

Zeitschrift: Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura
Herausgeber: Association pour la défense des intérêts du Jura
Band: 45 (1974)
Heft: 12

Artikel: Aspects économiques de l'aménagement du territoire en zone rurale
Autor: Vallat, Jean
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-824761>

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: 02.02.2025

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

Aspects économiques de l'aménagement du territoire en zone rurale

Exposé présenté par M. Prof. Jean VALLAT

Quelles sont les relations entre les mesures d'aménagement du territoire et la marche de l'exploitation agricole ; situer le problème dans son cadre général par quelques constatations, tel est le propos de ce jour.

Plus personne ne demande à être convaincu de la nécessité d'aménager le territoire. On désire un peu d'ordre, moins de gaspillage, on désire rationaliser l'infrastructure pour en diminuer le coût, autant au niveau des investissements qu'au niveau des charges annuelles. Tout le monde est d'accord pour sauvegarder le paysage, pour créer des zones de détente, même pour sauvegarder les meilleures terres agricoles. Dans les milieux agricoles, on est aussi

tous d'accord pour aménager les terres agricoles en elles-mêmes, c'est-à-dire pour en favoriser la disposition, les dévestitures, pour que l'exploitation du sol se fasse de plus en plus rationnellement. On est même d'accord pour admettre qu'une mesure d'amélioration foncière ne se conçoit plus sans la lier à une mesure d'aménagement du territoire.

Sur les principes, tout le monde se rejoint, même en ce qui concerne la spéculation, pour la condamner, même sévèrement. Mais lorsque l'individu se sent touché dans ses intérêts propres, les grands principes ne sont plus valables.

Le rôle de l'aménagement du territoire en zone rurale

L'aménagement du territoire va beaucoup plus loin que la simple délimitation de zones. C'est plus qu'un problème de géométrie ou d'urbanisme. L'aménagement du territoire bouleverse les situations économiques ; il peut faire, ou défaire des fortunes. Dans les milieux agricoles, on a un peu peur de l'aménagement du territoire, parce que tout le monde voudrait être du bon côté et gagner quelque chose. La notion de zone agricole est tout à fait logique et paraît comme telle à toute prsonne qui pense aménager le territoire. Mais les zones agricoles ne se créent pas en pratique. La loi vaudoise sur l'aménagement du territoire de 1964 prévoit la création de zones agricoles, mais à ma connaissance, il n'y a que quatre communes sur 380 qui en ont délimité.

Au point de vue aménagement du territoire, on fait des plans d'extension, des

zones protégées, des zones d'habitation, avec différents degrés de densité, différents règlements. Mais la zone agricole proprement dite, on n'ose pas la délimiter. Tout ce qui n'est pas compris dans un périmètre d'aménagement devient tout simplement sans affectation spéciale. C'est une sorte de zone d'attente, où les terres agricoles sont considérées comme des réserves de terres à bâtir. Je veux bien que la loi prévoit que l'on ne peut pas construire n'importe comment sur n'importe quelle surface dans la zone sans affectation spéciale. On a voulu limiter la construction en zone agricole en obligeant celui qui veut bâtir à acquérir une surface minimale de 4500 mètres carrés. On ne reconnaît cependant pas encore aux zones agricoles une vocation propre, mais une vocation passagère, devant aboutir, dans l'esprit des gens, à devenir tôt ou tard une terre à bâtir.

Et seules les terres à vocation agricole vont devenir des terrains à bâtir, parce que la zone agricole se trouve dans la

zone habitable, et que les terres forestières sont déjà protégées et sont intouchables.

Conflits entre terres agricoles et besoins à bâtir

Si la population croît, si l'activité économique se développe, il faut bien mettre les maisons, les usines, les autoroutes quelque part. Mais ce que nous devrions pouvoir régler, ce sont les effets du changement de vocation.

Actuellement, ce changement a des effets secondaires sur le plan économique. On sait en effet qu'une terre agricole vaut en soi très peu de choses, quelques dizaines de centimes par mètre carré. Une terre à bâtir vaut facilement 50, 100 ou 1000 fois plus. Un simple changement d'affectation fait donc gagner à son propriétaire des fortunes. J'ai déjà entendu dire que les paysans sont des millionnaires en puissance. On est même tenté aujourd'hui de lier les bénéfices que font les paysans en vendant les terres avec le revenu agricole, en comptant le bénéfice de la vente des terres dans le revenu annuel. On voit tout le danger d'une telle affirmation et l'incapacité des agriculteurs à réfuter ces arguments, si l'on ne prend pas des mesures d'aménagement du territoire et si, dans le cadre de ces mesures, on ne

crée pas de véritables zones agricoles. L'agriculture souffre d'une situation ambiguë. On ne sait jamais très bien si l'on a à faire à des terres agricoles ou à des terres à bâtir, du moins en puissance. Si l'on exploite, on voudrait être possesseur de terres agricoles à une valeur basse. Un jeune agriculteur est plus sensible aux arguments de la valeur de rendement lorsqu'il va reprendre l'exploitation. Au contraire, un agriculteur âgé, ayant la vie derrière lui, sera peut-être content de vendre un petit bout de terrain pour rembourser une dette ou pour s'offrir quelques aises. Presque toutes les terres agricoles en Suisse sont des terres à bâtir potentielles. Les paysans espèrent toujours qu'une fois ils pourront vendre un terrain à bon prix, d'où leur réticence à toute mesure restreignant la liberté de propriété. Nous touchons là au cœur du problème. Il n'est pas certain que l'on tranquillise les paysans en leur disant que la propriété foncière est garantie par la Constitution fédérale.

Nécessité des zones agricoles

Le paysan tient donc à pouvoir disposer librement de sa terre. Ils sont, en majorité, il ne faut pas se le cacher, opposés à la création de zones agricoles. J'aimerais tout de même essayer de plaider la cause des zones agricoles, même si au premier abord, c'est une cause qui peut paraître désespérée.

Les paysans ne peuvent plus acheter de terres agricoles, aujourd'hui, avec les moyens que leur procure l'exploitation du sol. Même en zone agricole, c'est-à-dire en zone agricole non cadastrée, même dans une région où les perspectives de vente pour bâtir sont quasiment nulles pour les vingt ou trente années à

venir, et il en existe encore en Suisse, et bien même pour ces zones là, les prix des terrains sont faussés par les effets indirects du prix des terres à bâtir. Un agriculteur qui a son exploitation dans les abords immédiats d'un grand centre urbain peut vendre sa terre à un prix élevé et payer des terres agricoles à des prix qui valent dix ou vingt fois la valeur de rendement de ce sol. Et par ce fait, ils déséquilibrent totalement les relations économiques, en provoquant soit la hausse de terres par des achats ou des ventes de parcelles isolées pour arrondir les domaines voisins, soit par des hausses de fermage (le contrôle de

ceux-ci ne s'exerçant que sur des domaines entiers), les locations de parcelles atteignant souvent des prix exorbitants. A Spreitenbach, onze agriculteurs sont partis et ont acheté des terrains dans les cantons d'Argovie, de Thurgovie et de Bâle-Campagne. La moyenne des prix d'achat de ces domaines agricoles, d'une superficie moyenne de 20 ha. est de 2,2 millions de francs, soit plus de 10 francs le mètre carré, dans des régions agricoles. Et pourtant,

Définition de la valeur de rendement

On perd la notion de la valeur agricole du sol, et le fait de la perdre va nous conduire à des difficultés lors des successions. On n'arrive plus à faire comprendre aux cohéritiers que la terre agricole ne vaut pas plus que ce qu'elle peut rendre (et cela malgré que l'on cherche à faire appliquer la clause de la valeur de rendement). Pour reprendre le domaine, on va donc s'endetter au-delà de ce que l'on peut supporter. Cette façon de procéder, avec la pratique du crédit non remboursable, sont parmi les causes les plus importantes de l'endettement agricole, endettement qui, à mon avis, dépasse la valeur de rendement du sol.

Au sens actuel et juridique du terme, la valeur de rendement est la valeur calculée sur la base du règlement officiel d'estimation des valeurs des domaines. Cette valeur de rendement est à mon avis en dessus de la valeur réelle de rendement du sol.

Les valeurs de rendement se calculent sur la base des résultats comptables remontant à vingt années en arrière. Or, les constructions agricoles sont pour la plupart encore vieilles et leur amortissement est souvent faible. En faisant le calcul du rendement brut, et que l'on soustrait les frais d'exploitation (sauf les intérêts), on obtient le rendement net, c'est-à-dire la rente des capitaux investis. Pour calculer cette rente, il faut tenir compte d'un travail normalement rému-

ces agriculteurs ne sont pas heureux, parce qu'ils sont jalouxés, ils sont considérés comme des gens qui ont désorganisé la marche normale des affaires, et dans le fond, personne n'y trouve son compte.

Il ne faut pas croire que l'on n'a pas besoin de créer des zones agricoles là où, à vues humaines, on ne construira jamais. Il faut au contraire arriver à les protéger tout entier.

néré et d'amortissements. Si ceux-ci concernent un équipement agricole vieilli, surtout au point de vue bâtiments, ils sont petits, ce qui fait que la rente est d'autant plus grande.

Si l'on pense à l'avenir, ce qui est précisément le cas lors de l'utilisation de la valeur de rendement pour des successions, la question posée est de savoir combien on peut payer un outil de travail en fonction du rendement qu'il va fournir. Si les amortissements, à l'avenir, vont augmenter avec les coûts d'investissement, le rendement net en sera automatiquement diminué. Cette rente capitalisée à 4 %, on obtient la valeur de rendement de l'ensemble de l'actif. Si on enlève la valeur de l'inventaire fermier, des bâtiments, des améliorations foncières, il nous reste la valeur de rendement du sol. Aujourd'hui, le taux d'intérêts a tendance à augmenter. S'il augmente aux environs de 5 %, on va multiplier par vingt au lieu de vingt-cinq pour avoir la somme capitalisée. Donc, tout nous montre que la valeur de rendement du sol baisse, et surtout, si l'on tient compte des besoins actuels de l'agriculture en investissements nouveaux pour refaire des bâtiments, les aménager pour qu'ils puissent se fondre dans la chaîne de mécanisation, on est obligé d'admettre que la valeur de rendement du sol tend vers zéro.

Si la valeur de rendement baisse, et que l'on arrive à créer de vraies zones agri-

coles qui doivent durer au moins cinquante ans, pour qu'on ne soit pas toujours tentés d'espérer vendre pour bâtir, forcément que l'agriculteur sera bien obligé, un jour, d'admettre la valeur véritable du sol. Mais si on obtient la création de zones agricoles, la terre ne valant plus grand chose (de 10 à 50 ct. le mètre carré), admettant en outre que les bâtiments devraient en grande partie être amortis, la dette hypothécaire dépasse largement ces valeurs de sol. Si effectivement on arrivait à créer des zones agricoles, la garantie hypothécaire n'existerait plus. Cela peut paraître absolument impossible et incroyable, mais c'est mathématique. Cette situation est gênante, et les banques ne seront certainement plus d'accord ; elles ne pourront plus faire de cadeaux, ni spéculer à cinquante ans. Cela implique qu'une mise en zone agricole nécessite

La péréquation financière

Cette péréquation financière a un caractère particulier. Elle n'existe nulle part dans nos lois, car en général, l'indemnisation intervient entre une valeur vénale et une valeur que prend l'objet considéré. Il serait néanmoins temps que l'agriculture renonce à une indemnisation à la valeur vénale, parce que cette valeur n'est jamais applicable sur l'ensemble d'un territoire à un même moment. On ne peut pas connaître la valeur vénale de l'ensemble du territoire suisse, car cette valeur est celle du moment de la vente, et cette vente ne peut pas intervenir simultanément partout. L'indemnisation est donc basée sur un chiffre d'acquisition des domaines agricoles. Ce que l'agriculture demande, c'est la possibilité de rétablir la valeur de rendement du sol qui est, comme nous l'avons vu plus haut, très basse. Un moyen pour atteindre cet objectif consiste à soustraire les terres agricoles à la spéculation, par la mise en zone agricole inconstructible durant une durée minimale de cinquante ans. On cherchera donc à éviter des chan-

une péréquation financière. Il faut donc trouver le moyen de payer aux paysans la différence entre la valeur de rendement et la valeur d'acquisition des biens-fonds agricoles (valeur moyenne que l'on peut estimer à 1 fr. 20 le mètre carré, comprenant bâtiments et terres). En admettant que les bâtiments soient amortis et que l'on en néglige leur valeur, la valeur de rendement va tendre vers 30 ct. le mètre carré, d'où une différence de 90 ct. par mètre carré, différence à rétrocéder aux paysans pour être en mesure de ramener la valeur des terres à leur valeur de rendement effective. Cela n'est donc pas un cadeau, mais c'est donner la possibilité matérielle, économique et financière de ramener la valeur de la terre que l'on a payée 1 fr. 20 le mètre carré à sa valeur de rendement effective.

gements d'affection du sol, afin de supprimer tout espoir de gain sur une vente à caractère spéculatif.

Le choix pour les agriculteurs est le suivant : ou bien être agriculteur et considérer les terres comme un outil de travail, et ne leur donner que leur valeur agricole, ou bien être vendeur de terres et en tirer le maximum en changeant son affectation. Mais l'agriculteur ne peut pas jouer sur les deux tableaux en même temps : vouloir pendant un certain temps bénéficier d'une protection parce qu'il y trouve intérêt et, lorsque la situation lui paraîtra opportune, garder son entière liberté de disposer de cette propriété.

Lorsque l'ont dit que la propriété est garantie, cette garantie peut être très forte, mais la portée de la propriété doit se limiter à l'usage agricole du sol, et non plus à d'autres usages. C'est cela qui provoque la méfiance dans les milieux agricoles.

Actuellement, le principe étant entré dans les mœurs, la forêt est utilisée comme forêt, et plus personne n'a l'idée

d'acheter le mètre carré forestier à dix ou vingt francs. Pour les terres agricoles, ce sera la même chose. La terre sera exploitée, l'agriculteur sera propriétaire d'un droit d'usage et aura, en contrepartie, le devoir d'utiliser ses terres au nom de toute la collectivité. C'est ajouter à la notion de propriété illimitée et indéfinie la notion du bien commun. La liberté de la propriété n'est concevable que dans le cadre d'une responsabilité vis-à-vis de l'ensemble des gens. Cette vérité est élémentaire. Ce que l'on entend aujourd'hui par garantie de la propriété est un abus de liberté. Nos ressources diminuent, notre planète est limitée, nos terres agricoles ne sont pas sans limites, on doit donc raisonner tout différemment. L'économie de croissance part du sous-entendu que ces ressources sont illimitées.

Mais comment déterminer des zones agricoles pour cinquante ans, alors que l'on ne connaît pas les besoins correspondant en terrains à bâtir ?

Initiative Delafontaine

On ne peut pas mettre simultanément tout le monde en zone agricole, et si on demande une péréquation financière à raison de 90 ct. par mètre carré sur un million d'hectares, cela fait 9 milliards de francs.

M. Delafontaine, animé par un esprit libéral, n'a pas voulu forcer l'intervention de l'Etat, ni la décision des agriculteurs. C'est pourquoi il a prévu une insertion volontaire dans la zone agricole. Cela entraîne donc que, moyennant une inscription au Registre foncier, il renonce pour une période de cinquante ans à utiliser ses terres autrement que pour l'agriculture, et à ne bâtir que ce qui est nécessaire pour l'exploitation agricole et le logement des exploitants. En fonction de cet engagement, la péréquation sera alors rétrocédée, c'est-à-dire qu'une somme d'argent permettant de rembourser l'endettement sera versée, jusqu'à concurrence de la valeur de rendement du sol.

Reste alors le problème de la *répartition spatiale* des zones agricoles. C'est là qu'il faut introduire une notion pas très populaire : le droit de préemption. Pour éviter l'arbitrage étatique, l'idée d'une fondation d'aménagement rural a été avancée. Cette fondation recevrait le mandat de l'Etat d'aménager toute la zone rurale. Elle pourrait exercer son droit de préemption en ce sens que, si des terres agricoles sont à vendre, elle a le droit de préemption à la valeur agricole de ces terres. Le droit de préemption ne s'exercerait plus comme aujourd'hui à la valeur vénale, mais à la valeur de rendement. Par ce moyen, la fondation, au gré des abandons des domaines et des ventes de parcelles, pourrait constituer des réserves de terrain, comme cela a été fait pour les autoroutes.

Effet du droit de préemption sur le prix des terres

La fondation pourrait aussi acheter, équiper et revendre les terrains comme terrains à bâtir, au prix de revient. La terre, si elle devient un terrain à bâtir, sera de 30 ct. ou de 50 ct. le mètre carré et, à longue échéance, cette mesure aura aussi une influence sur les prix dans les zones à bâtir.

Chiffre de la péréquation

On a vu plus haut qu'il restait 90 ct. par mètre carré de péréquation. Le taux de péréquation équivaut donc à trois fois la valeur de rendement du sol.

En pratique, sur la base de la carte des vocations agricoles du sol, on va faire des classes de sol, estimées de 10 ct. à 50 ct. le mètre carré. La péréquation serait donc le triple de la valeur agricole des terrains. La somme de péréquation, répartie sur cinquante ans, représenterait pour le canton de Vaud environ la somme de 16 millions par an.

Où trouver l'argent de la péréquation ?

L'initiative propose de le trouver sur les terres à bâtir.

On répartit sur tous les agriculteurs également les effets de la spéculation. On en prend ce qu'il faut pour payer la péréquation sur le principe de la solidarité. On estime que pour une période de cinquante ans, dans le canton de Vaud, on aura besoin des 7 % de la surface agricole utile (SAU) pour subvenir aux besoins de l'expansion de la population et de la vie économique, soit un quatorzième de la surface agricole. Pour construire un mètre carré, il faudra donc payer la péréquation pour quatorze mètres carrés. Le taux de péréquation étant de trois, en chiffres ronds, le taux de prélèvement sur les terrains à bâtir est d'environ quarante. Une terre agricole étant estimée à 30 ct. le mètre carré, il faudra payer 12 francs le mètre carré pour rembourser la péréquation. La grande valeur du taux de prélèvement devra donc, à long terme, décourager les constructeurs à convoiter les bonnes terres agricoles dont la valeur de rendement est élevée. Ainsi, un terrain dont la valeur de rendement est de 10 ct. ne devra être payée que 4 francs, tandis qu'une parcelle de bonne terre estimée à un franc le mètre carré de valeur de rendement sera payée 40 francs le mètre carré.

Ces valeurs vont-elles renchérir le prix des terrains à bâtir ? A long terme, ces

Conclusion

Ce système est à ma connaissance le seul apte à garantir le but que l'on voudrait poursuivre, c'est-à-dire de préserver la zone agricole et de rendre les conditions d'exploitation tout à fait possibles. C'est une réforme fondamentale, c'est presque une réforme agraire, et pour y arriver, il faut une réforme des mentalités.

L'initiative Delafontaine a été lancée au mois de février 1972, la récolte des signatures a été difficile et lente, les articles opposés avaient déjà été préparés avant le lancement de l'initiative, et finalement, un peu plus de 20 000 signatures ont été recueillies, alors que

12 francs seront relativement négligeables par rapport à tous les autres frais du terrain, de l'équipement et de la construction.

Droit de bâtir

A l'origine, M. Delafontaine avait imaginé un système où la péréquation ne se ferait pas sur la terre elle-même, mais sur un droit de bâtir. Cela peut aider à mieux comprendre l'idée qui est à la base de cette initiative. Il était prévu d'attribuer à chaque agriculteur un droit de bâtir sur les 10 % de sa surface. Etant donné qu'il est inconcevable que chaque agriculteur construise sur le dixième de sa surface, et que ce taux, trop élevé pour certains, serait manifestement trop faible pour d'autres, un système d'achat et de vente de droits de bâtir serait élaboré et une fondation aurait le monopole du commerce de ces droits, afin d'éviter toute spéculation.

Le système revient exactement au même, dans le sens que l'agriculteur qui n'a pas de chances de bâtir vend son droit à la fondation, et ce droit aurait exactement la même valeur que nous avons calculé plus haut. Cette idée de droit de bâtir permet donc de mieux comprendre le système et l'intention de solidarité qu'il contient.

12 000 étaient nécessaires.

Cette loi n'est pas une loi d'aménagement du territoire, mais une loi d'aménagement économique, pour rendre l'aménagement du territoire possible. Elle essaie de donner aux agriculteurs, porteurs d'une lourde responsabilité face aux citadins et à leurs voisins ruraux, la possibilité de faire eux-même l'aménagement de la zone rurale. Elle essaie de faire que ce ne soit pas l'Etat qui impose, mais que ce soit l'Etat qui fasse confiance à une population qui prend conscience de sa vocation à l'égard de l'ensemble de la population. Est-ce un rêve ? C'est en tout cas l'espoir de la

gestion de l'espace rural par les gens qui y habitent ; c'est le rêve d'une économie régionale beaucoup plus équilibrée

où l'on échappe à ce fatalisme des grands ensembles économiques, au fatalisme de la croissance illimitée.

Les grandes lignes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Exposé présenté par M. Prof. Léo SCHÜRMAN, conseiller national

Point de départ

Celui qui s'est vu chargé de concevoir un projet de loi d'exécution des articles 22 ter et 22 quater de la Constitution fédérale a dû bon gré mal gré se fonder sur trois réalités :

- a) l'état des légalisations cantonales en matière de construction et de planification ;
- b) la planification locale, régionale et nationale existant déjà ou en voie d'élaboration ;
- c) la portée des deux articles constitutionnels.

Il n'y a pas lieu de s'étendre ici sur les deux premiers facteurs. Constatons simplement que ces dernières années de nouvelles lois cantonales sur les constructions ont été adoptées, qui présentent un grand intérêt. Tel est par exemple le cas pour ce qui est des cantons de Berne, d'Argovie et de Saint-Gall. L'état des législations cantonales a revêtu de l'importance pour le projet en ce sens qu'il a sans cesse fallu tenir compte du fait que ces législations varient énormément d'un canton et d'une région à l'autre et qu'il convenait par conséquent de viser à un moyen terme approximatif, au risque que le nouveau droit ne constitue pour certains cantons qu'une confirmation du statu quo.

L'état de la planification est lui aussi fort variable. La documentation établie par l'Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'Ecole polytechnique

fédérale de Zurich, en donne une idée. La planification est pour l'essentiel une affaire cantonale et communale. Les possibilités qu'a la Confédération d'exercer à son endroit une influence ne se sont à aucun moment cristallisées en une politique de la planification ou en des conceptions concrètes en la matière.

Les articles constitutionnels eux-mêmes, et en particulier l'article 22 quater, de même que les textes qui les accompagnent sont astreignants et restent difficilement saisissables. L'article sur l'aménagement du territoire a été contesté pendant des années, de sorte que l'on a en fin de compte adopté une rédaction qui peut être interprétée de diverses manières.

Dans ces conditions, les idées que se faisaient les cercles spécialisés sur une législation nationale en matière d'aménagement et les espoirs qui s'y rattachent pouvaient constituer un premier point de départ. C'est pourquoi l'on a questionné sous forme de libres discussions, au début des travaux législatifs, une cinquantaine de spécialistes de l'administration, de la science et de l'économie. Ces entretiens ont été suggestifs et utiles.

C'est alors en se fondant sur le texte constitutionnel, sur les avis exprimés lors de ces discussions et sur nos propres expériences qu'il nous a fallu élaborer une conception.