

Journée d'étude Compoil - 24 juin 2016

La compensation en question : quelle place pour la qualité des sols dans les projets d'aménagement ?

En préambule à cette synthèse, l'équipe du projet Compoil tient à remercier chaleureusement l'ensemble des participants pour leur présence et leurs contributions aux débats et ateliers. Merci à nos conférenciers Julie Gobert et Emmanuel Frossard pour la richesse de leur présentation. Nous remercions finalement le Fonds National Suisse, financeur du projet dans le cadre du PNR 68 et la HES-SO pour son accueil.

Pour le projet Compoil, cette journée présentait un double objectif : questionner les rapports qu'entretenaient les professionnels du territoire avec la notion de sol : son évaluation, sa qualité, sa place dans les procédures échanger sur les pratiques, les méthodes et les difficultés en lien avec l'obligation de compensation

La journée a permis de réunir plus de 40 professionnels du territoire afin de partager réflexions, questionnements et suggestions autour de ces questions. La diversité et l'intérêt des participants à la journée constitue un premier résultat significatif: la compensation en tant que pratique émergente de l'aménagement du territoire intéresse des publics variés de même qu'elle questionne, et laisse parfois perplexe face aux difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre.

I. Synthèse des ateliers

Remarque méthodologique : les ateliers ont été conçus pour faire dialoguer des professionnels issus de milieux différents. Nous avons donc porté un soin particulier à la constitution des groupes, en vue d'assurer leur hétérogénéité. Les inscrits ont été répartis selon leur institution d'origine (administration, privé, université) et leur domaine d'expertise (aménagement, environnement, sols) assurant une représentation équilibrée de chaque institution et champ d'expertise dans chaque groupe.

Atelier 1 : Pratiques actuelles, limites et potentiels.

Les participants étaient invités à énoncer les problématiques qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre des mécanismes de compensation. Etaient prises en compte aussi bien les compensations découlant de la réforme de Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), les compensations de surfaces d'assolement (SDA) pour respecter les quotas cantonaux, que les compensations écologiques. Nous avons ensuite groupé les propositions par thématique, et demandé aux participants de hiérarchiser ces thématiques entre elles.

Il ressort de ce premier atelier trois thématiques jugées particulièrement importantes :

1 - Quelles données pour mesurer la qualité des sols ?

La production et l'accès aux données pédologiques ont été au centre des discussions. Le débat fait notamment état de fortes disparités cantonales en matière de production de données pédologique. De plus, l'interprétation des données disponibles demeure problématique: faut-il évaluer un sol sur sa qualité actuelle, ou sur sa qualité potentielle ? La discussion a aussi abordé la question de la monétarisation des sols, qui est jugée prégnante. Le détour par la monétarisation est-il nécessaire, et dans ce cas quels mécanismes de marché sont à créer pour institutionnaliser les échanges ? Enfin, en l'état actuel, les pratiques de gestion publique peinent à définir clairement les méthodes d'évaluation et les aspects du sol qu'il s'agit d'intégrer à la pesée des intérêts, ce qui a été énoncé comme un frein fort à une prise en compte efficace du sol.

2 - Où trouver des espaces de compensation disponible, notamment d'un point de vue foncier ?

En lien direct avec l'évaluation qualitative des sols, les participants ont largement évoqué les difficultés à identifier des alternatives possibles pour des compensations plus vertueuses. Où compenser ? Si les données pédologiques pourraient théoriquement permettre de disposer d'une base de négociation et de hiérarchiser différents scénarii de compensation en fonction notamment de la qualité du sol, en pratique, les décideurs ne disposent que rarement de plusieurs alternatives.

L'identification des terrains disponibles pour accueillir des mesures de compensation est donc un enjeu central pour fluidifier et améliorer les processus décisionnels. Dans ce cadre, les participants se sont interrogés sur la possibilité d'améliorer la qualité de certaines parcelles via des mesures d'ingénierie écologique. Il serait ainsi possible de créer ou de restaurer des surfaces d'assolement, et ainsi d'élargir les possibilités de compensation en cas d'impact sur les SDA.

Les participants ont aussi souligné que la propriété foncière constitue un autre élément de tension dans les processus de compensation. La plupart des communes chargées de mettre en œuvre une compensation ne disposent pas d'une stratégie foncière suffisamment développée et ne parviennent pas à compenser l'intégralité des impacts sur du foncier communal. Ainsi, les compensations requièrent des négociations avec des propriétaires privés. Ces négociations ont été jugées particulièrement sensibles par les participants qui témoignent de difficultés à faire coïncider des visions divergentes du projet. Le flou relatif entourant les mécanismes de plus et moins value foncière ne permet pas, pour l'instant, d'employer ce levier pour faciliter les négociations avec les propriétaires.

3 - A quelle phase du projet intégrer la compensation ? Quelle importance peut y prendre la qualité des sols ?

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la compensation appellent également à une réflexion plus générale sur la place de la compensation dans le phasage des projets. Les participants ont constaté que les réflexions concernant la compensation des impacts survenaient dans les phases les plus avancées des projets d'aménagement. Or, à ce stade, il est souvent trop tard pour envisager les phases « éviter » et « réduire » de la séquence « éviter-réduire-compenser » (les impacts). Cette prise en compte tardive laisse les décideurs face à des possibilités de compensation restreintes ou inexistantes, et peut provoquer d'importants blocages ou retards. Les discussions ont donc porté sur le moment opportun pour traiter cette problématique dans le phasage des projets. Une prise en compte en amont des projets permettrait d'anticiper certaines difficultés, et notamment d'adapter le dimensionnement du projet ou sa localisation, pour en réduire les impacts. Certains participants ont par ailleurs rappelé la diversité des contraintes pesant sur les projets d'aménagement. Bien que la préservation de la ressource sol soit un objectif manifeste de la révision de la LAT et de l'Osol, quel poids peut avoir la qualité du sol dans la pesée des intérêts ? En l'absence de repères réglementaires clairement définis, ce critère demeure souvent secondaire face aux intérêts économiques, territoriaux, et à d'autres enjeux environnementaux.

Atelier 2 : À partir de situations réalistes, quelles solutions peuvent être envisagées ?

Pour ce second atelier, nous avons proposé aux participants de se mettre en situation de conseiller une commune fictive pour l'élaboration de documents d'urbanisme. Deux situations étaient à l'étude : la mise en conformité du plan local d'urbanisme (redimensionnement de la zone à bâtir et prise en compte de la qualité et des potentiels des sols), et le traitement des compensations d'un plan partiel d'affectation impactant des SDA et de la forêt. La diversité des solutions proposées ne peut être retranscrite dans cette synthèse, mais nous aimerions mettre en avant trois séries de propositions formulées par les participants.

1 - Renforcer les approches surpa-communale

Ayant constaté qu'il s'avère particulièrement complexe sur la plupart des territoires communaux de trouver des espaces de compensation, les participants ont considéré qu'une gestion à l'échelle surpa-communale ou régionale serait susceptible de permettre une prise en compte plus fine des besoins et des ressources foncières disponibles. Du point de vue de certains, les communes surdimensionnées au sens de la LAT offrent une première piste de réflexion, puisque les terrains ainsi dézonés pourraient constituer des terrains de compensation. Cependant, cette démarche a été perçue comme complexe car elle requiert une forte coordination pour mener parallèlement les deux révisions de plan (commune surdimensionnée / commune avec obligation de compensation).

2 - Intervenir sur la conception des projets d'aménagement

Les participants n'ont pas manqué de souligner les défauts de conception des plans fictifs proposés à l'étude (« c'est un PPA des années 80 ! »). Ces constats mettent en exergue l'importance du volet qualitatif des projets d'aménagement. Plusieurs propositions vont ainsi dans le sens d'une plus forte densification des projets, garantes d'emprises réduites (éviter l'impact avant de le compenser). De même, des réflexions pré-opérationnelles poussées, encadrées par des bureaux d'étude ont été conseillées, particulièrement pour les projets impactant les surfaces d'assolement. Enfin, l'appui d'un pédologue, en documentant les sols communaux et en établissant une stratégie de compensation précise, dote les porteurs de projet de solides arguments à faire valoir auprès des autorités de contrôle.

3 – Exploiter au mieux la base légale

L'obligation de compensation place les décideurs dans des situations particulièrement tendues, notamment en raisons du faible nombre d'alternatives disponibles. La base légale offre certaines solutions à prendre en compte. La plupart des cantons prévoient des zonage susceptibles d'être mobilisés pour qualifier les réserves foncières à plus de 15 ans (zone intermédiaire, zone réservée). Ces zonages permettent de dimensionner correctement la zone à bâtir tout en conservant une vision à long terme du développement local. De même, le « découpage » d'un projet en plusieurs phases afin d'espacer les impacts à compenser peut être envisagé.

II. Synthèse générale

La journée d'étude fut riche en enseignements pour l'équipe du projet Compoil, et, nous l'espérons, pour l'ensemble des professionnels ayant répondu présent. A l'issue de cette journée, il est possible de dresser quelques conclusions :

- Malgré la diversité des publics présents, l'ensemble des professionnels du territoire semble sensibilisé aux enjeux de la préservation de la ressource sol. Comme présenté par Emmanuel Frossard, il s'agit d'un enjeu amené à se développer fortement, notamment par la notion de « sécurité du sol », soit le droit des populations à disposer de sols capables de bien assurer leurs fonctions. Ce premier constat doit cependant être nuancé car les participants évoquent quant à eux un manque d'intérêt pour la protection des sols de la part de certains décideurs et du grand public en général. De même, des questionnements demeurent quand au poids réellement accordé à la qualité du sol dans la pesée des intérêts globale des projets d'aménagement.
- Les débats tenus lors des ateliers et des séances plénières ont porté sur une grande variété de sujets, ayant trait à toutes les phases du projet d'aménagement. Il n'apparaît donc pas qu'il y ait un point précis du mécanisme de compensation qui pose problème et qu'il s'agirait de résoudre, mais plutôt une série d'interrogations.
- De même, c'est une pluralité de solutions qui sont proposées face aux difficultés rencontrées. Comme le souligne Julie Gobert, les accords qui donnent lieu aux compensations sont souvent « bricolés », et prennent une forme unique sur chaque territoire. Plus qu'une réponse uniforme, ce sont donc de nouvelles pratiques et de nouveaux modes de faire qui doivent être expérimentés, en cohérence avec les particularismes du territoire concerné.
- La complexité croissante des processus d'aménagement limite les possibilités d'échanges entre acteurs d'un même champs, mais intervenant sur des phases du projet éloignées chronologiquement. On assiste ainsi à un morcellement des connaissances, et un relatif isolement des pratiques, quand des grands enjeux comme la protection des sols appelleraient plutôt à une vision globale et à une prise en compte tout au long du projet.

Nous vous invitons à retrouver les présentations de Julie Gobert et d'Emmanuel Frossard, sur <http://compoil.heig-vd.ch/actualites>

L'équipe du projet Compoil,

Florent Joerin
Jean Ruegg
Pascal Boivin
Karine Gondret
Florian Isenmann