

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :****Postulat Alice Genoud et consorts - Redonnons vie à nos terres enterrées sous le bitume : Pour un plan de désimperméabilisation des sols****1. PREAMBULE**

La commission ad hoc chargée d'examiner le Postulat Alice Genoud et consorts - Redonnons vie à nos terres enterrées sous le bitume : Pour un plan de désimperméabilisation (21_POS_25) s'est réunie le 17 août 2021 de 8h30 à 9h15, Salle de la Cité, Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Genoud Alice, Schelker Carole, de MM. Birchler Jean-Christophe, Deillon Fabien (remplaçant M. Thuillard Jean-François, excusé), Develey Daniel, Montangero Stéphane, ainsi que du soussigné, confirmé dans sa fonction de président-rapporteur. Ont participé à la séance, Mmes Béatrice Métraux, Cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES) et Sandrine Portmann, Responsable région Ouest et Nord-Ouest Direction de l'aménagement (DAM), Direction générale du territoire et du logement, Département des institutions et du territoire (DIT), ainsi que MM. Sébastien Beuchat, Directeur de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DIRNA), Direction générale de l'environnement (DGE), DES, Yves Golay, Adjoint au directeur général, Responsable de la Section construction durable, Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), Département des finances et des relations extérieures (DFIRE). Mme Marie Poncet Schmid, Secrétariat général du Grand Conseil, a tenu les notes de séance.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La problématique de l'imperméabilisation des sols est de haute importance : les surfaces imperméabilisées en Suisse ont augmenté de 29 % en 24 ans et couvrent désormais 5,3 % du territoire vaudois, alors que la moyenne suisse est de 4,7 %. Un haut taux de sols imperméables a plusieurs conséquences : la capacité de ceux-ci à absorber l'eau diminue comme lors des fortes pluies de 2018 et 2021 qui ont causé de graves inondations ; les îlots de chaleur augmentent dans les villes ; la diversité biologique diminue. Le dérèglement climatique accentuant ces problèmes, il est nécessaire de se préoccuper de la question. Le postulat demande donc une réflexion sur la mise en place d'une stratégie sur le plan du canton, qui pourrait se montrer exemplaire. La thématique, pas toujours mentionnée spécifiquement, par exemple dans le Plan climat cantonal, doit être mise en avant. Différentes initiatives sont déjà en place dans plusieurs communes, mais il est nécessaire d'avoir une politique globale sur le sujet et d'inciter les différents acteurs à se préoccuper de cette question.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La problématique a déjà été évoquée par le Grand Conseil dans le cadre de discussions sur les sols. L'imperméabilisation des sols relève, en effet, d'une thématique cruciale pour l'avenir de nos sociétés, et les

projets de recherche¹ et rapports de la Confédération² en ont décrit l'urgence. Deux types d'atteintes aux sols doivent être considérées : la perte de surfaces par artificialisation et la baisse de la qualité générale.

En préambule, il convient de rappeler que la Suisse est l'un des pays européens avec la plus faible surface de sols cultivables par habitant (0,14 ha/habitant). En 2016, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) publie un rapport qui établit que la surface consacrée à l'habitat et aux infrastructures couvre 7,5 % du territoire et que l'imperméabilisation des sols continue à un rythme soutenu de 0,75 m²/seconde en moyenne et de plus de 1 à 2 m²/seconde sur le Plateau. Ces surfaces étaient préalablement des surfaces cultivées, des prairies naturelles, des vignes ou des pâturages et la densification se faisant surtout en plaine, les terres productives sont les plus touchées. L'imperméabilisation implique que les sols concernés ne remplissent plus leur fonction essentielle d'infiltration des eaux de pluie et créent des ruissellements plus importants voire des inondations avec les dégâts qui en découlent. Deuxièmement, la baisse de la qualité des sols concourt également à leur imperméabilisation. L'exploitation intensive des surfaces cultivées implique aussi une forme d'imperméabilisation partielle certes, mais bien réelle pour nombre de sols qui se compactent.

Ces atteintes sont autant de pertes nettes de services essentiels rendus par les sols à la société dans les zones urbaines, naturelles, forestières ou agricoles, dont les services de producteur de denrées alimentaires et de « régulateur ». Les sols régulent les flux d'eau en absorbant et retenant les précipitations pour limiter les ruissellements, avec des économies de dégâts et en infrastructures pour les prévenir. Ils régulent aussi les grands cycles des éléments avec la fonction de puits de carbone — captation du CO₂ par les plantes, puis enfouissement dans les sols — ou la rétention et la dégradation des nitrates, par exemple. Les sols sont un filtre et un épurateur de nombreux polluants et régulent les températures en ville grâce à la végétation qu'ils abritent. Enfin, ils sont un immense réservoir de biodiversité et le support fondamental de la biodiversité au sens large.

À ce jour, en dehors de la protection des meilleures terres agricoles à travers les surfaces d'assolement (SDA), il n'existe pas d'outils législatifs suffisants, mais uniquement des articles de lois généraux qui n'impliquent pas de leviers d'action contraignants directs et suffisamment explicites. La Stratégie nationale sur les sols³ publiée par le Conseil fédéral en 2020 relève ces lacunes et fixe des objectifs⁴ quasi intégralement en lien direct avec l'imperméabilisation des sols et le maintien de leur qualité : par exemple, les objectifs de « 0 consommation de sol [...] à l'horizon 2050 », la prise en considération des fonctions des sols dans l'aménagement du territoire, la sensibilisation à leur valeur et à leur vulnérabilité.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, dans le Plan directeur cantonal (PDCn), la mesure A11 lutte indirectement contre l'imperméabilisation des sols en privilégiant le développement vers l'intérieur et limitant les possibilités d'étendre la zone à bâtir sur la zone agricole. Par ailleurs, la mesure F12 protège les SDA. Toutefois, ces politiques sont très sectorielles et, à l'exemple des SDA, ne visent qu'une fonction du sol, celle de production alimentaire. Les outils concrets de mise en œuvre ou les incitations pour la protection des autres fonctions des sols sont donc encore très faibles et les moyens d'action de l'État limités.

Concernant l'exemplarité de l'État, il s'impose à lui-même depuis quinze ans le standard ECO via l'article 24 du Règlement d'application de la loi sur l'énergie. Ce standard comprend quatre critères :

- ✂ concept d'aménagement extérieur écologique,
- ✂ gestion écologique de l'eau de pluie (perméabilité des sols aménagés, rétention avec une toiture végétale, etc.),
- ✂ aménagement respectueux des espèces (oiseaux, insectes, etc.),
- ✂ protection des sols pendant le chantier pour maintenir leur fertilité.

Toutefois, le standard ECO concerne uniquement les constructions neuves et n'a pas ou que peu d'impact sur les bâtiments existants. Pour améliorer la situation et rendre les sols plus perméables, deux démarches sont en

¹ Programmes nationaux de recherche (PNR) sur les sols n°22 dans les années 1990 puis le n°68 en 2016

² Sols suisses – État et évolution, OFEV, 2017, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/sol/publications-etudes/publications/sols-suisses.html>

³ Stratégie nationale sur les sols, Conseil fédéral, 8 mai 2020 : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/sol/info-specialistes/mesures-de-protection-des-sols/bodenstrategie-schweiz.html>

⁴ 1) Réduction de la consommation de sol (objectif de zéro consommation nette de sol en Suisse à l'horizon 2050), 2) Prise en considération des fonctions des sols dans l'aménagement du territoire, 3) Protection des sols contre les atteintes persistantes, 4) Restauration des sols dégradés et 5) Sensibilisation à la valeur et à la vulnérabilité du sol.

cours. La première, en concordance avec la Stratégie immobilière, horizon 2030 adoptée par le Conseil d'État en juin 2020, est la modification de la directive du Conseil d'État « Directive pour l'efficacité énergétique et la durabilité des bâtiments » avec l'ajout d'une annexe intitulée « Une végétalisation et une perméabilité des sols pour éliminer les îlots de chaleur et favoriser la biodiversité ». Cela permettra de définir des exigences pour les bâtiments neufs et existants, en fixant un indice de surfaces vertes afin de toujours disposer d'une surface minimale pour l'infiltration des eaux et de réduire d'autant les charges aux eaux claires. La seconde est une révision du standard ECO au 1^{er} janvier 2023 ; la DGIP y sera force de proposition pour que les préoccupations vaudoises soient entendues.

Dans le cadre de la révision de la loi sur l'énergie, des discussions sont en cours pour que le standard ECO soit élargi à l'ensemble du canton. Ainsi, la désimperméabilisation des sols pourrait être améliorée, en allant plus loin que l'incitation ou l'encouragement pour les chantiers communaux et privés.

En dernier lieu, Mme la conseillère d'État fait part de plusieurs initiatives en cours et de la stratégie pour la protection globale des sols que souhaite mettre en place le Conseil d'État. Certaines communes ainsi que l'État de Vaud agissent sur une base volontaire en développant des projets en lien avec l'utilisation et la qualité du sol comme l'indice des surfaces vertes, l'indice de qualité des sols de la Région Morges (IQS) ou les initiatives visant au bouclage des cycles des déchets organiques (compostage et réutilisation des déchets urbains, etc.).

Les prémices de la réflexion souhaitée par le postulat sont incluses dans le Plan climat cantonal, via l'élaboration d'un Plan d'action cantonal pour la protection des sols dont les travaux vont débiter cet automne. Il se concentrera vraisemblablement sur la protection de la qualité des sols à travers leurs multiples fonctions et définira les moyens de mettre en œuvre une politique publique coordonnée et cohérente de la gestion des sols et d'identifier les meilleurs leviers d'action juridiques et techniques. Ce plan d'action doit inclure une part importante de sa réflexion autour de l'imperméabilisation du sol, de ses conséquences et des moyens d'y remédier. Le résultat pourrait, par exemple, définir de nouvelles lignes directrices pour le PDCn afin d'intégrer concrètement les fonctions des sols dans les pesées des intérêts, voire des outils incitatifs pour la désimperméabilisation des sols.

En conclusion, la réflexion demandée par le postulat pourrait être menée en parallèle au Plan d'action cantonal pour la protection des sols prévu dans le Plan climat cantonal. Il n'y a pas de contradiction entre la démarche demandée dans le postulat et celle du Canton.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

À la question de savoir quels pourraient être les outils incitatifs évoqués, Mme la conseillère d'État indique qu'il s'agira de déterminer dans quelle mesure l'État pourra mettre des moyens à la disposition des communes et augmenter la somme de 3 millions prévus dans le premier Plan climat cantonal. La réflexion sera aussi menée dans le cadre de l'élaboration du deuxième Plan climat cantonal. Certes, donner des moyens financiers est important, mais ce qui fait surtout défaut est la base légale. Il faudra peut-être poser des critères de défense des sols et modifier le PDCn. La Confédération le recommande et certains cantons l'ont fait.

Un commissaire relève que dans le cadre du postulat, il serait intéressant de réfléchir également à des incitations à l'aménagement de bassins de rétention chez les privés pour décharger les collecteurs, au vu des problèmes de rétention des eaux par les sols lors de pluies importantes. Conscient de l'insuffisance des mesures A11 et F12 du PDCn, il doute cependant du besoin d'une nouvelle base légale. Selon lui, revenir à des pratiques simples, mais abandonnées tel l'aménagement de parkings pavés et gazonnés pourrait être intéressant. Il précise que son groupe soutiendra les démarches de l'État pour une désimperméabilisation des sols, mais il insiste sur la nécessité de prévoir des règles simples, ainsi que des incitations ☐ non des contraintes.

Mme la conseillère d'État note que l'on veut bel et bien des outils incitatifs pour les communes ; dans le PDCn, contraignant pour les autorités des communes, mais pas pour les privés, on pourra peut-être poser les conditions-cadres traitant la question de l'imperméabilisation des sols.

M. le Directeur de la DIRNA ajoute que le Plan d'action sols ne mettra aucune contrainte supplémentaire sur les constructions ou la gestion des eaux. Il faut un ancrage légal pour connaître et documenter les sols et prendre en compte leurs différentes fonctions dans les démarches de planification. Actuellement, quand les communes ou les différents acteurs mènent des démarches de planification, il n'y a aucun moyen de préserver les surfaces perméables qui permettent l'infiltration des eaux, puisque la seule fonction protégée dans le domaine de l'affectation est celle de production (SDA).

M. le Responsable de la Section construction durable à la DGIP complète que les outils les plus simples pour la désimperméabilisation des sols sont les permis de construire. On pourrait généraliser le standard ECO actuellement pratiqué à l'État en l'appliquant aux communes et aux privés. L'annexe sur les sols à la directive du Conseil d'État pour l'efficacité énergétique et la durabilité des bâtiments fixera des règles permettant d'agir rapidement. L'article 10 de la Loi sur l'énergie, qui instaure l'exemplarité des autorités cantonales et communales, permettrait d'élargir l'application du standard ECO. Si l'on attend la prochaine révision du PDCn, on agira trop tard, alors qu'il y a urgence.

Une commissaire, bien que consciente de la nécessité d'agir, se demande en quoi le postulat ajouterait une pression, puisque de nombreuses démarches sont en cours et en réflexion.

Mme la conseillère d'État estime intéressant et utile pour l'État d'obtenir l'assentiment et le soutien du Grand Conseil, vis-à-vis des partenaires, des communes ou de l'économie auxquels l'État explique ses démarches.

Le postulat donne aussi l'occasion d'expliquer la problématique et de faire connaître les démarches entreprises, note Mme la postulante. Les incitations financières sont des leviers intéressants. L'appui du Grand Conseil peut contribuer à faire avancer les choses.

Une remarque et une suggestion sont faites en fin de séance. Le postulat est centré sur les villes, alors qu'il faudrait mener une réflexion globale. Si le Grand Conseil renvoie le postulat au Conseil d'État, un guide à l'intention des communes devrait être élaboré.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 6 voix et 1 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Bussigny, le 7 septembre 2021.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Claude Glardon*