Patrimoine agraire et développement urbain : le cas des domaines de Lausanne

Françoise Jarrige

▶ **To cite this version:**

Françoise Jarrige. Patrimoine agraire et développement urbain : le cas des domaines de Lausanne. Études rurales, 2018, 201, pp.140-165. 10.4000/etudesrurales.12336 . hal-02620213

HAL Id: hal-02620213
https://hal.inrae.fr/hal-02620213

Submitted on 25 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

études rurales

Études rurales

201 | 2018
Sur les terrains du foncier

Patrimoine agraire et développement urbain

Le cas des domaines de Lausanne

Public farmland and urban development: the case of public lands in Lausanne

Françoise Jarrige

OpenEdition Journals

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/etudesrurales/12336
DOI : 10.4000/etudesrurales.12336
ISSN : 1777-537X

Éditeur
Éditions de l'EHESS

Édition imprimée
Date de publication : 1 janvier 2018
Pagination : 140-165
ISBN : 978-2-7132-2748-6

Référence électronique
Françoise Jarrige, « Patrimoine agraire et développement urbain », *Études rurales* [En ligne], 201 | 2018, mis en ligne le 01 janvier 2020, consulté le 21 septembre 2018. URL : http://journals.openedition.org/etudesrurales/12336 ; DOI : 10.4000/etudesrurales.12336

© Tous droits réservés

Domaine viticole du Burignon en Lavaux propriété de la ville de Lausanne depuis 1802 (juillet 2013). Photo : F. Jarrige.

Françoise Jarrige

Patrimoine agraire et développement urbain

Le cas des domaines de Lausanne

La généralisation du concept de ville durable suscite des réflexions sur les contributions de l'agriculture au développement urbain durable et génère une réactualisation des liens ville-agriculture [Soulard *et al.* 2011 ; Nahmias et Le Caro 2012]. On assiste à l'émergence de multiples politiques locales en faveur de l'agriculture urbaine [Bonnefoy et Brand 2014]. Ces initiatives sont porteuses d'interrogations sur les moyens d'action des collectivités territoriales. La maîtrise foncière est souvent vue comme l'instrument privilégié de l'action publique[1]. Détenir un important patrimoine agraire permet-il à une commune de promouvoir des formes d'agriculture innovantes, participant au développement urbain durable ? La ville de Lausanne apparaît dans une situation enviable avec, d'une part, la détention d'un vaste patrimoine agraire et, d'autre part, l'engagement précoce d'une politique de développement durable ambitieuse. La réalité s'avère plus paradoxale : les domaines de la Ville s'inscrivent encore largement dans des modèles d'agriculture conventionnelle, et ils sont peu connectés à l'approvisionnement alimentaire local.

Pour comprendre en quoi la maîtrise foncière ne constitue pas un instrument suffisant de l'action publique sur l'orientation des systèmes de production des domaines municipaux, nos hypothèses sont que différents types d'obstacles freinent leur adaptation aux enjeux contemporains du développement durable. Premièrement, le cloisonnement institutionnel des structures de gouvernance municipale [Audette-Chapdelaine 2016] entraîne une approche sectorielle plutôt qu'une approche intégrée des problèmes.

1. Voir J.-P. Boisson, *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière,* rapport au Conseil économique et social, 2015.

Deuxièmement, la « dépendance au sentier » *(« path dependence »)* [North 1991 ; Palier 2014] contraint la marge de manœuvre des institutions lausannoises : les décisions et les engagements hérités concernant la gestion des domaines agraires de la Ville favorisent la reproduction des systèmes existants au détriment de l'émergence de modèles innovants. Enfin, troisièmement, l'enfermement des fermiers dans un régime sociotechnique agro-industriel [Geels et Schot 2007] fait obstacle à la reconversion de ces domaines vers des systèmes agricoles reterritorialisés, orientés vers les marchés locaux.

Carte 1. La commune de Lausanne et ses territoires forains.
Source : Google Maps 2018.

Nous avons cependant pu constater que des changements sont à l'œuvre pour lever ces obstacles et faire évoluer la gestion des domaines de la Ville. Afin d'analyser cette expérience et d'en retirer les enseignements, cet article comporte trois parties. La constitution du patrimoine agraire est présentée en suivant les différentes étapes de la politique foncière de la ville de Lausanne. Puis les avancées et les limites de la mise en œuvre des objectifs de sa politique de développement durable sont évaluées.

Enfin, le retour sur nos hypothèses permet de comprendre le jeu des facteurs qui concourent ou, au contraire, font obstacle à la mise en cohérence de la gestion des domaines avec la politique de développement durable. Ces résultats sont issus de travaux de recherche réalisés sur le terrain en 2013 et 2015 (notamment 28 entretiens auprès de différents acteurs lausannois : élus, techniciens, fermiers), données actualisées en 2016 et 2017.

La constitution du patrimoine agraire lausannois

Le territoire actuel de la commune de Lausanne, capitale du canton de Vaud en Suisse, comporte une partie urbaine, la ville de Lausanne proprement dite, et des zones foraines, encore très rurales et forestières, correspondant à des localités rattachées, en continuité au nord-est, ou en discontinuité au nord-ouest *(voir carte 1)*. À partir de son emplacement initial sur la rive nord du lac Léman, le territoire communal de Lausanne a commencé à s'étendre

grâce aux largitions[2] de 1536 et 1548, à l'origine de ses territoires forains du Jorat et de ses vignes du Lavaux [Montbaron et Stubenvoll 2001]. À partir de ces premiers biens agraires d'origine cléricale, la commune de Lausanne va poursuivre une politique d'acquisition foncière répondant à différentes motivations au fil de son histoire.

Assurer l'autosuffisance de la cité en produits primaires

À la charnière des XVIIIe et XIXe siècles, Lausanne achète des domaines agricoles sur les monts du Jorat, au nord de la Ville, ainsi qu'un alpage dans le Jura vaudois, comme le rappelle le site Internet de la ville de Lausanne :

> À une époque où les pénuries alimentaires sont encore une réalité en Suisse, l'objectif de ces acquisitions est de disposer de terres en suffisance pour assurer l'approvisionnement des habitants de la région. L'autarcie est presque garantie.[3]

Le domaine des Saugealles est le premier domaine agricole acheté par la Ville entre 1719 et 1764. Alors situé hors du territoire communal, il fait aujourd'hui partie du Lausanne forain. L'actuel fermier a maintenu la production traditionnelle et élève une vingtaine de vaches laitières.

Acheté en 1794, le Chalet-de-la-Ville se trouve aussi dans le Jorat, sur les communes de Mont-sur-Lausanne et d'Epalinges. Le domaine pratique l'élevage ainsi que différentes cultures : pommes de terre, orge et colza. Les fermiers font, par ailleurs, de l'accueil pédagogique depuis 1987. En 1803, à l'occasion de la vente des biens nationaux, Lausanne achète l'alpage des Amburnex, ancienne propriété bernoise. Situé à une cinquantaine de kilomètres à l'ouest de la Ville, cet alpage est aujourd'hui inclus dans le parc naturel régional du Jura vaudois et accueille chaque été plus de 200 têtes de bétail. Dix tonnes de fromage sont fabriquées au feu de bois. Le lait ainsi transformé en gruyère d'alpage acquiert une bonne valeur marchande[4].

Durant cette période sont aussi achetés des domaines viticoles. Détentrice depuis les largitions de 1536 du Clos des Abbayes, la Ville acquiert en 1802, à la vente des biens nationaux, trois domaines viticoles : le Clos des Moines, le domaine du Burignon en Lavaux et l'Abbaye de Mont, sur la Côte. Le vignoble de Lausanne est complété en 1838 par le domaine de

---

2. Dotation de biens cléricaux confisqués par l'État suisse réformé (Berne) à la ville de Lausanne pour sa loyauté.

3. Voir la page du site consacrée à la politique agricole de la ville (<http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-parcs-et-domaines/espaces-verts/domaines-agricoles/politique-agricole-ville.html>).

4. Voir le site Internet de la ville (<http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-parcs-et-domaines/espaces-verts/domaines-agricoles/alpage-des-amburnex.html>).

Château Rochefort sur la Côte, légué à la Bourse des pauvres de Lausanne « par des réfugiés Huguenots français sans enfants » (dixit M. Berger, vigneron du domaine).

Enfin, Lausanne possède aussi des forêts, notamment sur ses extensions foraines du Jorat. L'adoption du premier règlement forestier lausannois est datée de 1776. En 1817, la ville acquiert le bois de Sauvabelin, véritable forêt intra-muros de 80 ha, dont la fréquentation est aujourd'hui estimée à 300 000 visiteurs annuels.

Très tôt, la ville de Lausanne a donc conduit une politique foncière afin de s'assurer la maîtrise d'un patrimoine agraire diversifié, situé à la fois sur son territoire communal, mais aussi sur des communes périphériques, voire beaucoup plus éloignées *(carte 2)*. Elle a ainsi accès à des ressources variées : denrées agricoles, vins, bois, eau (grâce aux sources forestières). Ces ressources constituent des apports en nature pour les habitants de la ville. La commercialisation des produits des domaines agricoles et viticoles ainsi que de l'exploitation des forêts génère aussi des revenus monétaires pour la cité.

> Arrondir le patrimoine rural lausannois, l'équiper et l'aménager pour qu'il produise davantage, voilà l'objectif principal et commun que nos prédécesseurs appliquaient avec efficacité à la forêt, aux parcelles agricoles et viticoles : créer des postes de travail, approvisionner la ville en combustible, matériaux de construction, céréales, lait, viande et vin, non pour la soif mais pour le plaisir de l'exception ! Le château d'eau du Jorat alimentait parcimonieusement les fontaines urbaines. Pour les rares loisirs, la loi forestière réglementait [...] le ramassage du bois mort, la cueillette des champignons, des petits fruits. La promenade dominicale se répétait au bois de Sauvabelin [Badan 1987 : 19].

Contrôler des réserves foncières stratégiques pour la croissance urbaine

Dès 1850, les raisons motivant les nouvelles acquisitions changent. La population de Lausanne croît et la Ville s'agrandit. C'est désormais le développement urbain[5] qui motive les achats fonciers. Il peut s'agir de parcelles isolées, qui sont louées à des exploitants agricoles dans l'attente d'un changement d'usage. Quand ce sont des domaines entiers, comprenant des terres et du bâti, ils sont loués à des fermiers, et une relation mutuellement plus engageante, souvent de long terme, s'établit entre le bailleur et le preneur.

Le domaine de la Blécherette au nord de Lausanne est acheté en 1899 en vue de l'agrandissement de la caserne de la Pontaise. Il a été exploité

5. Selon l'historique du service d'urbanisme de la ville de Lausanne, le premier règlement lausannois sur le plan d'extension date de 1897.

jusqu'au départ en retraite des fermiers, qui résidaient encore à la ferme en 2013. Les terres accueillent les génisses de leur fils, lui-même fermier de la Ville au domaine de la Villaire. La ferme de Blécherette est aujourd'hui incluse dans le projet de PARC (parc agricole récréatif et culturel), de même que les fermes du Solitaire et du Châtelard[6].

En 1960, il est envisagé de déplacer l'aérodrome de la Blécherette plus au nord. La Ville achète alors deux domaines sur le plateau suisse, la ferme d'Étagnières (dans la commune du même nom) et le domaine de la Villaire (à Échallens). Ces domaines sont toujours en activité, exploités par des fermiers pratiquant l'élevage. La ville de Lausanne a aussi acquis le Chalet des enfants (Lausanne forain, proche des Saugealles) et la ferme du Châtelard (Lausanne nord, proche de Blécherette), dont les terres sont louées à des fermiers municipaux déjà en place. Même si les infrastructures projetées n'ont finalement pas toujours été réalisées, les surfaces agricoles acquises permettent dorénavant à la Ville de disposer de terrains d'échange pour la réalisation d'autres projets.

Pendant cette période, Lausanne achète aussi les Cases, à Pully (commune limitrophe à l'est), domaine exploité par un fermier pratiquant l'élevage laitier industriel.

> Avec les années 1980 arrive la remise en question du modèle agricole qui prévalait jusqu'alors. La globalisation des marchés et le grignotage de l'espace agricole mettent en péril le monde paysan. Parallèlement, l'affectation des terrains agricoles à proximité des villes est appelée à changer et Lausanne se doit de garder le contrôle de ces surfaces capitales pour son développement. Il s'agit donc d'assurer des revenus suffisants à ses fermiers. Dans cette optique leur sont proposées des prestations complémentaires, comme l'accueil des classes au Chalet-de-la-Ville et à Rovéréaz, la gestion des parkings temporaires de la Blécherette ou encore l'exploitation d'une centrale de biogaz aux Saugealles.[7]

La communication officielle de Lausanne fait, là, référence à la « crise du lait » qui a fortement affecté ses fermiers pendant les années 1980 [Kroll et Barjolle 2010]. Les « prestations complémentaires » qui leur étaient proposées répondaient donc autant à des besoins urbains qu'à leurs propres besoins de revenus complémentaires.

---

6. Voir le chantier 4a volet B du parc d'agglomération de la Blécherette, décrit dans la stratégie de préservation et d'évolution de la nature et du paysage (<http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/culture-nature-paysage/parc-d-agglomeration-de-la-blecherette/extrasArea/0/links/00/linkBinary/04_C4a_Volet%20B_final.pdf>).
7. Voir le site Internet de la ville (<www.lausanne.ch/thematiques/nature-parcs-et-domaines/espaces-verts/domaines-agricoles/agriculture-de-proximite/agir-localement.html>).

« Développer la ville et aussi la garder verte »

Rovéréaz, le dernier domaine agricole acquis en 1988 par la ville de Lausanne[8], s'inscrit dans la continuité de sa stratégie de maîtrise foncière pour le développement urbain. Une nouvelle finalité est envisagée pour cette réserve foncière : le maintien d'un espace agricole ouvert et multifonctionnel.

> La ferme de Rovéréaz voit le jour en 1821 [...]. À l'époque, le tumulte de la Ville est encore loin. Mais, presque deux siècles plus tard, voilà l'exploitation rattrapée par les constructions. Étonnant domaine agricole qui sert de porte d'entrée à l'un des plus grands centres urbains de Suisse ! Lausanne ne ratera donc pas l'occasion qui se présente en 1988. Elle rachète l'entier du domaine, ferme comprise. Le but est clair : se constituer une réserve stratégique de terrain dans l'optique de développer la ville et aussi de la garder verte.[9]

Jusqu'en 2014, le fermier de Rovéréaz a pratiqué l'élevage et son épouse l'accueil pédagogique. À leur départ en retraite, le cheptel a été transféré au domaine voisin des Cases, aussi exploité par un fermier de la ville de Lausanne.

Bilan : des espaces verts...
mais peu de denrées alimentaires pour les Lausannois

Après plus de deux siècles d'acquisitions foncières, la ville de Lausanne se retrouve à la tête d'un important patrimoine agraire : 900 ha de terres agricoles réparties sur huit domaines *(carte 2)* et une centaine de parcelles, 33 ha de vignoble sur cinq domaines, et 1 882 ha de forêt. Les domaines agricoles ont finalement été protégés de l'urbanisation au fil du temps, la Ville ayant urbanisé de préférence ses parcelles agricoles isolées.

Les objectifs de la politique foncière ont évolué et se sont complexifiés au cours du temps. Les domaines agricoles sont aujourd'hui présentés comme des « vitrines vertes », supports de nouvelles fonctions dédiées au développement urbain : maintien de la qualité du paysage, contrôle de la qualité des entrées dans la ville, espaces publics pour la pratique d'activités de loisir ou éducatives, lieux de développement pour les énergies renouvelables *(voir graph. 1)*.

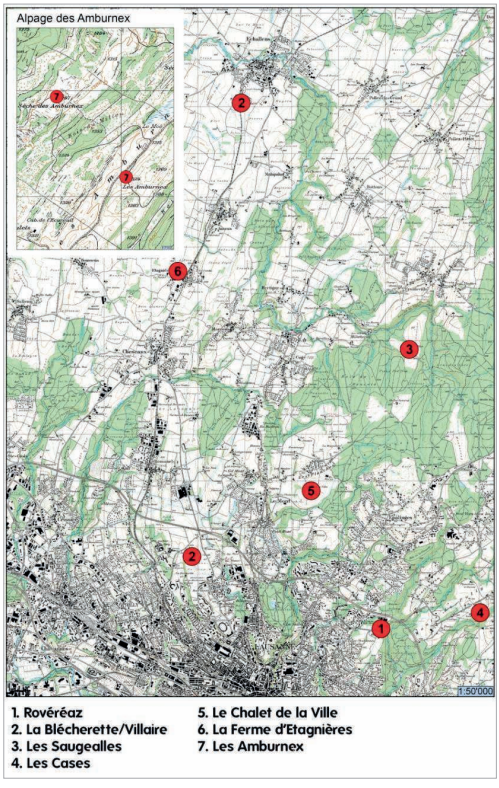
Si ces nouvelles fonctions des domaines agricoles collent parfaitement au projet de développement durable de la ville, on ne peut pas dire qu'il en

---

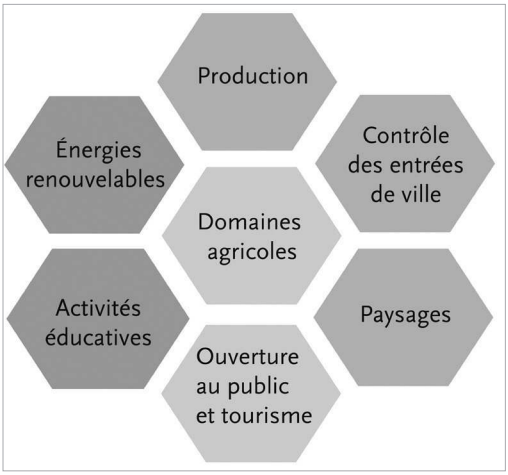
8. Notons qu'il serait aujourd'hui quasiment impossible pour une collectivité territoriale d'acheter un tel domaine, en raison du renforcement des mesures de protection du foncier agricole, qui en limite les possibilités d'achat aux exploitants agricoles, suite à la révision en 2013 de la LAT (Loi pour l'aménagement du territoire).

9. Voir le site Internet de la ville (<http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-parcs-et-domaines/espaces-verts/domaines-agricoles/domaine-de-rovereaz-un-avenir-proche-et-durable.html>.)

est de même pour leurs productions. En effet, on y trouve pour l'essentiel une agriculture très conventionnelle : sur les huit domaines agricoles un seul pratique la transformation d'une partie de sa production et la vente directe. Les autres fermiers sont engagés dans la voie de l'élevage laitier industriel ; ils ont augmenté leur cheptel et modernisé leurs équipements productifs. La production de l'alpage des Amburnex dispose certes d'une AOC (appellation d'origine contrôlée) Gruyère, mais elle est vendue en gros à un négociant. Pour ce qui concerne les domaines viticoles, la production de vins est restée plus associée à la Ville au fil de l'histoire, avec la traditionnelle mise aux enchères des vins de Lausanne depuis 1803. L'oenotourisme et l'accueil évènementiel ont été développés dans les domaines viticoles. Mais la production viticole est demeurée elle aussi très conventionnelle : jusqu'en 2016 seul le domaine de Rochefort était cultivé en biodynamie, à l'initiative du vigneron.



Carte 2. Localisation des domaines agricoles de Lausanne. Source : service des parcs et domaines, ville de Lausanne.



Graphique 1.
Les diverses fonctions des domaines agricoles, « vitrines vertes » de Lausanne.

La politique de développement durable de la Ville

Une politique précoce engagée tous azimuts

La municipalité de Lausanne met en avant des projets portés par les services communaux qui relevaient du développement durable bien avant que le terme ne soit consacré. Cette politique a été formellement engagée en 1998, avec l'Agenda 21. Un premier pas a été l'adhésion à la Charte d'Aalborg[10]. Plus qu'un programme d'actions préétablies, l'Agenda 21 lausannois constitue un « processus évolutif avec le souci de se conformer aux principes du développement durable dans chaque nouveau projet communal »[11]. Un groupe de travail a été chargé de sa mise en place, présidé par Daniel Brélaz, alors directeur des services industriels. Le développement durable a constitué une priorité de cet élu Vert, qui est devenu syndic de la Ville en 2002 (jusqu'en 2016).

En 2012, après plus de dix ans d'engagement, la municipalité a fait le point sur sa démarche de développement durable[12]. Le bilan présente des actions concrètes « riches et variées » dans tous les secteurs de l'action communale : la mobilité urbaine, la participation citoyenne, de grands projets d'aménagement durables ainsi qu'un mode de financement innovant, le FDD (fonds communal pour le développement durable). Ce fonds est abondé par une taxe sur la consommation d'énergie et d'eau. Son montant annuel s'élève à 4,5 millions de CHF. Il s'agit d'une politique fiscale municipale originale,

10. « Villes européennes pour la durabilité ».
11. Voir *Bilan et perspectives en matière de développement durable,* rapport-préavis nº 2012/03, ville de Lausanne.
12. *Idem.*

autorisée par la législation fédérale. Le FDD constitue une ressource unique pour financer les projets de développement durable de la municipalité.

La stratégie de l'Agenda 21 a permis de nombreuses réalisations concrètes mais la politique de développement durable « manque de lisibilité ». Suite au bilan de 2012, la municipalité a engagé une réforme pour renforcer et structurer son action. Cette politique s'appuie sur trois postes financés par le FDD – et non par le budget municipal – et a été placée jusqu'en 2016 sous l'autorité directe du syndic à la « Devcom » (service du développement de la ville et de la communication).

Ressources naturelles, agriculture et alimentation : avancées et limites de la gestion municipale

Après ces éclairages sur la conduite générale de la politique de développement durable de Lausanne, voyons quelles en sont les réalisations concrètes et leurs limites dans les champs de la gestion des ressources naturelles et de l'alimentation. La gestion des espaces verts illustre la richesse des actions menées en matière de développement durable à Lausanne, comme le signale le site de la Ville :

> Depuis le début des années 1990, le service des parcs et domaines privilégie l'entretien différencié, puis l'abandon progressif de l'utilisation des pesticides dans les espaces verts communaux.[13]

L'entretien des parcs et jardins commence alors à évoluer, avec l'abandon d'une gestion purement horticole, pour des pratiques plus écologiques. De nombreuses surfaces de gazons sont transformées en prairies extensives. Ces changements nécessitent des adaptations, tant de la part des jardiniers de la ville (nouveaux outils, nouvelles pratiques) que de la part des résidents (tolérance aux herbes indésirables et à une nature plus sauvage).

La gestion des forêts traduit la préoccupation précoce de « préserver une nature composée d'écosystèmes riches et variés, maintenir des postes de travail capables de produire des bois de qualité aux meilleurs coûts, mais aussi garantir un lieu de délassement et d'activité physique pour les habitants de la région », comme le rappelle la Ville sur son site Internet. L'accueil de classes en forêt débute en 1992. En 2002 Lausanne abandonne les plantations et privilégie le renouvellement forestier naturel. L'utilisation de produits phytosanitaires a cessé et la gestion forestière est labellisée FSC (Forest Stewardship Council) depuis 2004. Proche de la Ville, riche en biodiversité, la forêt du Jorat représente un « poumon vert », avec de nombreux aménagements dédiés au tourisme vert de proximité (1 500 000 visiteurs annuels). Un projet de parc naturel périurbain est porté depuis 2008

13. Voir le site (<http://www.lausanne.ch/thematiques/nature-parcs-et-domaines/politique-ecologique/gestion-des-espaces-verts.html>).

par une association de treize communes (dont Lausanne) et l'État de Vaud (tous propriétaires forestiers dans le Jorat) afin de protéger et de valoriser ce patrimoine régional « dans la veine du développement durable ». Après de nombreux aléas, ce projet de parc naturel périurbain a été remis à l'agenda avec un dossier soumis au canton de Vaud fin 2014. Son coût et la mise en réserve intégrale du cœur de la forêt en sont les principaux obstacles. Le projet de parc a obtenu le label « candidat parc naturel périurbain » (PNP) par l'Office fédéral de l'environnement pour 2016-2019. À l'issue de cette période, les communes devront prendre position sur la confirmation de leur engagement dans le futur PNP par un vote des membres de leur législatif[14].

L'engagement de Lausanne dans le développement durable concerne aussi le secteur des énergies renouvelables. Les déchets ligneux sont transformés à la chaufferie communale depuis 1996. En 2007, la ferme des Saugealles est devenue un site pilote avec l'installation d'un méthaniseur permettant la production de biogaz. Les déchets organiques sont ainsi valorisés en électricité verte pour le réseau de la ville, en énergie thermique pour l'eau chaude de la ferme, et en fumure pour ses terres. La ferme des Saugealles a été choisie au vu de sa pérennité agricole, de la taille critique suffisante du troupeau, du potentiel de valorisation de la chaleur sur la ferme et de la motivation du fermier qui a accepté de se lancer dans le nouveau métier d'« énergiculteur ». En 2013, de nouveaux investissements municipaux ont complété l'équipement pour améliorer le méthaniseur et poser des panneaux photovoltaïques.

Concernant ses domaines agraires, Lausanne met en avant la production en biodynamie sur le domaine viticole de Château Rochefort, pratique dont le mérite revient en fait au vigneron[15]. Dans les autres domaines agricoles ou viticoles lausannois, les activités d'accueil pédagogiques ont déjà été évoquées. Le fermier du domaine des Saugealles affiche une production de lait « équitable » auprès des consommateurs sur le marché local. Les investissements de la Ville en 2013 sur le domaine ont permis la réalisation d'un local de conditionnement du lait, s'inscrivant « à la fois dans le choix du fermier de mieux pouvoir valoriser sa production laitière et dans la volonté de la municipalité de favoriser la création de circuits courts pour la valorisation des produits régionaux »[16]. Le développement des énergies renouvelables sur le domaine lui procure un complément de revenu mais aussi des problèmes liés à l'entretien du méthaniseur (évoqués par le fermier en entretien). Hormis ces deux exceptions, tous les autres domaines

14. Voir le site du projet de parc naturel périurbain du Jordat (<http://www.jorat.org/>).
15. En collaboration avec un groupe d'agriculteurs amis ayant les mêmes motivations, M. Berger s'est engagé dès les années 1980 dans la protection intégrée de ses vignes, puis dans la production biologique et enfin dans la biodynamie. Il fait partie de l'association romande de biodynamie. La labellisation officielle « Déméter » de sa production date de 2009.
16. Voir *Travaux au domaine agricole des Saugealles*, préavis n° 2013/03, ville de Lausanne.

communaux sont engagés dans des systèmes de production agro-industriels avec commercialisation en circuits longs.

En résumé, la politique de développement durable en matière de gestion du patrimoine vert à Lausanne se traduit par la promotion des énergies renouvelables et des pratiques plus écologiques. Ces dernières concernent plus les espaces verts et les forêts de la Ville – en gestion municipale directe – que ses domaines agraires, gérés par les agriculteurs fermiers et les vignerons.

La restauration collective municipale de Lausanne concerne le public de la petite enfance et des scolaires, ainsi que différents services municipaux, avec près de 1,3 million de repas servis par an (moyenne 2011-2013). Sa gestion se veut engagée dans une « démarche d'amélioration continue de la performance écologique et sociale ». Une démarche de type « fourchette verte » (label d'alimentation équilibrée) a été commencée à partir de 2004 pour les APEMS (Accueil pour enfants en milieu scolaire) et réfectoires scolaires. Depuis 2009, cette démarche a été étendue : les déchets des cantines sont méthanisés et une norme de management environnemental des fournisseurs a été adoptée. En 2013 la municipalité a soutenu une initiative privée, la plateforme coopérative Bio locale pour approvisionner les cantines à partir de fermes voisines. Enfin, l'usage de produits régionaux de proximité[17] a été généralisé dans toutes les réceptions municipales.

Plusieurs demandes adressées par des membres du conseil communal ont relayé des attentes supplémentaires pour une gestion encore plus durable de la restauration collective municipale : réduire l'impact écologique, améliorer la santé des convives, renforcer les liens sociaux et la sensibilisation aux conditions de production et de commercialisation, promouvoir des produits locaux à des prix équitables. En réponse à ces demandes, la municipalité a proposé en 2014 un plan d'action pour une restauration collective municipale avec une haute qualité nutritionnelle, environnementale et sociale. L'objectif est de porter à 70 % la part des produits locaux dans la restauration collective. Il s'agit de privilégier les produits biologiques, d'instaurer un repas végétarien hebdomadaire et de développer des relations commerciales directes avec les producteurs à travers des contrats de fourniture, notamment pour les filières qui relèvent de la production des domaines communaux (lait, huile de colza, farines…). Pour mener à bien ce plan[18], la

17. En l'absence de consensus pour désigner l'aire de couverture des « produits locaux », la loi sur l'agriculture vaudoise « définissant de manière cohérente les principes, les rôles, les buts et les mesures de soutien à l'agriculture de proximité », la municipalité propose d'entendre par produits locaux les produits agricoles du périmètre du canton de Vaud (*Plan d'action pour une restauration collective municipale avec une haute qualité nutritionnelle, environnementale et sociale*, rapport-préavis n°2014/36, 2014).

18. Ces mesures passent par une augmentation de 25 centimes par repas produit, ce qui représente un surcoût de 324 500 CHF par an.

municipalité a programmé un financement annuel de 398 000 CHF pendant trois ans sur le Fonds communal pour le développement durable.

Bilan : les services municipaux moteurs en matière de durabilité

Lausanne peut être considérée comme pionnière en matière de développement durable, avec un engagement politique dès la fin des années 1990. De nombreuses actions ont été mises en œuvre dans différents champs. Cependant, l'ensemble souffre d'un manque de connexions intersectorielles [Narath *et al*. 2009] et la restructuration engagée apparaît principalement motivée par la préoccupation de mieux communiquer sur cette politique. Si des avancées conséquentes ont pu être réalisées en matière de gestion durable des forêts et des espaces verts par les services municipaux, les domaines agraires apparaissent plutôt à la traîne. Ils restent majoritairement engagés dans des systèmes de production agro-industriels où la performance technico-économique l'emporte sur une approche globale de la durabilité.

Gestion des domaines et politique de développement durable : quelle cohérence ?

Suite à ces constats, nous pouvons développer l'analyse des obstacles et des leviers à la mise en cohérence de la gestion des domaines agraires avec la politique de développement durable de la Ville. Nous avons formulé comme hypothèses que le cloisonnement institutionnel de la gouvernance municipale, la « dépendance au sentier » des contrats de gestion des domaines agraires et l'enfermement des fermiers dans un régime sociotechnique agro-industriel constituent les freins à la gestion durable des domaines agraires de la ville de Lausanne.

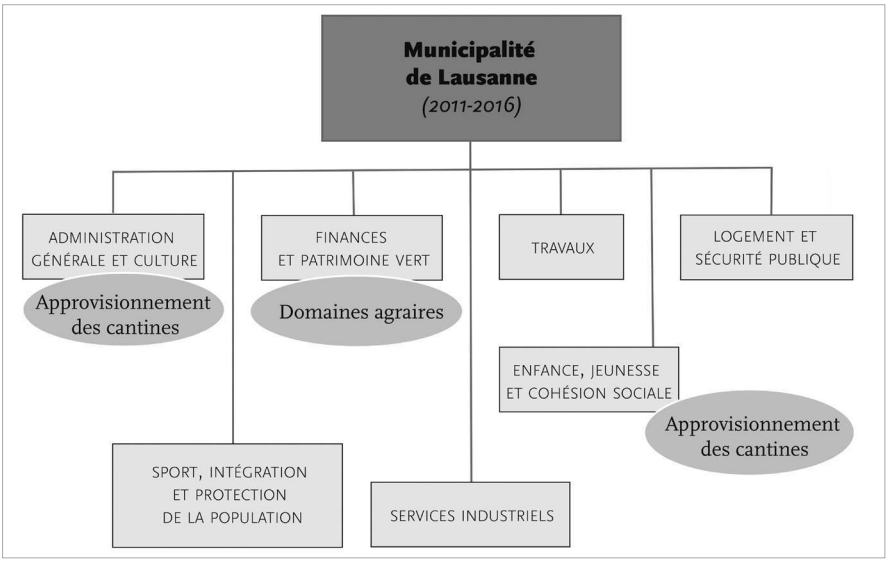
Le jeu de ces facteurs explicatifs va être envisagé tout d'abord dans la sphère de la décision, avec les questions de gouvernance et de politiques publiques, puis dans l'analyse des diverses modalités de gestion des propriétés foncières de Lausanne. La possibilité de lever ces contraintes pour une meilleure adéquation de la gestion des domaines communaux avec les objectifs de développement durable sera ensuite analysée dans les changements en cours : le retour en régie communale des domaines viticoles et le projet d'agriculture urbaine de Rovéréaz marquent en effet des tournants innovants dans la gestion des domaines agraires de Lausanne.

Gouvernance et politiques publiques

Rappelons le mode de gouvernement de Lausanne : un exécutif municipal de sept membres et une assemblée législative communale de 100 représentants sont élus tous les cinq ans. L'exécutif municipal est composé d'une alliance

de partis de gauche – principalement socialistes et Verts – depuis 1990[19]. La répartition des pouvoirs municipaux en sept « dicastères » et l'indépendance de stratégie de chacun des élus en cours de mandat contribuent au relatif cloisonnement des politiques municipales. Jusqu'aux élections municipales de 2016, le développement durable est rattaché à l'administration générale sous l'autorité du syndic, l'approvisionnement des cantines scolaires à « enfance, jeunesse et cohésion sociale » et les domaines agraires aux « finances et patrimoine vert » *(graph. 2)*. En raison de ce cloisonnement institutionnel, approvisionner les cantines à partir de la production des domaines agricoles ne s'avère pas aussi évident que le suggère le sens commun, car ils relèvent d'élus et de services municipaux distincts.

Une autre entrave à ce rapprochement provient des limites du pouvoir de pilotage de la Ville sur la conduite de ses domaines : une fois le bail rural signé, il a de grandes probabilités d'être reconduit. Le fermier demeure maître de ses décisions, souvent sur la longue durée, voire pour l'intégralité de sa carrière. La Ville, en tant que propriétaire, ne peut plus intervenir sur ses choix de production ni sur ses pratiques agricoles [Moindrot 1980]. En cours de bail, une marge de négociation réside dans le – coûteux – entretien des bâtiments agricoles, à la charge du propriétaire. Le service de gestion des domaines agricoles a ainsi pu « inciter » certains fermiers à développer l'accueil pédagogique ou la production d'énergies renouvelables, en contrepartie de la rénovation ou de l'amélioration du bâti.



Graphique 2. L'organisation des sept dicastères de la municipalité de Lausanne (2011-2016). Sources : ville de Lausanne et F. Jarrige.

19. La majorité de gauche a été confirmée aux élections municipales de mars 2016.

Face à ces obstacles, d'autres paramètres jouent en faveur d'une évolution de la gestion des domaines agricoles publics plus cohérente avec la politique de développement durable. Nous avons pu constater la réactivité et la capacité d'initiative des acteurs locaux, que ce soit parmi la population ou les techniciens de la Ville. Ces acteurs sont en mesure de faire évoluer la gouvernance et la gestion des domaines communaux. Avoir accès à une alimentation locale de qualité répond à une demande croissante des urbains. Les élus communaux la relaient auprès de l'exécutif et contribuent à faire évoluer la politique municipale. Cette démarche a conduit la Ville à mettre en relation la production de ses domaines agricoles avec l'approvisionnement des cantines, politique exprimée à travers la parution conjointe de plusieurs préavis municipaux en 2014[20]. Son pouvoir fiscal – matérialisé par le FDD – génère des ressources propres et confère à la municipalité une certaine indépendance à l'égard des autorités cantonales et fédérales. La ville suisse se dote ainsi de réels moyens d'action, qui font souvent défaut aux collectivités locales en France [Jarrige et Napoléone 2014].

Les améliorations de gouvernance pour relier la production des domaines agricoles et la restauration collective de la Ville répondent donc aux demandes de la population et des services techniques internes. Ainsi, une pression « *bottom up* » s'exerce sur les décideurs pour mettre en cohérence les différents volets de la politique municipale de développement durable. Le modèle de bon fonctionnement de la démocratie helvétique fait ses preuves au regard de nos observations comparées en France [Jarrige et Perrin 2016].

Faire ou faire faire ?

Les modalités mises en place au fil du temps pour gérer le patrimoine vert acquis par la ville de Lausanne sont diverses : employés communaux pour l'entretien usuel des forêts, parcs et jardins ; recours à des entreprises privées pour les gros chantiers forestiers ; contrat de vignolage[21] pour les domaines viticoles ; fermage pour les domaines agricoles. Ces différents types d'arrangement sont au cœur de la question classique « faire ou faire faire » pour les propriétaires fonciers [Coulomb 1999]. Analyser les pratiques de la capitale vaudoise permet d'actualiser les réflexions sur la gestion de la propriété foncière : s'agissant d'un patrimoine agraire public, qui plus est aux mains d'une collectivité dirigée par une alliance « verte et rose » depuis 2001, évaluer sa gestion à l'aune du développement durable nous paraît approprié.

---

20. Voir le *Plan d'action pour une restauration collective municipale avec une haute qualité nutritionnelle, environnementale et sociale,* rapport-préavis n°2014/36 ; *Une agriculture biologique de proximité à Rovéréaz,* rapport-préavis n°2014/37 et *Deux projets forts et complémentaires viennent renforcer l'engagement de la Ville de Lausanne en faveur de l'agriculture de proximité,* communiqué de presse, 2014, ville de Lausanne.

21. En Suisse romande, le vignolage est un contrat par lequel un propriétaire confie ses vignes à cultiver à un vigneron-tâcheron.

L'emploi de personnel communal pour l'entretien des forêts et des parcs urbains constitue un choix politique fort.

> Moi, socialiste, sans être dogmatique, je pense que les tâches publiques doivent être accomplies par des agents publics, je ne suis pas d'accord avec la droite pour les externaliser à des privés. Je suis contre le sous-paiement des basses tâches par les patrons des boîtes privées, qui emploient les ouvriers seulement quelques mois en saison, sous-payés. Je suis fière qu'on offre de bonnes conditions de travail pour les ouvriers des parcs de la ville, avec cinq semaines de congé, une couverture sociale. (F. G., élue municipale, 2013)

La défense du statut des employés communaux par l'élue en charge du patrimoine vert (2011-2016) est claire. Le chef de service, lui, souligne *a contrario* le manque de flexibilité du personnel communal, et son relatif sous-emploi en hiver… Il n'a pas été facile de mettre en place des pratiques d'entretien des espaces verts plus écologiques, mais « moins propres » aux yeux des jardiniers. Cette transition a demandé de gros efforts de formation du personnel communal. De même, pour certains forestiers communaux, la perspective de mise en réserve intégrale d'une partie de la forêt joratoise *(voir le projet de parc naturel périurbain)* équivaut à nier leurs compétences professionnelles. « D'accord pour protéger la nature, mais notre savoir-faire c'est aussi un patrimoine », explique l'un d'eux (2013).

Le recours à des entreprises privées prestataires est considéré comme un passage obligé dans le cas de gros chantiers, pour lesquels la Ville ne dispose pas des équipements adéquats. La fusion en 2011 des deux services, Fodovi (forêts, domaines et vignobles) et « parcs et promenades », pour créer le Spadom (service des parcs et domaines), a rendu plus cohérentes certaines interventions comme l'élagage. Cette fusion a aussi permis de diffuser les bonnes pratiques professionnelles et de mutualiser des compétences spécifiques. Ce service des parcs et domaines, avec ses 330 collaborateurs (dont environ 220 jardiniers), représentant 40 métiers, ne connaîtra donc pas de privatisation. Toujours selon l'élue municipale, la gestion du patrimoine vert par les employés de la municipalité sera maintenue (sous le mandat 2011-2016).

Il y a deux « exceptions historiques », en gestion privée des domaines agraires communaux : les fermiers et les vignerons-tâcherons.

> On s'inscrit dans le cadre de contrats cantonaux de référence, avec des indépendants. Ça correspond au statut général, des agriculteurs indépendants en Suisse, eux-mêmes peuvent avoir des employés. En Suisse on est encore un peu tous paysans… C'est dans les gènes des paysans d'être indépendant. (F. G., élue municipale, 2013).

Pour ce qui concerne les domaines viticoles, la période récente est marquée par l'abandon du vignolage historique au profit de la reprise en régie

municipale. Dans le contrat de vignolage, la rémunération comprend une partie forfaitaire (par hectare), plus une proportion de la vendange. Le vigneron-tâcheron est le responsable autonome des travaux culturaux, des machines et de la gestion du personnel. Il assure la vendange, puis un caviste réalise la vinification à façon. La production des domaines est principalement destinée aux enchères des vins de Lausanne, le reste étant vendu par le service de la Ville et sur les domaines.

L'accès au poste de vigneron-tâcheron se fait par une « postulation publique » (concours), puis un contrat d'un an est établi, en général reconduit tacitement : les vignerons-tâcherons effectuent le plus souvent toute leur carrière sur le domaine communal. Certains ont même pu augmenter leur surface suite au départ en retraite de collègues. Le prix de location dépend du système et des conditions de culture. Des arrêtés cantonaux établissent des contrats-types pour chaque région viticole et déterminent l'évolution des rémunérations. Plusieurs modifications de contrat ont eu lieu ces dernières décennies, avec des révisions du mode de rémunération.

> On a pu procéder à de légères adaptations, par exemple en bloquant à 8 %, quel que soit le volume de récolte total, la part de récolte des vignerons-tâcherons. Ça permet qu'ils respectent mieux nos instructions de diminution de rendement. (Responsable des domaines viticoles de Lausanne, 2013)

La ville de Lausanne a encouragé les activités œnotouristiques (chambres et tables d'hôtes), qui ont été développées dans trois de ses domaines viticoles.

Initialement prévu pour qu'un vigneron-tâcheron puisse travailler pour plusieurs propriétaires, le contrat de vignolage est aujourd'hui en déclin, avec la concentration des exploitations et la perte de rentabilité de ce mode de tenure pour les propriétaires. La municipalité a donc saisi l'opportunité du départ en retraite de quatre de ses cinq vignerons-tâcherons entre 2014 et 2015 pour changer complètement le mode de gestion de ses domaines viticoles. Il a été mis fin aux contrats de vignolage et les cinq domaines viticoles ont été repris en régie municipale. Deux chefs de culture supervisent la conduite des vignobles lausannois, un pour le Lavaux (le dernier vigneron-tâcheron recruté en 2011, désormais avec le statut d'employé communal) et un pour la Côte, chacun avec une équipe d'ouvriers permanents et saisonniers. Deux cavistes ont aussi rejoint les services municipaux pour internaliser la vinification. Seules les activités œnotouristiques restent déléguées en prestation de service. La Ville a ainsi repris en main le pilotage de sa production viticole, avec pour objectifs d'harmoniser les pratiques – la biodynamie devant être mise en œuvre dans au moins trois domaines – et de contrôler la commercialisation. La gestion les domaines agricoles communaux présente des modalités entre tradition et innovation.

> La Ville pourrait employer des fonctionnaires comme pour les espaces verts. Mais pour les terres agricoles, c'est plus économique de louer les terres, que d'équiper la commune (tracteurs, etc.) avec des employés… Les fermiers sont des entrepreneurs indépendants. Ils louent les terres et font ce qu'ils veulent. (Responsable des domaines agricoles, 2013)

Les fermiers de Lausanne (six jusqu'en 2014) sont soumis au régime conventionnel du bail à ferme, établi pour une durée initiale de 9 ans, renouvelable tous les 6 ans. Des conditions peuvent être incluses au contrat – par exemple, pour protéger l'eau –, contre une diminution du loyer, en indemnisation des contraintes d'exploitation.

L'accès au fermage sur les domaines de Lausanne se fait par concours, souvent dans le cadre de lignées familiales[22], sauf pour le fermier du dernier domaine acquis en 1988, déjà en place[23]. Une fois en poste, comme dans le cas des vignerons, les fermiers effectuent généralement l'intégralité de leur carrière sur le domaine[24]. Par ailleurs, la surface cultivée peut être amputée en cas d'urbanisation d'une partie du domaine. En contrepartie, les fermiers sont prioritaires pour exploiter les nouvelles terres agricoles acquises par la Ville ou celles qui se libèrent. Dans deux domaines où les fermiers ont réalisé de gros investissements, la municipalité leur a accordé un bail de 30 ans, indispensable garantie pour leur emprunt bancaire.

Le responsable des domaines agricoles communaux fait valoir la nécessité d'entretenir de bonnes relations dans la durée avec les fermiers et insiste sur la confiance réciproque. Il joue d'ailleurs un rôle clé de médiateur entre ces derniers et la Ville. Si l'entretien usuel des bâtiments est à la charge des locataires, les travaux de rénovations de ce bâti, souvent ancien, reviennent à la commune. Or, ce point, qui constitue souvent l'enjeu des négociations entre la Ville et ses fermiers, a été présenté en entretien comme une contrepartie pour le développement des énergies renouvelables ou l'accueil à la ferme. La pleine reconnaissance statutaire de cette dernière activité, souvent prise en charge par l'épouse du fermier, a nécessité des ajustements négociés dans la durée.

> Il y a des petites pressions de la Ville de Lausanne. À une époque ils voulaient qu'on fasse un brunch du 1er août [fête nationale suisse]. On l'a fait une fois mais ça tombe au moment des moissons… On n'a pas le temps de tout faire. On a arrêté. Pour cet accueil c'est une semaine de travail avant pour nettoyer, préparer le repas, et tout. Pas une mince affaire. (fermier X)

---

22. « Dans la famille on est fermier de la ville de Lausanne depuis 1914. Il y a eu mes grands-parents, mon oncle qui n'a pas eu d'enfant et dont j'ai pris la succession en 2003 » (M. Y., 5e génération).

23. Loi de 1980 sur le bail de fermage : « la vente ne rompt pas le bail (agricole) », obligation fédérale qui s'impose au niveau cantonal.

24. Il y a néanmoins eu des cas de rupture de contrat pour faute grave de la part des fermiers.

> Lausanne nous impose des choses, pas trop… J'ai mon mot à dire… Être fermier de la Ville de Lausanne, ça ouvre des portes. C'est grâce à la précédente « municipale » que j'ai pu avoir une place au marché de Lausanne. (fermier Y)

Les actuels fermiers de Lausanne sont tous éleveurs bovins, en production laitière intensive pour l'industrie fromagère. Beaucoup ont réalisé de lourds investissements. Leur charge de travail et leur niveau d'endettement ne leur laissent pas de marge de manœuvre pour faire évoluer leur système de production ni diversifier leurs activités. Ils sont engagés et on peut même dire « enfermés » *(« locked in »)* dans des systèmes de production agro-industriels : orienter leur production vers les circuits courts ou l'approvisionnement des cantines municipales supposerait de revoir complètement leur logique technico-économique. Ce serait un choix coûteux et risqué. Un seul fermier, celui des Saugealles, a choisi de ne pas agrandir son troupeau et a développé un modèle « d'entreprise agro-alimentaire alternative » [Inwood et Sharp 2012] tourné vers la ville, avec la transformation et la vente directe de ses produits, ainsi qu'une production marginale de céréales pour fournir en farine biologique les cantines de crèches municipales.

Les domaines exploités par les fermiers de Lausanne se situent pour la plupart dans des zones encore assez rurales, à l'exception du dernier acquis aux portes de la Ville. C'est sur ce domaine de Rovéréaz, suite au départ en retraite du fermier en 2014, qu'un projet innovant a été envisagé, notamment pour approvisionner des cantines municipales[25]. La Ville a décidé de confirmer la vocation agricole du domaine pour une génération au moins, en développant un modèle novateur, en lançant un appel à projets. Le communiqué de presse précise que le cahier des charges rédigé en 2015 prévoit trois principaux objectifs : le développement d'une agriculture biologique maraîchère de proximité (vocation pédagogique et commerciale) ; la promotion et la mise en œuvre des principes de « souveraineté alimentaire régionale » et la préservation des qualités paysagères et patrimoniales du site avec le maintien de l'accès à la population.

Le projet retenu[26] est porté par un collectif avec des compétences agricoles, environnementales, pédagogiques, entrepreneuriales et sociales. Il vise la création d'un lieu unique aux portes de Lausanne[27] avec des objectifs dépassant ceux du cahier des charges, comme cultiver la solidarité par la réinsertion professionnelle de personnes en difficulté. Une partie de la

---

25. *Domaine de Rovéréaz - Appel à candidatures pour sélectionner les futurs exploitants du domaine,* ville de Lausanne, communiqué de presse, 17 février 2015.
26. « Rovéréaz, Ferme agroécologique, une ferme qui cultive les gens aux portes de Lausanne ».
27. La mise en œuvre a démarré à l'été 2016 pour les activités de jardinage ouvertes aux citadins (ateliers de permaculture, etc.) mais les négociations se sont prolongées jusqu'en 2017 pour finaliser le contrat de tenure foncière pour les activités agricoles productives.

production biologique de fruits et de légumes de Rovéréaz pourrait alimenter les structures de restauration collective, permettant ainsi de tendre vers l'objectif de la Ville d'augmenter à 70 % en trois ans la part de produits locaux, de préférence biologiques, dans les cantines lausannoises[28].

Le projet de Rovéréaz se caractérise par la nouveauté de la procédure de recrutement et un cahier des charges d'agriculture urbaine, en rupture avec le système agro-industriel dominant dans les fermes de la Ville. Les modalités contractuelles initialement envisagées entre la ville propriétaire et les tenanciers recrutés étaient aussi très innovantes, avec la mise à disposition des 27 ha de terre pour une durée de 35 ans avec un bail d'exploitation agricole long et un « droit de superficie » (DDP) pour le bâti. La Ville restait ainsi propriétaire à terme du bâti agricole patrimonial, tout en en concédant la jouissance et les coûts d'entretien aux tenanciers. Face aux inconvénients de cette formule – notamment la perte de contrôle par la municipalité de l'usage du bâti – la nouvelle élue (depuis 2016) a préféré revenir à la formule du bail agricole de 30 ans pour l'ensemble des terres et du bâti agricoles de Rovéréaz. Finalement, le contrat n'impose pas que la production agricole du domaine approvisionne les cantines municipales. Cela reste une possibilité, soumise à la décision du nouveau fermier en fonction des conditions de marché.

Le tableau synthétise les avantages et inconvénients des différents modes de gestion du patrimoine agraire communal de Lausanne, au regard des objectifs de développement durable. Concernant le statut indépendant des vignerons et des fermiers, il peut être considéré comme un avantage – quand il permet par exemple la mise en œuvre de la biodynamie – ou un inconvénient, quand le choix du modèle agro-industriel, une fois adopté, devient quasiment irréversible.

Quel que soit le type de contrat, l'évolution montre une tendance à la multiplication ou à la complexification des clauses, qui va dans le sens d'un régime institutionnel de gestion des ressources plus intégré par Lausanne [Gerber *et al.* 2009].

Conclusion

Un important patrimoine agraire a été acquis par la Ville de Lausanne, avec des motivations évoluant au fil du temps. Il a été maintenu durant les dernières décennies malgré le changement de pouvoir municipal (droite puis « Vert-Rose ») et la pression d'urbanisation. Parallèlement, le développement durable de la municipalité a fait l'objet d'une politique précoce et ambitieuse, notamment dans des domaines très urbains comme le logement ou les

28. Voir le communiqué de presse daté du 20 novembre 2015 (Domaine de Rovéréaz - Nouveaux exploitants).

Types de contrat (statut)	**Avantages**	**Inconvénients**	**Évolution**
Employés municipaux des parcs et forêts (jardiniers, bûcherons)	emploi communal, formation au développement durable	manque de flexibilité, controverses métier (identité professionnelle)	maintien du cap politique développement durable et formation
Entreprises privées sous contrat (gros chantiers forestiers)	flexibilité	précarité de l'emploi privé	maintien par nécessité et rentabilité
Vignerons-tâcherons des domaines viticoles (contrat de *vignolage*)	tradition, lien dans la durée *indépendance du vigneron*	problème de rentabilité, multiplication des clauses *indépendance du vigneron*	reprise en régie municipale biodynamie étendue
Fermiers des domaines agricoles	tradition, lien dans la durée *indépendance du fermier*	faible marge de négociation après signature du bail *indépendance du fermier*	*statu quo* sauf : Saugealles (vente directe et énergies renouvelables) et Rovéréaz (projet innovant, agriculture urbaine)

Tableau. Synthèse de l'évaluation des différents modes de gestion du patrimoine vert de Lausanne au crible du développement durable.

transports. La gestion du patrimoine vert a été améliorée dans l'objectif de préserver le cadre de vie et l'environnement naturel. Le patrimoine agraire a été concerné dans le cadre de l'accueil pédagogique et du développement des énergies renouvelables. Mais les domaines sont restés majoritairement exploités selon les pratiques agronomiques conventionnelles du modèle agro-industriel.

La convergence s'est concrétisée récemment entre la gestion des domaines agraires communaux et les objectifs de développement durable. Le départ en retraite des tenanciers en 2014 a donné l'occasion à la Ville de sortir de sa « dépendance au sentier » pour faire évoluer les pratiques agronomiques et mettre en place un projet d'agriculture urbaine sur le domaine de Rovéréaz. On peut parler d'un moment propice qui a permis le « déverrouillage » et la reconfiguration du système sociotechnique par l'innovation, selon

la « *multilevel perspective theory* » [Geels 2004]. De la même manière, grâce à la reprise en régie municipale de la production viticole, la généralisation de la biodynamie a été rendue possible, en accord avec les objectifs de durabilité affichés par la Ville. C'est aussi un bon argument de distinction commerciale de la production vinicole de Lausanne, le développement durable va alors de pair avec son image et ses finances.

Les nouvelles attentes citadines ont contribué à initier le changement de gestion des domaines communaux, facilité par le départ à la retraite d'exploitants contractuels de la Ville. La politique publique soutient, ici, l'innovation pour une nouvelle agriculture urbaine, dont les retombées économiques ne sont pas suffisamment incitatives pour « déverrouiller » la situation des fermiers et leur permettre de réaliser la reconversion de leur système de production conventionnel *(« commodity / market oriented farming »)* en « entreprise agroalimentaire alternative orientée vers le consommateur » [Inwood et Sharp, 2012]. Ce manque d'incitation marchande à la reconversion des circuits longs en circuits courts semble confirmer les résultats[29] de Brunori et de ses collègues [2016].

À l'issue de cette analyse, quelle réponse pouvons-nous apporter à notre question de départ ? La détention d'un patrimoine agraire public permet à Lausanne de promouvoir – dans une certaine mesure et de manière expérimentale – des formes d'agriculture plus durables, mieux intégrées au développement urbain [Salomon-Cavin et Niwa 2011]… mais pas sans difficultés ! Des enseignements plus généraux sont à tirer de l'expérience lausannoise concernant la conversion des systèmes agricoles (péri)urbains pour un meilleur co-développement avec la ville. Cette conversion s'avère difficile à réaliser « spontanément » par les paysans : une volonté politique et un soutien économique semblent indispensables pour mettre en place des modèles innovants d'agriculture en lien avec la ville. La « dépendance au sentier », qu'elle soit institutionnelle, pour les modes de tenure foncière, ou technico-économique, pour les systèmes de production et de commercialisation agricoles, constitue un sérieux obstacle pour parvenir à une cohérence entre la gestion des domaines agraires et la politique de développement durable de la Ville. Au-delà du cas de Lausanne, cette difficulté s'avère un frein récurrent à la « reterritorialisation » – aujourd'hui souvent invoquée – de l'agriculture des territoires urbains [Jarrige et Napoléone 2015].

Le projet innovant en cours de réalisation au domaine de Rovéréaz constitue une expérience chargée de promesses. Beaucoup de questions et d'incertitudes subsistent néanmoins sur la viabilité de ces nouvelles formes d'agriculture urbaine, porteuses de nombreuses attentes, dans un

29. Si l'analyse multicritère de ces auteurs ne permet pas de départager les performances comparées des deux types de filières agroalimentaires en matière de durabilité, leurs résultats démontrent l'efficience économique supérieure des circuits longs.

environnement fortement contraint[30]. Un modèle économique autonome et viable pourra-t-il être développé ? Le statut de paysan « indépendant » résistera-t-il à ce jeu de contraintes ? Sinon, quel statut faudra-t-il envisager pour ces nouveaux « paysans urbains » ?

Françoise Jarrige,
économiste, maître de conférences à Montpellier SupAgro, Innovation et développement dans l'agriculture et l'alimentation (UMR 0951), Montpellier

30. Voir J. Rémy, « L'exploitation agricole : une institution en mouvement », *Le Déméter*, 2013, p. 357-384.

Bibliographie

Audette-Chapdelaine, Marianne, 2016, « La construction du sens et l'interface politico-administrative. Les défis du pilotage stratégique et de la gestion d'un service public local », *Revue internationale des sciences administratives* 82 (3) : 483-499.

Badan, René, 1987, « Les domaines ruraux de la Ville », in G. Coutaz (dir.), *Les 450 vendanges des vignobles de la ville de Lausanne 1537-1987*. Lausanne, Éditions du Verseau : 17-20.

Bonnefoy, Serge et Caroline Brand, 2014, « Régulation politique et territorialisation du fait alimentaire : de l'agriculture à l'agri-alimentaire », *Géocarrefour* 89 (1-2) : 95-103.

Brunori, Gianluca *et al.*, 2016, « Are Local Food Chains More Sustainable than Global Food Chains? Considerations for Assessment », *Sustainability* 8 (5) (<http://www.mdpi.com/2071-1050/8/5/449>).

Coulomb, Pierre, 1999, « De la terre à l'État. Droit de propriété, théories économiques, politiques foncières » *Cahiers options méditerranéennes* 36 : 13-40.

Geels, Frank W., 2004, « From Sectoral Systems of Innovation to Socio-technical Systems : Insights about Dynamics and Change from Sociology and Institutional Theory », *Research Policy* 33 (6-7) : 897-920 5.

Geels, Frank W. et Johan Schot, 2007, « Typology of Sociotechnical Transition Pathways », *Research policy* (36) 3 : 399-417.

Gerber, Jean-David *et al.*, 2009, « Institutional Resource Regimes: Towards Sustainability through the Combination of Property-rights Theory and Policy Analysis », *Ecological Economics* 68 (3) : 798-809.

Inwood, Shoshanah M. et Jeff Sharp, 2012, « Farm Persistence and Adaptation at the Rural–urban Interface: Succession and farm adjustment », *Journal of Rural Studies* 28 (1): 107-117.

Jarrige, Françoise et Claude Napoléone, 2014, « Préserver des activités agricoles à proximité des villes. Une affaire d'État ? », *Dossier de l'environnement de l'Inra* 34 : 139-150.
— 2015, « Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation ? Une politique locale à l'épreuve dans le Vaucluse », in G. Vianey, M. Requier-Desjardins et J.-C. Paoli (dir.), *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*. Montpellier, Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes (« Options méditerranéennes » Série B : études et recherches 72) : 325-338.

Jarrige, Françoise et Coline Perrin, 2017, « L'Agriparc : une innovation pour l'agriculture des territoires urbains ? », *Revue d'économie régionale et urbaine* 3 : 537-562.

Kroll, Jean-Christophe, Dominique Barjolle et Marjorie Jouen, 2010, « Politiques agricoles et de développement rural. Comparaisons entre la Suisse et la France », *Économie rurale* 315 : 9-24.

Moindrot, Claude, 1980, « L'évolution récente de la propriété foncière et des modes de faire-valoir en Grande-Bretagne », *Annales de géographie* 496 (89) : 689-726.

Monbaron, Patrick-R. et Marianne Stubenvoll, 2001, « Ville et seigneurie en Pays de Vaud bernois (1536-1798) », in A. Pitteloud et C. Duboux (dir.), *Lausanne : un lieu, un bourg, une ville*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes : 67-82.

Nahmías, Paula et Yvon Le Caro, 2012, « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocité fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *Environnement urbain* 6 (<http://journals.openedition.org/eue/437#quotation>).

Nahrath, Stéphane, Frédéric Varone et Jean-David Gerber, 2009, « Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *Vertigo* 9 (1) (<http://journals.openedition.org/vertigo/8510#quotation>).

North, Douglass C., 1991, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

Palier, Bruno, 2014 (2004), Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po (« Références ») : 411-419.

Salomon-Cavin, Joëlle et Nelly Niwa, 2011, « Agriculture urbaine en Suisse : au-delà des paradoxes », *Urbia. Les cahiers du développement urbain durable* 12 : 3-16.

Soulard, Christophe-Toussaint, Christine Margetic et Élodie Valette, 2011, « Introduction : Innovations et agricultures urbaines durables », *Norois* 221 (4) : 7-10.

Résumé

Patrimoine agraire et développement urbain. Le cas des domaines de Lausanne

Détenir un important patrimoine agraire permet-il à une commune de promouvoir des formes d'agriculture innovantes en relation avec le développement urbain ? Le cas de Lausanne offre un exemple intéressant pour l'analyse croisée des politiques publiques territoriales. La ville possède plusieurs domaines agricoles, fruits d'une politique d'acquisition foncière communale poursuivie de longue date. Or on constate aujourd'hui un décalage entre le fonctionnement de ces domaines, hérité du passé, et les enjeux prioritaires de développement durable de la Ville. Analyser la gestion de ce patrimoine agraire conduit à une relecture actualisée de questions classiques d'économie foncière et de gouvernance territoriale : articulation public-privé, relations propriétaire-locataire, cloisonnement intersectoriel des politiques publiques. Ce travail permet ainsi de contribuer aux réflexions en cours sur la reconnaissance et la construction du foncier agricole comme élément de bien commun, ainsi que sur la mise en place de politiques agricoles et alimentaires territoriales.

Mots clés : Lausanne, agriculture urbaine, contrat foncier, développement durable, multifonctionnalité, politiques publiques.

Abstract

Public farmland and urban development: the case of public lands in Lausanne

Does having a lot of public farmland allow a municipality to promote innovative types of agriculture in connection with urban development? Lausanne is an interesting case for a comparative analysis of territorial public policies. Thanks to its long-standing policy of acquiring municipal land, the city owns several parcels of public farmland. And yet there is now a disconnect between the way these lands are used (inherited from the past) and the main sustainable development goals for the city. Analysing the management of this farmland leads to a modern rereading of classic questions related to land economics and territorial governance: e.g., the connection between public and private, land-owner/renter relations, and the cross-sectoral compartmentalization of public policies. This research contributes to current thinking about the recognition and construction of farmland as part of the public interest, as well as about the implementation of agricultural and food policies at the territorial level.

Keywords: Lausanne, urban agriculture, land contract, sustainable development, multifunctionality, public policies.