

COMITE ROMAND CONTRE LA LOI  
FEDERALE SUR L'AMENAGEMENT  
DU TERRITOIRE

P. AD. CASE POSTALE 173

1001 LAUSANNE

LAUSANNE, LE 23 MARS 1976

Article No 4

Illusions sur la "compensation économique"

Promesses de la loi sur l'aménagement du territoire

La loi sur l'aménagement du territoire, sur laquelle le souverain devra se déterminer le 13 juin de cette année, contient en son article 45 une disposition selon laquelle "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 réaliser l'aménagement du territoire. De la même façon, une compensation sera allouée en faveur de territoires dont le développement est freiné par des mesures d'aménagement du territoire et qui ne présentent pas déjà un degré de développement économique suffisant. La Confédération peut également indemniser les collectivités et les exploitants dont les territoires ou les biens-fonds sont mis à contribution de façon intolérable par les fonctions de délassement et de protection".

Ces dispositions qui ont été insérées après-coup dans la loi, visent deux objectifs. Elles doivent d'une part compenser dans une certaine mesure les inconvénients graves imposés surtout aux propriétaires de terrains agricoles. On les a parallèlement acceptés pour des raisons politiques pour faire échec à la méfiance justifiée des propriétaires fonciers et des régions dont le développement est freiné par le vaste mécanisme de planification de la nouvelle loi, en leur promettant un dédommagement.

Lorsqu'on examine la loi avec soin, il apparaît tout d'abord que l'article 45 sur la "compensation économique et le dédommagement" ne comporte en aucune manière une disposition légale prête à être appliquée. Il est simplement statué que la Confédération assurera "par la voie de la législation spéciale" une compensation économique. Il s'agit donc d'une sorte de base constitutionnelle pour une législation qui reste à élaborer et sera soumise incontestablement au référendum.

L'opposition suscitée dans les milieux agricoles contre la loi sur l'aménagement du territoire, principalement à cause de la vague promesse de compensation économique et de dédommagement pour les charges et prestations qui contribuent à réaliser l'aménagement, a engendré le besoin de connaître les conséquences de ces dispositions légales. Le Palais fédéral a alors constitué une commission

d'experts, qui comprend exclusivement des partisans de la loi sur l'aménagement du territoire. Comme l'a déclaré récemment le conseiller fédéral Furgler, le concept de cette compensation économique sera publié encore avant la votation. Le projet ne sera cependant soumis aux Chambres fédérales qu'après l'approbation de la loi. Notre ministre de la justice explique ce retard par le fait que la loi sur l'aménagement du territoire doit constituer la base légale de la nouvelle loi spéciale, comme si les deux ne devaient pas avoir leur base légale dans l'article constitutionnel !

Les traits essentiels de la conception à élaborer par la commission d'experts sont décelables. On estime que l'interdiction catégorique des constructions non agricoles dans la zone agricole, ainsi que l'utilisation de terrains improductifs pour l'agriculture dans certaines régions, principalement dans les Préalpes et les régions de montagne, devraient donner droit à des dédommagements. On pense à des subventions à la surface dans le sens d'une allocation d'exploitation, ainsi qu'à une accumulation des moyens pour l'aide aux investissements existants.

Outre la question de savoir si ce serait économiquement supportable et si les milieux non agricoles accepteraient que des subventions à la surface soient allouées aux riches comme aux pauvres, aux exploitants de petits comme de grands domaines, pour compenser sans nécessité, dans une mesure aussi étendue, des inconvénients imposés artificiellement à l'agriculture par la loi sur l'aménagement du territoire, on peut également se demander comment financer ce processus de péréquation.

La loi sur l'aménagement prévoit à cet effet deux sources : selon l'article 37 des plus-values notables sont engendrées par les plans d'affectation ou d'autres mesures d'aménagement. Elles doivent être prélevées de façon équitable au moment de leur réalisation. Le produit du prélèvement doit être utilisé à des fins d'aménagement, une partie étant destinée à une compensation économique sur le plan national.

L'idée est simple : lorsqu'un propriétaire foncier réalise une plus-value par le zonage de son terrain, il ne doit pas seulement être imposé comme jusqu'à présent, mais il doit acquitter en outre un prélèvement de plus-value.

Cette disposition montre tout particulièrement que la loi sur l'aménagement du territoire a été élaborée en période de haute conjoncture. C'était l'époque de l'euphorie et de la chasse aux terrains. La situation s'est fondamentalement modifiée aujourd'hui. Il y a plutôt trop de terrains à bâtir et la loi sur l'aménagement du territoire provoquerait non pas des zonages comportant des plus-values, mais des déclassements entraînant de lourdes pertes en capital. En outre, l'émigration des étrangers et la baisse constante de la natalité de la population suisse rendront la demande de terrains à bâtir stagnante pour longtemps; en tout cas, elle ne sera plus explosive comme pendant les années de haute conjoncture. Il est donc absolument certain que pour de nombreuses années, il n'y aura pas de plus-values notables et qu'on n'en disposera donc pas pour les répartir en tant que compensation économique.

Il reste la caisse fédérale comme deuxième source de financement. Celle-ci accusait un déficit de 1,4 milliard pour 1975, déficit estimé à 2 milliards pour 1976 et qui se situera entre 4 et 6 milliards pour les années suivantes. Il faudrait être exceptionnellement optimiste pour croire que dans ces conditions, quelques centaines de millions de francs pourront être

à disposition, au titre de la compensation économique, pour des subventions à la surface.

Il ressort de ces considérations

- qu'une contribution importante à la compensation économique ne pourra plus être fournie par les prélèvements de plus-value pour des années;
  - que la caisse fédérale est si fortement déficitaire qu'elle n'offre plus non plus de possibilités de financement;
  - que les dispositions sur la compensation économique ne sont donc que des promesses sans substance matérielle;
  - attendu qu'en outre, la législation spéciale sur la compensation économique, obligatoirement soumise à référendum, ne sera présentée que plus tard, les agriculteurs, qui seront les premiers touchés de manière déterminante et pour longtemps dans leurs droits de propriété, n'auront pas de garantie légale concrète qu'une compensation réelle découlera de la conception promise.
-