

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

**Artikel:** Les vocations du territoire  
**Autor:** Vouga, J.-P.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-824757>

### **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:** 22.11.2024

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

# Les vocations du territoire

Exposé présenté par M. J.-P. VOUGA, adjoint au délégué du Conseil fédéral à l'aménagement du territoire

## Connaissance et décision

La vocation du sol est définie comme une utilisation judicieuse et une occupation rationnelle du sol par l'article 22 quater de la Constitution. Cela signifie deux choses : qu'avant de prendre une décision au sujet de la vocation du sol il faut la *connaître*, et qu'une fois la décision prise, il faut *l'appliquer*. Connaître et décider, voilà le rôle de la recherche de ces malheureux technocrates, que l'on voue aux gémonies (et on sait pourtant combien il est nécessaire de passer par eux, et combien ils sont indispensables).

C'est donc une tâche où la technique et la science entrent en jeu. C'est une science pleine de nuances et d'embûches, mais passionnante. C'est une technique qui fait appel à presque tous les secteurs de la science actuelle.

## Application

L'application est la fidélité aux décisions ; c'est aussi une conduite ferme d'une politique qui doit avant tout se tenir fidèlement à l'esprit des décisions. En même temps, c'est le conflit avec les réalités, c'est la somme des cas particuliers, c'est la pratique compliquée des remaniements parcellaires, ce sera bientôt celle de l'application des plans locaux, avec leurs difficultés, avec le prélèvement des plus-values décidées par la loi sur l'aménagement du territoire. Ce seront aussi les pourparlers qui se poursuivront dans certains cas jusqu'à l'expropriation, pour permettre alors, si les choses sont menées de façon consciencieuse, des paiements d'indemnités (que j'espère exceptionnelles) ou de compensations.

Aujourd'hui, pour éviter une confusion dont nous aurions de la peine à nous

Combiner les propositions de la science et de la prospective revient à déboucher sur un certain nombre de propositions. Par exemple, les variantes des conceptions directrices de l'institut ORL ne sont pas autre chose qu'un choix de propositions, basées sur des connaissances et sur des études prospectives. Dans cette confrontation entre des vocations aussi sérieusement déterminées les unes que les autres, il se trouve des antagonismes inévitables. Le choix entre ces antagonismes ne peut être que le fruit d'une décision *politique*, dont les responsables à tous les niveaux doivent *assumer la responsabilité*.

Nous débouchons sur des décisions qui prennent la forme de plans locaux, de lois, de mesures de toute nature, et nous entrons dans la phase *d'application*.

défaire, nous nous limiterons à la connaissance des vocations, à la confrontation entre elles, et nous irons peut-être jusqu'à la phase de décision. Par conséquent, et bien que j'aie le plus grand intérêt pour tous les problèmes de droit foncier, je n'y ferai pas allusion, les réservant pour une autre journée, tout en reconnaissant leur existence et leurs incidences.

Les problèmes de l'endettement agricole et ceux du droit foncier sont des problèmes essentiels, mais en priorité, l'aménagement du territoire n'a pas pour tâche de les résoudre. En revanche, sans aménagement du territoire, je mets quiconque en défi d'aborder avec succès le problème du désendettement agricole. Il serait néanmoins faux de dire que c'est la tâche de l'aménagement du territoire de les prendre en charge.

## La détermination des vocations

Par la détermination des vocations, nous cherchons à connaître les aptitudes du territoire, sous toute une série d'angles différents et pour toute une série d'activités, qui parfois s'opposent.

### Aptitude à l'urbanisation

L'urbanisation est l'affectation d'un territoire donné aux besoins d'une localité ou d'une agglomération ; par conséquent, l'aptitude à l'urbanisation sera révélée par une série de recherches sur le meilleur ensoleillement, sur les meilleures possibilités de liaison d'un quartier qui pourra être habité ou d'un quartier industriel avec le contexte existant, puisque chez nous, il est peu raisonnable de parler de villes nouvelles. Mais l'aptitude à l'urbanisation est une chose qui va à peu près de soi et qui ne saurait jouer un rôle primordial dans la discussion qui nous intéresse.

### Aptitude à l'agriculture

L'article de loi qui traite du territoire agricole dit explicitement que « le territoire agricole comprendra des terrains qui se prêtent à l'agriculture et, de plus, ceux qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture » (art. 13 du projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire).

Même si c'est un truisme de dire que la zone agricole comprendra les terres qui se prêtent à l'agriculture, cette notion n'est pas évidente, et, affirmée avec une telle fermeté dans une loi, elle revêt une très grande portée. Il n'est d'ailleurs pas dit *les terres*, mais *des terres*, parce que nous savons très bien qu'une grande partie des terrains qui se prêtent à l'agriculture ont déjà, aujourd'hui, perdu cette vocation. Chez nous, il suffit de voir les meilleures vignes du canton de Vaud ou la région de Sion qui ont été sacrifiées à d'autres vocations ; en France, l'Île-de-France, une des meilleures terres du pays, est la plus peuplée.

Nous en arrivons aux régions marginales et aux régions de montagne. Il est essen-

tiel de voir que par l'article de loi cité ci-dessus, la loi fédérale prévoit deux catégories de terres agricoles. Notre pays étant si varié et comportant des aptitudes de terrains si diverses que personne ne pourra jamais dire avec évidence qu'il est propriétaire de terres se situant dans l'une ou dans l'autre catégorie.

Ces aptitudes agricoles ne peuvent pas être établies si l'on ne prend pas la peine de procéder à des recherches et des études telles que celles qui ont été effectuées dans le canton de Vaud. Cette enquête vaudoise consiste en une triple analyse : l'analyse des zones de chaleur et des températures, l'analyse purement pédologique se rapportant uniquement à la qualité physique et chimique des sols, et l'analyse sur les gels tardifs. La synthèse de ces trois aspects, représentée sur une carte, donne avec une certaine évidence les aptitudes des sols. Seule une carte de cette nature sera à même de donner à l'aménagiste, à celui qui devra trancher entre des vocations antagonistes, les éléments *indiscutables* de sa décision. On a pu nous reprocher, en particulier dans les milieux agricoles, de dépenser beaucoup d'argent pour établir des choses que tout le monde connaît. Mais encore faut-il que cette carte soit établie et disponible, et si les travaux scientifiques arrivent aux mêmes conclusions que celles qu'auraient donné les connaissances des paysans, tant mieux. Enfin, chacun juge la terre selon une certaine relation qui lui est propre, et les conceptions sont toutes différentes pour un paysan de la Broye ou pour un paysan de la plaine du Rhône. Pour établir des relations à une échelle objective, valable pour l'ensemble du pays, il faut des données scientifiques, et c'est ce à quoi nous avons tendu pour l'établissement de cette carte.

### Territoire sans affectation spéciale

Les régions qui apparaissent en blanc sur la carte (les revers, les fonds de

vallées, les ravins, etc.) montrent à l'évidence qu'il y a des régions qui n'ont pratiquement aucune vocation agricole. Et c'est pour ces raisons qu'il a fallu se battre pour qu'il soit envisagé des zones sans affectation spéciale, zones qu'il ne faudrait pas confondre avec des zones d'attente où les spéculateurs pourraient se ruiner.

### **Vocation sylvicole**

La détermination de la vocation sylvicole n'est pas si simple que cela puisse paraître, car la loi sur les forêts de 1902 ne fait que protéger l'étendue totale de l'aire forestière. La forêt a des vocations si multiples — forêt protectrice, forêt de rendement, forêt de délasserement, forêt pour la rétention des eaux — que là aussi on devra déterminer une série de vocations, qui pourront d'ailleurs parfaitement se superposer.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, il ne faut pas oublier qu'il existe des territoires que l'agriculture et la sylviculture se disputent. Ce sont les terres en friche qui, au bout de trois ans, commencent à se reboiser et qui, après cinq ans, sont cadastrées comme forêts et reconnues comme telles par la législation forestière. Il n'y a donc pas de séparation aussi claire que l'on se l'imagine entre terres agricoles et terres forestières, et l'on sait que la forêt augmente de surface année après année. En principe, rappelons que la loi reconnaît comme territoires forestiers ceux qui sont cadastrés en forêts et ceux qui sont destinés à un reboisement en application des décisions prises par les autorités.

### **Fonction de délasserement**

Par fonction de délasserement on entend la vocation aux loisirs et au tourisme. Il est important de préciser que nous entendons par loisirs ce qui est utile aux habitants des localités et des agglomérations dans leur voisinage immédiat, les terrains où l'on peut se rendre en un après-midi ou en une journée. Le tourisme, quant à lui, exige des territoi-

res qui lui sont affectés en vertu d'un équipement très spécial, qui disposent d'un équipement d'hébergement, voir d'un équipement d'attraction, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les territoires de loisirs. La loi fédérale ne fait pas cette distinction. Elle parle de territoires de délasserement, parce qu'elle estime que tout ce qui est tourisme et loisirs obéit, dans un régime légal, aux mêmes règles. Une de ces règles, importante à connaître, est contenue dans le célèbre article sur les compensations où il est clairement dit que la Confédération peut indemniser les collectivités et les exploitants dont les territoires où les biens-fonds sont mis à contribution de façon intolérable par le délasserement et la protection. Chacun pense ici d'une part à des dédommagements de portée générale, mais surtout à la réparation de dommages tels que ceux que subissent les chemins forestiers ou d'amélioration foncière lorsqu'ils sont utilisés par des gens qui se promènent et dont ceux-ci abusent. Dans le Jura vaudois, on a cherché comment faire payer aux Genevois les chemins qu'ils occupent tous les dimanches pour monter à la Dôle, où, dans ce petit secteur, on compte plus de 5000 voitures genevoises. Ces chemins, qui sont tous propriétés des communes de la Côte, continuent à être dégradés, sans que personne ne contribue à leur entretien.

Un autre élément précieux qu'implique cet article est le contrôle des mesures que pourraient prendre les communes. S'il est facile de poser des disques d'interdiction à la circulation — les communes en ont le droit — il est par contre beaucoup plus difficile d'en effectuer le contrôle. Il en va de même pour la surveillance des régions mises sous protection. Mieux vaudrait ne pas édicter de limitations, si le personnel et l'argent manquent pour mettre sur pied une surveillance efficace.

Il n'est pas question ici d'interdire ces activités de délasserement, même si quelquefois elles sont exécrables. Il faut savoir que c'est un besoin de notre civi-

lisation, que le citoyen moyen est bien obligé de se répandre dans la nature, et que, malheureusement, il n'est pas forcément bien élevé. Par conséquent, il s'agit, connaissant le mal, d'essayer de l'empêcher d'être particulièrement redoutable.

### **La protection des sites**

La protection des sites sous-entend toute une hiérarchie entre ce que l'on appelle en langage savant un biotope, c'est-à-dire un endroit qui doit rester absolument intact parce qu'il est un témoin d'une certaine forme d'évolution des sites naturels, parce qu'il comprend des végétaux et une faune particulièrement intéressants. Il y a les régions qui s'étendent autour de ce premier biotope et qui doivent à leur tour être mises sous surveillance. Il y a enfin les paysages que l'on veut mettre sous protection simplement parce qu'ils sont beaux.

### **Régions menacées par les forces naturelles**

Ce sont les régions menacées soit par les avalanches, soit par les éboulements, soit par les inondations. Là aussi d'ailleurs, il y a possibilité de superposition car un territoire menacé par les avalanches ne l'est qu'en hiver, et en été on peut lui trouver toutes espèces d'affectation. Il y a là aussi toute une série de connaissances à acquérir. J'attire votre attention sur le fait que pour les terri-

### **Les recouvrements**

J'ai déjà fait allusion à ce problème, et nous avons vu que le même territoire peut avoir quatre ou cinq affectations différentes. Ces affectations peuvent d'ailleurs être parfaitement conciliables ou au contraire antagonistes.

En effet, une vocation de délasserment peut être en conflit avec une vocation agricole pure. Ce n'est pas toujours le cas, mais vous savez qu'une fois que les foins sont coupés, avant les regains,

toires de cette nature, il n'est pas question de prévoir la moindre indemnité ou compensation si on les déclare comme tels, car on peut admettre que le propriétaire d'un terrain menacé ne possède pas un terrain de grande valeur.

### **Les besoins de l'approvisionnement**

Tout le territoire doit encore être passé en revue et examiné sous l'angle de l'approvisionnement. Nous pensons ici aux régions riches en eau, soit comme régions sourcières proprement dites, soit comme zone d'enrichissement des nappes phréatiques. Ce sont des régions qui doivent être parfaitement connues et dont la vocation est une des plus importantes pour notre pays. On pourrait ajouter à cette catégorie de l'approvisionnement, les zones qui sont nécessaires à l'exploitation du gravier et des carrières, qui représentent un besoin pour notre société. Ajoutons encore les zones de dépôt de déchets et de terre.

### **Transports**

Enfin, certaines régions sont affectées aux transports. Il faut déterminer les terrains propres à recevoir des voies ferrées, des aéroports (j'espère qu'on en fera le moins possible, il y en a largement assez dans notre pays). Pour cela, il faut connaître le plan général, la conception globale des transports, car ils peuvent avoir une influence sur la vocation des terres.

on peut marcher dans les champs ; de même qu'à partir du mois de novembre. Il y a donc là une superposition de la vocation de délasserment et de la vocation agricole, superposition dans le temps, pour certaines périodes de l'année, et cette superposition ne donne un antagonisme qu'au moment où l'herbe est haute. On voit donc comment on peut nuancer presque à l'infini ces superpositions de vocations.

On doit distinguer la *vocation agricole* pure et indiscutable des *terres marginales* et surtout des *zones de montagne*. Car, en réalité, les préoccupations des agriculteurs se présentent différemment en plaine et en montagne. Dans la région des Ormonts, par exemple, aucune des règles qui s'appliquent à la vocation agricole pure de la Broye ou de la plaine du Rhône ne trouvent leur confirmation. Par conséquent, si aujourd'hui on réussit à aborder le problème de la compensation des inégalités de l'agriculture, je pense plus aux régions où la vocation est incertaine (ces régions *doivent* être cultivées dans l'intérêt général)

qu'aux régions dont la vocation agricole ne mérite aucune espèce de compensation de quelque nature que ce soit. Il y a donc toutes les nuances à prendre en considération.

Une fois ces vocations connues et superposées, on se trouve devant un dilemme : que décider ? C'est une confrontation qui ne peut être *que le fait des autorités*. Ce sera le rôle des autorités cantonales de décider à grande échelle, et le rôle des autorités communales de se conformer aux décisions prises à grande échelle, pour en arrêter sur leur territoire, les limites exactes.

## Vocation du sol national, aménagement et politique agraire

Exposé présenté par M. J.-C. PIOT, directeur de la Division de l'agriculture

Grandeur finie, notre sol national, avec un peu plus de 4 millions d'hectares est naturellement réparti entre quatre grandes destinations :

- env. 1 000 000 ha. de surfaces improductives (1952 = 973 422 ha.) ;
- 1 095 000 ha. de pâturages alpestres ;
- env. 1 050 000 ha. de terres agricoles proprement dites ;
- 980 000 ha. de forêt.

C'est dans un tel milieu que plus de 5 1/2 millions de Suisses et 1 million d'étrangers doivent vivre, travailler, se délasser, essayer de donner un sens à leur existence relativement éphémère.

C'est aussi dans ce territoire exigu qu'on a voulu, et su, développer des activités très peu en accord avec les richesses naturelles du pays, où l'agriculture a toujours représenté la quasi-totalité du secteur primaire. Le vigoureux essor de l'industrie, dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours, et l'urbanisation croissante ont progressivement

occupé des surfaces relativement considérables. Ce mouvement s'est encore accéléré au cours des deux dernières décennies, où le besoin de résidences secondaires, voire même tertiaires s'est impérieusement manifesté, ne se limitant malheureusement pas à nos seuls concitoyens.

Le résultat vous est connu : larges rubans de béton qui sillonnent nos campagnes, villes tentaculaires avec leur cortège de pollutions, de nuisance et de névrosés. Ceux-ci n'ont rien de plus pressé que d'aller « prendre l'air » durant le week-end, soit en s'entassant dans des soi-disant « centres de villégiature », soit en répandant, souvent à hue et à dia, dans nos campagnes, tout un semis de maisonnettes, quelquefois aussi de bon goût.

Attisée par la croissance désordonnée de notre économie, la mode des fermettes, des résidences campagnardes connaît encore aujourd'hui un temps glorieux. Faut-il s'en plaindre si les nou-