

**Zeitschrift:** Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 54 (1981)

**Heft:** 5

**Artikel:** Zones agricoles et aménagement du territoire

**Autor:** Ruffy, Victor

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-128348>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 21.12.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Zones agricoles et aménagement du territoire



## **Le rôle de l'agriculture et le principe de la zone agricole**

Comme s'il y avait une fatalité historique, il a fallu que l'on vive en Suisse la disparition de la ruralité pure afin qu'on introduise légalement la zone agricole, c'est-à-dire qu'on admette de réserver exclusivement un espace à l'agriculture. Pourtant, ne manquaient ni les justifications de cette activité première et fondamentale, ni les avertissements, ni même des propositions concrètes. Nous serions même tentés de dire que l'anticipation politique des années 40 en ce domaine figure parmi les plus lucides jamais rencontrées.

Les apports de l'agriculture sont à la fois économiques, sociaux et écologiques. Notre auto-provisionnement doit non seulement nous rendre moins vulnérables vis-à-vis des importations, mais encore, dans le cadre d'une économie élargie, réduire notre prélèvement dans les ressources alimentaires mondiales. On ne peut nier en outre le fait qu'une production indigène de denrées alimentaires sera toujours préférable du point de vue de la fraîcheur des produits. Si 7% seulement de la population active travaille aujourd'hui dans le secteur agricole, le rôle social de ce dernier pèse d'un poids plus que proportionnel, qui dépasse de beaucoup les cercles villageois. La contribution sociale du monde agricole ne se limite pas à sa simple existence et à sa façon particulière de survivre en défiant à la fois les éléments naturels et une évolution de la société qui l'érode de plus en

plus. En maintenant les surfaces cultivables en état de produire, en contribuant à l'entretien et au façonnement des paysages, en offrant du cadre aux espaces de délasserment, l'agriculture fournit des prestations qu'il s'agit d'estimer à leurs justes valeurs et c'est à raison qu'elles ont retenu l'attention des aménagistes. La fonction écologique enfin, qui va en s'affirmant dans tous les domaines, finit de nous convaincre qu'en matière d'espace seule une politique d'affectation consacrant la zone agricole réservée aux agriculteurs peut prétendre supprimer les antagonismes dus aux superpositions, voire aux juxtapositions d'usages inconciliables.

Tiré d'un document publié par le délégué aux possibilités de travail, l'extrait suivant peut se prévaloir d'une officialité incontestable et prouver, s'il était encore nécessaire, l'ancienneté de cette préoccupation:

«Délimitation des terrains exclusivement agricoles et des terrains de constructions non agricoles.

La condition première est l'établissement de plans d'extension pour toutes les communes dont le territoire est susceptible d'être atteint par l'extension d'une région d'habitations ou de servir à la construction d'installations industrielles. Ces plans devraient prévoir l'extension par étape afin de remédier au danger de la construction en ordre dispersé».

*(L'aménagement national et régional en Suisse. 1942. P. 16-17.)*

Par ailleurs, sur le plan législatif, sans aller jusqu'à l'introduction de zones agricoles, la loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale du 12 juin 1951 souligne bien, à l'article 5, l'importance à accorder à l'aire agricole.<sup>1</sup>

L'évolution de l'occupation du territoire ne devait pourtant pas se conformer docilement à ces déclarations d'intention et les tendances dues à l'urbanisation rapide du début du siècle devaient s'accélérer.<sup>2</sup>

R. Häberli a fait l'analyse comparative des surfaces à urbaniser en 1942 et en 1967. Alors qu'en 1942 la surface à urbaniser était de 77 888 ha pour 4 265 703 habitants (1941), cette surface à urbaniser s'élevait à 177 795 ha en 1967 pour une population de 6 269 783 (1970). La superficie à urbaniser par habitant a donc passé de 183 m<sup>2</sup> à 284 m<sup>2</sup>. La diminution totale de terres agricoles se situe entre 90 000 ha et 100 000 ha et donne une diminution annuelle moyenne de 3500 ha.

La répartition de cette diminution n'est pas uniforme sur l'ensemble de la Suisse. Les 80% des terres sacrifiées se trouvent dans les régions de plaine alors que les 20% seulement se situent dans les régions de montagne moins favorables à la production agricole. Les 40% des pertes de terres cultivables se sont faits aux dépens des terres les plus fertiles, situées dans les régions de plaine au-dessous de 500 m d'altitude. Devant tant d'avertissements, un tel

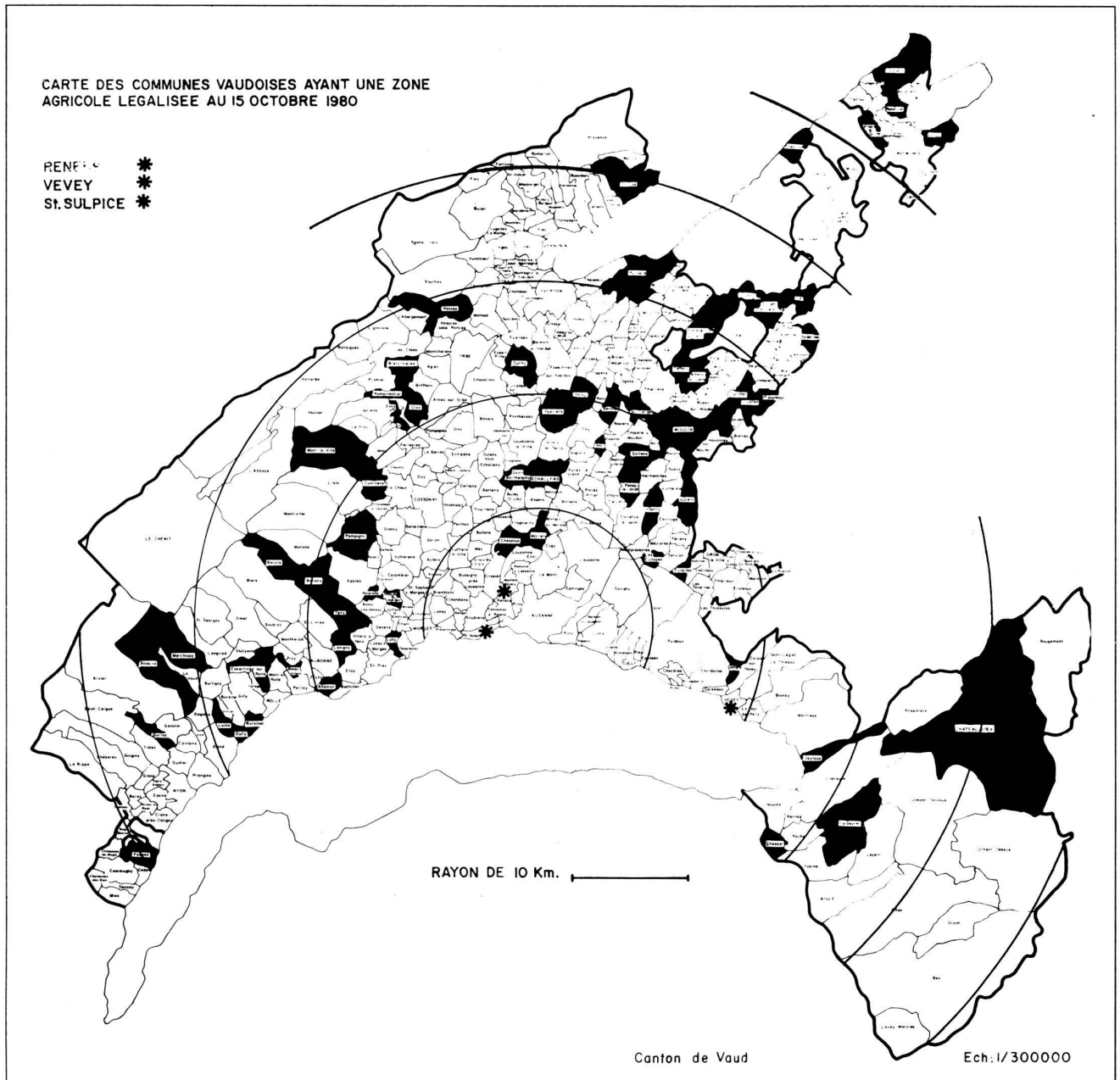
<sup>1</sup>«L'aire agricole de la Suisse doit, dans la mesure du possible, rester affectée à l'agriculture.

» Les cantons décident si, à quelles conditions et sous quelle forme il y aura lieu de compenser une diminution de la surface productive résultant d'un acte d'aliénation, soit en mettant des terres au service de l'agriculture, soit en versant des montants à cet effet ou pour améliorer des terres déjà utilisées pour l'agriculture, ils tiennent compte, le cas échéant, des dispositions sur le plan d'aménagement régional.»

*(L'aménagement national et régional en Suisse. Berne, 1942.)*

<sup>2</sup>«De 1905 à 1929, la superficie des terrains de culture au sens étroit du terme, c'est-à-dire sans compter les pâturages, les prairies à litières et les forêts, a diminué de 50 000 ha en chiffres ronds (superficie du canton d'Obwald : 45 000 ha, soit les 4% environ de la superficie de 1929).»

*(L'aménagement national et régional en Suisse. Berne, 1942.)*



bilan ne peut trouver son explication que dans la crainte de provoquer à travers les zones agricoles des inégalités de traitement entre propriétaires, et celle d'entraîner un déséquilibre entre l'offre et la demande par raréfaction des terrains à bâtir. Ces scrupules ont retardé une politique d'affectation et, par là, condamné, souvent d'une manière irréversible, les meilleurs terroirs agricoles.

### **Les raisons d'un changement dans le sens de leur généralisation**

Comment expliquer dans ces conditions qu'aujourd'hui alors que l'urbanisation s'est pratiquement diffusée dans tout le Moyen-Pays, entraînant avec elle ses modifications en profondeur, la zone agricole devienne pratiquement obligatoire et que la loi fédérale, entrée en vigueur au début de cette année,

contienne un article (l'article 17) consacré expressément aux zones agricoles ? Un premier élément d'explication est la réaction de plus en plus générale devant l'urbanisation désordonnée et parfois, il faut l'avouer, dévastatrice. Les atteintes les plus graves au paysage, fait incontestable, proviennent souvent de la dispersion de l'habitat, associée à l'indifférence des constructeurs pour les sites finalement victimes de leurs œuvres. La peur de voir l'entier de notre espace s'urbaniser sans aucun contrôle a provoqué une prise de conscience et une mobilisation populaire dont l'ampleur devait surprendre non seulement les formations politiques traditionnelles, mais encore les spécialistes en analyse politique. C'est à cette évolution des esprits que l'on doit des centralisations de pouvoirs dans le domaine de l'aménagement du territoire, pour

tant historiquement dévolu au niveau communal, et aussi les raidissements politiques les plus marqués de ces dix dernières années. On ne saurait expliquer autrement l'arrêté fédéral urgent à l'échelle du pays, ni l'adoption du nouvel article de la Constitution vaudoise concernant la protection de Lavaux.

Or, même s'il s'agit d'un aveu d'impuissance de la part des urbanistes, il faut rappeler que les zones agricoles, comme les zones forestières, contribuent à limiter formellement l'urbanisation dans l'espace. Ce qui est valable à l'échelle suisse, l'est à fortiori à l'échelle régionale et plus spécialement à celle des agglomérations urbaines. La ceinture verte qui interrompt la progression en tache d'huile des constructions, liée au mouvement centrifuge des communes-centres, sera créée autour de

nos cinq grandes villes, quatre plutôt, étant donné la législation pionnière de Genève, grâce à la volonté et à la concertation des communes périphériques.

Mais cette évolution se trouve, heureusement selon nous, renforcée par celle des principaux intéressés, et cela constitue la deuxième explication de ce changement. Il s'agit de la détermination de plus en plus affirmée des agriculteurs qui, devant les difficultés de co-exister avec d'autres secteurs d'activités, revendiquent la disposition d'espaces où toute construction autre qu'agricole serait interdite et dans lesquels ils pourraient exercer leur activité en toute liberté. Prêts à abandonner leurs prétentions à une plus-value foncière liée à la perspective de bâtir, ils préconisent la création de zones agricoles dans lesquelles des mesures seraient prises pour ramener à de justes proportions l'endettement hypothécaire.

Enfin, la troisième raison de cette modification des tendances réside dans la détérioration des finances communales; c'est à partir des années 70 que les charges financières liées à l'équipement de très vastes zones difficiles à occuper commencent à entamer les ressources des collectivités locales, qui s'aperçoivent des implications financières de ces zones à bâtir aux surfaces trop généreuses.

#### **Premières constatations tirées de l'expérience vaudoise**

Bien que la loi vaudoise sur la police des constructions et l'aménagement du territoire de 1964 suggérât aux communes de créer des zones agricoles, ces dernières eurent relativement peu de succès. En l'absence d'un système de péréquation, dédommageant les propriétaires placés dans ces zones, les zones sans affectation spéciale eurent la préférence du fait qu'elles maintenaient des possibilités de bâtir. C'est pourquoi le canton de Vaud, à caractère agricole marqué, constitué de 385 communes, ne comptait en 1977, date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, que 44 communes ayant légalisé une zone agricole, soit 11% recouvrant une superficie totale de 7514 ha, soit 7% de la superficie agricole utile. L'application dans le canton de Vaud de l'arrêté fédéral urgent de 1972, conçue de manière extensive, œuvra dans le sens de la généralisation des zones agricoles intervenues en 1976, soit quatre ans plus tard.

Contre-projet à l'initiative Delafontaine, la nouvelle loi introduisait la zone agricole obligatoire pour toutes les communes, sauf trois totalement urbanisées. Accompagnée de la création d'un fonds cantonal d'investissement rural auquel les agriculteurs placés en zone agricole pourraient recourir, elle mettait les communes en demeure de revoir dans un délai de deux ans leur plan d'expansion. Ce délai trop court est maintenant prolongé de deux ans, ce qui porte la date de révision de tous les plans à fin 1981.

#### **Bilan de l'opération au 15 octobre 1980**

A cette date, 68 communes disposaient d'un nouveau plan conforme à la loi et adoptée par le Conseil d'Etat. Globalement, ce chiffre peut paraître faible en regard du nombre des communes (385) et surtout de celui des communes qui disposaient antérieurement déjà d'une zone agricole (44). A la réflexion, cette situation n'est pas aussi surprenante et inquiétante qu'il n'y paraît au premier abord. La procédure, allant de la prise de décision au niveau communal de revoir un plan jusqu'au stade ultime de l'approbation par le Conseil d'Etat, est relativement longue et il est normal que le rythme des révisions ait été lent au début et qu'il aille en s'accéléralant.

Le Service de l'aménagement du territoire sait, pour intervenir en cours de procédure, que le nouveau délai sera pratiquement respecté par toutes les communes et que l'année prochaine la cadence d'approbation sera très soutenue. Mais on remarquera que si le nombre des communes possédant actuellement une zone agricole selon la nouvelle loi diffère peu, les surfaces représentées par ces zones, en revanche, tranchent nettement par leur ampleur sur celles de 1977. De 11 014 ha, on a passé à 13 944 ha (voir tableau 1). Le passage des communes disposant d'une zone agricole au crible de quelques critères, qui nous ont paru par hypothèse significatifs, nous permet de faire les considérations suivantes sur des facteurs favorables à leur légalisation.

Tableau 1  
surfaces agricoles et viticoles légalisées

Districts	1977 (entrée en vigueur de la loi) Nombre de communes ayant 1 ZA <sup>2</sup> ou une ZV	1980 (15 octobre) Surface <sup>1</sup> (ha)	Nombre de communes ayant 1 ZA ou une ZV	Surfaces <sup>1</sup> (ha)			Accroissement des surfaces agricoles légalisées
				ZA	Z int	ZV	
Aigle	4	527	2	1 220	25	35	693
Aubonne	5	1 092	4	1 299	14	89	207
Avenches	1	730	4	1 457	85	243	727
Cossonay	—	—	3	1 096	16	55	1 096
Echallens	4	1 286	7	1 885	106	267	599
Grandson	3	252	1	279	6	31	27
Lausanne	—	—	1	241	63	75	241
Lavaux	7	307	—	—	—	—	307
Morges	3	387	5	1 150	20	150	763
Moudon	3	374	10	2 655	113	331	2 281
Nyon	2	158	3	1 056	16	186	898
Orbe	5	1 499	5	1 112	16	93	387
Oron	1	36	5	1 277	12	90	1 241
Payerne	—	—	7	2 157	90	167	2 157
Pays-d'Enhaut	1	3 500	1	1 600	162	225	2 200
Rolle	2	234	5	1 051	47	110	817
La Vallée	—	—	—	—	—	—	—
Vevey	2	112	2	213	64	57	101
Yverdon	1	520	3	1 100	34	119	590
Total	44	11 014	68	24 958	889	2 323	13 944

<sup>1</sup>Ces surfaces comprennent la zone alpestre de Château-d'Oex et les surfaces de quatre arrêts de classement.

Le total de 11 014 ha se décompose de la manière suivante:  
6 575 ha en zone agricole et 939 ha en zone viticole.  
3 500 ha en zone alpestre et 108 ha en arrêté de classement.

<sup>2</sup>ZA = zone agricole  
ZV = zone de verdure.

15% seulement des communes possédant antérieurement une zone agricole en ont une selon le nouveau régime. L'existence d'une zone agricole sous l'ancien régime ne semble pas avoir joué de rôle déterminant pour provoquer un réexamen et une refonte des plans.

Selon la typologie des communes établie par le Service de l'aménagement du territoire, sur la base de la population active, 50 des communes sur les 68 sont à dominante agricole.

Le potentiel agricole des terres ne semble pas être déterminant dans la situation actuelle.

Enfin, l'examen de la distance séparant les communes à zone agricole de la capitale vaudoise révèle que dans un cercle de 10 kilomètres autour de Lausanne la présence de ces communes est très discrète et qu'au-delà la plus ou moins grande proximité ne semble plus jouer de rôle (voir tableau 2).

#### **Evolution du marché des terres entre 1962 et 1979 dans trois districts agricoles vaudois**

Au stade où en sont les travaux consacrés à l'évolution du marché foncier, il est difficile d'être catégorique et précis sur les effets de la zone agricole en raison de son introduction relativement récente. Partant de l'hypothèse qu'elle écarte de l'espace, qu'elle recouvre, les agents de production autres que les agriculteurs et qu'elle élimine ainsi la concurrence due à l'urbanisation d'une manière générale, elle devrait contribuer lors de transactions à stabiliser les prix

autour de valeurs proches de celles du rendement agricole. Pour cette raison, trois districts spécialement riches en communes ayant des zones agricoles ont été choisis. L'évolution du prix des terres a été mesurée de 1962 à 1979 en regroupant les transactions foncières selon la grandeur des surfaces vendues et le prix. Afin d'éviter le piège tendu par les moyennes, la répartition des transactions est faite selon des catégories de prix exprimées en pour-cent. Les

premières constatations que l'on peut tirer des tableaux 4, 5, 6 et 6 bis sont les suivantes :

### Comparaison du comportement des districts

Bien que ces trois districts soient parents par l'importance de leurs activités agricoles, l'économie foncière s'est comportée différemment pour Echallens que pour Moudon et Avenches. En ce qui concerne les transactions inférieures

à 3,5 fois la valeur de rendement agricole, elles ne constituent dans le district d'Echallens à aucune période plus des 50% du total des transactions de cette catégorie de surface, alors que c'est une fois le cas pour Avenches (1966-1970) et deux fois pour Moudon (1966-1970; 1976-1979).

Cette différence est plus patente encore lorsque l'on analyse les surfaces vendues. Dans cette catégorie de prix, le plus haut pourcentage pour Echallens

Tableau 2

Regroupement des communes ayant une zone agricole en fonction de la distance de Lausanne

			%
jusqu'à			
de 10,1 à 20 km.	2 sur 40 communes		5
de 20,1 à 40 km.	21 sur 120 communes		17,5
de 30,1 à 40 km.	25 sur 115 communes		21,5
de 40,1 à 50 km.	14 sur 77 communes		18,1
de 50,1 km et plus	2 sur 20 communes		
	4 sur 13 communes		18

Tableau 4

Superficie et nombre des transactions foncières supérieures à 5000 m<sup>2</sup> juillet 1962 – fin 1979

#### District d'Avenches

Valeurs par m <sup>2</sup>	Période	Nombre de transactions	%	Surfaces représentées par des transactions	% des trans.
Jusqu'à 3,5 x la valeur de rendement agricole	1962-1965	27	41	627,561	83
	1966-1970	55	71	924,034	75
	1971-1975	27	44	551,817	49
	1976-1979	16	46	207,311	47
Jusqu'à 5 x la valeur de rendement agricole	1962-1965	29	71	646,460	85
	1966-1970	64	82	1043,068	84
	1971-1975	51	84	957,697	85
	1976-1979	32	91	363,449	83
Jusqu'à 10 fr.	1962-1965	38	93	739,111	97
	1966-1970	74	95	1210,928	98
	1971-1975	58	95	1045,734	93
	1976-1979	32	91	418,191	95

Tableau 5

Superficie et nombre des transactions foncières supérieures à 5000 m<sup>2</sup> juillet 1962 – fin 1979

#### District d'Echallens et communes ayant égalisé une zone agricole

Valeurs par m <sup>2</sup>	Période	Nombre de transactions	%	Surfaces représentées par des transactions	% des trans.
Jusqu'à 3,5 x la valeur de rendement agricole	1962-1965 ED <sup>1</sup>	6	7	116,990	8
	Comm. ZA <sup>2</sup>	2	7	35,065	7
	1966-1970 ED	36	38	799,270	35
	Comm. ZA	11	46	181,616	39
	1971-1975 ED	43	44	1137,853	55
	Comm. ZA	6	27	259,159	45
Jusqu'à 5 x la valeur de rendement agricole	1976-1979 ED	27	40	738,508	41
	Comm. ZA	8	31	251,921	35
	1962-1965 ED	11	13	181,930	12
	Comm. ZA	2	7	35,065	7
	1966-1970 ED	51	53	1183,620	52
	Comm. ZA	14	58	317,612	69
Jusqu'à 10 fr.	1971-1975 ED	58	59	1482,878	72
	Comm. ZA	11	50	409,172	71
	1976-1979 ED	52	76	1526,113	85
	Comm. ZA	18	69	650,855	91
	1962-1965 ED	66	78	1314,960	88
	Comm. ZA	8	29	247,216	48
1966-1970 ED	Comm. ZA	82	85	2166,000	96
	Comm. ZA	17	71	385,353	83
	1971-1975 ED	73	74	2068,323	86
	Comm. ZA	14	64	494,016	86
	1976-1979 ED	58	85	1688,837	95
	Comm. ZA	22	85	687,062	96

<sup>1</sup>ED = ensemble du district.

<sup>2</sup>Comm. ZA = communes avec zone agricole.

Tableau 3

valeur de rendement agricole (calculée d'après le montant des fermages autorisés)

#### Région du Gros-de-Vaud

Périodes	3,5×5 valeur de rend.	5× valeur de rend.	10× valeur de rend.
1960-1965	1.10	1.55	3.10
1966-1970	2.00	2.85	5.70
1971-1975	2.95	4.20	8.40
1976-1979	3.55	5.05	10.10

#### Plaine de la Broye

Périodes	2.40	3.20	6.80
1960-1965	2.40	3.20	6.80
1966-1970	2.70	3.85	7.70
1971-1975	2.70	3.85	7.70
1976-1979	3.25	4.60	9.25

se situe à 45% en 1971-1975 alors que pour Avenches il est deux fois largement au-dessus des 50%, 83% (1962-1965) et 75% (1966-1970). Moudon, franchit aussi trois fois la barre des 50% durant les périodes (1966-1970; 1971-1975; 1976-1979).

Cette différence de comportement tend à s'atténuer avec le temps lorsqu'on aborde l'examen de la situation pour la seconde catégorie de transactions inférieures à cinq fois la valeur de rendement. Echallens manifeste toujours un comportement original durant les trois premières périodes où les pourcentages des transactions comme des surfaces qu'elles représentent restent notablement plus bas que dans les deux autres districts. Cependant, on assiste à un rapprochement frappant pour la dernière période (1976-1979). Cette parenté ne fait que se renforcer lorsqu'on aborde la dernière catégorie de prix.

#### Evolution sur les quatre périodes

Il est difficile de repérer une tendance générale dans les transactions de la première catégorie de prix. Il en va en revanche différemment de la deuxième et de la troisième. La tendance à la baisse des prix pour les grandes surfaces est spectaculaire dans le district d'Echallens et visible également dans le district de Moudon. On constatera qu'en dépit du fait que le plafond de 10 fr. ne représente pas aujourd'hui la même valeur qu'il y a dix-sept ans, on assiste dans le temps à une progression importante de la part des transactions se situant en deçà de ce prix.

L'examen comparatif des transactions faites dans les cinq communes dispo-

sant de zones agricoles introduites durant la dernière période révèle une situation légèrement défavorable par rapport aux districts dans la première catégorie de prix. C'est moins le cas pour les transactions se situant au-dessous de cinq fois la valeur de rendement ou de 10 fr. Toutefois, ce qu'il faut signaler, c'est que la comparaison faite pour ces deux catégories de prix révèle une situation défavorable pour les communes vis-à-vis du district durant la première période (alors qu'elles n'avaient pas de zones agricoles) et que ce rapport s'est inversé en leur faveur durant la dernière période date de l'introduction des zones agricoles.

#### **Effet des zones agricoles sur le prix du terrain à bâtir**

Il nous restait à comparer le prix moyen du mètre carré pour les transactions de 1000 à 2000 m<sup>2</sup>, surface généralement requise pour la construction d'une villa, dans les cinq communes ayant une zone agricole avec ce même prix pour l'ensemble du district (voir tableau 6 bis) pour examiner si la création de zones agricoles en raréfiant l'offre de terrain à bâtir provoquait une hausse notable du prix. La comparaison du tableau 6 bis démontre d'une manière inattendue le contraire.

#### **Les conséquences probables sur le placement des capitaux**

Il appartient au représentant du secteur bancaire de dire quels sont les changements qui peuvent intervenir dans la pratique des placements dans l'immobilier lorsque l'on réduit pareillement le champ des possibilités. Il n'est pas douteux que le partage beaucoup plus précis entre zones agricoles a forcé à repenser leur répartition dans l'espace. On peut imaginer que le passage de la plupart des zones sans affection spéciale en zone agricole a mis à nu quelques opérations condamnables sur le plan de l'aménagement du territoire et financièrement malheureuses. Toutefois, et en dépit de la notoriété de certains cas, ces derniers sont relativement peu nombreux en raison de la prédilection de ces placements pour les bâtiments.

De plus, il convient d'ajouter que si l'espace à disposition du capital attiré par le foncier s'est rétréci, celui qui lui reste est mieux défini quant aux possibilités offertes et sa délimitation. Si les espoirs de pouvoir profiter des plus-values dans la zone agricole se sont évanouis, dans les autres zones, en revanche, par la suppression du flou qui les entourait, par la concentration des possibilités de bâtir dans un secteur précis, les perspectives de voir les placements être payants à moyen, voire à court terme, se sont précisées. Doit-on se sentir coupable vis-à-vis des agriculteurs d'avoir réduit leurs possibilités d'emprunt ?

Nous pensons que l'endettement agricole est à son comble et qu'au niveau où il se trouve, il ne contribue pas à maintenir une population agricole forte.

**Tableau 6**  
Superficie et nombre des transactions foncières supérieures à 5000 m<sup>2</sup>  
juillet 1962 – fin 1979

#### **District de Moudon**

Valeurs par m <sup>2</sup>	Période	Nombre de transactions	%	Surfaces représentées par des transactions	% des trans.
Jusqu'à 3,5 x la valeur de rendement agricole	1962-1965	22	42	397,771	40
	1966-1970	57	61	1477,326	73
	1971-1975	25	49	583,616	58
	1976-1979	23	62	825,057	66
Jusqu'à 5 x la valeur de rendement agricole	1962-1965	30	58	594,073	60
	1966-1970	62	66	1583,782	78
	1971-1975	30	59	733,263	73
	1976-1979	32	86	1166,221	94
Jusqu'à 10 fr.	1962-1965	43	83	919,412	92
	1966-1970	83	88	1934,462	95
	1971-1975	39	76	807,885	80
	1976-1979	36	97	1234,863	99

**Tableau 6 bis**  
Prix au m<sup>2</sup> des transactions de 1000 à 2000 m<sup>2</sup>

Périodes	District d'Echallens	Communes ayant une zone agricole. Echallens, Bercher, Morrens, Vuarrens, Saint-Barthélemy
	Fr.	Fr.
1962-1965	13,90	14,70
1966-1970	22,—	19,10
1971-1975	31,70	30,80
1976-1980	47,50	43,50

En conclusion, on peut dire qu'après ce premier examen, la légalisation des zones agricoles apparaît à plusieurs égards très positive pour l'économie foncière.

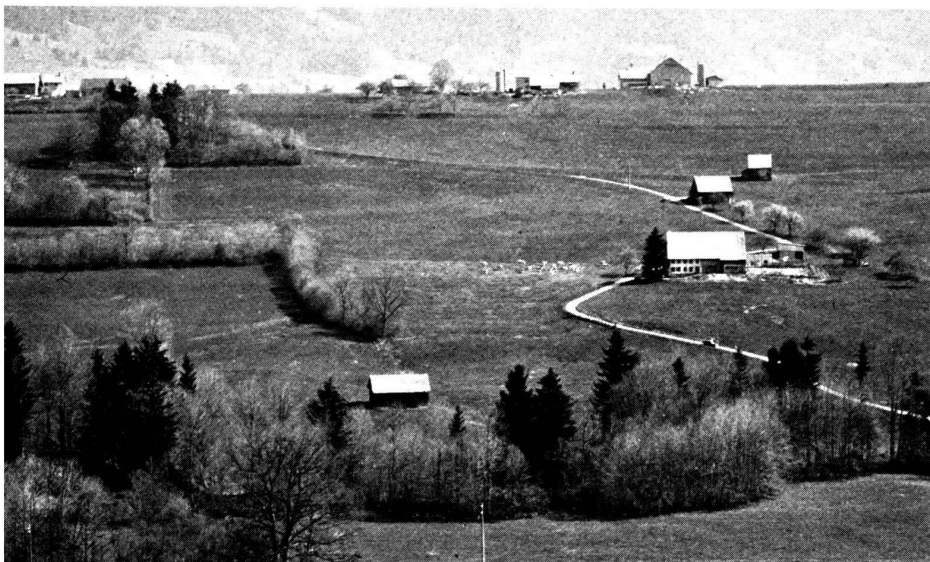
Les emprunts qui ont entraîné un suréquipement, une consommation d'engrais souvent excessive ont aussi fait que la part du revenu affectée au service de la dette sans contrepartie réelle entame constamment celle qui devrait constituer le salaire du paysan. En tendant à ramener l'endettement hypothécaire à un montant qui soit celui de la valeur agricole des terres, nous avons l'impression de servir plutôt que de desservir la cause des paysans.

#### **Contribution à la cohérence des politiques sectorielles en matière agricole**

Les pratiques liées à l'application de la législation agricole n'ont pas toujours été dans le sens du maintien de l'aire agricole nationale. En les dénonçant, les aménagistes ne cherchent pas à jouer les justiciers, mais bien à éliminer des contradictions, préjudiciables au crédit des autorités, et à profiter des effets cumulatifs de politiques sectorielles coordonnées.

On compte un certain nombre de cas en Suisse où les remaniements parcellaires, prolongés par des travaux d'amélioration foncières, subventionnés par la Confédération dans le cadre de la législation agricole, ont été conçus et entrepris dans l'intention d'équiper une zone en vue d'un lotissement. Dans ces conditions, l'urbanisation promise grâce à une assistance technique et à une mise de fonds de la Confédération relève du paradoxal. La récupération par la Confédération de son avance lors de la suppression des mentions «améliorations foncières» ne suffit pas à légitimer

cette pratique que nous qualifierons d'absurde; tout au plus permet-elle d'éviter de crier au scandale. Le seul fait qu'une loi puisse aboutir à des résultats en totale contradiction avec ses objectifs doit nous amener à son réexamen. Il y aurait toutefois, en l'occurrence, une opération simple qui pourrait consister à surbordonner à une législation préalable en zone agricole les territoires destinés à être améliorés. On aurait ainsi une consolidation rêvée des travaux qui conférerait au projet une authenticité incontestable et conforme aux préoccupations de la loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale. Dans un autre domaine, la soustraction de parcelles, voire de territoires, au droit foncier rural est un acte dont on a souvent sous-estimé la portée et notamment en matière d'aménagement du territoire. Première phase de la désintégration de l'exploitation agricole, la soustraction constitue une atteinte au plan social puisque les «proches» ne pourront plus revendiquer des droits comme celui de la préemption à une valeur de «reprise»; atteinte aussi à l'équilibre économique, puisque désormais les emprunts hypothécaires ne sont plus rivaux à la valeur de rendement agricole, atteinte enfin au plan territorial, puisque l'objet de la soustraction échappant désormais au contrôle sur le morcellement ne sera plus considéré psychologiquement comme partie intégrante du terroir agricole et puisque son propriétaire cherchera à la première occasion à la faire inclure dans la zone à bâtir lors de l'établissement ou de la révision du plan de zones.



Conscient de la nécessité d'une étroite correspondance entre la politique d'aménagement du territoire et l'application de la législation foncière rurale, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a décidé, après examen de la pratique instaurée empiriquement, de redéfinir cette dernière dans le sens d'une plus grande rigueur. L'inventaire des territoires soustraits à la législation foncière devait en effet révéler qu'au fil des ans, environ 800 ha avaient été soustraits sans être inclus par ailleurs dans une zone à bâtir. C'est enfin de subordonner désormais toutes soustractions au contenu du plan des zones que le Conseil d'Etat vaudois précisait à l'article premier de son règlement du 16 juin 1978:

«les terrains englobés dans une zone de construction en vertu d'un plan d'extension ou d'un plan de quartier, conformément à la loi du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire et à ses dispositions de la législation foncière rurale.

Toute suppression ou modification d'un plan d'extension ou de quartier entraîne d'office un ajustement correspondant des terrains soustraits.»

Les domaines où une plus grande coordination devrait être assurée sont certainement encore nombreux, nous n'en ajouterons qu'un, concernant plus spécialement le secteur de la viticulture. On pourrait en effet imaginer, voire souhaiter, dans la mesure où une politique de soutien est apportée aux cultures viticoles cadastrées, qu'il y ait concordance entre cadastre viticole et zone viticole légalisée. Or, la confrontation entre ces deux catégories d'espace faite en 1973 révélait que seul un district, celui de Lavaux, possédait plus de la moitié de ses surfaces cadastrées viticoles en zone viticole légalisée, à savoir 54%, alors qu'Aigle n'en possédait que 36%, Aubonne 42%, Rolle 34%, Vevey 44% et que Morges et Nyon n'avaient aucune zone viticole légalisée (voir tableau 7).

Ces quelques exemples prouvent que la zone agricole et la zone viticole, au-delà de leur rôle intrinsèque positif, peuvent amener plus de clarté dans la pratique administrative et permettre de concentrer toutes les mesures destinées à soutenir l'agriculture sur des espaces qui lui sont voués par une génération au moins.

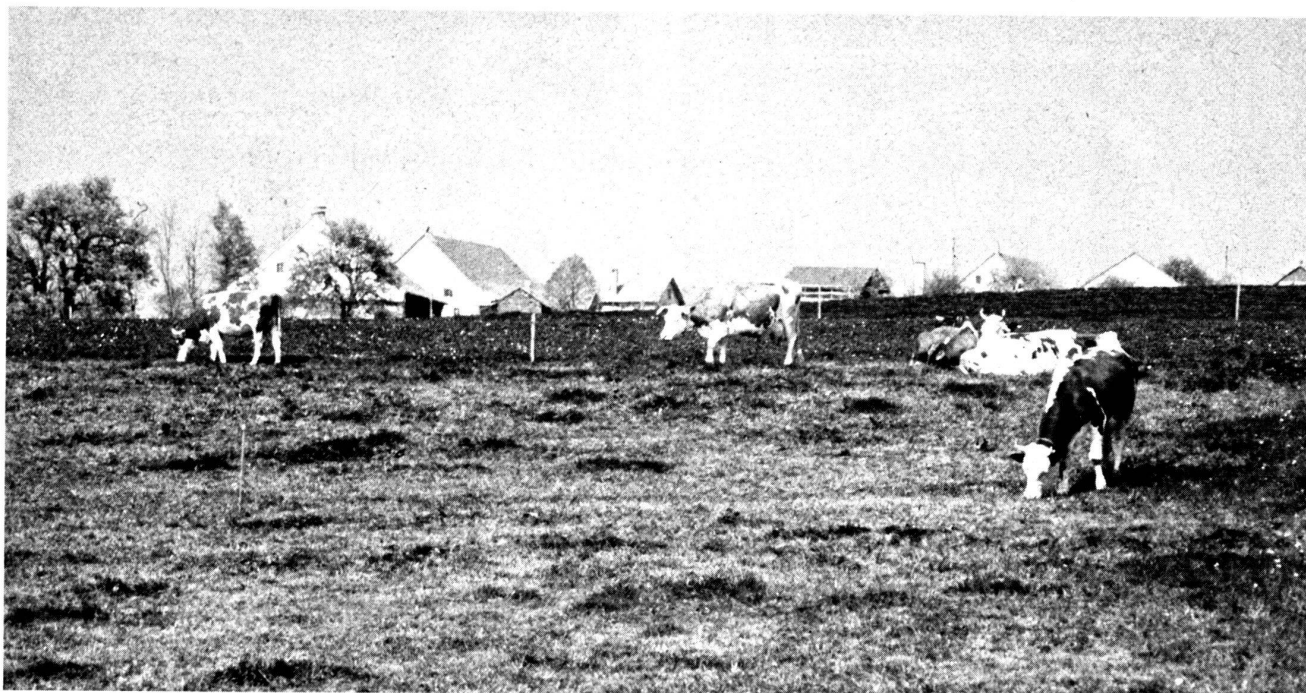
### **Réflexions sur l'avenir des zones agricoles**

En guise de conclusions, il faut s'interroger sur le sens de cette modification profonde et ses chances de résister au temps, puisqu'elle va maintenant se généraliser dans l'ensemble du pays. N'est-ce qu'une passade de technocrate dont on se dépêchera de balayer les effets dans vingt-cinq ans?

Nous réfuterons tout d'abord catégoriquement le reproche qui nous a souvent été fait de créer des réserves d'Indiens à travers les zones agricoles. Ces dernières doivent avant tout permettre de garantir le maintien d'un territoire pouvant être mis en valeur sans entra-

Tableau 7

Districts	Surfaces cadastrées viticoles	Surface des zones viticoles légalisées au 29.5.1973	%
Aigle	480,31	173,79	36
Aubonne	249,74	105,48	42
Lavaux	560,88	305,39	54
Morges	489.—	—	—
Nyon	302,20	—	—
Rolle	647,94	219,76	34
Vevey	266.—	116,64	44



**Tableau 8**  
Différents tableaux  
Nombre d'agriculteurs ayant recouru au  
Fonds d'Investissement Rural

Année	Nombre de cas	Montant total en fr.
1977	10	450.000.—
1978	69	3300.000.—
1979	65	3.250.000.—

Année	Nombre de prêts pour achat de terrain
1977	8 représentant pour
1978	28 les 2 années 130 ha
1979	12

ves par les agriculteurs. Mais en plus, nous restons persuadés que la réflexion globale que cette démarche entraîne au niveau communal amène aussi à dire sous quelles conditions un développement s'avère possible et contribue ainsi à l'aménagement de possibilités d'accueil pour une nouvelle population, même dans de petites collectivités rurales. Dans cette optique, la zone agricole obligatoire après avoir été ressentie comme une mesure de contrainte imposée de l'extérieur devient une mesure de contrôle des habitants sur l'extérieur. Cette fonction de la zone agricole, établie pour et par les agriculteurs décidés à le rester, ne fera que prendre de l'importance au fur et à mesure que le reflux des agglomérations gagnera les communes rurales de la périphérie qui

doivent se préparer à endiguer ce mouvement.

Sur le fond on ne peut s'empêcher d'établir un parallèle entre la politique des zones agricoles et celle de l'aire forestière nationale. Les contraintes de l'économie alimentaire et énergétique mondiale, le maintien de notre biosphère évoquées précédemment ne peuvent que venir amplifier régulièrement le rôle des terres agricoles. Nous pensons donc que la législation des zones agricoles va dans le sens d'une histoire qui n'est pas appelée à être courte, à condition bien sûr que l'espèce humaine ou plutôt que la société des hommes (nous préférons humaniser que naturaliser) ne décide pas d'abrégier subitement la sienne.

Victor Ruffy