une surface d'au moins 625 m², une largeur d'au moins 10 m et une déclivité inférieure à 20 %.

Recul des terres cultivables 1979-1985 et 2004-2009



Source : Office fédéral de la statistique (statistique de la superficie)

3.2 Recul des terres cultivables au profit des zones bâties : le bâtiment, principal responsable

D'après les données figurant dans la statistique de la superficie de 1979 à 1985 et de 2004 à 2009, un peu plus de 54 000 ha de terres cultivables ont été transformées en surfaces d'habitat et d'infrastructure dans cet intervalle. Le domaine du bâtiment (aires industrielles comprises) a été, et de loin, le principal responsable de l'utilisation de terres cultivables à des fins d'urbanisation. Il sollicite environ les deux tiers des surfaces agricoles qui, durant la période étudiée, se sont transformées en surfaces d'habitat et d'infrastructure. Les aires d'habitation se taillent la part du lion, ce bilan négatif étant principalement le fait des maisons individuelles et à deux logements¹⁵.

Durant la même période, les surfaces de transport ont utilisé moins d'un sixième des terres cultivables perdues au détriment de l'intensification, en majorité pour la construction de routes et de chemins. Au total, l'utilisation de surfaces par des infrastructures de transport nationales (autoroutes, voies ferrées, transport aérien),

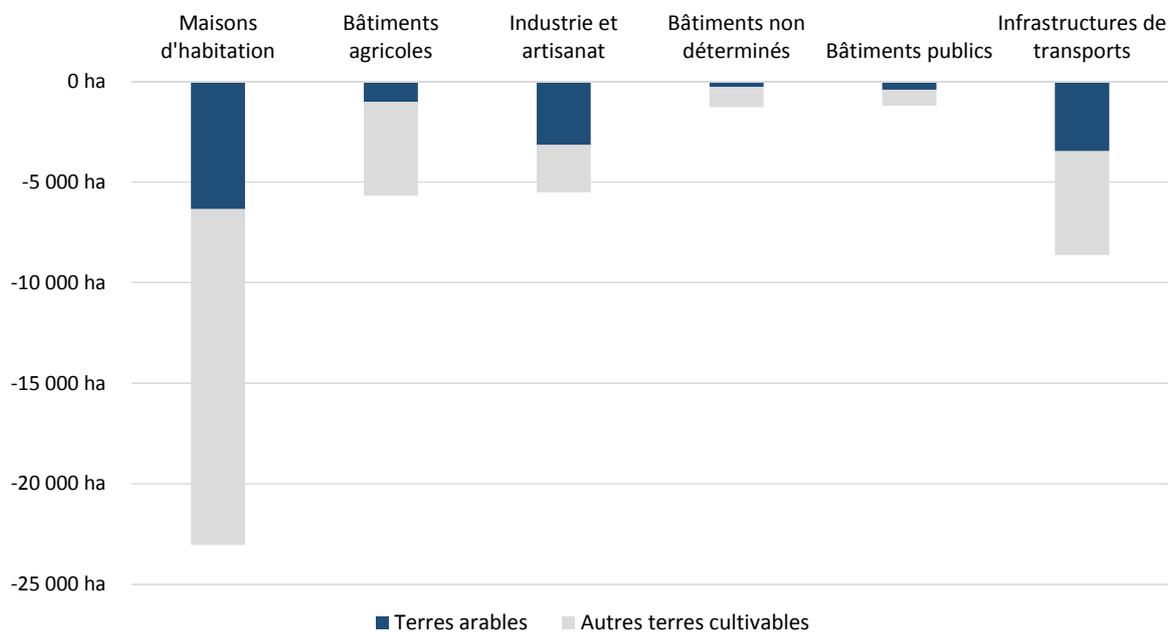
¹⁵ Pour des explications détaillées concernant les chiffres exposés dans ce chapitre, voir annexe au rapport, partie A, point 1.3

qui sont du ressort de la Confédération, a représenté environ 2,3 % du recul des terres cultivables dû aux zones bâties.

A l'instar des terres cultivables en général, la diminution des terres arables tient principalement à la construction d'habitations. Comme le montre le graphique 4, le rapport est environ d'un (terres arables) pour trois (autres terres cultivables). L'utilisation de terres cultivables par l'agriculture elle-même représente une part plus faible sans être toutefois négligeable, sachant que, proportionnellement, la part de terres arables utilisées est moindre. Durant la période étudiée, l'industrie et l'artisanat ont utilisé environ autant de terres cultivables que l'agriculture, leur part de terres arables étant cependant légèrement supérieure à celle de l'agriculture. La perte de terres cultivables au profit de bâtiments publics et non déterminés est quant à elle insignifiante.

Graphique 4

Recul des terres cultivables et des terres arables 1979-1985 et 2004-2009



Remarque : le recul des terres cultivables correspond à l'addition du recul des terres arables et de celui des autres terres cultivables.

Source : Office fédéral de la statistique (statistique de la superficie)

Les projets d'infrastructures de transport représentent une part moins importante dans l'utilisation de terres cultivables. En revanche, le recul des terres arables au profit des infrastructures de transport est proportionnellement plus important que dans le domaine des bâtiments.

3.3 Part faible des terres cultivables transformées en forêts et en surfaces improductives

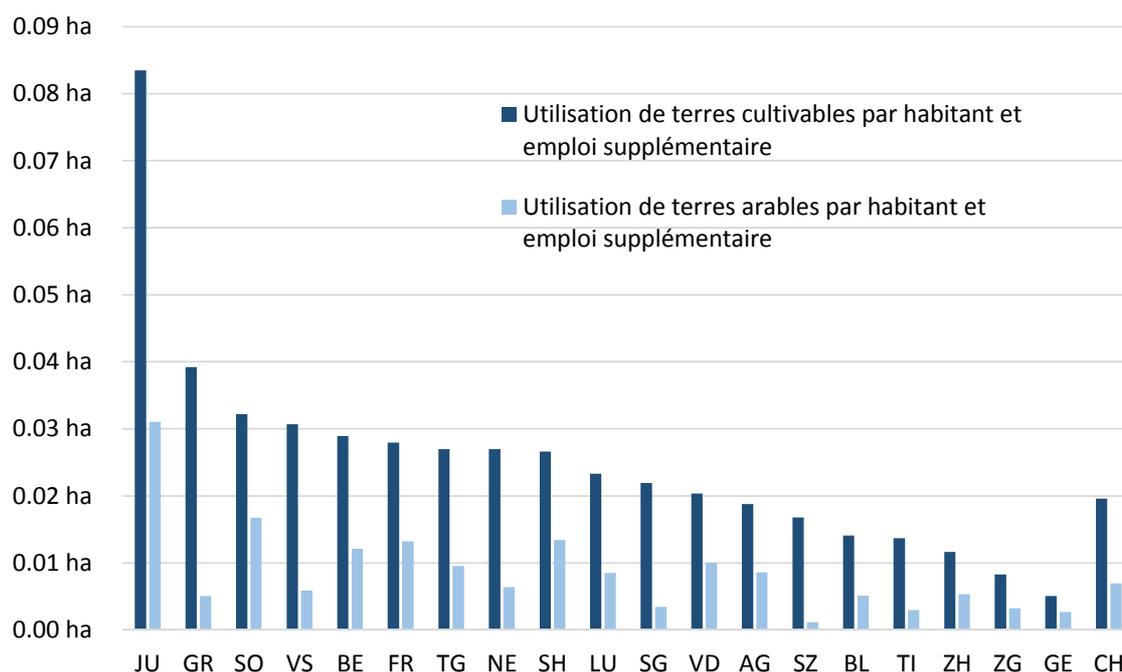
Le recul des terres cultivables non dû aux zones bâties s'explique principalement (un peu plus de 90 %) par l'avancée de la forêt sur des surfaces, en particulier des alpages fauchés et pâturés, dont l'exploitation a été abandonnée (voir graphique 3). Sur les quelque 30 000 ha de terres cultivables perdues au profit de l'extension des forêts et des surfaces improductives, seuls 500 ha sont des terres arables, ce qui correspond approximativement aux pertes de terres arables enregistrées au profit des bâtiments publics durant la période étudiée. Les nouveaux lacs et cours d'eau (obtenus par exemple par revitalisation) et les zones humides ne portent qu'une part minime de responsabilité dans la diminution des terres cultivables.

3.4 Importantes disparités cantonales

En matière de diminution des terres cultivables, on constate de fortes variations d'un canton à l'autre (voir graphique 5). La perte relative de terres cultivables au profit de surfaces d'habitation et d'infrastructure est la plus importante dans les cantons urbains, en particulier dans les trois centres économiques que sont Genève, Bâle et Zurich. A Genève, environ 9 % des terres cultivables encore existantes en 1979-1985 ont été transformées en surfaces d'habitation et d'infrastructure jusqu'en 2004-2009. L'utilisation relative de terres cultivables à des fins d'urbanisation est la plus faible dans les Grisons.

Il convient de relativiser à deux égards la part importante du recul des terres cultivables au profit des surfaces d'habitation et d'infrastructure dans les cantons urbains. D'une part, les cantons qui affichaient déjà une utilisation élevée de terres cultivables en 1979-1985 ne possédaient plus qu'une faible part de ces surfaces ; toute nouvelle utilisation est donc importante. D'autre part, l'utilisation doit être mise en rapport avec l'évolution économique et démographique. Cela correspond à l'une des principales préoccupations de la LAT, qui ne veut pas empêcher dans l'absolu l'utilisation des surfaces cultivables, mais vise leur utilisation mesurée, laquelle doit notamment permettre le développement économique (voir point 4.1).

Recul des terres cultivables et des terres arables par cantons



Remarques : les années de référence retenues sont 1980 et 2008 pour l'augmentation du nombre d'emplois et d'habitants (considérés comme un tout) et les périodes 1979-1985 et 2004-2009 pour l'utilisation de terres cultivables et de terres arables. Les surfaces de terres arables sont trop petites dans les cantons UR, AI, AR, OW, NW et BS pour pouvoir être saisies avec fiabilité au moyen de la méthode de la statistique de la superficie. C'est la raison pour laquelle les cantons en question ne figurent pas dans le graphique ci-dessus.

Source : OFS (statistique de la superficie, population résidante permanente), Avenir Suisse, 2010

Concernant l'utilisation de terres cultivables, les cantons plus urbains, en particulier les villes cantons, utilisent relativement peu de terres cultivables pour tout habitant ou emploi supplémentaires, tandis que les cantons ruraux tendent à une utilisation intensive des terres cultivables. Il convient d'ajouter que la croissance des surfaces d'habitation et d'infrastructure ne tient pas à la seule augmentation du nombre d'habitants et d'emplois, mais est aussi, entre autres, une conséquence de l'augmentation des besoins de surfaces de la population et de l'économie.

Dans la plupart des cantons ruraux du Plateau, où se trouve une grande part de terres arables, la sollicitation de celles-ci est supérieure à la moyenne. Le recul des terres arables est particulièrement important dans le Jura.

Bien que la définition des terres arables recensées dans la statistique de la superficie ne recouvre pas exactement la définition légale des SDA, la comparaison avec la surface minimale d'assolement fixée pour chaque canton fournit d'intéressantes indications. Il convient de relever l'évolution dans les cantons Berne, Vaud, Argovie, Soleure et Genève : selon la statistique de la superficie, la surface de terres arables se situait, dans les années 1979-1985, au niveau de la surface minimale exigée pour les SDA, mais était sensiblement inférieure à celle-ci dans les années

2004–2009. Selon ces données, certains cantons n’atteignent plus la surface minimale. Toutefois, des surfaces exclues des terres arables recensées par la statistique de la superficie sont considérées comme des SDA lors du calcul de la surface minimale d’assolement (par ex. prairies naturelles et pâturages propices au labourage).

4 Appréciation des prescriptions du droit fédéral

Résumé : outre des objectifs antagoniques dans la législation sur l’aménagement du territoire, la protection des terres cultivables est en concurrence avec d’autres objectifs de la législation fédérale. Pour diverses raisons, le droit fédéral accorde une faible importance à la protection des terres cultivables par rapport à d’autres usages qui sont faits des surfaces (définition uniquement générale, importantes marges de manœuvre pour les cantons, etc.) ; partant, cette protection est peu adéquate pour l’exécution du mandat constitutionnel. A titre de comparaison, la superficie des forêts a été garantie par une loi fédérale dès le XIX^e et l’interdiction de défricher s’applique aujourd’hui encore.

L’efficacité du droit fédéral à limiter l’utilisation des terres cultivables à des fins d’urbanisation est évaluée ci-après. L’accent est mis, d’une part sur les objectifs antagoniques du droit fédéral et, d’autre part, sur la faible protection des terres cultivables par rapport à la protection de la forêt. L’utilisation des sols qui n’est pas imputable à l’urbanisation (extensification) n’est pas traitée ici¹⁶.

4.1 Objectifs antagoniques

La protection des terres cultivables est certes réglée dans la législation fédérale, mais de manière uniquement implicite et vague. L’objectif du maintien de la superficie des terres cultivables n’est mentionné explicitement que dans la *législation sur l’aménagement du territoire*, mais il s’y heurte à d’autres objectifs. Ainsi, l’art. 1, al. 2, LAT contient l’objectif suivant : « (...) créer et (...) maintenir un milieu bâti favorable à l’exercice des activités économiques ».

La législation sur l’aménagement du territoire est conçue de sorte à coordonner les exigences souvent antagoniques vis-à-vis du sol et à n’autoriser une utilisation des terres cultivables autre qu’agricole que lorsque l’intérêt de cette utilisation est supérieur à celui du maintien de la superficie des terres cultivables.

La protection des terres cultivables (en termes quantitatifs) est plutôt de nature implicite dans la législation sur l’*agriculture*, en guise de condition préalable nécessaire à la production agricole¹⁷ et dans l’optique de mesures contre le retour à l’état sauvage de terres cultivables. Les effets en termes de limitation du recul des terres cultivables au profit de l’urbanisation sont cependant restreints car, en dépit d’une aide considérable de l’Etat, l’utilisation agricole du sol est nettement moins

¹⁶ Voir également le point 1.1

¹⁷ Le droit foncier rural détermine qui peut acquérir une entreprise agricole et des terres agricoles et sous quelles conditions, et limite leur mise en gage, leur partage et leur fragmentation.

lucrative que son utilisation en zone à bâtir. Les différences de prix de la terre en témoignent.

Des conflits d'objectifs peuvent également surgir dans des domaines qui relèvent de la Confédération, notamment avec la politique d'infrastructure, la protection de la nature et de l'environnement ainsi que la politique sylvicole. Ainsi, les législations sur la *politique d'infrastructure* en matière de voies ferrées, de routes nationales et d'aviation civile ne formulent aucun objectif explicite sur la protection des terres cultivables. Indirectement, les objectifs de la *politique sylvicole* sont en contradiction avec ceux du maintien des terres cultivables, tout défrichement autorisé à titre exceptionnel devant être compensé en nature dans la même région (art. 7, al. 1, LFo)¹⁸ ; généralement, ces compensations ne sont possibles qu'au détriment de terres agricoles. Les objectifs de la *loi sur la protection de la nature et du paysage* (LPN)¹⁹ sont d'autant plus ambivalents pour l'évolution de la superficie des terres cultivables que ladite loi contient, outre des objectifs et mesures de soutien à la protection des terres cultivables, des points qui sont en contradiction avec le maintien des terres cultivables (protection des biotopes, compensation écologique, etc.).

Pour assurer la protection des terres cultivables dans ce contexte d'objectifs antagoniques, la législation sur l'aménagement du territoire prévoit des instruments conçus aux échelons fédéral, cantonal et communal (plan sectoriel, plan directeur, plan d'affectation). Les terres cultivables ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un intérêt public prépondérant est attesté. Etant donné que, à l'exception du PS SDA et de la superficie minimale d'assolement, la législation fédérale ne propose pas d'objectifs ou d'instruments concrets voire chiffrés visant la protection des terres cultivables, cette dernière n'a que peu de poids lorsqu'il s'agit de peser les intérêts en présence, d'autant plus que, en l'espèce, les intérêts en concurrence ou les exigences qu'ils traduisent en termes de surfaces peuvent se référer à des bases légales beaucoup plus spécifiques²⁰. La réglementation plus explicite sur la préservation des SDA introduite lors de la première étape de la révision de la LAT (voir point 1.3) a beau être saluée par les services cantonaux de l'agriculture et de l'aménagement du territoire interrogés, elle n'a quasiment aucune incidence sur cette situation. Selon les circonstances, une protection plus explicite des SDA peut même accroître la pression sur les autres terres cultivables²¹.

La législation fédérale en vigueur laisse en grande partie aux cantons le soin de protéger les terres cultivables et leur accorde une grande latitude pour apprécier cette protection dans le cadre de leurs activités d'aménagement du territoire.

¹⁸ Loi fédérale du 4.10.1991 sur les forêts (loi sur les forêts, LFo ; RS **921.0**)

¹⁹ Art. 5 (monuments naturels notamment), art. 18a (biotopes) et art. 23b (marais et sites marécageux) de la loi fédérale du 1.7.1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS **451**). Pour de plus amples explications, voir annexe au rapport, partie A, point 1.1

²⁰ Comme le mentionne le chapitre 5.2, le Tribunal fédéral accorde beaucoup d'importance à la pesée des intérêts dans le cadre de l'application du droit relatif à la protection des terres cultivables et en particulier à la protection des SDA.

²¹ Le projet pour la deuxième étape de la révision de la LAT prévoit une obligation de compensation lorsque des SDA sont classées en zones à bâtir ou sont bâties. Eu égard à la pression continue qu'exerce l'urbanisation, il faut s'attendre à ce que la situation soit de plus en plus problématique pour les autres terres cultivables. Des dérogations à l'obligation de compensation sont prévues pour les bâtiments agricoles et les infrastructures d'intérêt public/national.

La Confédération est tenue de protéger les terres cultivables lors de l'accomplissement des tâches qui sont de son ressort. Les plans sectoriels montrent la façon dont la Confédération assume les tâches qui lui sont dévolues (par ex. en matière de trafic aérien, routier et ferroviaire ou concernant les canalisations) et qui ont des effets sur l'organisation du territoire, quels objectifs elle poursuit, avec quels instruments elle compte atteindre ces objectifs et quelles priorités elle se fixe. Ils donnent des indications notamment sur l'emplacement d'une construction (route, voie ferrée). Le maintien des terres cultivables n'est quasiment pas formulé comme objectif explicite dans les lois spéciales et les plans sectoriels déterminants pour les projets de la Confédération.

Les plans sectoriels sont élaborés sous la responsabilité des offices en charge des infrastructures concernées (OFROU, OFT, etc.), le bon fonctionnement de l'infrastructure étant la priorité absolue. Ils prévoient cependant la consultation des différents services fédéraux, en particulier de l'ARE, afin que les intérêts de ceux-ci soient pris en considération. En principe, les offices concernés pourraient prendre position sur les plans sectoriels qui touchent à des projets d'une certaine envergure, mais cette possibilité a des effets très restreints, car les offices en charge des infrastructures (en particulier l'OFT et l'OFROU) ont pris un retard parfois considérable dans l'élaboration de leurs plans sectoriels.

4.2 La protection de la forêt plus fortement ancrée dans la législation que la protection des terres cultivables

La faiblesse des compétences et instruments prévus par la législation fédérale pour la protection des terres cultivables apparaît également à l'aune de la législation sur les forêts.

Du fait de la fonction protectrice des forêts, la superficie de celles-ci est garantie depuis le XIX^e siècle par la législation fédérale. A partir de 1965, cette garantie a encore été renforcée, en réaction à l'explosion de l'urbanisation observée depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Aujourd'hui encore, l'interdiction de défricher s'applique. Une obligation de compensation existe pour les défrichements accordés sur dérogation, pour lesquels les autorités fédérales doivent être consultées. En règle générale, ce défrichement est cependant effectué au détriment des terres cultivables, en particulier sur le Plateau. Aujourd'hui encore, les forêts continuent donc de bénéficier d'une garantie quasi absolue de la surface acquise, en dépit d'assouplissements ponctuels de l'obligation de compensation dans le cadre de la dernière révision de la loi sur les forêts²².

Par rapport aux forêts, les terres cultivables et les SDA ne bénéficient pas d'une protection suffisante. Il n'existe aucune obligation générale de compensation, ni pour les premières, ni pour les secondes.

²² Un aperçu historique de la protection des forêts se trouve dans l'annexe 2 à la documentation.

Surveillance de la Confédération sur la protection des terres cultivables par les cantons

Résumé : globalement, on constate une amélioration de l'aide à la mise en œuvre apportée par la Confédération depuis l'introduction du plan sectoriel SDA, en 1992. Cependant, les lacunes qu'affichent les bases pour la mise en œuvre (inventaires des cantons en matière de SDA) n'ont pas été comblées à ce jour, de sorte que la surveillance globale ne peut être qualifiée que de partiellement efficace. La Confédération examine les plans directeurs et les approuve même si elle relève des lacunes. De plus, l'ARE ne peut, du fait de rapports des cantons incomplets, vérifier tous les projets critiques puis déposer un recours le cas échéant. Les rapports incomplets s'expliquent tant par un manque de ressources à la Confédération que par les différences d'interprétation politique et de définition des priorités en ce qui concerne la protection des terres cultivables dans les cantons.

La façon dont la Confédération exerce la surveillance sur la protection des terres cultivables par les cantons est exposée ci-après pour chaque instrument présenté dans le graphique 2. Il s'agit tout d'abord du PS SDA et des aides à la mise en œuvre, puis de l'approbation des plans directeurs cantonaux, du monitoring et du compte rendu et, enfin, du droit de recours des autorités.

5.1 Plan sectoriel des surfaces d'assolement et aides à la mise en œuvre : base insuffisante

Le PS SDA a été élaboré en vue de garantir la sécurité alimentaire de la population suisse. Entré en vigueur en 1992, il se fonde essentiellement sur la législation sur l'aménagement du territoire. Il s'agissait, pour simplifier, de calculer la superficie des SDA permettant à la Suisse d'assurer un certain degré d'approvisionnement par sa propre production agricole. Enfin, le plan sectoriel impose aussi de maintenir durablement le maximum de SDA existantes. La surface minimale d'assolement définie dans le plan sectoriel et répartie entre les cantons s'élevait à 438 560 ha. Le relevé des SDA a été effectué par les cantons eux-mêmes, qui se sont appuyés, pour ce faire, sur les aides à la mise en œuvre de la Confédération²³.

A l'instar de l'aménagement du territoire en général, le maintien des SDA relève des cantons. Les ressources humaines dont dispose l'ARE - entre 1,2 et 1,8 poste à temps plein - ne sont pas suffisantes pour l'exercice des activités de surveillance de la protection des terres cultivables. Eu égard à une conception de la surveillance toute en retenue, une marge de manœuvre considérable a été accordée aux cantons dès l'établissement des inventaires cantonaux des SDA, basés essentiellement sur une aide à la mise en œuvre datant de 1983. L'objectif sous-jacent était que chaque canton protège ses surfaces les meilleures. Il s'en est suivi que, lors de l'introduction du plan sectoriel de 1992, les inventaires cantonaux des SDA ont été recueillis par différentes méthodes et ne sont pas directement comparables. Il s'agit là d'une lacune des outils de mise en œuvre si l'on considère l'importance pour

²³ Ce n'est qu'après avoir vérifié le relevé par les cantons que la Confédération, en collaboration avec ceux-ci, a fixé une surface minimale d'assolement et a réparti celle-ci entre les cantons.

l'aménagement du territoire du maintien de la surface minimale d'assolement en raison de la raréfaction du sol.

Lors de la mise en œuvre de la LAT et du PS SDA, l'ARE apporte soutien et conseils aux cantons au travers de ses *aides à la mise en œuvre*. Il s'agit entre autres du Guide de la planification directrice²⁴, qui spécifie notamment quelles informations relatives aux surfaces agricoles doivent figurer dans le plan directeur, et de l'Aide à la mise en œuvre du SP SDA²⁵, qui clarifie les exigences relatives aux SDA et mentionne certains cas particuliers (par ex. les terrains de golf).

L'actuelle aide à la mise en œuvre du PS SDA reprend d'importantes conclusions tirées d'une évaluation réalisée en 2003²⁶. L'aide à la mise en œuvre propose une définition simple des critères de qualité des SDA et règle les principaux cas particuliers. Elle constitue un précieux soutien pour les cantons qui, hormis pour ce qui est de la nécessité de la mettre à jour, en ont un avis largement favorable. Force est cependant de constater que cette aide à la mise en œuvre, qui s'avère utile, n'a été introduite qu'en 2006, soit 14 ans après le plan sectoriel SDA. Elle ne peut donc contribuer à une mise en œuvre (partiellement) homogène que pour le classement de nouvelles SDA ou pour le remaniement en profondeur du relevé des SDA par les cantons. Par conséquent, son impact est considérablement limité, puisqu'elle n'est utilisée que dans une perspective d'avenir et que les inventaires n'ont globalement pas été mis à jour conformément à l'aide à la mise en œuvre.

Dans bon nombre de cas, les inventaires cantonaux des SDA sont encore aujourd'hui largement fondés sur les relevés effectués dans les années 1980, qui ne sont pas directement comparables entre les cantons. De plus, de nombreux cantons ne disposent encore d'aucune cartographie complète de la qualité des sols²⁷. La Confédération ne dispose donc pas d'une base fiable pour apprécier dans le détail les SDA existantes. Même si les cantons avaient tous une cartographie du sol, une comparaison serait difficilement possible étant donné que, du point de vue national, les sols varient fortement, ceux des cantons montagneux présentant de grandes différences par rapport à ceux des cantons du Plateau. Par conséquent, l'actuelle aide à la mise en œuvre ne résout en rien la problématique de fond – qualité des sols des cantons difficilement comparable d'un canton à un autre – même si, entretemps, l'ARE a saisi les inventaires cantonaux dans son système d'information géographique (SIG). En effet, il reste le problème que l'on ne dispose pas partout des mêmes informations pour identifier les meilleurs sols et les protéger.

Le flou règne donc toujours quant à la qualité des SDA garanties par les cantons. Dans la réponse au questionnaire qui leur a été adressé pour la présente évaluation, la majorité des services cantonaux de l'agriculture et de l'aménagement du territoire s'est clairement prononcée en faveur d'un remaniement du PS SDA. L'objectif serait de mettre à jour les critères de qualité pour les SDA, de redéfinir la surface minimale d'assolement pour les cantons et d'effectuer un relevé homogène, sur tout le territoire, des SDA. A l'issue des clarifications menées par l'ARE dans le cadre de

²⁴ Office fédéral du développement territorial, Guide de la planification directrice, Berne, 1996

Du fait des adaptations complètes de la révision de la LAT, entrée en vigueur le 1.5.2014, le guide est actuellement remanié.

²⁵ Office fédéral du développement territorial, 2006, Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) – Aide à la mise en œuvre 2006, Berne

²⁶ Arcoplan/ARE 2003

²⁷ La statistique de la superficie ne livre aucune information sur la qualité des sols.

son évaluation « Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement », l'idée d'un remaniement général du plan sectoriel a été lancée, mais ce remaniement a été rejeté par les cantons.²⁸ Dans le cadre de la deuxième révision de la LAT, l'art. 13, let. a de la version révisée régirait la définition des SDA proposée par l'OAT et chaque canton devrait déterminer la situation, les propriétés et la qualité du sol de ses SDA.

Notons enfin que les questions récurrentes des cantons concernant la mise en œuvre ne sont pas traitées de façon générale et pérenne. A titre d'exemple, les deux évaluations réalisées à l'issue des dix ans et des vingt ans du plan sectoriel²⁹ constatent globalement des lacunes similaires en matière de mise en œuvre et adressent à la Confédération des recommandations qui vont dans le même sens.

Avec les aides à la mise en œuvre, l'administration a la possibilité de veiller à l'homogénéité des bases et des exigences à l'égard des cantons et, partant, d'assurer une surveillance fédérale homogène. Or, pour cela, elle aurait besoin, au moins temporairement, de plus de ressources humaines.

5.2 Approbation des plans directeurs cantonaux : pas de mise en œuvre cohérente

Les plans directeurs cantonaux définissent dans ses grandes lignes le développement, à moyen et long terme, de la structure globale des espaces naturels, des zones agricoles, du milieu bâti et des zones de délasserment des cantons. Ils sont approuvés par le Conseil fédéral (art. 11 LAT), qui vérifie s'ils se fondent sur des bases appropriées, si les cantons ont classé les SDA en zones agricoles et s'ils ont indiqué les mesures nécessaires à cet effet (art. 30, al. 1, OAT). La Confédération doit également vérifier si les intérêts des différents objectifs d'aménagement du territoire (voir point 2.2) ont été pesés dans leur globalité³⁰. L'approbation des plans directeurs se fait en plusieurs étapes : examen préliminaire d'une ébauche par l'ARE, examen de la version définitive puis approbation par le Conseil fédéral. Le système fédéraliste du pays se reflète dans la grande diversité des plans directeurs, chacun d'entre eux étant élaboré en fonction des besoins propres au canton.

En plus des exigences formulées par le PS SDA à l'égard des plans directeurs cantonaux³¹ (voir annexe au rapport, partie C, point 2.4.2), d'autres aspects qui n'ont toutefois pas d'incidence directe sur les terres cultivables sont examinés lors de l'approbation des plans directeurs. Pour l'analyse des plans directeurs étudiés dans le cadre de la présente évaluation, la Confédération s'est principalement attachée à savoir si les SDA étaient prises en considération dans la pesée des intérêts³² et si des mécanismes de compensation étaient définis dans le plan directeur en cas de

²⁸ Selon l'ARE, il devait notamment être considéré que le coût pour l'établissement d'une carte complète des sols s'élèverait entre 80 et 100 mio. de francs (hypothèse : 200 000 ha devant être cartographiés à un coût de 400.- à 500.- / ha). Un financement par la Confédération et les cantons n'est actuellement pas envisageable.

²⁹ Arcoplan/ARE 2003 et Planteam S AG/Boden + Landwirtschaft Vogt 2013

³⁰ Voir Waldmann/Hänni, 2006, p. 267

³¹ Arcoplan/ARE 2003 et Planteam S AG/Boden + Landwirtschaft Vogt 2013

³² L'examen a porté sur l'ancrage de la pesée des intérêts et non sur la question de savoir si les intérêts sont pris en considération dans un cas d'espèce et avec quels critères et résultats ils le sont.

sollicitation de SDA alors que la surface minimale d'assolement n'est plus atteinte. Par ailleurs, la Confédération n'a fixé aucun critère pour la pesée des intérêts.

Deux des six cantons étudiés intègrent la *pesée des intérêts* dans leur ébauche de plan directeur, qu'ils présentent à l'ARE pour examen préliminaire. L'ARE a demandé aux autres cantons qu'ils ajoutent dans leur plan directeur le principe selon lequel les intérêts en présence doivent être pesés en cas de sollicitation de SDA. Ce principe a été intégré par les cantons concernés, à l'exception d'un. Dans ce dernier cas, la non-prise en considération explicite des SDA dans la pesée des intérêts n'a pas eu pour effet que le Conseil fédéral a réservé son approbation. Le canton a cependant été appelé à intégrer la pesée des intérêts lors de la prochaine adaptation de son plan directeur.

Avec les nouvelles dispositions relatives à la préservation des SDA introduites dans le cadre de la première étape de la LAT, les exigences concernant la pesée des intérêts ont été considérablement accrues au niveau de l'ordonnance, qui, par ailleurs, contient désormais l'obligation de respecter la surface minimale d'assolement. La légitimité de la Confédération à exiger la protection des SDA dans le cadre des plans directeurs cantonaux s'en trouve donc renforcée. Le Tribunal fédéral accorde lui aussi beaucoup d'importance à la pesée des intérêts en cas de sollicitation de SDA³³.

Quatre des six ébauches de plans directeurs remises à l'ARE avant la première étape de la révision de la LAT et étudiées dans le cadre de la présente évaluation prévoient une *compensation lors de la sollicitation de SDA*. Les plans directeurs se distinguent toutefois les uns des autres dans leur conception de l'obligation de compensation. Dans les deux autres cas, les cantons ont réagi, mais de diverses manières, après l'injonction de l'ARE d'intégrer cette obligation dans leur plan directeur : dans le premier, la compensation en cas de sollicitation de SDA a été formulée dans la notice SDA sur la procédure à suivre en cas de demande de classement d'un terrain en zone à bâtir ; dans le second, une règle supplémentaire a été ajoutée dans le plan directeur. Tant dans son rapport sur l'examen préliminaire que sur l'examen à proprement parler, l'ARE a renoncé à exiger l'ancrage de l'obligation de compensation dans le plan directeur. Une telle exigence n'aurait pas été possible dans le cadre du droit en vigueur tant qu'un canton atteint la surface minimale d'assolement.

Globalement, l'ARE aspire à une mise en œuvre du PS SDA la plus homogène possible. Cependant, la législation en matière d'aménagement du territoire accorde aux cantons une marge de manœuvre considérable pour l'élaboration de leurs plans directeurs, y compris dans le domaine des SDA, dès lors que ceux-ci respectent la surface minimale d'assolement définie dans le plan sectoriel. Les bases insuffisantes pour le relevé des SDA, la carte lacunaire des SDA et les informations parfois incomplètes sur la quantité et la qualité des SDA compliquent la surveillance par l'ARE.

Les différences de fréquence à laquelle les cantons adaptent leurs plans directeurs ne favorisent pas elles non plus la mise en œuvre : les plans directeurs de plusieurs cantons n'ont été révisés que ponctuellement et superficiellement au cours des

³³ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2013 ; voir aussi annexe au rapport, partie C, point 2.5.2. Mentionnons également l'ATF 134 II 217 et l'arrêt du Tribunal fédéral 1a.19/2007 du 2.4.2008.

dernières années, tandis que d'autres cantons remanient les leurs tous les dix ans, comme l'exige la LAT. Ces différences de pratique compliquent l'examen des plans directeurs par la Confédération.

La première étape de la révision de la LAT devrait contribuer à une meilleure protection des SDA puisque tous les cantons doivent avoir remanié leurs plans directeurs d'ici au 1^{er} mai 2019 et adapté les zones à bâtir aux nouvelles dispositions. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites au profit des zones agricoles. Le projet mis en consultation sur la deuxième étape de la révision de la LAT prévoit une protection accrue des SDA en garantissant la situation acquise par un nombre accru d'exigences relatives au classement en zone à bâtir (art. 13, let. b) et en étendant l'obligation de compensation lorsque des SDA sont sollicitées pour un usage non agricole (art. 13, let. c). Conséquence de ces nouvelles dispositions : les cantons perdent une grande partie de leur marge de manœuvre dans le domaine de l'aménagement du territoire. La disposition relative à la garantie de la situation acquise reprendrait dans la loi la pesée des intérêts, laquelle ne devrait plus être ancrée explicitement dans les plans directeurs. Mais ces nouvelles dispositions applicables aux SDA auraient également pour effet d'accroître la pression sur les surfaces restantes encore constructibles (notamment sur les terres cultivables).

5.3 Monitoring et compte rendu : faible respect par les cantons, mise en œuvre difficile

Si les SDA sont réduites de plus de 3 hectares dans un canton, celui-ci doit en informer la Confédération (art. 46 OAT)³⁴. De même, outre l'approbation des plans directeurs cantonaux, les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des SDA doivent être communiquées à la Confédération tous les quatre ans (art. 30, al. 4, OAT). Ces deux obligations permettent à la Confédération, en plus d'approuver les plans directeurs cantonaux, de suivre les décisions et projets des cantons par rapport à la préservation des SDA. Parallèlement, l'ARE étudie l'évolution des indicateurs de l'aménagement du territoire (par ex. la statistique de la superficie et la statistique des zones à bâtir) qui livrent des informations sur l'évolution quantitative des terres cultivables.

Selon les entretiens et les résultats du questionnaire mené auprès des services cantonaux de l'agriculture et de l'aménagement du territoire, qui sont concordants, la Confédération ne reçoit que des bribes des informations nécessaires au monitoring exposées plus haut et elle ne les reçoit pas sous forme standardisée. Seule la moitié environ des cantons signale à la Confédération une réduction des SDA de plus de 3 hectares. A peu près un quart d'entre eux l'informe à intervalles irréguliers ou uniquement à titre exceptionnel, un quart ne l'informant pas du tout. Il ressort cependant du questionnaire adressé aux cantons que certains d'entre eux ne connaissent pas de classement de SDA de plus de 3 hectares en zones à bâtir ou ne sont concernés que par des classements en zones à bâtir qui impliquent une adaptation du plan d'affectation. Dans ce dernier cas, la Confédération est informée de la sollicitation de SDA pour un usage non agricole lors de l'approbation du plan d'affectation. Toujours selon ce questionnaire, le compte rendu tous les quatre ans

³⁴ En règle générale, il s'agit, dans la forme, d'une modification du plan d'affectation (une zone agricole devient zone à bâtir).

est effectué par les cantons de façon certes plus systématique, mais tout de même incomplète.

Lors des révisions des plans d'affectation, l'ARE exige des cantons des données actuelles sur les SDA, il intègre celles-ci dans son SIG, garantit leur plausibilité au moyen d'une liste de contrôle et dispose d'une synthèse des principales données relatives aux SDA dans les cantons.

5.4 Droit de recours des autorités : un instrument peu utilisé

La Confédération recourt au monitoring et au compte rendu pour s'assurer que la pesée des intérêts a bien été effectuée dans le détail. Si tel n'est pas le cas, elle peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire en vue d'éviter que les SDA ne soient menacées directement (art. 37 LAT) ou demander à l'ARE ou à l'OFAG de recourir jusque devant le Tribunal fédéral pour contester une pesée des intérêts insuffisante.

Toutefois, l'ARE peut recourir contre les plans d'affectation seulement depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, en 2007. En outre, cette qualité pour recourir a encore due être clarifiée par le Tribunal fédéral³⁵. Comme exposé au point 5.3, la Confédération ne disposait jusque-là que d'une partie des informations relatives à la sollicitation de SDA que les cantons devaient lui fournir. Il lui était donc difficile de faire usage de son droit de recours. Il n'existe aucune statistique, pour la période entre 2007 et 2014, permettant de savoir combien, parmi les recours déposés par l'ARE, portent sur les SDA. Ce devrait être le cas pour cinq à dix recours au maximum. Entre mai 2014 et le 1^{er} mai 2015, douze recours ont été déposés, mais tous ne concernent pas la sollicitation de SDA. L'ARE nous a indiqué qu'il visait une application plus fréquente de son droit de recours en vue de clarifier les questions liées à la mise en œuvre.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'OFAG a lui aussi qualité pour recourir en matière de préservation des SDA.

Si un canton ne peut plus garantir une surface minimale d'assolement, le Conseil fédéral a la possibilité, en dernier recours, de délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire en vertu de l'art. 37 LAT. A ce jour, il n'a pas encore fait usage de cet instrument.

Depuis l'entrée en vigueur de la LAT révisée, le 1^{er} mai 2014, l'ARE doit être informé de toutes les décisions concernant la délimitation de zones à bâtir durant la période intermédiaire d'ici à l'approbation des plans directeurs cantonaux sur tout le territoire (art. 46, al. 1, let. a, OAT). Les cantons doivent (indépendamment des dispositions transitoires) lui notifier les décisions relatives à l'approbation de plans d'affectation au sens de l'art. 26 LAT et les décisions sur recours rendues par les autorités inférieures lorsqu'elles concernent la modification de plans d'affectation entraînant une diminution de plus de 3 ha de surfaces d'assolement. L'ARE et l'OFAG disposent ainsi d'une bonne base sur laquelle s'appuyer pour faire usage de

³⁵ L'arrêt du Tribunal fédéral 1C_35/2011/1C_173/2011 du 29.8.2011 est particulièrement important dans ce contexte. Voir aussi l'étude du cas de Cressier dans l'annexe au rapport, partie C, point 2.5.2.

leur droit de recours et clarifier, à l'aide des tribunaux, l'insuffisance de la pesée des intérêts en présence pour des projets concrets.

Il ressort du questionnaire adressé aux services cantonaux de l'agriculture et de l'aménagement du territoire que ceux-ci acceptent le droit de recours des autorités. Environ la moitié des cantons considère que les recours de la Confédération sont appropriés dès lors qu'ils sont motivés.

6 Maintenance de la superficie des terres cultivables lors de la réalisation de projets de la Confédération

Résumé : dans certains domaines, la Confédération n'assume pas entièrement son rôle de modèle en matière de protection des terres cultivables. Des améliorations ont néanmoins été constatées ces dernières années. La planification sectorielle de la Confédération (voies routières, ferroviaires, etc.) est dans les mains des offices spécialisés. Sur le plan institutionnel, l'ARE est certes très impliqué dans la procédure du plan sectoriel, mais des décisions importantes ont été prises avant la mise en œuvre de la LAT en 1980 ou dans le cadre de projets qui ne font pas partie du plan sectoriel. De plus, certains offices fédéraux ont beaucoup de retard dans l'établissement des plans sectoriels.

L'art. 3 de l'arrêté du Conseil fédéral concernant le PS SDA dispose que, lors de l'exercice de leurs activités, les services fédéraux veillent à ménager les SDA et, lorsqu'ils doivent utiliser des SDA, ils sollicitent en temps utile l'avis de l'ARE à ce sujet³⁶. Si un projet requiert une surface d'assolement de plus de 3 hectares, ils en informent le département compétent (actuellement le DETEC) avant de prendre une décision ; ce faisant, ils indiquent les raisons pour lesquelles il résulte de la pesée des intérêts en présence qu'une réduction des SDA est nécessaire.

6.1 Plans sectoriels : rôle de modèle peu assumé par la Confédération

La part occupée par les projets de la Confédération dans la sollicitation totale des terres cultivables est relativement faible. Il n'en demeure pas moins que si l'on tient compte des exigences accrues en matière de protection des terres cultivables par les cantons, il est primordial que la Confédération procède à une pesée des intérêts exemplaire en prenant en considération l'intérêt de préserver les terres cultivables.

La Confédération établit des bases pour exercer ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (transport aérien, routier et ferroviaire, transport d'énergie, etc.) ; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder (art. 13, al. 1, LAT). Ceux-ci présentent les objectifs que la Confédération poursuit, les moyens qu'elle entend utiliser pour les mettre en œuvre et l'ordre de priorités dans lequel elle envisage de procéder. Contrairement aux conceptions, les plans sectoriels contiennent des indications concrètes sur les conditions spatiales et l'échelonnement dans le temps (art. 14, al. 3, OAT) qui revêtent à la fois la forme

³⁶ Voir aussi point 2.3

d'un texte et de cartes (art. 15, al. 1, OAT). Les plans sectoriels renseignent sur l'emplacement des installations prévues.

Les différents plans sectoriels et conceptions doivent coïncider (par exemple, le plan sectoriel des transports avec le PS SDA), les plans sectoriels de la Confédération et les plans directeurs des cantons doivent être coordonnés. Etant donné qu'il n'existe pas de véritable rapport de hiérarchie entre les plans sectoriels mêmes et entre les plans sectoriels de la Confédération et les plans directeurs des cantons (voir chapitre 4), l'indispensable cohérence lors de l'établissement des plans doit être garantie dans le cadre d'une collaboration partenariale. De plus, les différents intérêts en présence doivent toujours être pesés lors de la planification sectorielle.

Depuis 35 ans déjà, les plans sectoriels prévus n'ont pas encore tous été établis.³⁷ Ainsi, le plan sectoriel des transports n'est pas encore disponible dans son intégralité, ce qui a un impact sur la préservation des SDA. Par le passé, la Confédération a sollicité des SDA surtout pour les routes.³⁸ Concernant la protection des SDA, les plans sectoriels ne contiennent souvent que des formulations générales appelant à éviter les atteintes aux SDA et à ménager les SDA. Ces formulations ne sont pas très constructives. Il serait plus important de procéder à une minutieuse pesée des intérêts et d'en attester pour les projets qui ont une incidence sur les plans sectoriels³⁹. A ce jour, le plan sectoriel des transports (partie Programme) ne contient aucune mention explicite des SDA ou des terres cultivables en général.

Sur le plan institutionnel, l'ARE est certes très impliqué dans la procédure du plan sectoriel, mais les décisions importantes sont souvent prises en amont, dans les planifications des offices et des départements et par le Parlement, et, dans les cas extrêmes, les plans sectoriels ne sont plus que la reprise cartographique et textuelle de ces planifications⁴⁰.

On peut conclure des considérations ci-dessus que, dans certains domaines ou dans la planification sectorielle, la Confédération n'assume pas entièrement son rôle de modèle, ce que du reste les services cantonaux de l'agriculture et de l'aménagement du territoire critiquent dans leurs réponses au questionnaire. Il ressort cependant des entretiens que la collaboration entre les offices en charge des infrastructures et l'ARE concernant les planifications fédérales en général, et avec l'OFAG en particulier s'agissant des SDA, s'est nettement améliorée au cours des dernières années : en raison de conflits croissants liés à l'utilisation des surfaces, les offices en charge des infrastructures reconnaissent davantage la nécessité de bien coordonner les projets qui ont un effet sur l'organisation du territoire.

³⁷ Voir annexe 1

³⁸ On notera, dans ce contexte, qu'elle est seule compétente (dans une large mesure) pour la réalisation du réseau des routes nationales depuis 2008 seulement.

³⁹ L'OFROU (NISTRA) et l'OFT (NIBA) ont créé un outil d'évaluation pour la pesée des intérêts au niveau supérieur.

⁴⁰ Citons, à titre d'exemple, les projets de développement de l'infrastructure ferroviaire PRODES étape d'aménagement 2015 et ZEB (développement de l'infrastructure ferroviaire), qui ont été décidés par le Parlement avant que le plan sectoriel ne soit disponible. Les crédits accordés définissent le tracé de la ligne et une marge de manœuvre moindre en la matière.

6.2 Approbation des plans : association (trop) tardive de l'ARE

Alors que dans le cadre de la procédure du plan sectoriel la coordination et la pesée des intérêts sont effectuées à un niveau général, la procédure d'approbation des plans porte quant à elle sur la définition des projets parcelle par parcelle, avec force obligatoire pour les propriétaires fonciers. N'étant pas régie par la LAT mais dans des lois spéciales, la procédure d'approbation des plans varie selon les secteurs, notamment sa désignation. Elle doit cependant peser les intérêts en présence. Lorsque ceux-ci ne l'ont pas été lors de l'élaboration du plan sectoriel, cette étape est parfois accomplie dans la procédure d'approbation du plan. Cette dernière joue donc un rôle aussi important que la planification sectorielle pour l'utilisation effective des terres cultivables, et donc des SDA.

Comme il ressort des entretiens, l'ARE n'a souvent été associé que lors de la consultation des offices pour des procédures d'approbation de plan en cours. Or, à ce stade, des décisions fondamentales ont d'ores et déjà été prises concernant les choix de variantes et les effets sur les terres cultivables sont pour l'essentiel déterminés. Pour les projets d'extension des réseaux d'infrastructure, la majeure partie des exigences du PS SDA sont, du fait d'infrastructures établies dans une large mesure et ouvertes à la circulation, intégrées dans la procédure d'approbation du plan. L'office spécialisé responsable du PS SDA – l'ARE (et l'OFAG) – y est diversement associé et considère que cette association n'est pas toujours adaptée à l'échelon. Il ressort cependant des entretiens, et les avis à ce sujet sont unanimes, qu'au cours des dernières années, la coordination spatiale et l'association des deux offices fédéraux à la planification se sont elles aussi considérablement améliorées : l'ARE et l'OFAG sont de plus en plus souvent associés à l'élaboration de variantes.

Il faut en outre souligner que, pour certains projets d'infrastructure de la Confédération, des circonstances particulières limitent le choix de l'emplacement et, partant, la pesée des intérêts. Par exemple, la marge de manœuvre est réduite pour les tracés de ligne alternatifs lors de l'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales ou lors de l'extension de lignes ferroviaires.

7 Conclusions

On constate, en matière de maintien de la superficie des terres cultivables en général et des SDA en particulier, des lacunes dans la législation et dans l'élaboration de bases pour le PS SDA. Les cantons disposent d'une importante latitude pour la mise en œuvre du PS SDA et les possibilités qui s'offrent à la Confédération pour exercer sa surveillance sont restreintes. Lors de la réalisation de projets d'infrastructure de la Confédération, les plans sectoriels, dont certains se font encore attendre ou présentent des lacunes, contribuent à une protection des terres cultivables parfois insuffisante.

7.1 Faible protection dans la législation fédérale

L'importance de la protection des terres cultivables est relativement faible dans la législation fédérale, et ce d'autant plus que les autres intérêts en concurrence avec

les terres cultivables (forêts, marais, inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale, etc.), peuvent, lorsque les intérêts de l'aménagement du territoire sont pris en considération, s'appuyer sur des objectifs bien plus spécifiques et bénéficier d'une protection plus importante. A l'exception de la surface minimale d'assolement, il n'existe aucun objectif ou instrument concret voire quantifié adapté à la protection des terres cultivables.

Bien que la préservation des SDA ait été formulée de façon plus explicite lors de la première étape de la révision de la LAT, la protection des autres terres cultivables reste relativement faible. La protection des SDA prévue dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la LAT est beaucoup plus importante. Or, une protection plus explicite des SDA peut entraîner une pression accrue sur les autres terres cultivables.

7.2 Fondements problématiques pour la protection des terres cultivables

Donnant suite à l'objectif de la Confédération de protéger les meilleures terres, les cantons ont procédé au relevé de celles-ci au début des années 1980 en s'appuyant sur les aides à la mise en œuvre de la Confédération. Ce relevé a ensuite servi de base à l'élaboration du plan sectoriel SDA de la Confédération. Les inventaires cantonaux des SDA sont difficilement comparables car la qualité des sols les meilleurs varie fortement d'un canton à l'autre, et les données sont recueillies par des méthodes différentes selon les cantons. De plus, bon nombre de cantons n'ont pas encore établi de cartographie complète de la qualité de leurs sols. La Confédération ne peut donc pas estimer de façon fiable l'étendue et la qualité des SDA garanties par les cantons. En outre, les enquêtes n'ont en général pas été mises à jour depuis les années 1980. L'aide à la mise en œuvre que l'ARE a édictée en 2006 ne permet pas de résoudre le problème de fond de qualité du sol difficilement comparables : elle énumère certes des exigences plus claires (critères SDA et cas particuliers), mais elle n'a pas d'application rétrospective. Par conséquent, la Confédération ne possède pas de données fiables pour l'établissement d'une statistique des SDA existantes et la contribution effective de ces dernières à la garantie de l'approvisionnement alimentaire – l'objectif du plan sectoriel – ne peut être estimée.

On notera aussi que l'ARE n'apporte pas de réponse générale et pérenne aux questions récurrentes des cantons relatives à la mise en œuvre ; pour preuve, les nombreuses questions similaires adressées à l'ARE qui ne font pas l'objet d'une communication à l'extérieur.

Puisque la superficie des terres cultivables diminue et que l'opinion publique accorde une importance croissante à la protection de ces terres, il est important que les cantons maintiennent leur surface totale minimale d'assolement. La difficulté à comparer les relevés cantonaux et la cartographie incomplète compliquent considérablement la protection effective des terres les meilleures. L'administration aurait pu homogénéiser ses exigences aux cantons par le biais de son activité de surveillance et des aides à la mise en œuvre du plan sectoriel SDA. Mais, les deux postes à plein temps que l'ARE affecte à ce domaine ne permettent pas de résoudre le problème.

7.3 Surveillance passive de la Confédération

On peut déduire des examens de six plans directeurs effectués par la Confédération que l'ARE exige des cantons qu'ils formulent dans leurs plans directeurs des principes concernant la pesée des intérêts s'agissant des SDA et, dès lors que le droit le permet, une obligation de compensation. Or, généralement, il ne vérifie pas ensuite comment ces deux aspects sont mis en œuvre pour des projets concrets. En règle générale, les cantons ont satisfait aux exigences de l'ARE. Dans un cas, l'absence voulue d'évocation explicite des SDA dans la pesée des intérêts n'a pas eu pour effet que le Conseil fédéral a réservé son approbation mais qu'il a seulement demandé au canton de l'intégrer lors de la prochaine adaptation de son plan directeur.

Le monitoring de la Confédération sur l'état et l'évolution des SDA repose en premier lieu sur les informations que doivent lui fournir les cantons sur les sollicitations de plus de 3 hectares de SDA et sur les rapports établis tous les quatre ans par les cantons sur les modifications de la situation, de l'étendue et de la qualité des SDA. Etant donné que seule une partie des cantons signale intégralement les réductions de SDA de plus de 3 hectares, l'ARE et l'OFAG n'ont pu intervenir que de manière sélective par le biais d'un recours. Les recours des autorités risquent donc d'être déposés dans les cantons dont les autorités compétentes satisfont consciencieusement au devoir d'information.

7.4 Faible importance accordée aux terres cultivables lors de la réalisation de projets de la Confédération

Sur le plan institutionnel, l'ARE est fortement impliqué dans la procédure du plan sectoriel ; d'importantes décisions, prises pour certaines avant l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, ne sont parfois pas partie intégrante de la planification sectorielle lors de la mise en œuvre de projets. De plus, les offices fédéraux compétents sont souvent tenus à une mise en œuvre peu coûteuse des décisions politiques et à la garantie du fonctionnement des réseaux d'infrastructure (chemins de fer, routes, etc.). Lors de leurs considérations générales, les offices en charge des infrastructures accordent aux terres agricoles une importance plus faible qu'aux autres thèmes. Lorsque le plan sectoriel ne contient pas de mise en concordance avec l'aménagement du territoire ou ne prévoit pas celle-ci, il n'est fréquemment fait appel à l'ARE qu'au stade de la procédure d'approbation du plan. Il est alors souvent trop tard pour peser tous les intérêts et examiner de possibles variantes. Du point de vue de l'aménagement du territoire et dans l'optique de la protection des terres cultivables, et donc des SDA, cette association (tardive) n'est pas appropriée. Elle doit impérativement avoir lieu plus tôt pour garantir une pesée des intérêts complète.

Il convient cependant de noter, pour certains projets de la Confédération, que le choix de l'emplacement et, partant, la pesée des intérêts sont restreints du fait de circonstances particulières. Ainsi, en raison de l'infrastructure existante, il n'existe quasiment pas d'alternatives pour de nouveaux tracés de ligne par exemple lors de l'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales ou lors de l'extension de lignes ferroviaires.

Des améliorations ont été constatées au cours des dernières années en ce qui concerne l'implication de l'ARE et de l'OFAG dans les projets d'infrastructure. Du fait de cette association généralement tardive des deux offices fédéraux, la Confédération n'assume toutefois pas dans tous les domaines le rôle de modèle que l'on attend d'elle, ce que plusieurs cantons ont déploré.

7.5 Révision de la LAT : prise en considération accrue des SDA, peu d'amélioration des bases pour la mise en œuvre

La première étape de la révision de la LAT a entraîné une prise en considération accrue des SDA dans la loi. Les exigences à l'égard des nouveaux classements de SDA en zones à bâtir, qui sont ancrées dans l'ordonnance et renforcent la protection des SDA, sont elles aussi importantes. Les cantons considèrent que l'amélioration de la protection des terres cultivables obtenue dans le cadre de cette première étape n'est pas négligeable, les services cantonaux de l'agriculture accordant aux changements une importance plus grande que les services chargés de l'aménagement du territoire.

Le législateur a donc réagi à certaines difficultés évoquées dans le présent rapport, même s'il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions pour la mise en œuvre. On peut cependant prédire que les bases relatives à la mise en œuvre (cartographie homogène notamment) n'ont pas été considérablement améliorées dans le cadre de cette première étape de la révision et qu'il faut donc encore s'attendre à d'importantes lacunes.

Le projet mis en consultation en décembre 2014 pour la deuxième étape de la révision de la LAT prévoit d'étendre largement les dispositions relatives à la protection des SDA, puisqu'il s'agirait d'introduire une garantie étendue de la situation acquise des SDA, avec certaines restrictions selon la variante. Conséquemment, les cantons perdraient une partie de la marge de manœuvre dont ils disposent en matière d'aménagement du territoire. De plus, la question de la hiérarchisation des différentes exigences posées à la protection des surfaces ne serait toujours pas résolue.

Abréviations

Al.	Alinéa
ARE	Office fédéral du développement territorial
Art.	Article
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FF	Feuille fédérale
GTI PS SDA	Groupe de travail interdépartemental
ha	Hectares
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, RS 700)
Let.	Lettre
LFo	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts, RS 921.0)
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
PS SDA	Plan sectoriel des surfaces d'assolement
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SDA	Surfaces d'assolement
SIG	Système d'information géographique
VLP-ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national

Bibliographie

Ouvrages

ARCOPLAN, Office fédéral du développement territorial ARE (2003) : Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement. Expériences des cantons, attentes envers la Confédération

Avenir Suisse (2010) : Kantonsmonitoring : Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung, Zürich

Département fédéral de justice et police DFJP et Département fédéral de l'économie publique DFE (1992) : Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA). Surface totale minimale et sa répartition entre les cantons, Berne

Office fédéral de la statistique OFS (2015) : L'utilisation du sol en Suisse. Exploitations et analyses, Neuchâtel

Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013) : Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen

Vallender, Klaus A. (2002) : Art. 104, in : Ehrenzeller, Bernhard/ Mastronardi, Philippe/Vallender, Klaus A./Schweizer, Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung : Kommentar. Schulthess, Zürich

Waldmann, Bernhard/Hänni, Peter (2006) : Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern, Stämpfli

Documents

Arrêté du Conseil fédéral concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement : Surface minimale et répartition entre les cantons du 8 avril 1992, FF 1992

Message du 20 janvier 2010 relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959

Office fédéral du développement territorial (1996) : Guide de la planification directrice, Berne

Office fédéral du développement territorial (2006) : Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) – Aide à la mise en œuvre 2006, Berne

Les ouvrages, les documents utilisés et les sources en ligne sont répertoriés dans l'annexe au rapport (Sicherheit landwirtschaftlichen Kulturlandes, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 11. Juni 2015). L'annexe au rapport est publiée en version originale allemande sur Internet sous : www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

Liste des interlocuteurs

Amsler, Jörg	Responsable suppl. Unité de direction Paiements directs et développement rural, Office fédéral de l'agriculture (OFAG)
Bisig, Roger	Responsable des services de l'agriculture, canton de Zoug/secrétaire de la Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux (COSAC)
Brand, Frédéric	Chef du service de l'agriculture, canton de Vaud
Clément-Arnold, Elisabeth	Collaboratrice spécialisée Section Espaces ruraux et paysages, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Duchoud, Jean-Bernard	Responsable suppl. Division Infrastructure routière, Office fédéral des routes (OFROU)
Guggisberg, Claudia	Responsable Section Planification directrice, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Häberli, Jörg	Responsable suppl. Domaine Planification des réseaux, Office fédéral des routes (OFROU)
Hoenke, Markus	Responsable suppl. Section Planification, Office fédéral des transports (OFT)
Kappeler, Thomas	Responsable Section Droit, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Lezzi, Maria	Directrice, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Papi, Giancarla	Responsable Service des constructions et de l'aménagement, canton de Fribourg
Poschet, Lena	Responsable Section Planifications fédérales, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Scheidegger, Stephan	Directeur suppl. Office fédéral du développement territorial (ARE)
Staub, Bernard	Responsable du service d'aménagement du territoire, canton de Soleure/président de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)
Steiner, Anne-Marie	Juriste Section Droit, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Vinzens, Martin	Responsable Section Espaces ruraux et paysages, Office fédéral du développement territorial (ARE)
Wittwer, Ueli	Responsable suppl. Section Planification directrice, Office fédéral du développement territorial (ARE)

Annexe 1 : Conceptions et plans sectoriels de la Confédération au sens de l'art. 13 LAT

Plan sectoriel / concept	Office fédéral responsable	Stade de traitement	Mention des terres cultivables / SDA
<i>Conception Paysage suisse (CPS)</i>	OFEV	phase de mise en œuvre	Objectifs généraux : minimiser les interventions dans le paysage ; utilisation mesurée et valorisante. La CPS concorde avec les plans sectoriels existants (dont le PS SDA).
Plan sectoriel des transports			
<i>Partie Programme</i>	ARE	phase de mise en œuvre	Objectifs stratégiques : réduire les atteintes à l'environnement et préserver les bases naturelles de la vie ; préserver les ressources naturelles autant que possible → pas de mention explicite des terres cultivables ou des SDA
<i>Partie Infrastructure rail (SIS)</i>	OFT	phase de mise en œuvre (modifications 2015 en cours)	Partie conceptuelle : les interventions dans les SDA sont à éviter. Introduite avec des adaptations et des ajouts. Il faut procéder à une coordination avec le PS SDA.
<i>Partie Infrastructure navigation (SIF)</i>	OFT	en cours d'élaboration	
<i>Partie Route</i>	OFROU	phase d'examen*	
<i>Partie Infrastructure aviation (SIL)</i>	OFAC	en cours de mise en œuvre (10 ^e et 11 ^e séries et places d'atterrissage en montagne en cours de traitement)	Fiches par installation : prendre en considération les intérêts de l'utilisation agricole. En cas de consolidation de la piste, il convient de définir une mesure de remplacement pour les SDA concernées, selon les directives du canton. L'utilisation mesurée des SDA est une obligation.
Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité	OFEN	en cours de mise en œuvre (certains objets en cours de traitement)	Partie conceptuelle (2001) : les surfaces d'assolement sont à garantir en permanence dans l'intérêt général du pays. Limiter au minimum la consommation de surface et les atteintes portées aux paysages. Fiches d'objet : de nouveaux conflits sont possibles (dans les domaines du paysage, du milieu bâti et de l'utilisation agricole).
Plan sectoriel des dépôts en couches géologiques profondes	OFEN	en cours de mise en œuvre	Partie conceptuelle : les principales incidences des couches géologiques profondes concernent l'utilisation de surfaces, les SDA, les matériaux d'excavation et les couloirs pour la faune sauvage.
Plan sectoriel militaire	SG DDPS	en cours de mise en œuvre (révision totale en cours)	Le DDPS doit prendre en considération la préservation des surfaces agricoles utiles, en particulier des SDA. Il faut tenir compte de l'utilisation agricole durant toute la durée d'acquisition d'un objet (démantèlement compris).
Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN)	OFSP	en cours de mise en œuvre	La CISIN est coordonnée avec les autres conceptions et plans sectoriels de la Confédération. Pour différentes raisons (notamment utilisation des surfaces), les constructions d'installations sportives doivent prendre en considération les intérêts sportifs, écologiques et économiques.

Légende : * Entretemps, l'OFROU a mis au concours l'élaboration de la partie Infrastructure route.

Source : (pour les trois premières colonnes) ARE (2014), Conceptions et plans sectoriels au sens de l'art. 13 LAT, état : novembre 2014 ; voir aussi les documents annexés, partie D, point 3.3.

N'est pas pris en considération le plan sectoriel SDA, dont l'ARE est responsable et qui est le premier plan sectoriel en cours de mise en œuvre (depuis 1992).

Annexe 2 : Adaptations de la première et de la deuxième étape de la révision de la LAT pertinentes pour les SDA

Adaptations de la première étape de la révision de la LAT pertinentes pour les SDA

Article	Explications
Art. 3 LAT Principes régissant l'aménagement	Pour la première fois, la notion de SDA est introduite dans la loi (al. 2, let. a). Désormais, les surfaces d'assolement, en particulier, doivent être préservées.
Art. 6 LAT Études de base	L'état et le développement des terres agricoles doivent désormais être décrits dans les études de base (al. 3, let. c).
Art. 15 LAT Zones à bâtir	Le cœur de la première étape de la révision de la LAT prévoit de limiter les zones à bâtir aux besoins prévisibles pour les 15 années suivantes. Aux termes de l'al. 3, les SDA doivent être maintenues et la nature et le paysage, préservés. Désormais, des terrains peuvent être classés en zones à bâtir s'ils ne nécessitent pas le morcellement de terres cultivables. De plus, des directives techniques relatives au classement de terrains en zones à bâtir doivent être élaborées.
Art. 34, al. 3, LAT Droit fédéral OFAG*	Cet article introduit un droit, pour l'OFAG, de recourir contre les projets qui requièrent des SDA.
Art. 38a LAT Dispositions transitoires	Les cantons adaptent leurs plans directeurs dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification et ne doivent pas, durant ce temps, augmenter la surface de leurs zones à bâtir. Si leur plan directeur n'a pas été approuvé à l'échéance du délai, aucune nouvelle zone à bâtir n'est autorisée.
Art. 30 OAT Garantie du maintien des surfaces d'assolement	Aux termes du nouvel al. 1 ^{bis} , les SDA ne peuvent être classées en zones à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton estime important ne peut pas être atteint sans recours aux SDA et lorsque les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances. L'al 2 précise en outre que les cantons doivent garantir les surfaces totales minimales d'assolement.
Art. 46 OAT Communication des cantons	Devoir de communication des cantons plus détaillé : les cantons doivent notifier à l'ARE les approbations de plans d'affectation et les décisions sur recours rendues par les autorités inférieures lorsqu'elles concernent une diminution de plus de 3 ha des SDA et, pendant la durée de validité des dispositions transitoires, tous les classements en zones à bâtir lorsqu'un milieu bâti est agrandi.

Remarque : * ajouté indirectement lors de la modification de la loi sur l'agriculture, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014.

Source : Annexe au rapport, partie D, chap. 4

Synthèse des adaptations selon le projet de consultation de la deuxième étape de révision de la LAT

Article	Explications
Art. 2, al. 3 Obligation de planification	La Confédération, les cantons et les communes identifient et prennent en compte, selon le niveau de planification, les incidences de leurs plans d'aménagement sur l'environnement, l'économie et la société.
Art. 8c Contenu du plan directeur dans les domaines de l'agriculture, de la forêt, de la nature et du paysage ainsi que des dangers naturels	Le plan directeur désigne les bonnes terres cultivables qui doivent être réservées en suffisance à l'agriculture, ainsi que les mesures à prendre pour garantir le maintien des SDA.
Art. 13a Désignation	La définition des SDA selon l'OAT est intégrée dans la loi. De plus, chaque canton désigne la situation, les propriétés et la qualité du sol de ses SDA.
Art. 13b Garantie de la situation acquise	Une garantie de la situation acquise est introduite pour les SDA. Les conditions plus strictes introduites lors de la première étape et concernant le classement de SDA en zones à bâtir conformément à l'art. 30, al. 1 ^{bis} , OAT sont reprises dans la loi.
Art. 13c Compensation	Le projet prévoit une pleine compensation de SDA. Le Conseil fédéral règle les conditions et les cas répondant à un intérêt public prépondérant. De plus, une compensation peut ne pas être exigée pour des installations conformes à l'affectation de la zone destinées à l'agriculture si les surfaces utilisées peuvent être reclassées en SDA une fois l'affectation supprimée.
Art. 13d Surface minimale	La surface minimale est ancrée dans la loi. En cas de non-atteinte de la surface minimale à garantir, deux variantes sont présentées : <ul style="list-style-type: none"> – variante 1 : les SDA doivent impérativement être compensées en cas de projets de construction répondant à un intérêt public prépondérant ; – variante 2 : s'il n'y a pas de compensation possible, la surface minimale est réduite si le projet revêt un intérêt national qui l'emporte sur l'intérêt à maintenir les SDA.

Source : Annexe au rapport, partie D, chap. 4

Impressum

Réalisation de l'étude

Dr. phil. Felix Strebel, CPA (direction de projet à partir de septembre 2014)

Christoph Bättig, CPA (direction de projet jusqu'en août 2014)

Andreas Tobler, CPA (collaboration scientifique)

Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN (expert externe)

Rapport d'experts externes (partie C et D)

Christof Rissi, Ecoplan, direction de projet

Felix Walter, Ecoplan, suivi du projet

Eric Zellweger, Evaluanda, suivi du projet

Thomas Bachmann, Ecoplan, collaboration scientifique

Emilie Flamand, Evaluanda, collaboration scientifique

Remerciements

Le CPA remercie tous ses interlocuteurs d'avoir accepté de participer aux entretiens. Ses remerciements s'adressent également aux collaborateurs de l'ARE pour la coopération et la mise à disposition des informations souhaitées ainsi qu'à l'OFS, en particulier à Anton Beyeler qui lui a transmis des données et a relu la partie A de l'étude. Enfin, le CPA remercie les experts externes et Madame Heidi Haag (VLP-ASPAN pour la relecture de la partie B).

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99 fax +41 58 322 96 63

Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport : allemand