



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	223-2022
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2022.RRGR.361
Déposée le :	31.10.2022
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	von Wattenwyl (Tramelan, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	589/2023 du 24 mai 2023
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	Non classifié

Le canton sur les rails des objectifs de la Stratégie Sol Suisse ?

La préservation et la restauration des sols sont au cœur des enjeux alimentaires, économiques, sanitaires, environnementaux et climatiques d'aujourd'hui. Le Conseil-exécutif prend-il la mesure de l'importance de nos précieux sols ? En effet, ils sont une ressource vulnérable et limitée.

Avec la sécheresse dont ont souffert les champs et les forêts, les précipitations violentes, les îlots de chaleur, les restrictions d'eau et les tensions liées à la sécurité alimentaire, l'été 2022 a été marqué par des événements critiques qui s'intensifieront encore à l'avenir.

Pouvoir compter sur des sols sains en suffisance est indispensable. Ceux-ci délivrent gratuitement des services élémentaires pour la population et les générations futures, en assurant notamment la production alimentaire, en atténuant les îlots de chaleur urbains, en retenant et en filtrant l'eau potable, en prévenant les inondations et en fixant le carbone atmosphérique. Préserver et restaurer les sols renforce directement plusieurs objectifs et cibles de l'Agenda 2030 de la Confédération.

Pourtant, les sols du canton demeurent sous pression, en particulier face à l'imperméabilisation. Les surfaces d'habitats et d'infrastructures ne cessent de grignoter du sol, participant au bétonnage et au mitage du territoire. Selon l'OFS, depuis 1985, 17,9 km² de sols sont imperméabilisés chaque année en Suisse, le plus souvent au détriment des surfaces agricoles. Le PNR 68 « Utilisation durable du sol en Suisse » a conclu que l'avancée des constructions représente la menace principale sur les sols suisses. Il recommande le développement *d'indices de qualité des sols* pour intégrer la qualité du sol dans les décisions d'aménagement du territoire.

Pour encourager une gestion durable des sols, le Conseil fédéral a publié en 2020 la Stratégie Sol Suisse. Elle sert de cadre de référence pour la Confédération et les cantons. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la stratégie vise l'objectif général de « zéro consommation nette de sol d'ici 2050 » et de « prise en compte des fonctions des sols dans l'aménagement du territoire ». Parmi les orientations stratégiques proposées, citons celle d'un monitoring de l'imperméabilisation des sols et celle d'instruments de planification promouvant la diversité des fonctions du sol.

Le plan directeur cantonal bernois vise notamment à « utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation ». Il vise aussi à contenir le mitage du territoire, à préserver les terres cultivables, ainsi qu'à identifier et mobiliser les réserves et les potentiels du développement à l'intérieur des zones à bâtir. Pour cela, le plan directeur souhaite élaborer des instruments afin de promouvoir l'urbanisation interne, de mettre à disposition des informations sur le potentiel de densification du milieu bâti et de sensibiliser communes, population, investisseurs et maîtres d'ouvrage à cette problématique.

La stratégie cantonale environnementale DEEE 2021 s'investit prioritairement sur le plan du travail de cartographie des sols agricoles, de la mise à jour du plan sectoriel des surfaces d'assolement, ainsi que de la valorisation des sols décapés pour la restauration des sols agricoles assolables.

Compte tenu des multiples enjeux évoqués plus haut, du caractère contraignant de l'application de la Stratégie Sol Suisse et du devoir des cantons de renforcer l'exécution des bases légales, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles actions et quel agenda sont prévus pour atteindre l'objectif de « zéro consommation nette de sol d'ici 2050 » ? Compte-t-il par exemple mettre en place un monitoring de l'imperméabilisation des sols ?
2. De quelle manière le canton prend-il en compte la qualité des sols dans l'optique de densification de la zone à bâtir ? L'utilisation d'indices de qualité des sols est-elle soutenue ?
3. Le canton envisage-t-il, comme d'autres cantons, de rédiger un plan d'action sol avec notamment des objectifs et des mesures en matière de qualité des sols dans l'aménagement du territoire ?
4. Quels sont les freins et les lacunes que rencontre le canton pour atteindre ces objectifs à l'horizon 2050 ?

Réponse du Conseil-exécutif

La Stratégie Sol Suisse a été adoptée par le Conseil fédéral le 8 mai 2020. Elle sert de cadre de référence et d'aide à la décision pour les autorités fédérales et cantonales compétentes et propose des pistes pour relever les défis identifiés. En premier lieu, il s'agit d'acquérir les données pédologiques nécessaires et de mieux coordonner les instruments existants. L'élaboration de nouvelles prescriptions ne devrait être envisagée qu'en deuxième recours, après un examen complet de la législation.

Question 1 : *Quelles actions et quel agenda sont prévus pour atteindre l'objectif de « zéro consommation nette de sol d'ici 2050 » ? Compte-t-il par exemple mettre en place un monitoring de l'imperméabilisation des sols ?*

Selon la Stratégie Sol Suisse, l'objectif de zéro consommation nette de sol en Suisse est visé à l'horizon 2050. Comme l'accent est mis sur les fonctions du sol, la consommation de sol pour les constructions reste autorisée ; si toutefois elle génère une perte des fonctions du sol, cette perte doit être compensée par des réhabilitations de sol autre part. Les données pédologiques nécessaires à l'évaluation des différentes fonctions du sol seront disponibles pour l'ensemble du territoire cantonal d'ici à 2035 conformément à la Stratégie environnementale 2021 de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE). Pour le moment, un projet de cartographie des sols à l'échelle suisse est examiné par la Confédération. Le canton de Berne attend donc qu'une décision soit prise au niveau national avant de procéder à l'acquisition des données pédologiques pour l'ensemble de son territoire. S'agissant de la méthode, la Wyss Academy for Nature élabore actuellement un projet visant le développement de techniques d'acquisition plus efficaces en collaboration avec le Centre de compétences sur les sols (CCSols) et la Haute école spécialisée bernoise (BFH – Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires).

Aujourd'hui, les sols ayant une forte capacité à produire de la biomasse (fonction de production) sont recensés comme surfaces d'assolement (plan sectoriel national des surfaces d'assolement) et doivent déjà faire l'objet d'une compensation. Pour les autres fonctions, les bases d'appréciation déterminant une éventuelle compensation font encore défaut ; leur élaboration incombe au CCSols. En 2022, les données pédologiques indispensables pour évaluer dans quelle mesure les sols productifs peuvent servir à la fonction d'habitat (biotope) ont été collectées au Grand Marais, dans le périmètre de l'établissement pénitentiaire de Witzwil. Dès que les bases déterminantes du CCSols seront disponibles, l'indice de qualité des sols pourra être testé. Cet instrument permet de veiller à ce que les sols ne perdent dans l'ensemble aucune de leurs fonctions. Ensuite, la création de bases juridiques deviendrait nécessaire pour garantir le bon déroulement des opérations.

Aucun monitoring de l'imperméabilisation des sols n'est prévu, puisqu'un tel instrument existe déjà au niveau national. L'Office fédéral du développement territorial réalise depuis plusieurs années un monitoring de la construction hors zone à bâtir. En adoptant le plan d'action 2021-2023 relatif à la Stratégie pour le développement durable 2030, le Conseil fédéral a défini que, d'ici à 2030, la consommation de sol serait réduite d'un tiers par rapport à 2020. Le projet MONET 2030 permettra à l'Office fédéral de la statistique de fournir des informations sur les progrès réalisés au regard de cet objectif au moyen de l'indicateur « imperméabilisation du sol ». Un plan détaillé à cet effet est élaboré actuellement par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

Question 2 : *De quelle manière le canton prend-il en compte la qualité des sols dans l'optique de densification de la zone à bâtir ? L'utilisation d'indices de qualité des sols est-elle soutenue ?*

Dans le canton de Berne, l'urbanisation interne (URBi) doit respecter les prescriptions de la loi sur les constructions qui concernent la protection des terres cultivables. La priorité est donnée à une utilisation optimale des zones à bâtir existantes qui tiennent compte de la qualité du milieu bâti. Des données pédologiques différenciées portant aussi sur d'autres fonctions du sol (p. ex. la régulation climatique ou l'utilisation au titre de la compensation écologique ou comme espace libre) ne sont pas encore employées. Dans le cas où la densification devait nuire aux fonctions de régulation et d'habitat, il faudrait prendre systématiquement en considération ces fonctions aux caractéristiques multiples. Une solution serait par exemple de prévoir un bassin de rétention ou de végétaliser les toitures, ou encore de revaloriser les zones de verdure à faible biodiversité. Ainsi, le développement d'espaces verts et

d'espaces libres inhérent à l'urbanisation interne pourrait s'assortir d'exigences plus diversifiées. L'objectif de zéro consommation nette de sol peut pour sa part être poursuivi au moyen de l'indice de qualité des sols. Dès que le CCSols aura publié des directives concrètes, le canton de Berne se chargera de leur mise en œuvre.

Question 3 : Le canton envisage-t-il, comme d'autres cantons, de rédiger un plan d'action sol avec notamment des objectifs et des mesures en matière de qualité des sols dans l'aménagement du territoire ?

Pour l'heure, le canton de Berne n'envisage pas de rédiger un plan d'action doté d'objectifs et de mesures pour la prise en compte de la qualité des sols dans l'aménagement du territoire. Les objectifs et les mesures les plus importants figurent d'ailleurs déjà dans la Stratégie environnementale DEEE 2021 : « *Les sols bernois doivent pouvoir assurer durablement leurs fonctions* », raison pour laquelle il est prévu d'« *[é]tablir une carte des sols couvrant l'ensemble du territoire cantonal d'ici à 2035 et [de] cartographier les parcelles classées comme surfaces d'assèchement d'ici à 2030.* » La stratégie précise également que « *[l]es matériaux terreux issus du décapage de la couche supérieure et de la couche sous-jacente du sol doivent être réutilisés aussi complètement que possible en fonction de leurs caractéristiques. Il convient de réduire progressivement les pertes de sol, jusqu'à atteindre l'objectif de zéro consommation nette de sol en 2050. D'ici à 2030, 90 pour cent de la couche supérieure du sol sera revalorisée, de même que 67 pour cent de la couche sous-jacente ; en outre, la perte définitive de terres fertiles doit être réduite d'un tiers par année d'ici à cette date.* » À notre connaissance, seul le canton de Vaud a l'intention d'élaborer un plan d'action sol.

Question 4 : Quels sont les freins et les lacunes que rencontre le canton pour atteindre ces objectifs à l'horizon 2050 ?

La réalisation de l'objectif de zéro consommation nette de sol à l'horizon 2050 est notamment entravée par le fait que nous manquons d'informations pédologiques fiables pour évaluer l'état des fonctions du sol de manière exhaustive. Le sol est une ressource limitée qui est sollicitée pour des utilisations variées et parfois contradictoires. À l'avenir, nous devons à tout prix disposer de données pédologiques détaillées si nous voulons évaluer de manière adéquate chacun des enjeux liés aux intérêts en présence (comme l'extension du milieu bâti, la mise en place de l'infrastructure d'équipement et d'approvisionnement, mais aussi le maintien de la production alimentaire ou la promotion de la biodiversité). Sans des directives flexibles permettant d'évaluer chacune des fonctions du sol et de définir leur pondération dans la pesée des intérêts, il ne sera pas possible d'atteindre l'objectif de zéro consommation nette de sol.

Destinataire
– Grand Conseil