

Vocation du sol national, aménagement et politique agraire

Autor(en): **Piot, J.-C.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura**

Band (Jahr): **45 (1974)**

Heft 12

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-824758>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

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

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

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

Vocation du sol national, aménagement et politique agraire

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

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

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

C'est dans un tel milieu que plus de 5 1/2 millions de Suisses et 1 million d'étrangers doivent vivre, travailler, se délasser, essayer de donner un sens à leur existence relativement éphémère. C'est aussi dans ce territoire exigu qu'on a voulu, et su, développer des activités très peu en accord avec les richesses naturelles du pays, où l'agriculture a toujours représenté la quasi-totalité du secteur primaire. Le vigoureux essor de l'industrie, dès la seconde moitié du XIX^e 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 (L. Gatherat)
Salles pour sociétés - Confort **066 75 56 63**

DEVELIER HOTEL DU CERF
Cuisine jurassienne (Famille L. Chappuis)
Chambres, salles **066 22 15 14**

MOUTIER HOTEL SUISSE (Famille M. Brioschi-Bassi)
Rénové, grandes salles **032 93 10 37**

MOUTIER HOTEL OASIS (Famille
Tony Lœtscher)
Chambres et restauration de 1^{re} classe
Salles pour banquets de 30 à 120 pers. **032 93 41 61**

LA NEUVEVILLE HOSTELLERIE J.-J. ROUSSEAU
Relais gastronomique au bord du lac (Jean Marty)
Mariage, salles pour banquets **038 51 36 51**

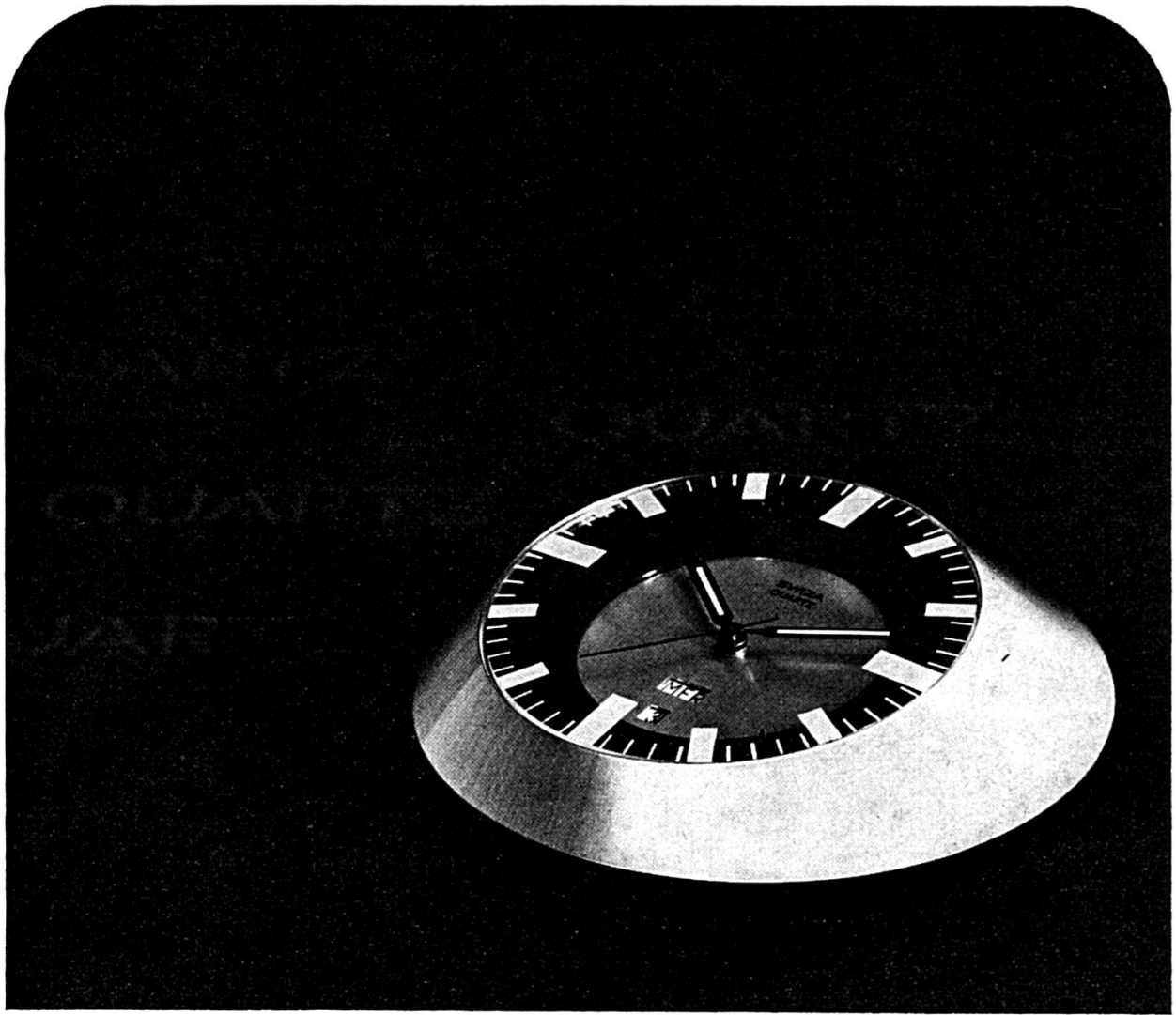
PORRENTRUUY HOTEL TERMINUS (R. Rey)
Hôtel de 80 lits avec douches - bains - lift
Rest. français - Bar - Salle de conférence **066 66 33 71**

SAIGNELEGIER HOTEL BELLEVUE (Hugo Marini) **039 51 16 20**
100 lits, chambres (douche, W.-C.), Sauna, jardin d'enfants
Locaux aménagés pour séminaires.
Prix spéciaux en week-end pour skieurs de fond

SAIGNELEGIER HOTEL DE LA GARE ET DU PARC (M. Jolidon-Geering)
Salles pour banquets et mariages
Chambres tout confort, très tranquilles **039 51 11 21 / 22**

SAINT-IMIER HOTEL DES XIII CANTONS (C. et M. Zandonella)
Relais gastronomique du Jura **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.

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

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.

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 inmanquablement 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 galopante 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 système.

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.