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

Rubrik: Aménagement du territoire et monde rural

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.12.2025

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

PJ4

LES INTÉRÊTS DU JURA

BULLETIN DE L'ASSOCIATION
POUR LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS DU JURA
Chambre d'économie et d'utilité publique

XLVe ANNÉE
Paraît une fois par mois
No 12 Décembre 1974

SOMMAIRE

Aménagement du territoire et monde rural (287) : Introduction, par M. H. Cuttat (289) ; Les vocations du territoire, par M. J.-P. Vouga (290) ; Vocation du sol national, aménagement et politique agraire, par M. J.-C. Piot (294) ; L'espace : cadre d'analyse, par M. Liechti (299) ; Résumé des discussions de la première journée (304) ; Aspects économiques de l'aménagement du territoire en zone rurale, par M. J. Vallat (307) ; Les grandes lignes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, par M. L. Schürmann (313) ; Résumé des discussions de la deuxième journée (320) ; L'agriculture et les autres secteurs de l'économie : harmonie, concurrence ou conflit ?, par M. F. Ebner (323) ; L'agriculture et les autres secteurs de l'économie : harmonie, concurrence ou conflit ?, par M. D. Grosclaude (329) ; L'agriculture et les autres secteurs de l'économie : harmonie, concurrence ou conflit ?, par M. D. Maillat (333) ; Résumé des discussions de la troisième journée (344).

Aménagement du territoire et monde rural

Introduction générale

L'occupation judicieuse du sol concerne particulièrement le monde rural. Les meilleures terres agricoles — qui sont aussi celles que retient l'architecte ou l'ingénieur pour l'habitat, l'industrie, les voies de communications — sont l'objet d'une très vive compétition.

L'agriculture est directement affectée par les dispositions légales déjà appliquées et celles projetées, qui doivent permettre d'éviter le gaspillage du sol, de définir et de promouvoir ensuite une politique globale d'aménagement. La limitation du droit de propriété, les priorités dans l'affectation du sol, la dette foncière, le prix des terres sont autant de problèmes qui influencent profondément notre politique agraire.

Les zones rurales marginales qui se dépeuplent, ou qui sont abandonnées à d'autres activités, doivent également nous inciter à réfléchir sur l'avenir du monde agricole.

L'Université populaire jurassienne, en collaboration avec l'Association pour la défense des intérêts du Jura (ADIJ) et l'Ecole cantonale d'agriculture de Courtemelon, a décidé de consacrer son stage d'aménagement du terri-

toire, le quatrième du nom, à ces questions qui intéressent très directement une importante catégorie de la population du Jura et qui touche la majeure partie de son territoire. Ce stage a eu lieu les 2 février, 2 et 16 mars 1974 au Centre de Sornetan. Il groupait près de 80 participants : agriculteurs et responsables d'organisations professionnelles, ingénieurs agronomes et forestiers, mandataires politiques — préfets, députés, maires, conseillers communaux — techniciens de l'aménagement, fonctionnaires cantonaux et communaux.

Ces trois journées, partagées entre les exposés et la discussion, ont donné l'occasion d'entendre l'avis de spécialistes de l'économie, de l'industrie, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire, offrant ainsi un condensé de la plupart des tendances exprimées aujourd'hui au sujet de l'aménagement de notre territoire helvétique, de ses objectifs et des mesures qui lui sont liées. Mais le fait que plus du tiers de l'assistance était représenté par des agriculteurs et des ingénieurs agronomes et forestiers a donné aux débats un souci permanent de se tenir à la réalité et de trouver des solutions concrètes et applicables.

Le présent dossier reproduit les textes des exposés présentés à Sornetan ainsi que les résumés des débats qui leur firent suite. Le secrétariat du stage a été confié à M. Jean-Paul Miserez, de Moutier, qui a assumé la rédaction de ce dossier.

Université populaire jurassienne

Introduction à la première journée

par M. H. CUTTAT, directeur de l'Ecole d'agriculture de Courtemelon

Il est apparu au cours des trois premiers stages qui eurent lieu en 1967, 1969 et 1972, que l'importance de l'agriculture, considérée sous l'angle de l'aménagement du territoire allait croissante. Cela n'était pas chose certaine au début des discussions, tant il est vrai que les nécessités de l'aménagement sont apparues tout d'abord sous la pression du développement de grands centres et de complexes industriels. On aurait pu imaginer un aménagement en fonction de cette industrialisation et de cette occupation du terrain, mais les milieux de l'agriculture nous ont très tôt rendus attentifs que, si l'espace était nécessaire au développement des villes, il était l'outil de travail et la base vitale de tout l'élément rural. Cette idée a fait son chemin, et il est heureux de voir maintenant que le projet de loi sur l'aménagement du territoire, qui a passé au Conseil national à une écrasante majorité, fait une place importante au problème agricole.

Le sol est sans doute l'objet de nombreuses convoitises. Convoitises de l'agriculture, bien entendu, parce que c'est son outil de travail, mais convoitises aussi de toutes sortes de milieux dont le développement urbain et l'industrialisation ne sont pas les moindres. Il se trouve que dans le marché du sol, il y a, comme dans d'autres secteurs, une certaine concurrence déloyale. Il arrive en effet que ceux qui ont un impérieux besoin de ce sol n'aient pas les moyens de l'acquérir, et que ceux qui en ont les moyens pourraient imaginer d'autres solutions. En résumé, on peut dire qu'en agriculture, le sol coûte plus cher qu'il ne rapporte, et qu'en construction ou en promotion immobilière, le sol rapporte plus qu'il ne coûte. C'est donc à l'intérieur de cette fourchette qu'il nous faudra trouver des solutions acceptables pour les uns et les autres, et aussi pour le plus grand bien d'un développement harmonieux.

Il y a quelques années, l'ORL publiait une série d'idées directrices ou de thèses, concernant un aménagement possible du territoire national. Il y avait en tout neuf variantes. Il n'est pas nécessaire de les reprendre, mais disons simplement que sur le plan rural, elles offrent deux possibilités à l'agriculture. Quel que soit le développement des métropoles, ou au contraire des centres régionaux, on peut considérer l'agriculture suivant une optique économique (un élément de production), ou la considérer du point de vue environnement (comme un facteur d'entretien du paysage et de protection de la nature). Cette idée du paysan-jardinier était chère à l'ancien ministre Pisani qui avait lancé le mot. Mais ce mot a fait ricochet sur le monde paysan. Les gens n'acceptent pas sans autre d'être mutés en gardiens, costumés ou non, d'un futur parc national. Ils voudraient bien plus mériter leur place au soleil par leur travail, travail qui donne les véritables satisfactions au cours d'une vie.

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.

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.*

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 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'Ile-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 essentiel 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 ruer.

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 délassement, 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 sysviculture 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 délassement

Par fonction de délassement 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 territoires 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 délassement, 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 délassement 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 délassement, même si quelquefois elles sont exécrables. Il faut savoir que c'est un besoin de notre civi-

lisation, que le citadin 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 territoires 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.

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 délassement 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, 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 délassement 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 XIXe 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-

Nos bons hôtels du Jura

Vous pouvez vous adresser en toute confiance aux établissements ci-dessous et les recommander à vos amis

BONCOURT	HOTEL-RESTAURANT LA LOCOMOTIVE Salles pour sociétés - Confort	(L. Gatherat) **066 75 56 63**
DEVELIER	HOTEL DU CERF Cuisine jurassienne Chambres, salles	(Famille L. Chappuis) **066 22 15 14**
MOUTIER	HOTEL SUISSE Rénové, grandes salles	(Famille M. Brioschi-Bassi) **032 93 10 37**
MOUTIER	HOTEL OASIS Chambres et restauration de 1re classe Salles pour banquets de 30 à 120 pers.	(Famille Tony Lœtscher) **032 93 41 61**
LA NEUVEVILLE	HOSTELLERIE J.-J. ROUSSEAU Relais gastronomique au bord du lac Mariage, salles pour banquets	(Jean Marty) **038 51 36 51**
PORRENTRUY	HOTEL TERMINUS Hôtel de 80 lits avec douches - bains - lift Rest. français - Bar - Salle de conférence	(R. Rey) **066 66 33 71**
SAIGNELÉGIER	HOTEL BELLEVUE 100 lits, chambres (douche, W.-C.), Sauna, jardin d'enfants Locaux aménagés pour séminaires. Prix spéciaux en week-end pour skieurs de fond	(Hugo Marini) **039 51 16 20**
SAIGNELÉGIER	HOTEL DE LA GARE ET DU PARC Salles pour banquets et mariages Chambres tout confort, très tranquilles	(M. Jolidon-Geering) **039 51 11 21 / 22**
SAINT-IMIER	HOTEL DES XIII CANTONS Relais gastronomique du Jura	(C. et M. Zandonella) **039 41 25 46**

1674

SWIZA QUARTZ

Beauté fonctionnelle et précision électronique

Précision de l'ordre d'une minute par année

Oscar européen du Commerce
Mercure d'or 1972

LOUIS SCHWAB SA
Manufacture d'horlogerie
2800 Delémont

1675

veaux arrivants prennent la place des paysans qui ont déserté les villages, vaincus qu'ils étaient par les dures lois de l'économie et attirés par les fascinations souvent trompeuses des villes ?
Bien que ne disposant pas de chiffres précis (la dernière statistique de la superficie de la Suisse date de 1952) nous disposons de bases d'appréciation suffisamment solides pour estimer que 2000 à 3000 ha. sont consacrés chaque année à des constructions nouvelles de tout genre au cours des dix dernières années. Comme on ne construit pas dans les forêts — grâce à une déjà ancienne, mais très sage loi sur la police des forêts — ni sur les rocs neigeux et à peine sur quelques pâturages alpestres bien placés, il faut bien admettre que les terres agricoles proprement dites ont dû supporter quasi seules l'assaut des pelles mécaniques et des bétonneuses. On eût souhaité une fin plus digne pour des nombreuses parcelles cultivées avec amour par nos ancêtres, qui eux, avaient au moins encore le temps de vivre. Car l'on a pris en général les meilleures terres des fonds de vallée, où c'était le plus facile à cultiver pour y construire routes, fabriques et logements.
Vous voudrez bien m'excuser de vous tenir en guise d'introduction des propos teintés d'une certaine morosité. On peut bien sûr être d'un autre avis si l'on admire ceux qui ont réussi de bonnes spéculations foncières et si l'on considère le développement florissant de l'industrie de la construction. Je regrette toutefois qu'on ne se soit avisé que tardivement des méfaits d'une telle explosion de « bétonite », qui devait engendrer des problèmes toujours plus difficiles à résoudre à mesure que l'on repoussait les échéances.
Soyons tout de même reconnaissants à tous ceux qui, prêchant d'abord dans le désert, ont réussi à faire admettre l'article constitutionnel 22 quater d'abord, puis la « Lex von Moos », puis la « Lex Furgler », pour enfin pousser au stade parlementaire le projet de loi sur l'aménagement du territoire. Car cela presse, l'arrêté fédéral urgent qui prévoit des mesures provisionnelles, arrive en effet à échéance à fin 1975 déjà. Il convient donc que, d'ici-là, une nouvelle base légale assure la continuité de l'effort entrepris pour canaliser et ordonner l'expansion de la construction.

Qu'attend l'agriculture de l'aménagement du territoire

— une stabilisation du prix des terres ;
— la sécurité dans les investissements d'infrastructure ;
— une compensation économique équitable pour les inconvénients résultant de la classification des terrains dans la zone agricole ou forestière, compte tenu de la restriction d'utilisation y afférente (art. 55a du projet de loi).

La stabilisation du prix des terres est ardemment souhaitée par tous les agriculteurs fidèles à leur profession, qui désirent pouvoir améliorer la structure de leur exploitation en agrandissant sa surface. Bien sûr qu'on peut aussi la réaliser par le fermage, mais il est tout à fait compréhensible qu'un agriculteur préfère être propriétaire que fermier, à tout le mois propriétaire d'une partie aussi importante que possible de son exploitation. Indépendamment de la sécurité requise pour les investissements en bâtiments, le paysan propriétaire apprécie d'être à l'abri de l'inflation et de la perte du pouvoir d'achat de la monnaie, ce qu'il ne peut toutefois matérialiser qu'en abandonnant sa terre.
L'indubitable malaise qui règne actuellement dans l'agriculture de vastes régions de notre pays — et aussi à l'étranger — n'a pas que la relative insuffisance des prix agricoles en ce début d'année 1974 pour cause essentielle. Le mal est plus profond. Je crois pouvoir parler d'une *véritable crise de structure,* dont on n'a pas encore saisi toute la portée.
On a longtemps prôné — à juste titre —

toute la valeur économique et sociale de l'exploitation agricole familiale. Je suis encore persuadé aujourd'hui que c'est la meilleure forme d'exploitation des terres, pour autant qu'elle permette d'engager avec profit les moyens techniques modernes destinés à épargner de la peine et des efforts trop grands au paysan et à sa famille. On constate aujourd'hui que, dans un grand nombre d'exploitations, on est arrivé à un seuil qu'on est dans l'impossibilité de franchir seul, sans pouvoir trouver seul une sorte de « second souffle ». Pour assurer la rentabilité de certains investissements en machines surtout, une des meilleures solutions réside dans l'entraide entre voisins, par échange de services ou de prestation, voir même, à un stade plus avancé, dans l'exploitation en commun de terres ou encore dans la communauté d'exploitation à l'échelle de l'homme. Sommes-nous mûrs pour cela ?

La crise actuelle de nos structures agricoles ne se manifeste pas avec la même acuité dans les diverses parties du pays. Dans certaines régions (p. ex. la campagne genevoise, ou la Côte) elle a pu être surmontée à la proximité des centres urbains. La vente de quelques parcelles à bon prix a permis de trouver les liquidités nécessaires à la création de l'infrastructure coûteuse qui accompagne immanquablement toute adaptation des structures, soit des bâtiments ruraux adaptés à une exploitation moderne. Dans les vastes zones de l'arrière-pays, dans la zone des collines et en montagne, une telle évolution a tout au plus été ponctuelle, et les besoins sont immenses, fortement disproportionnés d'avec les possibilités actuelles d'aide financière par les pouvoirs publics qui, dans ces régions, devraient pouvoir se substituer aux acheteurs de terrains à bâtir non existants pour l'apport de l'argent frais nécessaire à la réalisation des nouvelles structures.

Tout au plus a-t-on pu constater là-bas avec envie, voire avec amertume, qu'un agriculteur de l'extérieur, en provenance d'une région où la terre recherchée pour la construction se vendait au prix fort, pouvait s'installer dans la région en payant un prix beaucoup plus élevé que le prix usuel pour toutes les terres dont il avait besoin, et s'offrait encore des bâtiments modernes avec le « bénéfice » réalisé par la vente de son ancien domaine.

Vous me direz que ce sont des cas particuliers, qui ne sauraient être généralisés. Je puis vous assurer que, même isolés, des cas de ce genre créent de l'animosité dans les régions concernées, et ont des répercussions désastreuses sur le prix des terres loin à la ronde, où les transactions se font ensuite à des valeurs qui sont un multiple de la valeur de rendement, alors que les prix agricoles sont fixés en fonction de celle-ci. Je souhaite pour ma part que la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire contienne une disposition qui empêche cette réaction en chaîne, préjudiciable à la paix sociale au sein même de l'agriculture.

Une récente étude faite par les services de vulgarisation du canton de Saint-Gall arrive à la conclusion que, pour assurer cette adaptation des structures, une somme de l'ordre du milliard de francs serait nécessaire dans ce canton. En extrapolant pour l'ensemble du pays, compte tenu des conditions particulières, c'est un montant de l'ordre de 6 à 8 milliards de francs qui serait nécessaire pour réaliser un programme décent, soit environ les 50 % de l'actif actuel de l'agriculture. Comme cette même agriculture est déjà endettée à plus de 50 %, on constate que seule une aide massive des pouvoirs publics peut amener le remède souhaité. Mais voilà... les caisses sont vides ! Et pourtant il est urgent d'intervenir pour éviter la désertification de vastes zones aujourd'hui encore consacrées à l'agriculture. Je pense essentiellement à la zone des collines et aux régions de montagne, où la lassitude fait progressivement place à la résignation, qui elle-même précède de peu l'abandon, essentiellement par le vieillissement de la population.

Vous n'ignorez pas que d'importantes surfaces de pâturages alpestres sont aujourd'hui vouées à l'abandon. Les experts de la Division de l'agriculture estiment qu'aujourd'hui, une surface de quelque 40 000 ha. n'est plus exploitée, et que dans de nombreux autres cas, les bovins ont cédé la place aux ovins et aux caprins. Cette régression a pu être en général limitée aux zones marginales, mais le cas de Verbier illustre mieux que de longues descriptions le tragique de la discussion.

Je reconnais que, sur le plan de la production totale du pays, l'abandon de ces 40 000 ha. représente la perte de fourrages grossiers pour 3000 à 4000 UGB seulement, alors que l'on en dénombre un peu plus de 2 millions au total. C'est tout de même symptomatique et indésirable en un temps où le monde entier passe par une crise alimentaire qu'on espère passagère, mais sans trop oser y croire. Quand on sait qu'environ 8 % seulement des surfaces émergées du globe se prêtent à l'agriculture, on peut penser aux conséquences de la démographie galoppante des pays en développement.

Il faut dire aussi que la production agricole n'a pas encore été trop touchée par les pertes de substance que représentent l'emprise de la construction et l'abandon de certaines surfaces, puisqu'au cours des quinze dernières années elle a augmenté de 25 %, malgré une saignée de 40 % dans les effectifs des travailleurs masculins occupés dans l'agriculture.

L'image change toutefois si l'on considère le potentiel de production de l'agriculture suisse. S'il fallait aujourd'hui introduire un nouveau « Plan Wahlen », les surfaces ouvertes atteintes lors de la deuxième guerre mondiale ne seraient plus réalisables dans le canton d'Argovie par exemple, faute de terrains adéquats. Une enquête générale est actuellement en cours dans le pays, et j'éprouve quelque appréhension en attendant les résultats. Le rôle essentiel de notre agriculture reste d'assurer l'approvisionnement du pays en temps normal comme et surtout en temps difficiles. Pour cela, il faut des bonnes terres, et des bons paysans.

La sécurité dans les investissements de l'infrastructure est valable aussi bien pour les exploitations individuelles que pour les réalisations collectives. Elle n'appelle pas d'autres commentaires de ma part que la nécessité de créer des zones agricoles aussi compactes que possible, groupées autour des centres collectifs.

La compensation économique équitable qu'attend l'agriculture d'un aménagement du territoire est presque aussi difficile à formuler qu'à réaliser. En effet la restriction de l'utilisation qu'implique un classement en zone agricole ou forestière est difficile à apprécier sereinement. Disons que *l'agriculture,* prise dans son sens général, a tout intérêt à la création d'une zone agricole stable, alors que les *agriculteurs,* surtout s'ils ont quelques velléités de spéculateurs — attitude logique de la part d'entrepreneurs — auraient parfois intérêt à pouvoir disposer librement de leurs terres. Cette contradiction, cette collision d'intérêts divergents est quasi insoluble. Elle explique la difficulté qu'ont les paysans eux-mêmes à se déterminer sur l'une ou l'autre des solutions qui leurs sont proposées (initiative Delafontaine, projet Leuba et projet de la Chambre vaudoise d'agriculture dans le canton de Vaud).

Si l'on peut admettre que le classement en zone agricole ne donne en principe pas droit à une indemnité, il en va différemment lorsqu'une zone réputée agricole est transférée dans la zone dite d'occupation. La plus-value qui en résulte est uniquement due à la situation des terres, et non à une prestation supplémentaire de la part du propriétaire. Il paraît donc équitable de prélever une part plus ou moins importante de la plus-value réalisée, soit sous la forme d'une cession de terrain ou d'une taxe convenable (art. 45).

Il est prévu que le produit de ces prélèvements sera utilisé à des fins d'aménagement du territoire, alors que la Con-

fédération assurera par la voie de la législation spéciale une compensation économique en faveur de l'agriculture. Tout cela est fort beau, mais permet toutes les illusions. Le premier sujet de doute réside dans les montants que pourront représenter les produits de cette plus-value. Maintenant que les Arabes ont su nous faire réfléchir quant à l'opportunité de la croissance zéro prônée il n'y a pas si longtemps par le Club de Rome, on peut se demander si le besoin de terrains à bâtir sera encore très grand à l'avenir. Ne construisons donc pas de château en Espagne avec la plus-value.

Je suis pour ma part acquis à la solution suivante en guise de compensation à tout le moins partielle en faveur de l'agriculture.

Une part de la plus-value serait versée dans un fonds fédéral (à cause de la péréquation intercantonale) destiné à établir la liaison entre l'aménagement du territoire et la fameuse compensation économique en faveur de l'agriculture. Cette compensation sous-entend déjà des paiements directs. Comme cette part de la plus-value sera vraisemblablement assez faible, il faudra trouver encore d'autres sources de financement pour la réaliser dans un cadre acceptable.

Une solution partielle valable consisterait à utiliser ce fonds pour financer des activités déjà en cours comme par exemple l'aide aux améliorations foncières. en supplément des moyens actuellement disponibles.

Quant à la législation spéciale — encore à créer — je pense qu'elle devrait être basée sur les conceptions suivantes :

— L'agriculture suisse a comme but premier la production de nourriture pour assurer une part aussi importante que possible de l'approvisionnement de la population résidente et recevoir pour ses produits un prix couvrant les frais de production.

— La fonction d'entretien du paysage est réalisée du même coup, mais à titre secondaire et accessoire.

— Il serait à première vue économiquement faux et socialement discutable de faire des agriculteurs les « jardiniers du paysage » dans toutes les régions où l'agriculture peut être exercée de façon rentable.

— Le problème change dans les zones marginales (zone des collines et zones de montagne) où les contraintes naturelles ne permettent pas d'assurer au même degré la rentabilité du travail agricole.

Je ne renonce pas à une part de compensation économique basée sur l'aménagement du territoire si le Parlement nous l'accorde. Je pense toutefois que les aides directes, soit qu'elles résident dans un développement des formes actuelles ou dans l'introduction de paiement à la surface, devraient faire partie intégrante de la politique agricole, ne serait-ce que pour éviter d'éventuels conflits de compétence, ou encore une progression en ordre dispersé préjudiciable à l'efficacité du stystème.

Il est évident que j'associe la zone forestière à la zone agricole dans ce contexte partout où cela sera nécessaire.

Je tais par contre les incidences financières de l'opération, mais ne cherche pas à vous cacher qu'elles seront importantes si l'on veut atteindre le but recherché : maintenir une densité de population suffisante pour assurer un développement économique satisfaisant dans les régions marginales.

Ces mesures seraient bien entendu indépendantes du programme d'investissements en zones de montagne, où l'on prévoit d'engager quelque 500 millions en six ans pour l'amélioration de l'infrastructure générale, mais devraient néanmoins être coordonnées si nécessaire.

Le problème des *zones de détente* est tout différent. Si l'exploitation normale des terres devait être compromise dans ces régions, des servitudes adéquates devraient être créées puis indemnisées par les créateurs et les bénéficiaires de ces zones, surtout s'ils en abusent.

Conclusion

Il est temps de conclure. A mon avis, l'aménagement du territoire n'a pas à entraîner de modification de notre politique agraire fondamentale, dont je vous rappelle les éléments essentiels :

— *Améliorer les bases de la production* (formation professionnelle, recherche agronomique, améliorations foncières, crédits d'investissement).

— *Assurer un revenu équitable* à la population paysanne par des prix suffisants, dans le cadre d'une orientation judicieuse des productions.

— *Maintenir un courant d'échanges internationaux* permettant de satisfaire les besoins des consommateurs tout en assurant le développement harmonieux de l'agriculture indigène (exportation de fromage, importation de denrées fourragères).

— *Assurer,* par des mesures complémentaires de caractère social, *des conditions d'existence paysanne satisfaisantes* dans les zones moins favorisées.

On ne saurait qualifier cette politique d'ambitieuse. Nous avons cependant beaucoup de peine à la réaliser pleinement, faute de moyens financiers correspondants. Dans une telle situation, il s'agit de fixer des priorités en fonction de l'urgence des problèmes à résoudre, et de se tenir au plus près de la ligne fixée, ce qui n'exclut pas la souplesse là où elle est nécessaire.

Si le projet de loi sur l'aménagement du territoire fait la part belle à ceux que d'aucuns appellent les technocrates de l'administration, trop belle même aux yeux de beaucoup, je pense qu'il sera sage que les futurs responsables tiennent compte au maximum des impératifs économiques dans leur planification, en n'oubliant pas que l'aménagement du territoire est un moyen d'améliorer les conditions de vie de notre société et non un but en soi.

Si je considère égoïstement l'agriculture je leur dis seulement ceci : « Laissez-nous beaucoup de bonnes terres, nous vous ferons de la bonne agriculture ! »

L'espace : cadre d'analyse

Exposé présenté par M. LIECHTI, du Groupe d'études économiques de l'Université de Neuchâtel

Si le temps n'a qu'un caractère : la durée, l'espace, lui, en a plusieurs. Non seulement il a une étendue, mais encore il a une structure.

Les caractères de l'étendue sont les dimensions et la forme d'un district, d'une commune.

Pour la structure, on retient aussi deux caractéristiques, soient ses propriétés naturelles et sa position géographique. S'il est facile de comparer des surfaces, il est plus délicat de comparer des formes.

Après avoir abordé les caractères de l'espace — cadre d'analyse — nous nous attacherons à étudier les fonctions que remplit cet espace économique.

Les fonctions économiques de l'espace

On peut considérer que l'espace remplit trois fonctions économiques essentielles :

— une fonction de production ;

— une fonction de consommation ;

— une fonction de thésaurisation et d'épargne.

a) une fonction de production

Considérée comme facteur de production, la terre est achetée ou louée par des agriculteurs ou par d'autres personnes. Bien évidemment, il n'y a aucune commune mesure entre le rôle que joue l'« in-put » terre dans la fonction de production d'une entreprise agricole et le rôle que ce même « in-put » joue pour une entreprise industrielle. La valeur économique des points de la surface est ainsi liée à l'ensemble de ces caractères. Ces principaux caractères sont la forme de l'espace, la surface, la position géographique, les propriétés naturelles. Par exemple, dans les théories de la localisation agricole, la théorie de la rente est une analyse du coût maximal d'occupation de l'espace, compte tenu du prix de vente des produits sur le marché, des coûts de production et des coûts de transport.

b) une fonction de consommation

L'espace peut être considéré comme un bien de consommation durable. Au niveau de la consommation, l'espace agricole est de plus en plus convoité comme espace de loisirs. Y a-t-il complémentarité ou supplémentarité, donc une certaine incompatibilité ? Ce sujet devrait être débattu.

c) une fonction de thésaurisation et d'épargne

L'espace économique peut en outre être considéré comme un élément de thésaurisation et d'épargne. La propriété privée garantit à son détenteur des plus-values qui résultent d'un marché fortement inélastique, puisque la terre est un bien rare, non reproductible et immobile.
Pour l'agriculteur, l'espace constitué par son entreprise constitue à la fois un « input » et un élément de thésaurisation. S'il n'est pas propriétaire, l'espace ne constitue qu'un « in-put ».
La structure relative des fonctions (dimensions, formes, propriétés naturelles, positions géographiques) et leur évolution dans le temps conditionnent en grande partie la transformation de l'espace.

Les coûts de transport

On a pu croire pendant longtemps qu'il suffisait, pour prendre en considération la variable espace, d'introduire des dimensions aux activités, de faire jouer les productions, les consommations et les échanges sur une surface. L'espace intervient alors comme une contrainte et la sanction de son existence se mesure au coût de transport. L'économie dimensionnelle s'arrête là, comme le faisait Von Tünen, avec son « Etat isolé », où la ville s'entourait de couronnes agricoles concentriques à vocation spécifique.

Se baser uniquement sur les coûts de transport conduit à écarter d'importantes variables. En effet, si on admet que bougent à la fois les produits, les capitaux, les hommes en tant que producteurs, les combinaisons productives elles-mêmes, les points de distribution et enfin les hommes en tant que consommateurs, il faut chercher les imbrications entre ces différents mouvements. Certains sont complémentaires, d'autres sont alternatifs.

L'espace rural

Des différences de nature surgissent alors et posent de nouveaux problèmes : l'espace urbain, et je ne vous apprend rien, se distingue de plus en plus nettement de l'espace rural, qu'il ne faut pas confondre avec l'espace agricole. L'espace rural se distinguant, avec la concentration ou la réduction de l'agriculture à certaines zones, avec l'apparition d'un espace naturel, non agricole, celui que les paysans abandonnent au fur et à mesure de la diminution de leur effectif et

de leur industralisation, et qu'il faudra bien gérer et aménager convenablement pour éviter la destruction du milieu naturel. Certes, les opinions divergent ; il y a d'un côté les partisans d'une thèse à la Mansholt sur la contraction de l'agriculture et son repli sur les terres les plus favorables à l'exploitation mécanique et, de l'autre côté, d'autres spécialistes de l'économie agricole qui envisagent et observent aujourd'hui déjà un réemploi des terres abandonnées ou libérées, notamment grâce à de nouvelles formules d'élevage. Des terres de montagne ont connu, récemment en France, des remontées inattendues de prix qui prouvent que les évolutions sont et seront plus complexes que ne le disent les partisans de schémas rudimentaires. La fresque à long terme de l'occupation de l'espace, très brièvement résumée, pourrait être la suivante :

Au-dessus des territoires conquis historiquement par les unités types qu'étaient les villages, émergent les villes, réceptacles des fonctions communes à exercer pour un ensemble de villages et destinataires des surplus d'hommes et d'aliments des campagnes. Les autarcies des villages sont remplacées par des autarcies de régions. A ces changements sont liés des progrès dans les transports, dans l'élargissement des zones d'approvisionnement et de débouchés des activités industrielles et commerciales.

Qu'advient-il de l'espace agricole ? Eh bien, après avoir secrété les villes, il s'ordonne aujourd'hui en fonction de l'activité urbaine. Il devient un espace résiduel, car d'autres besoins que des besoins alimentaires se manifestent avec insistance. Plus l'urbanisation s'accentue, plus l'espace agricole se contracte et, en conséquence, plus les produits de la terre voyagent loin. Sans aménagement du territoire, le développement des activités agricoles conduit à une destruction incontrôlée de l'espace agricole. Avec l'aménagement du territoire, le même développement des activités devrait être moins friand d'espace et plus sélectif (c'est-à-dire ne pas considérer l'espace agricole comme un espace résiduel).

Aujourd'hui, pour des raisons sociales, on s'achemine vers une politique d'industrialisation des espaces ruraux ou, celle plus avisée, de renforcement des villes petites et moyennes dont les emplois nouveaux favorisent les habitants des zones environnantes. La nouvelle loi sur les régions de montagne s'oriente dans cette direction.

Le concept d'élasticité de localisation

Ce survol de l'espace conçu comme une dimension de l'activité économique (zones urbaines, zones rurales, zones agricoles) garde une immatérialité certaine. En effet, cet espace est finalement constitué de terres, d'eaux, et a une existence matérielle. Ricardo, le grand économiste, avait étudié les conséquences possibles de l'utilisation des terres dont la fertilité était différente. Aujourd'hui, la concurrence pour l'emploi du sol est générale : entre utilisation agricole elle-même, mais aussi entre agriculture et industrie et activité de loisirs et habitat. Cinq types de sol se trouvent confrontés : sol à cultiver, sol pour implanter les établissements industriels et commerciaux, sol pour édifier les logements, sol pour les loisirs, sol pour les équipements collectifs. Un concept apparaît ici décisif : celui d'élasticité de localisation, moyen de mesurer la mobilité et d'orienter spatialement les activités. Sont à faible élasticité de localisation, les activités qui sont très dépendantes de certains facteurs.

Exemple : une entreprise à consommation d'énergie relativement forte, à consommation d'eau élevée, où les coûts en capital sont grands, où les coûts en main-d'œuvre sont faibles, où la sensibilité au coût de transport est très forte a une faible élasticité de localisation. Fos, le nouveau complexe méditerranéen en est un exemple. En raison d'autres considérations, le tourisme a une faible

élasticité de localisation. Dans l'agriculture, des activités à faible élasticité de localisation existent bien sûr : citer la nature du sol, le climat, est certes une évidence. Cependant, si l'on prend les paysagistes ou certains horticulteurs, ils doivent être proches du marché et disposer d'un marché minimal de 5000 à 10 000 personnes pour pouvoir s'implanter. Il y a donc là faible élasticité de localisation pour l'agriculture.

Sont à forte élasticité de localisation les activités dont la localisation est assez indifférenciée. Dans l'agriculture, je prendrai les exemples minimaux, c'est-à-dire la productivité bovine et laitière qui existe, du moins sur notre territoire, un peu partout. En ce qui concerne ces activités à forte élasticité de localisation, le choix de l'emplacement optimal est fonction de l'habitat, de l'environnement humain et social et de certains facteurs externes qui ont une influence sur le choix de la localisation. Ce critère s'applique peu à l'agriculture, car le facteur de la rente différenciée du sol entre continuellement en considération. La faible ou la forte élasticité de localisation est un outil qui permet à l'aménagiste régional ou au planificateur régional de situer le degré de liberté dont il dispose pour ses choix.

La concurrence pour l'occupation des sols qui ne s'est jamais située dans un marché de concurrence parfaite (c'est-à-dire la présence d'un très grand nombre d'acheteurs et d'un très grand nombre de vendeurs) en raison des monopoles de situation, des conditions de négociation cloisonnées entre particuliers, entre particuliers et intermédiaires (promoteurs ou agents d'affaires), de la mauvaise circulation de l'information, débouche aujourd'hui sur une anarchie dommageable. En effet, dès qu'une négociation n'est plus bilatérale mais au moins tripartite, il n'y a plus deux mais trois détenteurs de pouvoir qui ont liberté de décider de telle ou de telle affectation du sol. La décision pouvant porter sur le montant de la transaction et sur telle ou telle partie de ce terrain.

Que faut-il retenir de ce qui précède ?

Pour la localisation industrielle, le sol est considéré comme le support de l'activité, il est caractérisé par sa position et sa dotation en facteurs, mais non par sa dimension ni par sa forme. C'est seulement dans les théories de la localisation agricole que la terre est un « in-put » au même titre que les autres. Elle a une forme, une dimension, une position et des propriétés particulières.

Cependant, dans la mesure où le secteur agricole se modernise, il existe de moins en moins de différence entre la problématique de la localisation agricole et la problématique de la localisation industrielle.

Dire que pour l'industriel, la production est donnée et qu'il cherche la localisation optimale, alors que pour l'agriculteur, compte tenu de l'immobilité de la terre, la localisation est donnée et qu'il cherche à déterminer la production optimale, n'a plus guère de sens. En effet, à l'équilibre, on aboutit à la même solution optimale. De plus, on peut, en agriculture comme dans l'industrie, conduire l'analyse tout aussi bien au niveau de l'entreprise qu'au niveau de la branche.

Le déplacement des activités

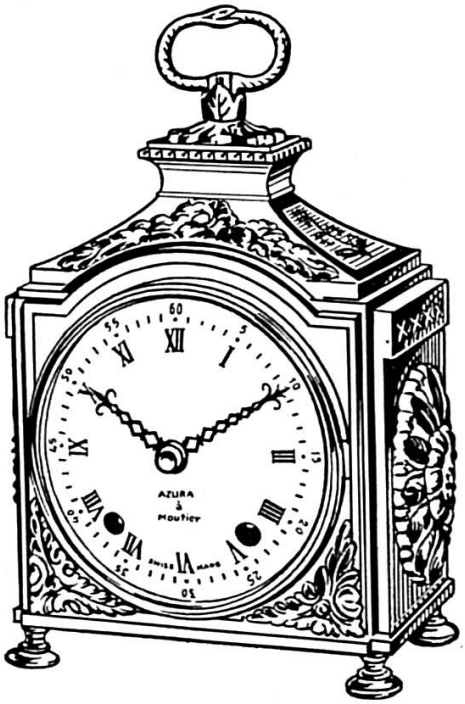
Il est donc nécessaire de substituer à la théorie de la localisation, une théorie du déplacement des activités. Y a-t-on pensé en haut lieux fédéraux pour le nouveau rapport sur l'orientation de la production de 1975 à 1980 ? En effet, on peut parfaitement comprendre qu'à une économie en situation d'équilibre, les problèmes de localisation apparaissent essentiels. Mais dans une économie en croissance, qui nécessite des ajustements continuels, et l'agriculture en sait quelque chose, la délocalisation des activités devient un phénomène permanent dont il conviendrait de prévoir les orientations et l'intensité (le cheval des Franches-Montagnes pourrait certainement vous en dire long à ce sujet).

LONGINES

A L'AVANT-GARDE
DE LA MESURE ELECTRONIQUE
DU TEMPS

1676

chronométreur officiel
des Championnats
du Monde de Ski 1974
ST-MORITZ FALUN



Azura

Pendules de style

Célestin Konrad

2740 MOUTIER

1679

LOSINGER

Maison spécialisée pour :

Construction de routes modernes

Revêtements bitumineux
et goudronnages

TAPISABLE pour reprofilage
d'anciennes routes

Pavages

Canalisations

Génie civil

LOSINGER S. A.

Entreprise de travaux publics 2800 DELÉMONT Tél. 066 22 12 43

1692

L'analyse du déplacement des cultures montre à cet égard que les cultures sont de plus en plus mobiles et que l'orientation spatiale s'effectue suivant une certaine sélection qui accroît les disparités régionales.
Il subsiste cependant de nombreux espoirs, ainsi, avec l'abaissement des frais de transport, la localisation des productions agricoles devient plus indépendante des centres de consommation. Avec les progrès techniques — notamment les innovations « land-saving » — la localisation des productions est plus libre et moins exigeante en surface.

Les types de production agricole

La concurrence pour l'occupation du sol oriente le déplacement des cultures vers les régions sous-urbanisées et sous-industrialisées. L'urbanisation croissante entraîne la différenciation des systèmes de production, la destruction de l'agriculture péri-urbaine et l'apparition d'une agriculture intersticielle.
Développons quelque peu cette idée : l'agriculture, mise en concurrence avec d'autres secteurs est très défavorisée. Avec la croissance des autres secteurs et l'inélasticité relative de la demande des produits agricoles, le secteur agricole se trouve en déclin dans les zones urbanisées et rejeté à la périphérie des foyers de développement industriel. Cette nouvelle imbrication ville-campagne a une incidence considérable sur la différenciation des systèmes de production agricole. Ces incidences sont :

— un nouvel ordonnancement des cultures ;
— une première différenciation des systèmes de production avec tout d'abord :
  - une agriculture primaire exigeante en « in-put » travail, produisant des biens consommés en l'état sur le marché final (carottes, légumes, fruits),
  - et une agriculture secondaire de type industriel travaillant essentiellement pour les industries de transformation qui constituent un marché intermédiaire ;
— le processus de suburbanisation des campagnes fait naître l'agriculture tertiaire. Ce type d'agriculture produit de moins en moins de biens destinés à l'alimentation, mais s'attache à rendre des services (maintien de l'environnement) et à satisfaire des besoins d'esthétique (production florale, arbustive, etc.).

C'est bien la poussée urbaine et industrielle qui est source de différenciation et constitue le moteur de l'évolution de monde rural et agricole environnants.

Problème pour l'économiste et l'aménagiste : faut-il suivre, peut-être pour le bien des agriculteurs, cette orientation, ou faut-il infléchir à cette tendance une voie moins dictatoriale pour les agriculteurs ?

Conclusion

S'il fallait mettre un peu d'ordre dans la présentation des idées développées jusqu'ici, je dirais que l'espace agricole se contracte de plus en plus. La forme de l'espace agricole se modifie. Cette déformation vient de ce que les régions exclusivement agricoles, homogènes et continues tendent à disparaître, pénétrées sans cesse par les réseaux de communication et par la suburbanisation croissante.
Enfin, la structure de l'espace agricole évolue ; les cultures se déplacent dans un espace qui se contracte. Le secteur agricole est dominé et n'occupe qu'un espace résiduel.
Je constate cependant, et c'est la raison pour laquelle je crois encore au dyna-

misme de l'agriculture sur l'ensemble d'une économie, que le déplacement des cultures loin des régions fortement urbanisées occasionne un rééquilibre spatial. En effet, si dans un premier temps, l'économie rurale dominante se polarise et s'ordonne autour de l'économie et de l'espace des villes, dans une seconde phase, la concurrence pour l'occupation du sol chassera l'agriculture dans d'autres espaces sous-urbanisés. Ce déplacement est, sous un certain aspect, rééquilibrant, car il assure des débouchés et garantit un emploi à des populations qui auraient pu être contraintes d'immigrer vers les centres urbains. Le rejet de certaines branches de l'agriculture des régions fortement urbanisées et industrialisées vers des régions périphériques n'assure pas le développement immédiat de celles-ci. Ce transfert d'activité permet tout au moins à ces régions marginales — et du point de vue national, l'Ajoie est l'une de ces régions — de dégager un surplus qui à terme peut fortement contribuer à leur propre développement, en soulignant néanmoins que l'on parle ici des régions sous leur angle agricole.

RÉSUMÉ
des discussions de la première journée

Compensation et désendettement de l'agriculture

A la question de savoir si les compensations prévues par la loi ne devraient pas servir à désendetter l'agriculture, M. Piot répond en rappelant que la commission Sieber s'était opposée à un désendettement général de l'agriculture, craignant de créer ainsi un oreiller de paresse. Cette commission avait proposé que les fonds à disposition soient alloués comme crédits d'investissement.

Résidences secondaires

Le problème des résidences secondaires fut à la base de plusieurs questions. M. Vouga répond que seules les communes qui ne sont pas touchées par ce phénomène pensent qu'il y a possibilité d'en retirer un profit. Certaines communes, après avoir été subjuguées par des ventes de terrains, se trouvent actuellement devant de lourdes charges d'adduction d'eau, de déneigement de chemins et d'entretien d'infrastructures. Afin de pallier cette situation, la législation fiscale devrait permettre une meilleure répartition d'impôts. D'autre part, pour faire face à cette évolution, seul un aménagement local et régional favorisant un regroupement des constructions permettra de diminuer au mieux les charges pour la commune. Il n'est plus possible actuellement que le propriétaire de résidence secondaire ait l'ambition de se garantir une solitude totale.

Tourisme aux Franches-Montagnes

A un participant qui demandait comment le tourisme aux Franches-Montagnes pourrait s'intégrer dans un plan d'aménagement, M. Vouga renvoie la question en demandant aux habitants eux-mêmes de la région « jusqu'où ils veulent aller trop loin ». Ce n'est ni à l'aménagement du territoire des techniciens, ni à l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération de dire comment les Franches-Montagnes vont déterminer leurs limites et utiliser les nouveaux éléments législatifs.

Agriculture productrice ou agriculture « paysagiste » ?

Ce thème était proposé pour les débats en groupes. Il ressort des rapports en plenum que l'agriculteur paysagiste ne peut pas exister en soi. Après avoir déterminé les zones où la production intensive est possible, et les zones où la production extensive doit être envisagée, il sera alors possible d'affecter certains secteurs à des vocations doubles (agriculture et délassement).
Les personnes chargées de cette tâche d'entretien devront alors être soit des fonctionnaires (cf. cantonniers), rétribués comme tels, soit des exploitants agricoles qui pourraient retirer de ces terrains un appoint à leurs exploitations, sans pour tout autant devoir consentir à de nouveaux investissements.

Surface minimale d'une zone agricole

Il a été très difficile, dans les travaux de groupes, de déterminer des normes précises permettant d'évaluer la surface optimale d'une zone agricole. Ces surfaces devront être fonction de l'endroit, de la vocation du sol, de la topographie et devraient correspondre à une production minimale permettant un approvisionnement normal au niveau régional. L'agriculture tertiaire devrait être exclue de l'estimation des surfaces. Il est d'autre part très important d'éviter de trop petites zones agricoles, de manière à éviter au maximum les contacts avec les autres zones, sources de nombreux conflits.

Agriculture et sylviculture face à l'aménagement du territoire

Actuellement, l'agriculture est pratiquement la seule à céder des terrains pour les besoins de l'urbanisation et de l'industrialisation. L'aire forestière, protégée par une loi très sévère, conserve non seulement sa surface, mais s'accroît régulièrement. Tous les rapporteurs des groupes ont été unanimes à souhaiter que cette législation forestière soit assouplie pour permettre de garder un certain équilibre entre terres agricoles et sylvicoles. Non seulement la forêt ne devrait plus s'accroître par l'annexion de terrains en friches reboisés naturellement, mais certains estiment que dans le cadre de constructions publiques, en particulier d'autoroutes, le reboisement ne devrait plus être exigé.

Introduction à la deuxième journée

par M. H. CUTTAT, directeur de l'Ecole d'agriculture de Courtemelon

Après avoir entendu trois rapporteurs qui, chacun dans leurs domaines, nous ont parlé de la vocation du sol et de la meilleure utilisation que l'on pourrait en faire, la journée qui s'ouvre pourrait être placée sous le slogan inspiré de l'article 22 ter de la Constitution fédérale : « La propriété est garantie ». Pourtant, de multiples accommodements ont été faits, et d'autres se profilent à l'horizon. Je pense en particulier au problème du droit foncier (art. 22 ter), à celui de l'aménagement du territoire (art. 22 quater), à celui de la protection des eaux (art. 22 quater), à celui de la protection de la nature et du paysage (art. 22 sexies) et à celui de l'environnement (art. 22 septies).

Il serait facile de dire que, dans un premier temps, la propriété est garantie et que, par la suite, avec moultes articles, alinéas et paragraphes nouveaux, on s'efforce de limiter et d'empiéter sur ce droit de propriété.

Dans cette situation, l'agriculture a une situation un peu réservée, pour la bonne raison, qui n'est peut-être pas une justification, que la politique foncière a coûté jusqu'à présent énormément cher à l'agriculture. Nous savons que la propriété foncière agricole supporte une dette de 9 à 10 milliards, et que la charge d'intérêts qui en découle représente une somme quotidienne d'environ un million de francs.

Peut-être pourra-t-on dire que le sol national n'a pas été géré en bon père de famille, que les profits qui ont été retirés du sol n'y ont pas été réinvestis, qu'ils sont partis dans d'autres secteurs économiques plus payants. Si cette situation peut être qualifiée de normale, elle n'en n'est pas moins défavorable pour notre agriculture. C'est ainsi que l'agriculture a recueilli le triste privilège d'être la plus endettée de la planète, à ma connaissance du moins. Or, au moment où le rush sur le sol se fait tel qu'il faut songer à l'organiser au mieux, à limiter les droits des propriétaires en fonction du bien commun, l'agriculture se demande une fois encore si elle ne fera pas les frais de l'expérience.

Si je me permets de peindre le diable sur la muraille, c'est que je sais que les deux rapporteurs d'aujourd'hui ont des arguments pour mettre du baume sur les plaies ou, peut-être, pour nous apporter le tranquillisant nécessaire.

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, ces agriculteurs ne sont pas heureux, parce qu'ils sont jalousés, 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.

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 rémunéré 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 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.

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'agricuture 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 changements 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 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.

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 12 000 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 SCHÜRMANN, 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.

Situation sur le plan constitutionnel et questions de méthode

L'*article 22 quater* a été rédigé en fonction d'une *situation de nécessité.* On était depuis longtemps d'avis que l'aménagement du territoire ne pourrait plus se faire longtemps en Suisse sur le seul plan cantonal, mais nécessitait sinon une centralisation, du moins une législation fédérale cadre replaçant les lois et les situations de fait cantonales à un niveau à peu près analogue tout en tenant compte, au surplus, de points de vue nationaux. Le « Raumordnungsgesetz » allemand de 1965 et les arrêtés français adoptés dès 1963 sur l'aménagement du territoire, de même que les dispositions prises en Hollande et en Angleterre, faisaient une forte impression. L'activité très méritoire de l'Association pour l'aménagement du territoire et les publications de l'Institut ORL avaient fait comprendre même aux cercles politiques l'importance des tâches et des nécessités de l'aménagement. Si les articles constitutionnels se sont trouvés dans une large mesure séparés des problèmes techniques et spécifiques à résoudre et se sont presque exclusivement limités à la question de la répartition des attributions entre la Confédération et les cantons et à la préservation du droit de propriété, cela est dû à tout le *contexte suisse* d'un projet qui était d'une ambivalence très particulière.

Ces indications permettent de mieux comprendre l'*article 22 quater.* Aucune idéologie ne se cache derrière ces prescriptions. Il s'agit bien plutôt d'un problème spécifique que l'on entend résoudre de manière essentiellement *traditionnelle par la Confédération et les cantons* et même d'une manière d'autant plus traditionnelle que l'*article 22 ter* reconnaît clairement et sans réserve la propriété privée, alors même que la Constitution établit désormais d'une manière générale la possibilité de limitations au droit de propriété mais à vrai dire aussi le principe de l'*indemnisation complète* en cas d'expropriation *quant* à la forme et *quant* au fond.

Pour ce qui est de son contenu, l'article 22 quater exprime sans aucun doute ce qui suit :

a) la Confédération édictera des principes en matière d'aménagement du territoire ;
b) ces principes devront viser à une utilisation appropriée du sol et à une urbanisation bien ordonnée du pays ;
c) l'aménagement du territoire proprement dit doit être mis au point par les cantons ;
d) la Confédération encourage et coordonne l'activité des cantons sur ce plan ;
e) la Confédération tient compte en outre des exigences de l'aménagement du territoire dans l'accomplissement de ses tâches.

Les difficultés résident presque exclusivement dans le mot *« principes »*. J'eusse *préféré* pour ma part l'expression *« prescriptions générales »* que l'on trouve également dans d'autres articles constitutionnels. Il ne fait pas de doute cependant que le terme « principes » doit être compris en ce sens que tout *ce qui est nécessaire pour atteindre le but fixé de l'aménagement du territoire doit et peut faire l'objet de normes.* Le droit fédéral, quant à l'organisation et quant au fond, doit circonscrire *ce qu'est* l'aménagement du territoire, au sens de l'objectif établi par le droit constitutionnel, et *comment* cet aménagement doit être réalisé par les cantons. La législation fédérale en matière d'aménagement du territoire est en puissance une législation *in abstracto,* étant bien entendu qu'elle doit aussi tenir compte des circonstances générales qui sont les nôtres. Les cantons doivent être mis en mesure de réaliser un aménagement du territoire adéquat vu leurs conditions particulières, cela à l'aide de principes de droit fédéral ayant un caractère normatif. Cet aménagement doit, de plus, témoigner d'une cohérence telle, au-delà des limites can-

tonales, que les besoins de l'ensemble de la Suisse puissent être satisfaits. Les avis seront souvent partagés sur le point de savoir où devra s'arrêter la législation fédérale de principe pour qu'il soit satisfait à ces exigences sans que l'on doive procéder à une centralisation sans nécessitè. La manière étonnamment complète dont est formulé le *but* de cette législation nous autorise à ne pas être trop craintifs à cet égard.
Il ne saurait être question d'englober dans la législation sur l'aménagement du territoire, du moins dans la phase actuelle, un catalogue de *principes concrets* en ce sens que l'on ancrerait maintenant déjà dans la loi certaines *notions modèles* comme par exemple le principe de la décentralisation concentrée ou l'un ou l'autre des vingt-quatre principes de ce genre mis au point par le Groupe de travail Kim. Les institutions prévues par la loi doivent être en mesure de se saisir des conclusions sans cesse établies par la science de la planification, par la sociologie, par la politique économique et conjoncturelle, et de les soumettre à un processus de décision dans la mesure où elles ont une signification en matière d'aménagement du territoire. La loi elle-même ne saurait être fondée sur une théorie en matière de planification ou même sur une conception modèle mais doit rester ouverte aux évolutions et aux conceptions de l'avenir. De même, nous avons coutume de dire de la loi sur les cartels qu'elle n'est pas fondée sur une théorie de la concurrence en matière d'économie politique.
En revanche, le projet se fonde bien sur les idées élémentaires qui sont fixées dans la Constitution et qui sont par anticipation la réalité juridique en matière d'aménagement. C'est ce dont il sied maintenant de parler.

Principes matériels du projet

Le projet part dans une large mesure de *l'idée directrice qu'il convient de séparer le territoire à bâtir et le territoire non destiné à la construction par le moyen et avec le concours de notions de droit fédéral.* L'article 7, alinéa 2, désigne comme but de ce qu'on a appelé les plans directeurs généraux des cantons (qui doivent déterminer les principes du développement futur de l'utilisation et de l'urbanisation du territoire des cantons) la distinction du territoire à bâtir et du territoire non destiné à la construction, et cela en une proportion correspondant au développement économique et urbanistique futur du pays.
Ce thème est repris, comme fil conducteur, et expliqué dans les autres titres du projet. Tel est tout d'abord le cas, de manière fondamentale, dans le chapitre sur les plans directeurs de l'utilisation et de l'urbanisation du territoire. Ces plans directeurs établissent la nature et l'ampleur de l'utilisation du terrain dans ses grandes lignes. C'est ainsi que les cantons doivent prévoir au moins les quatre catégories ci-après de territoire : territoire à bâtir, territoire agricole et forestier, territoire sans affectation, territoire à protéger et de détente.
La définition du territoire d'urbanisation à bâtir, telle qu'elle figure à l'article 12, revêt une importance déterminante. Ne doit être distingué comme territoire à bâtir que celui qui se prête à la construction et qui est déjà largement bâti ou est voué à une urbanisation ordonnée dans un avenir prochain, au maximum dans un délai de vint à vingt-cinq ans dès la promulgation du plan, et qui est susceptible d'être équipé dans ce délai. Le raisonnement est poussé jusqu'à sa fin par une définition de ce qu'il faut entendre par équipé : un terrain est équipé pour la construction lorsqu'il dispose de voies d'accès suffisantes, lorsque les conduites d'eau, d'énergie et les égouts arrivent jusqu'à la parcelle ou à sa proximité, et lorsque le raccordement est autorisé et possible sans frais particuliers.
Si l'on parvenait, à l'aide de cette défini-

tion, à atteindre le but visé qui est de disposer au cours du temps d'assez de terrain à bâtir — et d'autres mesures de la loi, notamment au sujet des contributions de la Confédération en faveur de l'infrastructure veillent à ce que l'on se soucie de satisfaire pleinement les exigences de l'équipement — l'un des vœux élémentaires et primordiaux en vue d'un aménagement moderne se trouverait réalisé. Il s'agit en effet d'empêcher un mode de construction en ordre dispersé — l'urbanisation désordonnée par excellence — de maintenir d'importantes surfaces vertes cohérentes (également sous forme de régions agricoles) et de concentrer sur le territoire à bâtir ainsi circonscrit toutes les prestations publiques en matière d'infrastructure. Comme il est pratiquement et juridiquement impossible de revenir en arrière, il sied de veiller sans retard à ce que cesse la construction désordonnée. L'idée d'une certaine concentration du territoire à construire est donc un principe réaliste qu'il convient d'ancrer en premier lieu déjà dans le projet actuel.

Instruments de l'aménagement du territoire

Il est prescrit aux cantons deux catégories de plans, qu'ils devront établir dans un délai de trois ans, à savoir les plans directeurs généraux et les plans directeurs particuliers. Les plans généraux englobent en règle générale les plans directeurs en ce qui a trait à l'urbanisation et aux sites, au trafic, à l'approvisionnement ainsi qu'aux constructions et installations publiques. Ils contiennent également des indications pour leur application, et cela sur le plan juridique et financier. Ces plans directeurs sont impératifs pour toutes les autorités et tous les organes chargés de tâches d'aménagement, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal, comme aussi pour les autres organismes officiels ou privés. Les plans généraux seront régulièrement revus et le cas échéant adaptés aux nouvelles conditions, et cela au moins tous les dix ans.

Comme nous l'avons vu plus haut, ce sont les plans directeurs en matière d'urbanisation et d'agriculture qui ont le plus d'importance pratique. Le projet se limite, comme déjà dit, à quatre catégories de territoire pour ce qui est de leur utilisation, les cantons étant libres de procéder à des différenciations plus poussée. Qu'il faille distinguer les territoires agricoles et forestiers — et par conséquent a contrario les territoires à bâtir — c'est là une des idées essentielles du législateur sur le plan de la Constitution. Le projet propose une définition qui se fonde, de même que pour le territoire à bâtir, sur l'approbation du terrain pour l'utilisation agricole. De plus, il peut être attribué au territoire agricole des terrains qui devront être utilisés par l'agriculture dans l'intérêt général. On cherchera autant que possible à former des territoires agricoles d'une certaine étendue et formant un tout.

La constitution de territoires *dits sans affectation* est moins compréhensible à première vue. Il s'agit là des terrains qui ne sont ni à construire, ni agricoles, ni forestiers. Ils ne doivent en principe être utilisés que comme ils l'étaient jusqu'ici. Les cantons et les communes doivent y renoncer à toute mesure d'équipement pour la construction. La planification étant sujette à révisions périodiques, les cantons demeurent en droit de séparer comme territoires de développement constructif les surfaces dont ils auront probablement besoin ultérieurement pour l'urbanisation. Les bonnes expériences faites dans le canton de Vaud avec ce système nous ont engagé à prévoir cette répartition en quatre catégories dans le droit fédéral également.

Les plans directeurs des transports, de l'approvisionnement et des constructions et installations publiques ont plutôt le caractère d'un inventaire.

Ce qui est prescrit aux cantons doit aussi, mutatis mutandis, être valable pour

la Confédération. En collaboration avec les cantons, cette dernière procède à des enquêtes au subjet de l'évolution possible à l'avenir en matière de construction et d'utilisation du terrain. Il s'agit là des lignes directrices à long terme pour la Suisse. Il est possible qu'il faille plus tard, sur la base de telles enquêtes, établir par le moyen de la législation des principes de portée matérielle en matière d'aménagement du territaoire allant plus loin que ceux que contient le projet actuel. Les principes de portée matérielle de la Confédération dont nous discutons maintenant déjà et ceux de l'avenir constitueront, avec les plans généraux des cantons, la base de ce qui forme le second titre, central, du projet, savoir l'aménagement du territoire de la Suisse. Pour ce qui est des sites d'imporance nationale, ils seront établis au sens de la loi sur la protection de la nature et du paysage. De plus, la Confédération sera tenue de ménager, d'entente avec les cantons et les organisations économiques, dans les régions qui s'y prêtent, de vastes surfaces continues vouées à la détente. En ce qui concerne la planification des transports, de l'approvisionnement en eau, des constructions et installations publiques, elle est circonscrite de la même manière pour la Confédération que pour les cantons.

Enfin, la compétence est accordée à la Confédération d'établir des directives pour les principales mesures et dispositions à prendre en matière de constructions en vue d'encourager l'unification des prescriptions cantonales dans ce domaine.

Application et applicabilité

Les plans directeurs se cristallisent en plans d'affectation. Les autorités compétentes en vertu du droit cantonal (communes, régions ou le canton lui-même) doivent établir ces plans d'affectation. Ceux-ci, qui portent les noms les plus divers en droit cantonal mais qui sont connus partout où il existe une législation sur les constructions, sont de portée obligatoire pour chacun. Ils déterminent impérativement l'utilisation et l'équipement du sol. Afin que l'aménagement du territoire soit pratiqué sérieusement, les autorités cantonales compétentes doivent approuver les plans d'affectation après avoir contrôlé s'ils concordent avec les plans directeurs généraux du canton. Ce contrôle de concordance est indispensable. La vérification de l'opportunité, quant à elle, se révèle déjà de plus en plus nécessaire de lege lata. Les plans d'affectation seront périodiquement adaptés aux plans directeurs généraux et pourront aussi être modifiés pour eux-mêmes dans les limites des plans directeurs.

Il est prescrit aux cantons l'obligation d'instaurer une procédure d'autorisation pour les constructions de toute nature. C'est à eux qu'il incombe de régler cette procédure. Le droit fédéral exige uniquement — c'est la conséquence de la conception d'ensemble — que le permis de construire ne soit délivré que lorsque le bien-fonds est équipé. Le droit fédéral met en outre à disposition des instruments supplémentaires pour atteindre ce but de l'aménagement, savoir la réunion parcellaire et le remaniement (les conditions de propriété de certains biens-fonds ou groupes de biens-fonds pouvant être modifiées d'office par la procédure de réunion parcellaire ou de remaniement), dont les détails sont une fois de plus réglés par les cantons, l'expropriation, les zones réservées et le prélèvement de la plus-value. La prescription relative à l'expropriation (art. 43) constitue une ultima ratio et marque en même temps l'extrême limite imposée aux interventions relevant du droit en matière d'expropriation et du droit réel tels qu'on les connaît déjà. Si l'application des plans d'affectation est rendue impossible ou exagérément difficile, les autorités cantonales compétentes peuvent exceptionnellement exproprier certains biens-fonds ou groupes de biens-fonds. L'expro-

priation est notamment licite lorsque, dans un territoire donné, l'offre en terrains équipés est insuffisante et que le propriétaire, à l'expiration du délai raisonnable qui lui a été imparti, ne met pas volontairement son bien-fonds à disposition pour la construction bien qu'il ne puisse invoquer des justes motifs, en particulier des besoins personnels futurs.

La surveillance et la coordination de la Confédération fait enfin aussi partie des dispositions d'application. En particulier, les plans directeurs cantonaux sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral. L'examen à vrai dire se limite à la concordance avec le droit fédéral, à la prise en considération adéquate des tâches de la Confédération et à la coordination avec les cantons voisins et les régions frontalières de l'étranger.

Tout aussi importantes que les dispositions juridiques sont les mesures d'encouragement, qui font l'objet du titre troisième, fort détaillé, du projet. Elles s'étendent de l'encouragement de la recherche, de l'enseignement et de la formation dans le domaine de l'aménagement national, régional et local, au subventionnement des dépenses des cantons et des communes (y compris pour le coût des plans d'affectation) jusqu'au versement de contributions pour l'équipement des terrains à bâtir au sens de la loi. Pour ce qui est de ce dernier point, c'est principalement par l'octroi de prêts et de cautions qu'opérera la Confédération. Ces prêts seront sans intérêt ou à faible intérêt ; il seront remboursables aussitôt que l'équipement procurera au bénéficiaire des avantages directs ou indirects, mais au plus tard après vingt ans. Les frais pouvant faire l'objet de prêts ou de cautions sont circonscrits de manière assez large, parce qu'on est d'avis, et c'est ce qui ressort de tout ce chapitre, que la Confédération devra entreprendre de grands efforts ces prochaines années si l'on entend que l'aménagement, à bien des égards tardif, avance comme il se doit. C'est en effet précisément la mise en œuvre des finances fédérales qui offre des chances réelles de voir les cantons être à la hauteur de leurs nouvelles tâches.

Le problème des indemnisations

Si la situation de droit constitue l'un des aspects du problème de l'aménagement, la réalisation politique et financière un second aspect, la question des indemnisations en est le troisième aspect particulièrement délicat. On a fait valoir qu'il était paradoxal de voir statué, simultanément avec l'article sur l'aménagement du territoire, une confirmation très catégorique du droit de propriété. Les résultats serrés de la votation de septembre 1969 ont cependant montré que seul cet attelage à deux pourrait permettre de parvenir au but visé.

La loi d'exécution ne peut que rendre plus clair le principe de l'indemnisation et faciliter quelque peu son appréciation par les autorités administratives et par les tribunaux, mais non pas le différencier ou même l'affaiblir. C'est pourquoi le titre quatrième du projet se réfère en premier lieu à la législation fédérale et cantonale en matière d'expropriation. Il ancre en outre dans la loi, en une forme que j'espère heureuse, la définition de l'expropriation dite matérielle élaborée par la jurisprudence, dans l'idée qu'il sied de s'en tenir à cette notion puisque de nouvelles distinctions, pouvant le cas échéant aller plus loin, pourraient ne plus permettre de se faire une vue d'ensemble des conséquences de l'aménagement en matière d'indemnisations. Il importe en effet d'en arriver maintenant, dans ce secteur, à une certaine sécurité du droit.

L'article 58 a la teneur suivante :

> Est assimilée à l'expropriation toute mesure qui interdit l'utilisation présente ou envisagée dans un proche avenir de biens-fonds se prêtant à cette utilisation, ou la rend impossible ou très difficile, lorsque l'atteinte est grave en soi ou, sinon, lorsque le propriétaire lésé subit un dommage dis-

proportionné à celui qui touche d'autres propriétaires placés dans une situation analogue.

Si l'article 59 précise que l'attribution d'un bien-fonds au territoire agricole ou forestier ne représente pas une expropriation matérielle, c'est là une règle qui peut être corrigée par la définition de l'article 58 puisque les cas isolés où une expropriation matérielle doit être admise en raison des circonstances particulières sont réservés. Dans ses résultats, l'aménagement national aboutira à des zones agricoles plutôt petites, mais alors définitives, pour lesquelles une autre utilisation ne sera pas désirable du point de vue de la planification. Quant à une compensation économique éventuelle en faveur de l'agriculture, elle devra faire l'objet d'une légalisation spéciale.

Les prescriptions relatives à la date déterminante de l'indemnisation pourront également être fort utiles. La révision partielle en cours de la loi fédérale sur l'expropriation a d'ailleurs préparé la voie dans ce sens. Il en ira de même des dispositions sur l'évaluation (principe de la valeur vénale et statistique des prix de vente).

Protection juridique et organisation

C'est pour l'essentiel au droit cantonal qu'il appartient d'assurer la protection juridique en matière d'aménagement du territoire. Le droit fédéral peut prévoir — et c'est ce que prévoit le projet — que les décisions prises en dernière instance cantonale en ce qui concerne les plans prévus par la loi, de même que les décisions des autorités fédérales, peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. La qualité pour recourir est définie de manière large. Au surplus, en vertu du droit fédéral, quiconque est en mesure d'établir que ses intérêts sont en cause peut, dans un délai de cinq ans après l'approbation d'un plan, demander le transfert d'un bien-fonds dans une autre zone.

La Confédération et les cantons doivent instituer une organisation efficace en vue de l'application de la loi. Sur le plan fédéral, il sera institué un office pour l'aménagement du territoire ainsi qu'une conférence de coordination en tant qu'organe consultatif, appelée Conseil de l'aménagement, dont la constitution n'est pas encore fixée.

Comme l'ont montré les délibérations au sein de la commission d'experts, le projet a atteint un notable degré de maturité. Il a rencontré une ample approbation auprès des milieux de la science, de l'administration et de l'économie, dans la mesure où ils étaient représentés dans la commission, laquelle était d'ailleurs largement représentative. J'espère que cette approbation n'est pas prématurée. Il s'agissait en effet de conclure un mariage de raison entre le désir d'aboutir à des solutions allant plus loin et la nécessité de se limiter à ce qui est réalisable dans des délais raisonnables. On a dit que l'on ne disposait plus que de tout juste dix ans pour éviter l'irréparable. Dans notre Etat démocratique entièrement ouvert au référendum, les solutions aux problèmes qui se posent doivent être trouvées d'un commun accord pour être durables. C'est aussi pourquoi la loi d'exécution des articles 22 ter et quater de la Constitution devra passer non pas sous le joug, mais pas non plus sous l'arc de triomphe d'un tel commun accord.

RÉSUMÉ
des discussions de la deuxième journée

Collectivisation du sol

Nous constatons que dans le marché des terres agricoles, le nombre d'amateurs possibles diminue sans cesse, pour acquérir des surfaces toujours plus grandes. Le sol passe donc entre les mains d'un nombre toujours plus petit de propriétaires. Dès lors, on peut donc se poser la question de savoir si l'on ne retourne pas à une certaine forme d'Ancien Régime.
D'autre part, la valeur du rendement du sol tendant vers zéro va faire que la valeur de garantie du sol tendra aussi vers zéro. Ne doit-on pas y voir le danger que l'agriculteur ne devienne plus que l'usufruitier de son sol, c'est-à-dire le fermier de l'Etat ?
M. Vallat répond à ces questions en souhaitant que le paysan prenne conscience de sa responsabilité envers la collectivité à qui il doit procurer la nourriture. Il aura donc pour tâche de gérer une partie du sol et de produire, et dans ce sens là, nous pouvons admettre qu'il est fermier de « tout le monde », ce que, finalement, nous sommes tous. Le paysan est en outre plus détenteur d'une propriété d'usage que d'une propriété de terrain, mais la liberté n'en est pas limitée pour tout autant. Ce fait ne sous-entend en effet pas la notion de nationalisation, qui coupe tout lien entre l'homme et sa terre.

Gestion de l'environnement rural confiée à la population qui y habite

L'assemblée est dans son ensemble favorable à l'idée de confier l'aménagement et la gestion de l'espace rural à ceux qui y habitent. On peut cependant craindre que cette intention soit utopique dans le système économique libéral que nous connaissons. Cette prise en charge suppose un changement de mentalité qui risque d'être plus long que notre patience et que l'urgence du problème. Nous avons besoin d'un appareil législatif qui puisse résoudre ces problèmes avant d'attendre les changements, changements qui, d'ailleurs, ne manqueront pas d'arriver à coup sûr.

Indemnisation pour la mise en zone agricole des terrains ruraux

Si les agriculteurs avaient acquis leurs domaines à la valeur de rendement, et s'ils n'avaient pas de dettes qui dépassent cette valeur de rendement, il serait illégitime de donner une indemnité de péréquation. Or, cette situation n'existe plus. Il faut d'ailleurs préciser que l'indemnisation ne se fait pas à la valeur vénale, mais qu'il s'agit de réajuster la valeur de rendement en fonction du futur.
Des cas difficiles de règlement d'indemnité dans le cas de spéculations vont se présenter. Mais force nous est d'admettre que les spéculateurs devront assumer jusqu'au bout les risques qu'ils ont bien voulu prendre.

Loi sur l'aménagement du territoire et initiative Delafontaine

M. Schürmann, répondant à un participant au sujet de la compatibilité de la loi sur l'aménagement du territoire et de l'initiative Delafontaine, exprime sa crainte que cette initiative ne dénature le principe simple qui admet que le passage d'un terrain dans une zone agricole ne constitue pas une expropriation matérielle. Cependant, au

plan cantonal, l'initiative n'est pas irrecevable, car il incombe aux cantons de trouver les ressources fiscales pour mieux appliquer les principes de la loi sur l'aménagement du territoire.

Droit de préemption

Un participant demande ce qu'il faut penser d'un droit de préemption qui serait confié à une Fondation indépendante de l'Etat.
Si M. Schürmann tient à exprimer sa crainte que de telles Fondations ne fassent que créer de nouveaux centres de pouvoir, M. Vallat précise que si ce droit est confié à l'Etat, nous ne ferons qu'ajouter une pierre à l'édifice du collectivisme. Seule une Fondation régionale peut permettre une gestion à l'échelle humaine.

Conclusions

Dans ces conclusions, M. le prof. Vallat souhaite vivement que l'on évite de faire des zones agricoles des ghettos. Ces zones doivent aller jusqu'aux portes des villes, car il est nécessaire de combiner les activités économiques au plan régional. Il est en effet important que les régions deviennent adultes du point de vue de l'autonomie économique.
Quant à M. Schürmann, il estime qu'au niveau de la politique fédérale, la tâche de l'aménagement du territoire peut être considérée comme terminée. Il appartient maintenant aux cantons, aux régions, aux communes et aux grandes associations de prendre le relais et de faire passer les intentions dans la réalité.
La tâche politique actuellement prépondérante pour la Confédération est de forger une politique des structures qui puisse influer sur la répartition du capital et du revenu, répartition aussi bien du point de vue des personnes que du point de vue spatial.
Il serait aussi souhaitable que la Suisse s'efforce de mieux maîtriser le facteur temps, afin que nous ayons le temps de réaliser ce qui se fait et de voir où nous en sommes.

Introduction à la troisième journée

par M. H. CUTTAT, directeur de l'Ecole d'agriculture de Courtemelon

Dans la première journée, trois spécialistes nous ont présenté les doctrines de base de l'aménagement du territoire, la répartition des zones et le choix de l'affectation possible des terrains.

Dans la deuxième journée, nous avons abordé les problèmes qui résulteront de l'application de la loi sur l'aménagement du territoire, dans l'optique d'une péréquation.

Aujourd'hui, nous attendons le point de vue d'économistes qui nous diront comment, dans ce territoire qu'il faut utiliser au mieux, les activités économiques générales et agricoles pourront être orientées ou harmonisées. Des dossiers récents, notamment le rapport de la Nouvelle Société Helvétique sur une Suisse de l'an 2000 contiennent des thèses en matière d'agriculture qui sont, pour les techniciens de la branche, assez surprenantes. Ce rapport est très ouvert ; il n'est pas limitatif. Gérad Bauer, qui le préface, dit bien qu'il doit susciter un débat, et je crois que si nous reprenions ici les chapitres agricoles, il y aurait matière à débat. En effet, le rôle économique de l'agriculture est plutôt indirect, par l'intermédiaire de la sauvegarde de l'environnement, bien que le terme de « paysan-jardinier » ne soit pas explicitement rapporté, il est implicite à travers tous les développements. C'est là, pour ceux qui s'occupent d'agriculture, une vue qui n'est pas nécessairement partagée par tous.

D'autres constatations, émanant de l'Union suisse des paysans notamment, arrivent à la conclusion que la propriété foncière est menacée. Je rappelle que l'article 22 ter de la Constitution a une phrase très sommaire et très courte : « La propriété est garantie ». Reste à savoir pour qui ! Or, les enquêtes faites par l'Union suisse des paysans montrent que les transferts de propriété immobilière prennent ces dernières années un sens que l'on pourrait définir d'unique, sens allant de l'agriculture vers les autres secteurs. Ce qui signifie que les terres, mêmes celles qui sont et qui seront exclusivement agricoles, arrivent sur le marché libre à des prix tels que l'agriculteur ne peut plus songer à les acquérir, exception faite de l'acquisition par héritage.

Cette situation est inquiétante. Est-ce que la mise en place de zones telles que cela nous a été présentée la dernière fois permettra de faire face à cette évolution, ou est-ce que cette évolution est inexorable ? Dans ce cas, il faudrait s'accomoder d'un nouveau statut de l'agriculture, d'une agriculture de métayage et de fermage ; mais métayer de qui, fermier de qui ?

Je pense que cette situation est inquiétante. Rappelons-nous les fameuses thèses de l'ORL, au nombre de neuf, où les variantes, allant de la grande concentration aux petits centres de développements, sont toutes possibles. Parmi elles, il n'y avait qu'une ou deux thèses où l'agriculture avait vraiment sa place, où l'on y songeait sérieusement.

J'étais à une série de conférence à Zurich, sur le problème de l'aménagement du territoire, où l'on a beaucoup parlé de propriété foncière. Lorsque des représentants de l'agriculture ont parlé d'indemnité ou de compensation éventuelle, ils ont été accueillis non sans ironie. Il leur a été répondu de ne pas se faire de soucis, que le paysan propriétaire foncier n'avait pas de problème pour son avenir. Et l'on n'est même pas entré en matière !

L'agriculture et les autres secteurs de l'économie : harmonie, concurrence ou conflit

Exposé présenté par M. Dr F. EBNER, secrétaire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie

Comme la paix du travail, l'harmonie entre les différents secteurs de l'économie constitue une importante condition de la prospérité et, par le fait même, de l'avenir du pays.

Dans tous les pays où l'économie est largement développée, c'est-à-dire dans ceux que l'on appelle pays hautement industrialisés, la proportion des personnes occupées dans l'agriculture par rapport à l'ensemble de la population active a toujours tendance à diminuer. Il en est naturellement ainsi en Suisse, où cette proportion, qui était encore de 7,4 % en 1970, devrait, selon les études prospectives qui ont été faites par le groupe de travail du professeur Kneschaurek, tomber en l'an 2000 à 5,2 % ou même à 3,6 % selon les variantes utilisées pour ces études. En 1941, cette proportion accusait le chiffre de 19 %.

Dans l'économie moderne, le secteur secondaire, qui comprend l'industrie et les arts et métiers, perd lui aussi de son importance par rapport au secteur tertiaire, qui comprend les services, et qui tend à jouer un rôle toujours plus grand. Dans son rapport sur la situation économique suisse en 1973, la Commission de recherches économiques estime que le nombre de personnes occupées dans le secteur primaire représente actuellement les 6 % de l'ensemble de la population active. Quant au secteur secondaire, qui occupe les 47 % de la population active, sa contribution au revenu serait de près de 50 %.

Les tâches de l'agriculture

L'évolution qui est ainsi intervenue apporte donc des modifications profondes à la structure même de notre économie et cette évolution va certainement se poursuivre dans le même sens, sans qu'il soit possible de l'arrêter. Dans l'agriculture, le recul du nombre des personnes occupées, ainsi que des entreprises — tel du moins que l'enregistrent les exploitations des régions de la plaine — n'a pas eu pour conséquence une diminution de la production. Cette production a, au contraire, augmenté, et cela pour diverses raisons : rationalisation, amélioration des semences et des engrais, lutte contre les parasites, progrès de l'élevage et des méthodes d'alimentation du bétail, etc. Dans les régions de plaine, on constate que, malgré les départs qu'enregistre l'agriculture, il n'y a pas de parcelles restées en friche et que l'on n'a pas eu recours à des méthodes de culture insuffisamment intensives. Pour prévenir des dangers de cet ordre, il faut naturellement prendre ou maintenir des mesures qui permettent à la production agricole de rester dans le cadre voulu.

Quelle est la limite au-dessous de laquelle il serait dangereux de laisser reculer notre agriculture ? C'est là une question à laquelle il est difficile de répondre d'une façon précise. Rappelons cependant que, de l'avis général, les

trois tâches principales qui incombent à l'agriculture sont les suivantes :

1. En temps normal, maintenir la production des denrées alimentaires de qualité et répondant aux exigences de la santé.
2. Etre prête à assurer une production suffisante au cas où les importations deviendraient difficiles.
3. Enfin, vouer tous ses soins à l'utilisation adéquate des terraians à vocation agricole.

Concurrence entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie

Dans certains domaines, comme nous le verrons par la suite, une concurrence peut sans doute s'établir, ou même des conflits peuvent surgir, entre l'agriculture d'une part et les autres secteurs d'autre part. Je renonce toutefois à m'étendre sur les activités industrielles et artisanales directement liées à l'agriculture et s'occupant de la transformation des produits agricoles. Dans cet ordre d'idées, je mentionnerai simplement l'industrie du chocolat.
Naturellement, la situation de l'agriculture, ou plutôt la politique agricole suivie par le gouvernement, peut parfois apporter des entraves au développement de certaines activités de secteurs autres que celui de l'agriculture, tandis qu'au contraire, certaines industries peuvent bénéficier de cette politique, à savoir les industries qui fournissent à l'agriculture des produits comme les engrais, les insecticides, les pesticides, les denrées fourragères, les machines, etc. Il n'y a toutefois pas lieu d'aborder ici les problèmes que soulèvent les intérêts similaires ou au contraire divergents, que peuvent avoir l'industrie et l'agriculture. Je me bornerai donc à examiner les aspects des problèmes d'ordre général qui se posent à notre économie.

— Politique des prix

C'est dans le domaine de la politique des prix des produits agricoles qu'une concurrence, ou même un conflit, peut intervenir entre l'agriculture et les autres secteurs de l'agriculture. Si les prix des produits agricoles sont majorés en vue d'améliorer le revenu agricole, il en résulte dans beaucoup des cas une hausse des prix à la consommation et, par ce fait même, une augmentation des prix à la consommation. Il s'ensuit que les travailleurs revendiquent alors une augmentation de leurs salaires, en vue de compenser le renchérissement, et les entreprises qui doivent assumer ces nouvelles charges sont naturellement tentées de les reporter sur les prix de leurs produits ou de leurs services. Signalons toutefois qu'aujourd'hui, ce problème ne devrait plus présenter la même importance qu'autrefois, étant donné que les dépenses pour la nourriture que prévoient les budgets familiaux servant à l'établissement de l'indice, ne représentent plus que les 20 % de l'ensemble de leurs dépenses. Il s'ensuit que l'indice actuel, qui est établi avec un taux de pondération de 30 % pour l'alimentation, doit être révisé.

— Politique financière

Un autre domaine dans lequel les intérêts de l'agriculture et ceux des autres secteurs de l'économie risquent de s'affronter est celui de la politique financière. La politique agricole n'impose pas seulement des charges aux consommateurs, mais également aux pouvoirs publics, et cela dans une large mesure. Et c'est alors de nouveau, en grande partie, l'économie qui doit prendre à sa charge les dépenses en question.

— Politique commerciale

Des conflits entre le secteur agricole et les autres secteurs pourraient également surgir dans un autre domaine encore, à savoir le domaine de la politique commerciale adoptée à l'égard de l'étranger. Pour toute une série de pro-

duits agricoles, les importations ne sont pas toujours libres. Les produits du pays bénéficient d'une protection vis-à-vis de la concurrence des produits étrangers importés, cela par les mesures suivantes : contingents à l'importation, suppléments de droits de douane et de prix, système dit de prise en charge et système des trois phases. Or, diverses branches économiques ont intérêt à importer aussi librement que possible des produits agricoles, soit pour les transformer, soit pour les livrer directement aux consommateurs. D'autre part, notre industrie d'exportation demande de son côté que les limitations d'importations restent dans un cadre qui ne menace pas de porter atteinte à ses intérêts. Toutefois, à l'heure actuelle, je ne pense pas que nous soyons en présence d'un conflit entre l'agriculture et les autres secteurs au sujet de la politique commerciale à l'égard de l'étranger. Nous avons pu, aussi bien au GATT qu'à l'AELE, et tout dernièrement lors de la conclusion de la convention de libre-échange avec la CEE, obtenir en faveur de notre agriculture une réglementation spéciale qui ne menace pas sérieusement les intérêts de notre industrie d'exportation. Rappelons d'ailleurs que la Suisse importe des produits agricoles dans une proportion encore plus grande que les pays de la CEE

— Marché du travail

En ce qui concerne le marché du travail, nous assistons nécessairement à une concurrence entre l'agriculture et les autres secteurs. Il est certain que l'agriculture ne verrait pas sa main-d'œuvre la quitter dans une aussi forte mesure si l'industrie, les arts et métiers et le secteur des services n'avaient pas un besoin aussi marqué de personnel pour continuer à maintenir leurs activités. Les milieux de l'agriculture se plaignent parfois de ce que les autres secteurs de l'économie lui enlèvent sa main-d'œuvre et ils estiment que le recul constaté dans l'agriculture est dû en partie à ce facteur. Rappelons cependant à ce sujet que la concurrence sur le marché du travail ne se fait pas seulement sentir entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie, mais également entre les différentes branches de ces autres secteurs. Dans ce domaine, la concurrence se manifeste entre l'industrie et les arts et métiers comme entre les différentes branches de l'industrie, ainsi qu'entre l'industrie et le secteur tertiaire. On ne saurait d'ailleurs formuler de reproches à l'égard de l'industrie et des autres secteurs de l'économie parce qu'ils offrent sur le marché du travail des possibilités d'activité intéressantes. N'oublions pas qu'en fin de compte, c'est à chacun de décider librement s'il entend continuer son activité dans l'agriculture ou s'il préfère passer dans un autre secteur de l'économie.

— Marché immobilier

J'en viens maintenant au problème principal posé aujourd'hui : celui du marché immobilier. Si, à première vue, il semble qu'une concurrence doive nécessairement s'établir entre l'agriculture et les autres secteurs, je crois, pour ma part, qu'il doit être possible de concilier dans ce domaine les intérêts divergents qui pourraient s'opposer. Sans doute, une concurrence peut apparaître dans ce domaine dès le moment où les agriculteurs d'une part, les autres milieux d'autre part, désirent simultanément acquérir des terrains. Mais il ne faut pas oublier que l'agriculture peut tirer profit de cette situation en ce sens que les agriculteurs qui ont la possibilité de vendre des terrains à bâtir peuvent, avec les fonds dont ils disposent ainsi, procéder à de nouveaux investissements dans leurs domaines et améliorer ainsi leur situation. Si l'on reconnaît à l'agriculteur le droit d'acquérir un terrain, soit pour se créer une existence, soit pour développer son exploitation, il faut nécessairement reconnaître le même droit aux chefs d'entreprises des autres secteurs. Il est vrai qu'un chef d'entreprise sera

vraisemblablement en mesure de payer un prix très élevé. Toutefois, l'aménagement du territoire, en créant des zones agricoles, devrait permettre de mieux concilier les intérêts contraires. Il ne faut cependant pas oublier qu'il y a d'autres éléments encore dont il faut tenir compte. Ainsi, le paysan qui peut vendre son terrain à un prix élevé se trouvera en mesure d'acquérir un autre terrain dans une zone agricole, également à un prix élevé, au contraire d'un autre exploitant agricole qui n'a pas eu l'avantage de posséder un terrain susceptible d'intéresser un industriel.

Définition de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire a avant tout pour but d'établir une distinction entre d'une part les zones à bâtir et d'autre part les territoires dans lesquels les constructions sont interdites. A cet effet, des zones agricoles seront créées dans l'ensemble du pays et dans lesquelles les constructions seront interdites. Pour ma part, je considère cette réglementation de l'aménagement du territoire comme nécessaire, et nos milieux adoptent une attitude positive à l'égard de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Nous entendons adopter cette attitude, bien que les règlementations envisagées apportent des restrictions supplémentaires à la propriété du sol. A notre avis, l'aménagement du territoire est à la fois dans l'intérêt de l'agriculture et dans l'intérêt des autres secteurs de l'économie, dans la mesure où il assure l'utilisation rationnelle du territoire relativement exigu dont nous disposons. En outre, il ne faut pas que la Suisse soit couverte de béton du Léman au lac de Constance, et tout le monde en conviendra.

L'aménagement du territoire, source de conflits entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie ?

Sans doute, des conflits peuvent se produire dans les cas où l'industrie, ou éventuellement les autorités, estiment qu'une zone déterminée doit être considérée comme zone d'occupation pour l'industrie ou les métiers, alors que les milieux agricoles voudraient au contraire que ce territoire leur soit réservé. Dans ces cas, il s'agira de trouver une entente ou un compromis entre les intéressés. A ce sujet, le Conseil national a introduit, dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, une nouvelle disposition, à l'article 2 a, conçue en ces termes :

> Les cantons et la Confédération doivent informer le public sur les objectifs et les préoccupations de l'aménagement du territoire et s'assurer de manière appropriée la collaboration des milieux intéressés à la réalisation des plans directeurs, des plans d'affectation et des mesures d'aménagement.

C'est dire que les milieux intéressés ont ainsi l'assurance qu'ils auront le droit d'intervention dans la question. Je ne crains d'ailleurs pas du tout qu'il y ait en pratique des difficultés particulières. Tout d'abord, les zones dites d'occupation, comprenant les terrains déjà bâtis dans une large mesure ou susceptibles de recevoir des constructions, ont été déterminés d'une manière suffisante pour répondre aux besoins effectifs, et allant même parfois au-delà. D'autre part, il ne faut pas s'attendre aujourd'hui à un nouveau développement de l'industrie, en particulier en raison de la pénurie de personnel, qui durera vraisemblablement encore longtemps. De plus, le marché du logement a tendance à se normaliser, de sorte que la production de logements reculera vraisemblablement au cours des années à venir. En revanche, il faut l'admettre, les administrations publiques devront pouvoir disposer de nouveaux

terrains à bâtir pour améliorer les transports, développer le sport, construire des bâtiments d'intérêt public tels qu'hôpitaux, écoles, etc. De même, dans le secteur des services, le besoin de terrains à bâtir se fera également sentir, par exemple pour les banques et les centres d'achat. On compte qu'un besoin supplémentaire de terrains à bâtir du fait d'une augmentation de la population de 6 à 10 millions se traduira par le chiffre de 700 kilomètres carrés, correspondant aux 7 % du sol encore cultivé aujourd'hui. Le chiffre de 10 millions d'habitants ne devrait toutefois être atteint qu'au milieu du siècle prochain.

Attitude de l'agriculture face à l'aménagement du territoire

Quant à l'agriculture, son attitude face à l'aménagement du territoire s'inspire de diverses considérations. D'une part, la création de zones agricoles devrait normaliser le prix des terrains dans ces zones où les constructions seront interdites. D'autre part, cette réglementation limite dans une large mesure le droit du propriétaire à disposer de ses terrains dès qu'ils sont reconnus comme appartenant à une zone agricole. L'intéressé n'a plus alors la possibilité de bénéficier de la plus-value que ces terrains pourraient avoir s'ils n'avaient pas été attribués à une zone agricole. C'est pourquoi la loi prévoit en faveur de l'agriculture une disposition spéciale conçue en ces termes :

> La Confédération assurera par la voie de la législation spéciale une compensation économique en faveur de l'agriculture et de la sylviculture à titre de dédommagement pour les charges et les prestations qui contribuent à la réalisation de l'aménagement du territoire.

Cette réglementation est en rapport direct avec les dispositions de l'article 45 de la loi concernant le prélèvement de la plus-value. Cet article prévoit que, lorsque les plans d'affectation ou d'autres mesures d'aménagement du territoire entraînent des plus-values importantes, celles-ci doivent être prélevées de façon équitable par la collectivité que le droit cantonal habilite à cet effet, étant entendu que le produit de ce prélèvement doit être utilisé à des fins d'aménagement du territoire. Enfin, une partie de ce produit doit être attribué à une compensation économique sur le plan national. Il n'est pas encore possible de se rendre compte du montant que les plus-values pourront atteindre, ni d'ailleurs des fonds qui seront nécessaires pour assurer une compensation équitable en faveur de l'agriculture. J'ajoute, pour ma part, qu'il ne saurait être question de recourir dans ce domaine aux ressources générales des pouvoirs publics. Enfin, on ne sait pas encore de quelle manière cette compensation peut être réalisée.

Politique régionale

En Suisse, comme d'ailleurs dans la plupart des Etats industriels du monde occidental, la situation en ce qui concerne aussi bien l'implantation des entreprises industrielles et commerciales que la répartition de la population varie considérablement d'une région à l'autre, et l'on se trouve souvent en présence d'un déséquilibre regrettable. Signalons en particulier qu'actuellement certaines régions du pays, telles que les Alpes et en partie également les Préalpes, sont menacées de se dépeupler du fait d'un certain exode. La situation économique dans les régions alpestres est donc fort difficile. C'est pourquoi la Confédération entend adopter une politique régionale rationnelle en faveur des régions de montage, qui comprennent d'ailleurs une partie du Jura. Cette politique doit s'inspirer d'une conception générale tenant compte des possibilités de l'ensemble

de l'économie de la région. Il ne s'agira donc plus, comme jusqu'ici, d'assurer un développement de l'agriculture considérée comme secteur spécial, mais d'un développement général de l'économie de la région, en prenant également en considération les autres secteurs. Chacun reconnaîtra qu'il est indispensable d'avoir recours à cette méthode, puisque dans ces régions, l'agriculture ne peut pas assurer à elle seule le maintien de la population qui l'habite. Sans doute, l'abandon de l'agriculture se poursuivra et, dans une certaine mesure, ce recul peut être considéré comme étant dans l'intérêt d'une rationalisation de l'agriculture. Mais ce qu'il faut absolument, c'est que les paysans qui quittent la terre, de même que les nouvelles générations, du moins en grande partie, trouvent d'autres occupations dans la région même où ils ont l'habitude de vivre et ne soient pas obligés d'émigrer purement et simplement dans une région hautement industrialisée et surpeuplée. La loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne doit permettre un essai dans ce sens. Le souci de venir en aide aux régions de montagne a d'ailleurs déjà été pris en considération dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Cette loi prévoit en effet que des conditions permettant d'aménager le territoire de manière à développer la vie individuelle, sociale et économique devront être créées dans tout le pays. A cette fin, la loi prévoit, dans son article premier, qu'il faut « encourager une urbanisation décentralisée comprenant des centres régionaux et interrégionaux et orienter dans ce sens le développement des grandes villes et promouvoir l'équilibre entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles dont l'économie est développée ».

L'agriculture et les autres secteurs de l'économie ont besoin les uns des autres. L'agriculture, cela est évident, a intérêt à la prospérité des autres secteurs. Elle ne peut pas prospérer si l'économie, dans son ensemble, ne bénéficie pas, elle aussi, de conditions favorables.

L'inflation

C'est un mal qu'il faut à tout prix combattre en raison du dommage qu'elle cause à tous les secteurs de l'économie, et je suis certain que la lutte contre ce phénomène est dans l'intérêt de l'agriculture.

Sans doute, la politique agricole et les mesures de protection prises en faveur de l'agriculture sont une source de sacrifices pour le consommateur et, pour les pouvoirs publics, de dépenses qui sont en fin de compte à la charge des contribuables et de l'ensemble de l'économie. Malgré ces inconvénients, les autorités et la grande majorité du peuple suisse sont prêts à faire preuve de compréhension à l'égard des besoins de notre agriculture. Celle-ci doit être reconnue comme un secteur important de notre économie et doit être traitée en conséquence. La compréhension à l'égard des milieux agricoles est d'autant plus nécessaires que ceux-ci ne représentent qu'une minorité de la population.

Ajoutons que la politique agricole et, en particulier, l'aménagement du territoire, doivent éviter de prévoir des mesures purement théoriques, mais au contraire prendre celles qui tiennent compte des conditions réelles de l'ensemble de l'économie et s'insèrent dans le cadre de notre politique économique et conjoncturelle pratiquée sur le plan général. La loi fédérale sur l'agriculture s'inspire expressément de ces principes. Nous souhaitons donc que les organisations agricoles, en présentant leurs demandes et leurs revendications à la Confédération, ne manquent pas, dans l'intérêt général, de tenir compte équitablement des aspects généraux de notre situation économique.

L'agriculture et les autres secteurs de l'économie : harmonie, concurrence ou conflit ?

Exposé présenté par M. Daniel Grosclaude,
secrétaire de la Fédération des sociétés d'agriculture de la Suisse romande

Situation actuelle

Ce n'est un secret pour personne que, dans tous les pays industrialisés d'Europe, la population agricole diminue en nombre absolu et également en importance relative par rapport à la population totale de ces pays. En Suisse, la population agricole active a passé de 253 000 personnes en 1960 à environ 150 000 en 1970, soi de 10,2 % à approximativement 6 % de la population active totale. Si l'on compare ces chiffres avec la part du produit national brut qui revient à l'agriculture, on remarque que celle-ci a aussi diminué puisqu'elle était de 8 % en 1960 et d'environ 5 % en 1970. Cette évolution, qui n'est pas particulière à la Suisse, a été mise en évidence il y a environ cent ans par le statisticien allemand Ernst Engel qui fit remarquer que la part des dépenses consenties pour les denrées alimentaires diminue lorsque les revenus augmentent. Cela a pour conséquence que la part du produit national brut qui revient à l'agriculture n'augmente pas dans les mêmes proportions que le produit national brut.

A cela viennent encore s'ajouter les incidences fâcheuses sur le revenu agricole de l'évolution divergente du prix des agents de production et des prix payés, aux agriculteurs, pour leurs produits. C'est ainsi que l'indice du prix des agents de la production, base 1948 = 100, a passé de 119,4 points en 1960 à 188,5 en 1970 et que celui du prix des produits, pour la même année de référence, a passé de 101,7 à 128,6 durant ce même laps de temps.

La disparité existante entre les revenus agricoles et ceux des autres groupes socio-économiques peut avoir des conséquences diverses, dont la sous-consommation des familles paysannes est la première, et d'énormes difficultés d'investissement une deuxième. C'est avant tout cette dernière qui nous intéresse dans l'optique de l'aménagement du territoire. Pour parer à ce manque de liquidité et faire face à leurs besoins d'équipements, de nombreux agriculteurs se trouvent contraints de vendre du terrain dont ils essayent d'obtenir un prix aussi élevé que possible ; ce que font aussi ceux qui abandonnent la campagne. De ce fait, ils contribuent indirectement à accroître le prix des terres et en rendent l'acquisition, par d'autres paysans, toujours plus difficile. L'un des sous-directeurs de l'USP a d'ailleurs fait remarquer, dans un article publié par la « Grüne », que les achats de terrains par des agriculteurs deviennent toujours moins fréquents. Ce phénomène est caractéristique de certaines régions viticoles du pays où les vignerons ne sont plus en mesure de payer les prix demandés pour les vignes, ce qui permet aux marchands de les acquérir. On peut, notamment à Lavaux et au Chablais, parler d'un véritable accaparement du vignoble par le négoce ; ce qui a incité le canton de Vaud à prendre des dispositions légales régissant la vente des biens-fonds agricoles afin que ceux-ci restent en mains paysannes.

Pour certaines communes viticoles, l'accaparement des vignes par des marchands a fait apparaître de nombreux problèmes

dont celui de la perte de recettes fiscales car ces terrains sont maintenant travaillés par des ouvriers domiciliés ailleurs. Cette perte de recette fiscale ne s'est pas accompagnée d'une diminution des charges d'infrastructure ou d'équipements collectifs si bien qu'il en est résulté des difficultés financières pour ces collectivités.

L'exemple que je viens de vous citer illustre des situations où l'agriculture se trouve en concurrence avec d'autres milieux économiques et où l'on peut même parler parfois de conflits. Cet exemple était pris dans une région que l'on peut qualifier de froide car la demande de terres agricoles destinées à changer d'affectation est relativement peu importante. Il n'en est pas de même dans les régions chaudes où la pression des acheteurs se fait très fortement sentir et où existe un besoin plus ou moins réel de nouveaux terrains à bâtir. Dans ces régions la concurrence entre agriculteurs et non-agriculteurs est très fréquemment une source de conflits. Ceux-ci peuvent être causés par l'arrivée de nouveaux-venus étrangers à la communauté autochtone et qui imposent à celle-ci des charges financières importantes ou des changements d'habitudes, qui peuvent être très difficile à accepter. Je me souviens, dans cet ordre d'idées du cas d'un agriculteur d'une commune rurale du canton de Zurich qui, à la suite d'un procès intenté par des propriétaires de villa nouvellement arrivés dans cette commune, a dû supprimer les clochettes de son bétail lorsque celui-ci pâture. On peut aussi citer de nombreux cas d'occupation désordonnée du territoire où les meilleures terres agricoles sont progressivement toutes bâties.

Enfin, les agriculteurs qui vendent leurs domaines dans ces régions chaudes et en acquièrent, par la suite, de nouveaux dans des régions froides, contribuent à faire monter les prix des terres dans des endroits où ils étaient encore relativement proches de la valeur agricole.

Ces quelques exemples que je viens de vous donner démontrent que, dans la situation actuelle, l'agriculture se trouve très fréquemmennt en concurrence avec d'autres milieux économiques lorsqu'il s'agit de transactions foncières et que cette situation peut être à l'origine de conflits aussi divers que profonds. Il faut alors se demander si les dispositions fédérales et cantonales relatives à l'aménagement du territoire sont susceptibles d'atténuer, voire de faire disparaître ces sources de concurrence et de conflits.

Buts de l'aménagement du territoire dans l'optique de l'agriculture

Permettez-moi, avant d'essayer de répondre à l'interrogatoire que je viens de poser, de faire une digression éthologique. Les travaux de Konrad Lorenz, et ceux de certains chercheurs américains comme Robert Ardrey, ont mis en lumière l'importance de la notion de territoire pour de nombreuses espèces du règne animal. Pour l'homo sapiens le territoire est aussi important que pour le rouge-gorge ou la bande de macaques hurleurs. Pour ces deux dernières espèces, et c'est là que réside l'originalité des travaux de Lorenz, le territoire a une fonction limitative dans le développement numérique des populations animales, non pas en raison des possibilités nutritives qu'il offre mais bien à cause de la densité de population qu'il peut supporter. Les migrations suicidaires des lemmings, petits mamifères rongueurs des régions boréales, sont causées par une surpopulation d'individus qui ne se supportent plus sur un territoire devenu subitement trop exigu qui pourtant leur fournit toute la nourriture dont ils ont besoin. Chez d'autres espèces, comme les rats, une densité de population trop élevée se traduit par une désorganisation de la société et l'apparition de conflits très graves qui aboutissent à la mise à mort de certains individus composant ces sociétés. Je n'irai pas jusqu'à prétendre que l'homo sapiens réagit com-

Les pavés de

MATERIAUX S.A.

Delémont

peuvent être utilisés pour les routes et places communales, les chemins forestiers, les sentiers de jardin, etc.

Ils sont faciles à poser et ne demandent aucun entretien ultérieur.

Livraison :
franco chantier, actuellement bref délai.

1683

LA GÉNÉRALE SA

BOITES DE MONTRES HOLDING

2800 DELÉMONT

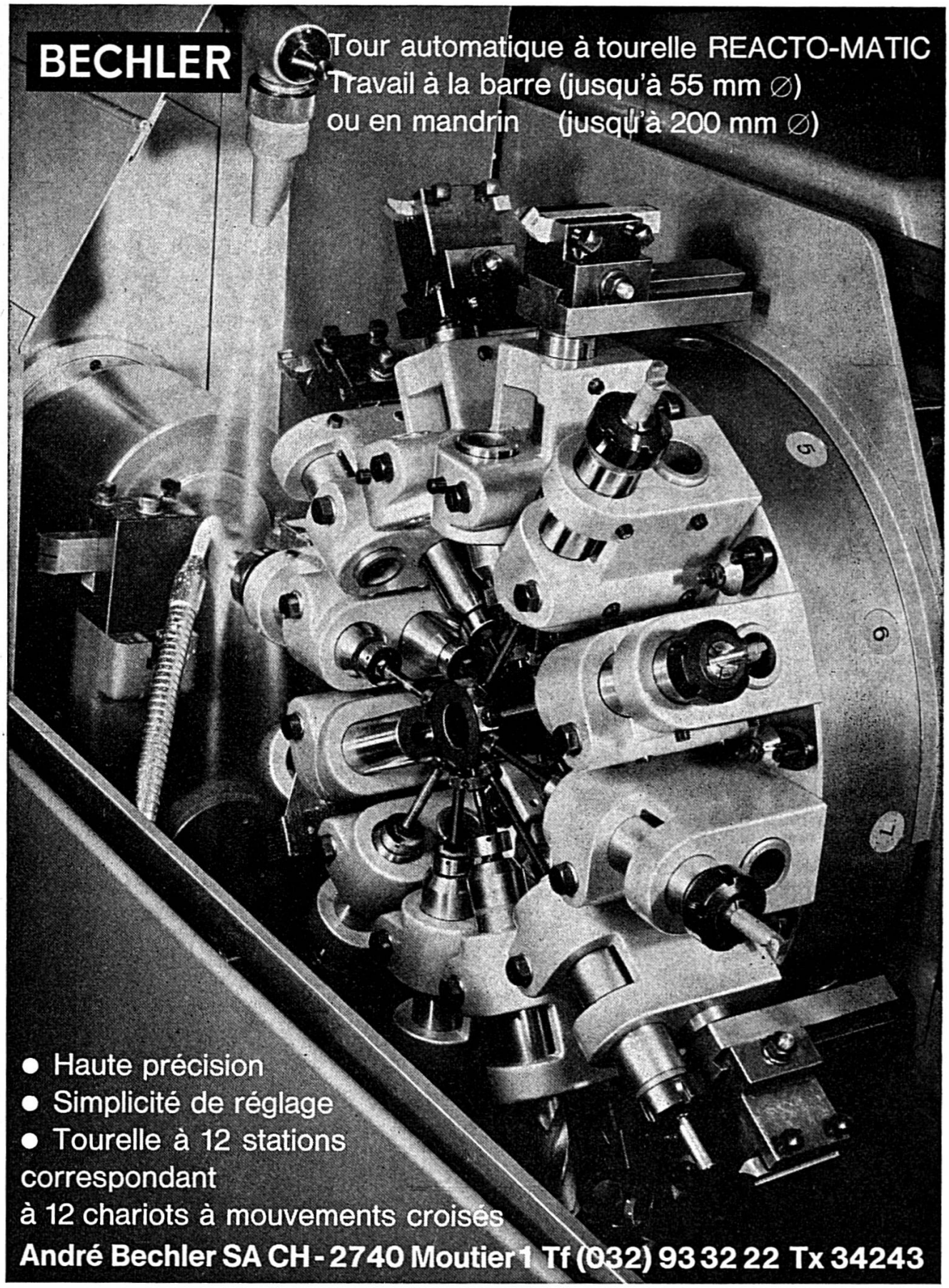
Liste des fabriques

BOURQUARD SA	2856 Boécourt
BLANCHES-FONTAINES SA	2863 Undervelier
LA FEROUSE SA	2901 Grandfontaine
LOMONT SA	2914 Damvant
MANUFACTURE DE BOITES SA	2800 Delémont
NOBILIA SA	2900 Porrentruy
R. RAAFLAUB SA	2800 Delémont
VERREX SA	2856 Boécourt

Maisons associées

CRISTALOR SA	2300 La Chaux-de-Fonds
INTERCASE SA	2800 Delémont
METALSA SA	68 Ueberstrass (France)
MONDOR SA	2800 Delémont
PRO ART SA	2932 Cœuve
SWISS ASIATIC (Private) LTD	Singapour

1686


BECHLER
Tour automatique à tourelle REACTO-MATIC
Travail à la barre (jusqu'à 55 mm ∅)
ou en mandrin (jusqu'à 200 mm ∅)
● Haute précision
● Simplicité de réglage
● Tourelle à 12 stations
correspondant
à 12 chariots à mouvements croisés
André Bechler SA CH - 2740 Moutier 1 Tf (032) 93 32 22 Tx 34243

1680

me les rats dans des villes à grosse densité de population comme New York ou Chicago, mais il y a néanmoins certaines similitudes dans le comportement de ces individus placés dans des situations comparables. Ces quelques exemples permettent d'affirmer que l'homme moderne n'a pas inventé l'aménagement du territoire, et l'on sait que des populations primitives d'Afrique le connaissent déjà, de manière plus ou moins instinctive, il est vrai. Cet aménagement, librement consenti, doit permettre à des populations de jouir d'une paix intérieure afin de mieux affronter les autres problèmes posés par leur survie. Je pense que c'est dans cette optique que nous devons considérer ce problème chez nous. Il s'agit en fait d'occuper notre territoire de manière ordonnée en évitant, autant que cela est possible, les sources de conflits individuels ou entre groupes économiques qui pourraient en résulter. Il s'agit, à partir d'intérêt très divergents, voir opposés, d'aménager un territoire limité de manière acceptable pour le plus grand nombre d'entre nous. L'agriculture attend de l'aménagement du territoire la possibilité de disposer, avec une sécurité réelle, de son principal outil de travail que représente le sol. Seulement, et c'est là que réside l'un des nœuds principaux du problème, l'attribution de terrain à la zone agricole entraîne des limitations au droit de disposer des biens-fonds. Le professeur Huber l'a d'ailleurs mis en évidence en 1953 déjà dans un avis de droit relatif à la révision du droit foncier rural. Dans ses conclusions, le professeur Huber disait notamment : « Le régime des zones et l'interdiction de bâtir constituent non pas une expropriation matérielle, mais un sacrifice d'ordre social pour lequel la possibilité et les modalités d'une indemnité devraient en principe aussi être réglées dans la Constitution fédérale. » Toutefois, la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la garantie de la propriété, codifiée dans l'article 22 ter de la Constitution et à l'article 58 de la loi sur l'aménagement du territoire, pose en principe que l'attribution de terrain à la zone agricole ne constitue pas une expropriation matérielle donnant droit à une pleine et entière indemnité. Inversément, l'attribution de biens-fonds à la zone à bâtir leur confère automatiquement une plus-value. Pour éviter que ces inégalités de traitement rendent l'aménagement du territoire totalement impossible, le législateur a prévu deux principes essentiels qui sont d'une part le prélèvement de la plus-value (art. 45) et, d'autre part, celui de la compensation économique et des dédommagements (art. 55 a). Les milieux agricoles estiment que cette compensation ne saurait être une mesure politique agricole permettant d'assurer les bases du revenu de ce secteur de l'économie. Ceci appartient à la législation agraire. La compensation quant à elle doit consister dans la mise en œuvre de moyens supplémentaires, octroyés indépendamment de toute autre intervention fondée sur la législation agricole et qui ne devra influencer celle-ci ni quant à ses principes ni quant à ses montants. Cela me paraît d'autant plus évident que les restrictions que subiront les propriétaires fonciers en zones agricoles exigeront de l'agriculture des prestations en faveur de l'aménagement du territoire qui relèvent de l'intérêt général.

Il est évident, en raison du fait qu'il appartient aux cantons de créer des zones agricoles, qu'il leur appartiendra en premier lieu de prendre en charge une partie de la compensation à laquelle viendra s'ajouter la participation de la Confédération.

Les buts de la compensation

Permettez-moi, avant de terminer mon exposé, de m'arrêter quelques instants sur la forme que pourrait revêtir cette compensation. Celle-ci doit favoriser un aménagement judicieux du territoire qui dépendra essentiellement de la concep-

tion même des zones. Il serait donc faux de ne mettre dans la zone agricole que les terrains ne convenant pas à d'autres affectations.
A mon avis, la compensation doit être pensée en fonction des exploitations et non unilatéralement en fonction des individus. Je ne vois donc pas de solution valable dans une sorte de péréquation financière qui serait automatiquement accordée à tous les propriétaires fonciers situés dans les zones agricoles mais plutôt dans des interventions financières du niveau des structures et des équipements collectifs. Il ne faut pas oublier qu'une des causes essentielles de la disparité des revenus à l'intérieur de l'agriculture provient avant tout des particularités structurelles et de la situation individuelle des exploitations et non pas des charges financières de celles-ci. Par les mesures prises pour améliorer le revenu agricole on a peu d'influence sur ces disparités structurelles. Il faut donc tenter d'y remédier par d'autres mesures qui pourraient notamment être prises en corrélation avec l'aménagement du territoire.
Les mesures de compensation prévues seraient accordées en principe aux propriétaires de terrains situés en zone agricole sous forme de prêts sans intérêts ou à intérêt réduits. Toutefois, si le propriétaire renonce à entreprendre les travaux qui donnent droit à ces mesures, l'exploitant-fermier pourrait en bénéficier en lieu et place de son propriétaire.
Les prêts seraient accordés pour des achats de terrains en vue de l'agrandissement de domaine, pour des améliorations importantes ou des constructions nouvelles de ruraux ou d'habitation ou encore pour faciliter la reprise d'exploitations familiales en propriété, selon des conditions et dans les limites qu'un règlement devrait préciser. L'organisation serait semblable à celle que l'on connaît aujourd'hui pour l'octroi des crédits d'investissements. Mais il faut le souligner très clairement, les critères d'appréciation seraient différents, puisqu'en cas de mesure de compensation, il ne serait pas tenu compte de la situation financière du bénéficiaire, mais exclusivement de la situation des terrains en zones agricoles et de la réalisation de l'une des hypothèses prévues par la loi.
D'autre part, la péréquation ne résoudrait pas le problème du désendettement de l'agriculture. Car en cas de reprise du domaine entre vifs ou à cause de mort, ce sont les règles de la loi sur le maintien de la propriété foncière rurale ou du droit successoral paysan contenues dans le Code civil suisse qui s'appliquent. Sans entrer dans le détail, cela signifie notamment que l'argent liquide provenant d'une indemnité de péréquation serait partagé entre les cohéritiers et que ces mêmes cohéritiers se partageraient le domaine sur la base de la valeur de rendement et non de la valeur agricole intrinsèque. Ceci entraînerait donc une forte évasion de capitaux hors de l'agriculture et obligerait l'exploitant à se réendetter pour payer des soultes à ses cohéritiers.

Agriculture et entretien du paysage

Dans les quelques réflexions dont je viens de vous faire part au sujet de la compensation à accorder à l'agriculture dans le cadre de l'aménagement du territoire je n'ai pas tenu compte des prestations que l'on pourrait exiger d'elle pour l'entretien de zones de détente ou de délassement. Je pense qu'il n'appartient pas, en premier lieu à l'agriculture de remplir cette fonction car elle doit avant tout produire des denrées alimentaires en suffisance pour assurer notre indépendance vis-à-vis de l'étranger. Cela étant posé, il faut également souligner que la paysannerie n'acceptera jamais un aménagement du territoire qui la relèguerait à une activité purement folklorique consistant à entretenir le paysage sans motivation économique réelle. Je crois que ce serait d'ailleurs une

grossière erreur politique que de reléguer, de la sorte, dans une espèce de réserve naturelle, pour ne pas dire un ghetto, l'un des secteurs importants de notre économie nationale.
Pour conclure, Monsieur le président et Messieurs, j'aimerais relever que l'aménagement du territoire va nous poser une quantité de problèmes nouveaux et que, des solutions qu'apporteront les différents secteurs de notre économie, dépendra l'harmonie, la concurrence ou les conflits. Je crois pouvoir affirmer que la majorité des agriculteurs souhaite que la réponse donnée à ces problèmes permette d'atteindre le premier terme de cette alternative.

L'agriculture et les autres secteurs de l'économie : harmonie, concurrence ou conflit ?

Exposé présenté par M. Prof. Denis MAILLAT

Le malaise, problème de structure ou phénomène normal d'une société de contestation ?

L'indubitable malaise qui règne actuellement dans l'agriculture de vastes régions de notre pays et aussi à l'étranger n'a pas que la relative insuffisance des prix agricoles en ce début d'année 1974 pour cause essentielle. Le mal est plus profond. Je crois pouvoir parler d'une véritable crise de structure, dont on n'a pas encore saisi toute la portée.
La société moderne est une société de la revendication : les ouvriers font la grève ; les paysans aussi, de même que les étudiants, les bouchers et même les médecins. On aurait bien tort de s'en étonner. La revendication est un désir qui s'exprime collectivement, qui expose ses raisons, sa légitimité, qui s'adresse à un pouvoir susceptible de la satisfaire. L'homme du XXe siècle doit recourir à la collectivité, à l'opinion publique, au pouvoir, c'est-à-dire à diverses expressions de la société. Mieux conscient de ce qui le lie aux autres, il sent sa nature sociale. C'est le phénomène de socialisation, tant dans ses aspects objectifs que subjectifs.
D'une certaine façon, le développement des rapports sociaux, caractéristique de notre époque, engendre lui-même la revendication. On en veut d'autant plus à la société qu'on a davantage le sentiment de dépendre d'elle.

La lutte pour la redistribution du revenu national : phénomène d'imitation, de transparence, mais aussi de survie

Les problèmes de fond sont donc des problèmes de société (les rapports de force entre catégories socio-professionnelles ont changé, le rapport entre besoins et moyens de production aussi, la société de consommation a mis à jour des inégalités dans les aspirations effectives et souhaitées). Les problèmes apparents sont ceux d'une lutte entre les diverses catégories socio-professionnelles pour une meilleure redistribution du revenu national. La puissance des indi-

vidus, comme des Etats, il ne faut pas l'oublier, se mesure dans nos sociétés modernes au niveau de leur revenu, tant effectif que potentiel. Un des éléments importants de la situation actuelle est l'effet d'imitation d'un certain type de vie et de consommation.

Tout irait très bien cependant, du moins en ce qui concerne la paix sociale, si les agriculteurs acceptaient leur sort sans se plaindre, non seulement les revenus, mais encore tous les aspects de la vie moderne. Or, un phénomène important de la période actuelle est la prise de conscience, surtout par les jeunes, de leur situation et d'une aspiration à une vie meilleure. Dans le détail, la critique de cette attitude est aisée : les agriculteurs idéalisent les conditions de vie dans les villes ; ils n'apprécient pas suffisamment les avantages de la vie à la campagne. Mais eu égard au style de vie et aux habitudes actuelles de consommation, les aspirations des agriculteurs sont compréhensibles. Malheureusement pour eux, depuis longtemps déjà, les adaptations ne se font pas automatiquement. C'est pourquoi l'Etat a dû intervenir même dans les pays qui se réclament du libéralisme économique. Cette intervention présente à peu près partout les mêmes aspects. En raison des caractéristiques de la formation des prix agricoles, l'Etat a dû soutenir les prix. Si les prix des produits sont plus élevés, les revenus des agriculteurs augmentent à coup sûr. C'est le dilemne des politiques agricoles des pays occidentaux, celui qui consiste à s'attaquer aux effets sans rechercher les causes. Mais au fond, c'est toujours le problème de la lutte pour le partage du revenu national.

Il faut bien souligner, car il s'agit d'une des causes du malaise actuel que, dans la mesure où la politique de soutien des prix n'est qu'une réussite limitée, l'éventail des interventions de l'Etat tend à s'élargir par la multiplication des mesures partielles souvent mal coordonnées entre elles. Peu à peu finit par se dégager, plus ou moins rapidement selon les pays, l'idée qu'une politique d'ensemble est nécessaire.

La complexité du problème du revenu pour les agriculteurs

Pour les agriculteurs, le problème du niveau de leur revenu est extrêmement complexe, car ce revenu est à la fois destiné à la consommation et à l'investissement direct. Or, plus la consommation effective et désirée s'élève à la suite d'un phénomène d'imitation relevant de la comparaison de la consommation des autres catégories sociales, plus il faut accroître les prix pour que l'investissement puisse continuer à s'effectuer. Dans notre type de société, il faut investir sans cesse pour survivre. Mais cela ne va pas sans entraîner la modification de certaines structures. Ou alors, il faut trouver d'autres solutions pour permettre à l'agriculteur de poursuivre son activité. Pourra-t-il alors rester entrepreneur ?

Cela pose tout le problème d'une politique basée sur les prix dans une économie de croissance qui est de plus en plus sujette à l'inflation par les coûts.

La société de croissance

Pour bien comprendre le phénomène agricole, il faut se situer dans le cadre de la société de croissance que nous avons connue depuis une trentaine d'années.

La croissance économique rapide à laquelle nous assistons depuis la fin de la seconde guerre mondiale est un phénomène nouveau par son rythme et sans doute par sa nature. Il y a eu, à la fois, accélération de l'expansion et atténuation des crises du passé.

L'expansion ouvre à l'esprit une perspective enivrante ; celle d'un jeu où tout le

monde pourrait gagner. Mais, un certain nombre d'hommes ont le sentiment de ne pas participer à ce nouveau contrat social. Les moyennes ne sont pas un juge équitable du progrès social à cause de l'importance des écarts individuels. L'expansion multiplie les chances, mais elle n'en accroît pas moins les inégalités. Les plus aptes, les plus adroits, les mieux placés bénéficient de promotions, de compétences et de rentes de situation. Les moins capables, les moins habiles, les moins chanceux restent en arrière. Il y a des élus et des exclus. Le doublement du niveau de vie signifie-t-il que ceux qui ont une auto en auront deux et que ceux qui n'en ont pas continueront à ne pas en avoir ?

Faut-il vraiment migrer, changer d'emploi, changer de secteur, connaître le déracinement pour améliorer son revenu ou tout simplement pour continuer à se le procurer ? Il semble bien que ce soient là les vices fondamentaux de nos sociétés industrielles. La nécessité de produire toujours plus, d'assurer la survie de l'entreprise conduisent à ce paradoxe que les hommes deviennent les facteurs de production les plus mobiles.

Ceux qui acceptent de jouer ce jeu sont dès lors ceux qui revendiquent les fruits de ce productivisme.

Il faut donc bien la caractériser, cette société industrielle, car en tant que société dominante c'est elle qui façonne nos attitudes.

A partir de cette définition élémentaire, on pourrait effectivement déduire nombre de caractères d'une économie industrielle. Tout d'abord, on observe que l'entreprise est séparée de la famille. En second, une entreprise industrielle introduit un mode original de division du travail, division technologique du travail qui est une des caractéristiques des sociétés industrielle modernes. En troisième lieu, une entreprise industrielle suppose une accumulation du capital.

A partir du moment où le travailleur a besoin d'un capital important, en voie d'expansion, une quatrième notion est introduite, celle du calcul rationnel. Dans une grande entreprise, il est nécessaire de calculer en permanence, calculer pour obtenir le prix de revient le plus bas, pour renouveler et augmenter le capital. Aucune société industrielle moderne ne peut se soustraire à ce que les économistes bourgeois, comme les économistes marxistes, appellent le calcul économique. Je dis calcul économique et non pas calcul technique : il faut savoir s'il est rentable de remplacer un aiguillage qui n'est pas du dernier modèle par un aiguillage encore peu perfectionné. Enfin, le cinquième caractère que l'on peut tirer de la notion des entreprises industrielles est la concentration ouvrière sur le lieu de travail.

Par rapport à cette société industrielle dominante, la question que l'on peut se poser est de savoir si l'agriculture présente des caractères spécifiques, ou alors si elle est un secteur d'activité comme les autres. *Existe-t-il des lois économiques propres à l'agriculture, ou bien les lois générales de l'économie s'appliquent-elles à elle comme aux autres activités ? En réalité, les lois économiques sont valables pour tous, mais tous ne se trouvent pas dans la même situation.*

S'il y a des lois économiques générales, ce qui ne fait pas de doutes, elles ne s'appliquent pas de la même façon aux industries en progrès rapide, comme l'électronique, ou aux activités en déclin (c'est-à-dire celles qui emploient de moins en moins de travailleurs) comme l'agriculture et l'industrie textile. La commercialisation ne pose pas les mêmes problèmes à ceux qui vendent des produits stockables (blé, vin, acier) ou des produits périssables (fruits, journaux, vêtements à la mode). Certains équipements sont adaptables à des productions nouvelles : des machines-outils peuvent être modifiées ; avec un tracteur, on peut labourer des terres pour n'importe quelle production. D'autres équipements ne peuvent pratiquement pas être adaptés à des productions différentes : un haut-fourneau, une arracheuse de pommes de terre, un pommier. Certaines activités

ne dépendent pas ou peu des conditions atmosphériques : la fabrication des meubles, les cultures irriguées sous serres. D'autres en dépendent beaucoup plus : l'industrie du bâtiment, la culture des céréales. L'activité du grand agriculteur, qui emploie quelques dizaines de salariés, est comparable à celle d'un industriel qui possède une entreprise moyenne. Le chef d'une exploitation familiale a bien des points communs avec l'épicier ou le petit artisan.

Cependant, il est indéniable qu'il existe une originalité de l'agriculture. Celle-ci est due, entre autres, à l'importance du facteur sol dans la production et au caractère aléatoire des rendements.

Il faut en outre bien souligner que les difficultés de l'agriculture viennent du couple progrès technique — faible élasticité de la demande. Comme on ne peut abandonner ce progrès technique, il faut donc, pour éviter l'effondrement des prix, adapter l'évolution de l'offre à celle de la demande. En d'autres termes, il faut donc que l'offre croisse lentement, malgré un progrès technique rapide. Comme ce progrès se manifeste entre autres par un accroissement considérable de la productivité du travail, la compatibilité entre progrès technique rapide et croissance lente de l'offre a exigé une diminution considérable de la population agricole active.

Dans notre société industrielle donc, l'agriculture apparaît comme étant un secteur dominé.

Les agriculteurs fournissent des biens essentiels, dont la demande est peu élastique. Dans ces conditions, les agriculteurs se faisant concurrence entre eux, dans une situation d'abondance, sont nécessairement en situation d'infériorité vis-à-vis de leurs acheteurs. Ils n'ont pas par exemple le pouvoir de pénétration du marché qu'ont ceux qui offrent des produits nouveaux ou des services.

Dans nos sociétés industrielles, les tensions et les déséquilibres, moteurs de l'évolution, engendrent une permanente *instabilité.* Celle-ci tend à déstructurer la société et risque d'empêcher la survie du système socio-économique auquel elle est alors liée et de remettre en cause sa permanence.

Il nous a paru important d'analyser un certain nombre de tensions, tout d'abord les tensions spatiales (opposition ville-campagne, concurrence interrégionale), ensuite les tensions sociales (conflits entre syndicats et patronats, entre Etat et petites et moyennes entreprises, entre Etat et commerçants), puis les tensions économiques (rapports industrie - agriculture - commerce) et enfin les tensions diverses liées à la formation, au cadre de vie, etc.

Interaction entre diverses sociétés

On peut, à l'instar de la DATAR retenir quatre sociétés qui sont liées au phénomène de production (société agricole et industrielle) ou à l'implantation spatiale des hommes (société rurale et urbaine).

Il s'agit d'analyser les interactions entre ces sociétés et les tensions qui peuvent en résulter. Ainsi, l'évolution de l'occupation de l'espace agricole s'explique par l'évolution propre de la société agricole et dans l'interaction de celle-ci avec la société industrielle. La société agricole se trouve profondément bouleversée par le processus de reproduction de la société industrielle, laquelle accorde une faible valeur au sol, recherche la rentabilité et des débouchés. Dès lors, dans les sociétés agricoles riches, le modèle de reproduction de la société industrielle sera adopté ; il sera peu emprunté dans d'autres régions qui stagneront en sorte qu'une nouvelle carte agricole du pays correspondra à une évolution divergeante des sociétés agricoles.

a) la société industrielle

La société industrielle paraît aujourd'hui la plus dynamique. Son processus de

reproduction influence donc fortement celui des autres sociétés, auxquelles elle tente d'imposer son modèle.
La société industrielle assure la production des biens non agricoles et des services associés à la production et à la distribution de ces biens. Son expression spatiale est l'entreprise.
La société industrielle vise systématiquement à la rentabilité, que ce soit dans l'économie (meilleure utilisation du capital), la technique (exploitation du savoir technologique) ou l'organisation (division du travail).
Or, cet objectif de profit maximal, moteur fondamental de cette société, a entraîné des modifications considérables depuis quelques années. *La concurrence,* moindre entre les unités de prodution interne, *se déplace au niveau international où elle intensifie et accroît la rivalité des différents oligopoles orientés vers la même production. Il devient indispensable, dans ces conditions, d'élargir les marchés et d'en créer en suscitant de nouveaux et croissants besoins.*
La demande alors se diversifie et, par contrecoup, celle de produits traditionnels diminue. A ce fléchissement de la demande, le système productif répond par une diminution de la production et non des prix, dont le niveau est réglé par la situation oligopolistique, cependant qu'apparaissent d'autres placements plus productifs.
Cette dynamique fait que, progressivement, les branches traditionnelles sont abandonnées par les investisseurs à la recherche de meilleurs profits. L'évolution de l'industrie oriente les capitaux vers des secteurs plus dynamiques à forte rentabilité.
Dans ces conditions, la société industrielle, pour laquelle l'augmentation constante des profits est essentielle, pousse constamment à l'expansion dans tous les domaines.

b) la société urbaine

Cette expansion a besoin d'un support spatial. Ce sera la société urbaine dont la croissance est actuellement conditionnée par la société industrielle qui en a besoin pour nourrir son expansion. Elle y trouve la réserve de main-d'œuvre et le marché qui lui sont nécessaires. Elle bénéficie des innovations plus facilement diffusées en milieu urbain.

Prenant appui sur les centres urbains, la société urbaine organise les échanges, la distribution ; elle assure la diffusion et l'essor de la culture et des innovations, les modes d'organisation, les fonctions, les valeurs, et les diffuse peu à peu à travers le monde rural. Les villes deviennent, de ce fait, des centres de pouvoir politico-économique.

c) la société agricole

Si l'on admet que les caractéristiques principales de la société agricole sont les suivantes :

— l'utilisation du sol à des fins exclusivement agricoles ;
— la propriété privée de la terre et sa transmission par héritage ;
— les rapports effectifs profonds entre l'individu et la terre, l'attachement à la terre ;
— la structure sociale étalonnée par la richesse en terres ;

on comprendra à quel point les valeurs de la société industrielle (économie du marché, appropriation de la terre à des fins de loisirs ou d'implantation industrielle) peuvent bouleverser les caractéristiques de la société agricole.

La société industrielle, motrice de la croissance économique nationale, diffuse ses modèles de comportement et ses propres valeurs dans la société agricole.

Les changements qu'elle provoque font naître un profond malaise qui atteint des dimensions nationales.

Comment se fait cette évolution ? On assiste :

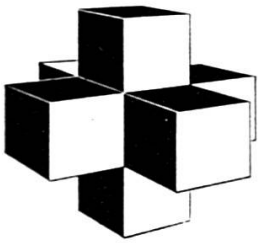
— au départ accéléré des agriculteurs ;
— à la concentration par remembrement des exploitations ;

— à la tendance à l'instauration d'une agriculture industrielle moderne et originale, inspirée des principes industriels. L'opposition entre les thèses traditionnalistes et modernes reste vive, mais les jeunes en général aspirent, de plus en plus, au mode de vie urbain, aux loisirs, tout en recherchant les formes d'agriculture génératrice de profit substantiel.

d) la société rurale

Les tensions ressenties par la société agricole se répercutent sur la société rurale.
Traditionnellement, il s'agit pour la société rurale d'organiser, de fournir les services indispensables à la société agricole. Elle se compose de commerçants, d'agriculteurs, de notaires, de petits fonctionnaires. Son expression spatiale est le bourg.
La société rurale subit ainsi de profonds changements ; l'environnement agricole se transforme et se réduit ; le produit industriel remplace la fabrication artisanale ; les valeurs traditionnelles s'effacent au profit de celles émises par la société urbaine et industrielle.
Il importe de souligner ici que les contradictions entre la société industrielle et la société agricole ne date pas d'aujourd'hui. En effet, en Suisse, lorsque les intérêts politico-économiques des ouvriers s'affirmèrent de plus en plus, il apparut qu'ils étaient, à bien des égards, parallèles à ceux des industriels, du moins pour la majorité d'entre eux fortement axés vers l'exportation. Les deux groupes prirent position en faveur des droits de douane peu élevés, parce qu'ils maintenaient très bas les prix des denrées d'importation, c'est-à-dire des matières premières. De même, la politique de libre-échange avec l'étranger était d'une importance égale pour les deux groupes, car, si elle assurait son salaire à l'ouvrier, elle assurait des débouchés à l'industriel.
En revanche, les intérêts des paysans étaient absolument contraires. Pour eux, l'exportation ne jouait aucun rôle, tandis que les denrées alimentaires importées à bas prix, grâce aux chemins de fer, représentaient une lourde concurrence. L'importation croissante de céréales que l'on produisait en Amérique, en Russie et dans les Balkans, sur une vaste échelle et un terrain plat, à bien meilleur marché qu'en Suisse, força l'agriculteur à changer d'orientation. Au cours de la deuxième moitié du siècle, il se tourna dans une large mesure vers l'élevage. La demande de viande et de lait augmentait grâce à la lente élévation du niveau de vie et grâce au progrès des industries alimentaires, mais dans ce domaine également, les importations à bon marché faisaient baisser les prix, pour la grande joie des ouvriers et la colère des paysans. C'est pourquoi, en 1897, les paysans s'organisèrent eux aussi en un syndicat agricole destiné à défendre leurs intérêts.
De cette société industrielle qui l'a détrônée au cours du développement, l'agriculture a voulu, et désire toujours, conserver deux principes essentiels : l'agriculteur se veut entrepreneur et il veut, comme celui-ci, réaliser son revenu par les produits qu'il vend. Il y a naturellement là une source de conflits considérables.
Cette société industrielle à laquelle nous sommes encore profondément attachés a modifié bien des comportements. Elle a en outre introduit la nécessité de changement rapide.
Et déjà, alors qu'elle n'a pas encore brisé définitivement les cadres anciens, elle engendre un autre type de société, la société postindustrielle, la société tertiaire.
L'agriculture, société dominante autrefois, puisqu'elle a modelé nos paysages et nos sites, a subsisté, s'est adaptée ou a périclité. On trouve donc dans ce secteur différents stades d'évolution plus ou moins achevés, plus ou moins accomplis.
Pour reprendre la classification traditionnelle des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, on peut dire que, pen-

Aubry Frères SA



CWD

MONTRES CINY

WEST END DOGMA

2725 LE NOIRMONT **2726 SAIGNELÉGIER** **2824 VICQUES**

1693

Renforcez votre portefeuille-titres avec des obligations de caisse UBS.

Nous vous informerons en détail sur cette forme de placement à moyen terme. Passez nous voir à l'occasion.

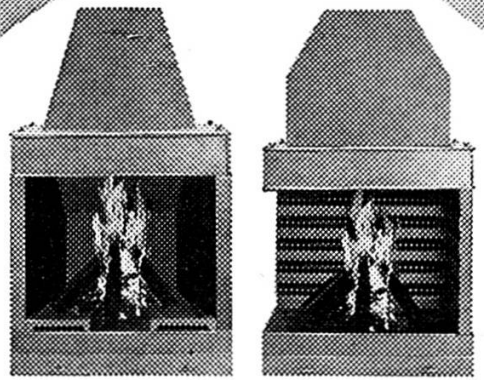
Union de Banques Suisses

1701 PORRENTRUY 8, rue Traversière Tél. 066 65 12 41

tout feu
tout flammes
pour le

FOYER DE CHEMINEE

VON ROLL



La cheminée VON ROLL est un foyer, prêt à l'emploi, à revêtir selon votre goût. Son rayonnement et sa convection sont élevés et intenses.

Car la chaleur qu'elle dégage est abondante (votre dos aussi est réchauffé).

Egalement livrable maintenant: Type O

Ce foyer est ouvert de deux côtés; devant et à droite ou à gauche, comme vous le désirez.

VON ROLL S.A.
Département Tuyaux
2763 Choindez
Téléphone 066 35 56 61

893

1698

dant longtemps, l'agriculture a été l'élément le plus caractéristique du secteur primaire : produisant pratiquement avec ses seuls moyens une matière première bien définie sur laquelle on ne pouvait guère intervenir pour en modifier les caractéristiques. Progressivement, cet aspect s'est doublé d'une action un peu plus industrialisée par l'emploi de produits fabriqués (machines, engrais).
Maintenant, l'exploitant est déjà obligé d'avoir une mentalité du secteur secondaire : au moins dans la mesure où il doit se soucier des besoins qu'il peut satisfaire grâce à des techniques qu'il peut mieux maîtriser. L'adaptation de ses produits à une demande en évolution : services nouveaux tels que garde de la nature ; et surtout reconversion des hommes dont on n'a désormais plus besoin pour nourrir l'humanité.
Cette ambivalence est d'autant plus ressentie par rapport au développement dominant que l'on veut préserver des références, des idées et des valeurs traditionnelles : exploitation familiale, entrepreneur, prix.

Les principes fondamentaux

Les principes fondamentaux de l'organisation sociale et économique de la nation, d'une part, les différents objectifs concurrents de la politique agricole et de la politique économique générale, d'autre part, fixent les limites aux mesures de protection et aux interventions des pouvoirs publics. *Dans le système économique libéral de la Suisse, l'agriculteur est considéré comme un chef d'entreprise indépendant qui a non seulement la liberté, mais aussi la responsabilité d'organiser son exploitation. En temps normal, l'administration n'a aucun droit d'intervenir directement sur l'orientation des investissements ou de la production. On estime que la réglementation des prix, ainsi que les primes, subventions, etc., doivent suffire à orienter la production.* L'Etat ne doit pas imposer des réformes de structure ; mais il peut très bien infléchir le cours de l'évolution par des mesures indirectes d'incitation ou de freinage. Il va sans dire que le poids des interventions de la puissance publique et notamment l'importance des subventions accordées doit être raisonnable et proportionné à l'effet recherché. Il convient en outre de noter que si, dans le cadre de ces principes généraux, la responsabilité de la politique agricole suisse incombe au premier chef à l'Etat fédéral, l'initiative, la mise en œuvre et le financement partiel de nombreuses mesures sont de la compétence des cantons.
Ces principes découlent des problèmes de la contradiction des systèmes économiques mixtes.
D'un côté, les besoins sont déterminés par les autorités, ou plutôt, ce qui doit être produit en Suisse est supposé être déterminé centralement, mais sans qu'il y ait de véritable planificateur, de l'autre côté, les agents de la production restent libres de produire, ce qui leur permet de réaliser le revenu le plus élevé (c'est en cela qu'ils sont des entrepreneurs).
Ces contradictions sont inhérentes à de tels systèmes. Il ne s'agit d'ailleurs pas nécessairement de les supprimer, car elles sont des facteurs de dynamisme. Mais elles deviennent intolérables quand elles engendrent l'insécurité et les disparités trop évidentes.
Soulignons que dans toute politique économique il y a des contradictions, et que ces contradictions suscitent des inégalités, surtout quand les mesures sont globales et linéaires.
Parmi les principales contradictions, il faut relever celles qui ont trait à différents intérêts particuliers. Le monde n'est pas composé d'individus préoccupés seulement de la justice pour les autres. Chacun songe d'abord à ce qu'il croit être son propre intérêt et n'est parfois pas très difficile quant aux arguments utilisés pour justifier ses revendications

qu'il considère d'ailleurs comme légitimes. Et si l'on utilise des arguments de mauvaise foi pour soutenir sa cause, l'autre risque d'être amené à en faire autant : on est ainsi conduit à une surenchère très déprimante pour celui qui n'est pas directement concerné. Tout cela est difficile à éviter, car on n'obtient rien sans revendication.
Or, les conflits d'intérêts, réels ou apparents, sont très nombreux dans l'agriculture et autour d'elle. Producteurs, négociants et consommateurs n'ont pas les mêmes opinions en matière de prix. Si les petits et grands agriculteurs auront certains intérêts communs, ils en ont encore plus qui sont opposés. Les producteurs de céréales et les éleveurs n'émettent pas les mêmes souhaits quant au rapport de prix des produits végétaux et des produits animaux. Il existe aussi des conflits entre régions. Le même homme ne voit pas le problème de la priorité aux piétons de la même manière, selon qu'il circule à pied ou en voiture.
Parmi toutes ces contradictions, il faut en relever une encore : *c'est le refus de choisir entre le court terme et le long terme.* Une politique basée uniquement sur des intentions de type subsidiaire ne peut être qu'à court terme.
C'est en reprenant les objectifs de la politique agricole suisse, à la lumière des problèmes actuels, et notamment de l'inflation et des problèmes structurels relatifs à l'aménagement du territoire et au développement régional que nous étudierons les contradictions de l'agriculture suisse.

Les contradictions

La politique agricole suisse s'inspire des objectifs définis à l'article 31 bis de la Constitution et dans la loi sur l'agriculture : permettre le maintien d'une paysannerie saine et d'une agriculture productive au service de l'approvisionnement du pays, les intérêts de l'économie nationale étant sauvegardés. Pour atteindre ce but, il faut trouver un compromis raisonnable, prendre les exigences des économies agricoles et celles de l'économie nationale. Il faut notamment tenir compte des points suivants :

— les paysans s'efforcent d'avoir un revenu assuré et d'obtenir un statut social équitable ;
— les consommateurs demandent à être approvisionnés en denrées alimentaires à des prix favorables et à bénéficier de larges possibilités de choix ;
— il importe, dans l'intérêt de l'économie nationale, de sauvegarder le commerce extérieur, condition d'une saine croissance économique ;
— il convient, sur le plan de la politique financière, de n'investir les fonds publics qu'à bon escient, compte tenu des priorités imposées par l'économie nationale.

Il serait difficile de trouver, en dehors de la politique agricole, un domaine de la politique économique où tant d'objectifs différents entrent en compétition. Ces conflits, souvent âpres, paraissent presque insolubles. Cela explique notamment pourquoi la politique agricole ne cesse d'être l'objet de contestations et tient en éveil l'opinion publique. L'affaire se complique du fait que l'ordre de priorité des objectifs ne peut être établi de prime abord, ne dépend pas de facteurs économiques et est par conséquent déterminé de manière subjective et par le jeu des intérêts.
Outre les conflits dont il vient d'être question, il en existe encore d'autres, qui assignent des limites à la politique agricole :

— entre le principe des prix assurant la parité des revenus et la nécessité de préparer l'agriculture suisse, par une politique des prix adéquats, à une intégration économique plus poussée ;
— entre le principe d'une parité moyenne des revenus et la nécessité d'adapter les structures de l'agriculture aux

exigences nouvelles pour satisfaire la croissance de l'économie ;
— entre les efforts visant à améliorer les bases de production et la productivité et la nécessité d'adapter la production aux débouchés ;
— entre la nécessité économique de rationaliser le plus possible la production agricole et la volonté de maintenir de précieuses formes de vie paysanne, de réserver la place de l'agriculture dans l'aménagement du territoire et d'assurer l'exploitation et l'entretien des zones agricoles, en particulier dans les zones de montagne.

Analyse de quelques contradictions importantes

Nous ne pouvons pas relever toutes les contradictions qui, d'une certaine façon, sont logiques et nécessaires, dans la mesure où elles assurent le fonctionnement du système économique et les mutations nécessaires au développement et à la croissance. Je souligne une fois encore que la croissance est déstabilisatrice. On l'a peut-être trop souvent oublié dans nos sociétés où seul le produit matériel a compté. La croissance n'a pas suffisamment modifié les comportements sociaux d'adaptabilité, ou peut-être n'a-t-on pas trouvé les moyens d'adapter la production aux besoins.

Comment obtenir une modification des structures sans une politique des structures ? Or, on estime que la transmission des structures doit être le fait des agriculteurs eux-même. L'Etat peut l'influencer, mais ne doit pas l'imposer. En tant qu'entrepreneurs, les paysans agissent librement, dans leurs propres intérêts. Ils s'adaptent de la manière la plus rentable aux conditions économiques. Là où la chose est possible, les domaines s'agrandissent par l'achat, ou plus encore, par la location de terres. En même temps, certaines exploitations cessent d'exister comme unité de production. C'est là un processus naturel qui s'opère généralement à l'occasion des changements de génération, les jeunes apprenant une autre profession ou choisissant une autre occupation.

L'essentiel est dans ce domaine, que ces transformations s'opèrent librement et sans contraintes officielles. Ainsi, il n'est pas porté atteinte aux principes de la liberté dans l'économie et dans la gestion de l'exploitation.

Or, au nom de ce principe, on masque un phénomène que l'on suppose être un phénomène de long terme, alors qu'il s'est agi d'un phénomène de court terme : la *réduction de la population agricole.* On peut donc se demander si l'adaptation par la réduction de la population active agricole est véritablement encore une solution. A l'heure où l'on parle de l'aide aux investissements dans les régions de montagne, cela devient un véritable paradoxe.

Cependant, personnellement, je suis persuadé que la population agricole diminuera encore et que cela aura des incidences structurelles nouvelles (agrandissement des domaines, mais conflits avec l'exploitation familiale).

En effet, à l'avenir, et pour autant qu'il n'y ait pas de crises fondamentales, le marché de l'emploi sera toujours plus tendu en Suisse. C'est la conséquence logique de notre politique d'immigration. Il n'est pas inutile de rappeler les conséquences de cette politique sur la structure de l'emploi.

N'ayant plus d'immigrants, il faudra bien trouver de la main-d'œuvre ailleurs (avant que d'implanter des firmes à l'étranger), c'est-à-dire dans le primaire et dans les branches les moins productives de l'industrie.

Cette situation d'un marché tendu de travail aura encore d'autres répercussions sur l'agriculture :

— n'ayant que peu de main-d'œuvre, les entrepreneurs vont certainement axer davantage leur politique sur la concentration spatiale pour bénéficier des économies externes (conflits entre

urbanisation et agriculture, problèmes du sol) ;

— tensions sur les salaires. L'évolution différentielle des salaires et des productions des branches auront pour effet de creuser les écarts salariaux, ce qui provoquera des mouvements de main-d'œuvre au détriment, entre autres, de l'agriculture.

Cette situation, renforcée par les tensions inflationnistes, va sans aucun doute perturber les relations sociales et la politique de la parité des revenus (la lutte pour la redistribution du revenu national va s'amplifier).

Pour éviter cela (et surtout pour atténuer le conflit entre l'industrie d'exportation et l'agriculture), la Suisse a toujours tenté d'avoir une politique indirecte du marché de l'emploi et par conséquent une politique des salaires : elle l'a fait jusqu'en 1965 par la politique d'immigration, pourra-t-elle le faire par la politique des prix, des salaires et des bénéfices ?

Les adaptations pourront se faire par les structures ; par la productivité entre autres, mais on observera alors des conflits avec l'exploitation familiale. Si l'agriculteur veut rester un entrepreneur, et donc avoir des prix adéquats, il lui faut accepter les contraintes résultant de ce comportement qui est caractéristique du secteur secondaire. Des échelles de production suffisantes doivent être réalisées pour que la productivité puisse se manifester. Par là même, l'exploitation familiale est remise en cause, elle n'est peut-être plus adéquate pour franchir des seuils de productivité plus grands. Il faut envisager ici des scénarios de style industriel : mettre l'accent sur le management, la monoproduction, etc. Si l'agriculteur ne veut pas accepter ces contraintes, et s'il veut garder l'exploitation familiale, alors il faudra assigner un rôle nouveau à la politique des prix, ou peut-être il faudra la modifier pour la substituer à une politique des revenus.

Les perspectives

Les contradictions de l'agriculture font partie des contradictions plus larges de la société actuelle. Autrement dit, la solution aux problèmes de l'agriculture ne sera vraisemblablement pas trouvée dans l'agriculture elle-même, mais dans l'évolution ou la transformation de la société dominante, la société industrielle.

En ce qui concerne la transformation, il s'agit de savoir quels sont les objectifs que notre société va poursuivre. C'est le problème de la satisfaction des besoins privés et des besoins collectifs et le dilemne qui en découle. De la solution à ce problème, résultera certainement une modification des problèmes agricoles.

Un certain modèle de croissance a fait faillite. Il est temps d'en faire apparaître un nouveau. La question est de savoir lequel. Les définitions ne manquent pas et curieusement elles concordent sur la plupart des points. *Il s'agit de privilégier la consommation collective* (en matière d'urbanisme, de transport, d'éducation, de santé, de loisirs). En ce qui concerne la consommation privée, il faudra tenir compte davantage de la valeur d'usage des produits que de leur valeur d'échange, de faire en sorte que ces produits durent plus longtemps, que leur fabrication requiert moins d'énergie et moins de matières premières, que l'information du consommateur se substitue progressivement à la publicité, que la priorité soit donnée à la dimension culturelle des problèmes.

Il ne s'agit donc pas de considérer la croissance comme une mauvaise chose, mais il faut en changer le contenu. Le point difficile, est que ce genre de modèle de croissance implique une limitation et, pour un certain nombre, une réduction de la consommation privée telle qu'elle se présente aujourd'hui. Or, une telle limitation n'est pas populaire.

Le trend

Si nous restons sur le trend, nous pouvons dégager les tendances lourdes suivantes :

— changement au niveau de la structure de consommation (plus grande quantité) ;
— dégradation du rapport production-consommation ;
— accentuation de l'exode rural lié à la concentration des exploitations ;
— diminution de la surface cultivable ;
— problème de l'écoulement des exportations ;
— maintien de l'exploitaton familiale comme unité de production ;
— maintien d'un revenu familial ou prétendu tel ;
— limite à l'accroissement de la productivité (problème des diverses régions) ;
— accroissement de la dette à l'hectare ;
— développement dans la voie d'un équilibre biologique et de l'entretien du paysage ;
— modification du rapport importation - exportation.

Sur le trend, les conflits seront inévitables.

Les autres scénarios

Les autres scénarios dépendront naturellement des nouveaux objectifs que l'on se fixera ou, si l'on veut, du nouveau modèle de croissance que l'on sera capable d'adopter. En particulier, il faudra analyser dans quelle mesure la politique d'aménagement du territoire et du développement régional affectera l'agriculture.

D'une certaine façon, la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle est présentée dans la conception directrice du Conseil fédéral ne semble pas beaucoup s'éloigner du trend.

Voici les principales caractéristiques de cette conception directrice : « Tant sur le Plateau que dans les régions de montagne, l'agriculture doit rester orientée vers la production sur toutes les surfaces qui s'y prêtent. Il n'est toutefois pas admissible d'accroître la production ou la productivité en recourant à des moyens qui déséquilibrent la nature ou portent une atteinte sensible au paysage. A proximité des grandes agglomérations surtout, les surfaces exploitées doivent également servir au délassement. Il convient d'en tenir compte. Partout où la production pourrait souffrir, il y aurait lieu de prévoir des indemnités équitables aux collectivités et aux entrepreneurs. »

Dans les régions de montagne, la situation de l'agriculture est spéciale. En bien des endroits, une exploitation rentable n'est plus tout à fait possible. L'exploitation du sol peut cependant être dans l'intérêt général, voire nécessaire à la protection du paysage. Afin de maintenir l'agriculture dans ces régions et de la faire contribuer à la conservation du paysage, il faudra prévoir des mesures appropriées et examiner en particulier la possibilité de compensation financière. L'accroissement prévu du nombre des habitants et des places de travail enlèvera encore à l'agriculture d'autres surfaces utilisables. La perte de surface des zones d'intensité générale 1 (moins 1,1 %) et 2 (moins 5,6 %) représentera pour l'ensemble de la Suisse environ 30 000 hectares ou 3,5 % des surfaces actuelles.

En plus de la nécessité d'un aménagement du territoire et d'une politique de développement régional, il faudra envisager d'autres mutations dans notre économie.

Ainsi que l'a signalé il y a déjà quelques années, l'ancien conseiller fédéral

Hans Schaffner, il faudra que nos programmes de production fassent l'objet d'un examen attentif et soient précisés avec soin. Afin d'économiser le personnel, il faudra trouver de nouvelles formes de collaboration qui ne mettront pas fin pour autant à l'indépendance de chaque entreprise. En plus des concentrations nécessaires, qui du reste ne constituent pas la seule et unique solution, il faudra envisager certains dégagements en renonçant aux productions qui n'assurent pas le rendement voulu et en abandonnant certaines activités. C'est ainsi qu'il ne paraît guère indiqué de continuer à produire en quantité certaines marchandises courantes. Ce qu'il faut au contraire, c'est nous consacrer à la production des biens dont nous pouvons vraiment assurer la haute qualité. Notre devise doit être « Multum, non multa ». Ce qui est en fait important pour l'avenir des entreprises, ce n'est ni leur dimension, ni l'importance de leur chiffre d'affaires, mais la qualité supérieure de leurs produits qui devront assurer le rendement voulu de l'exploitation. Il ne faut donc pas se laisser éblouir par le slogan de l'accroissement de la production.

C'est donc en fait une politique des structures, de toutes les structures, qu'il faut envisager, et pas seulement une politique des revenus, même si cette politique s'applique à tous les revenus.

RÉSUMÉ
des discussions de la troisième journée

Utilisation totale des terres

La question posée par M. Ebner de savoir quelles mesures supplémentaires il faut prendre dans le cadre de la politique agricole pour garantir que les zones agricoles soient nécessairement utilisées dans les zones de montagne, soulève une discussion sur le fermage des terres agricoles. Si le régime du fermage était vraiment bien établi, affirme un participant, les 90 % des problèmes seraient résolu. Mais l'on peut ajouter, qu'avant de prévoir des mesures supplémentaires, il serait plus judicieux d'obtenir une application convenable de la législation fédérale sur l'agriculture, en particulier en matière de définition et de calcul du revenu, avec tout ce que cela implique au niveau des amortissements, de la durée du travail, de la constitution des réserves, en matière de suppléments de prix, de restrictions à apporter aux importations. Il ne s'agit pas de demander une autarcie alimentaire, ce qui serait une utopie, mais que l'on maintienne une priorité d'écoulement à la production indigène sur le marché suisse et que l'importation ne serve qu'à compenser le déficit alimentaire de notre agriculture.

Dépendance de l'agriculture face à l'industrie

Des participants demandent si ce n'est pas l'industrie, plus que l'agriculture, qui est malade, rongée qu'elle est par sa politique d'expansion, et si l'industrie n'est pas obligée de soutenir l'agriculture par ses bénéfices pour maintenir une zone touristique agréable, loin du ruban de béton qui risque de recouvrir le Plateau de Genève à Constance. D'autre part, la société agricole étant dépendante de la société industrielle, cette dernière sera-t-elle disposée à prendre les mesures d'aménagement du territoire que propose et demande l'agriculture ?
M. Ebner répond que l'agriculture n'est pas la seule à être défavorisée par la conjoncture actuelle, et que des secteurs de l'industrie tels que celui des textiles ou des

chaussures rencontrent aussi des difficultés. Il estime d'ailleurs tout à fait possible que l'agriculture puisse, dans le futur, retrouver une importance beaucoup plus grande, du fait de la crise alimentaire que nous commençons à connaître.
M. Grosclaude précise que l'industrie n'est pas la seule à faire la course à l'accroissement. D'autres secteurs la font aussi. Les motivations ne sont pas toujours les mêmes, mais c'est le système qui incite à cette expansion.

Qu'est-ce que l'aménagement du territoire ?

A cette question d'un participant, M. Grosclaude répond que l'aménagement du territoire consiste en la recherche d'une utilisation harmonieuse du territoire. Il n'y voit pas un dirigisme économique, mais une mise en valeur optimale d'un territoire de dimension finie et qu'il faut utiliser en faisant le moins de dégâts possible, de la manière la plus avantageuse pour l'ensemble de la communauté.
Quant à M. Maillat, il estime que l'aménagement du territoire a été mis en place parce que l'on s'est rendu compte que la croissance que nous connaissons avait des effets négatifs. Si l'on veut corriger ces effets, on peut faire des zones, dans le sens de la loi sur l'aménagement du territoire. Mais si l'on veut empêcher qu'ils se produisent, une politique de planification « physique » ne suffit pas. Il faut la lier à une politique de développement économique pour empêcher les effets négatifs de la croissance, politique qui entraînerait une relocalisation des activités économiques, et non seulement une délimitation de zones.

Perte de la maîtrise foncière

De nombreux citadins convoitent des terrains sis dans la zone rurale. Les prix atteignent des valeurs record et le processus prend des proportions inquiétantes.
M. Faivre voit trois causes principales à ce phénomène :

— spéculation à long terme sur le transfert des terrains de la zone agricole à la zone à bâtir,

— prévision face à la pénurie alimentaire, où le producteur de calories détiendrait une position clef,

— raison sentimentale basée sur le retour à la nature et aux « valeurs essentielles ».

M. Grosclaude estime qu'il s'agit là d'un besoin des citadins qui retirent dans les secteurs secondaires et tertiaires des revenus importants et qui recherchent des placements sous forme de résidences secondaires, voire tertiaires.
Quant à M. Ebner, il en voit la cause dans l'inflation que nous connaissons et qui provoque le désir de placer l'argent dans des valeurs réelles telles que l'or, la pierre ou la terre.
Si l'on peut espérer que l'aménagement du territoire freinera à coups sûrs le transfert de terrains de la zone agricole à la zone constructible, on doit cependant craindre que ces mesures n'aient pas d'effets sur le transfert des bâtiments construits de la propriété rurale à la propriété urbaine.

Compensation ou péréquation

Dans cette dernière partie de la discussion, les façons de voir de MM. Vallat (initiative Delafontaine) et Grosclaude sont confrontées. Si chacun admet la nécessité d'une indemnisation équitable accordée aux agriculteurs dont les terrains seraient mis en zone agricole, la discussion s'anime autour du mode d'indemnisation et de l'endettement.

Un participant précise tout d'abord qu'au sens de la loi, la compensation n'est pas une indemnisation pour la moins-value qui frappe une terre entre sa valeur avant et après la mise en zone agricole, mais que cette compensation résulte d'une comparaison au même moment entre la valeur des terrains en zone à bâtir et la valeur des terrains agricoles. Il s'agit donc d'une comparaison spatiale et non chronologique.
M. Grosclaude craint que, si la péréquation est destinée au désendettement, cette mesure ne perde son effet au prochain partage entre héritiers, le fils reprenant le domaine devant à nouveau s'endetter pour rétrocéder la part de ses frères et sœurs.
M. Cerf, convaincu par l'initiative Delafontaine, répond que si le partage concerne un domaine en zone agricole, il ne pourra se faire qu'à la valeur de rendement. Or, un exploitant de terres achetées à la valeur de rendement pourra toujours, et par définition, obtenir un revenu normal de son travail.
M. Grosclaude maintient que les mesures de compensation qui seront prises dans le cadre de l'aménagement du territoire devront être axées non pas sur l'individu, mais sur l'exploitant, par exemple par des améliorations de structure.
L'orateur émet enfin des doutes sur une zonification basée sur des options volontaires, telles que la préconise l'initiative Delafontaine.

Bonne année !

Au seuil de la nouvelle année,
la Direction
et le Comité central de l'ADIJ
vous présentent à vous tous,
membres fidèles de notre association
et lecteurs de cette revue,
leurs vœux les plus chaleureux.

Direction **ORGANES DE L'ADIJ**
Président : Frédéric Savoye, 2610 Saint-Imier, tél. 039 41 31 08
Secrétaire général : François Lachat, 2740 Moutier, tél. 032 93 41 51 / 93 41 53
Membres : Rémy Berdat, 2740 Moutier, tél. 032 93 12 45
Jean Jobé, 2900 Porrentruy, tél. 066 66 10 29
Marcel Houlmann, 2520 La Neuveville, tél. 038 51 31 21
Administration de l'ADIJ et rédaction des « Intérêts du Jura »
Rue du Château 2, case postale 344, 2740 Moutier 1, tél. 032 93 41 51 / 93 41 53
Abonnement annuel : Fr. 20.— ; le numéro Fr. 2.— **Caisse** CCP 25 - 2086