

Remaniement parcellaire et remembrement de l'aire rurale

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie = Revue technique suisse des mensurations, du génie rural et de la photogrammétrie**

Band (Jahr): **65 (1967)**

Heft 4

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-221526>

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.

Remaniement parcellaire et remembrement de l'aire rurale¹

Anmerkung der Redaktion

Obwohl es bisher nicht üblich war, in unserer Zeitschrift Artikel sowohl in deutscher als auch in französischer Sprache erscheinen zu lassen, soll bei diesem Aufsatz von Herrn Prof. E. Tanner eine Ausnahme gemacht werden. Sie ist dadurch gerechtfertigt, daß viele Kollegen aus der französischen Schweiz den Artikel ihren Behörden vorlegen möchten. Die Redaktion wird aber an ihrem Prinzip, Aufsätze nur in einer der Landessprachen erscheinen zu lassen, auch in Zukunft festhalten.

Remarque de la rédaction

Bien qu'il ne soit pas d'usage de publier dans notre revue un article en allemand et en français, une exception est faite pour la publication du professeur Tanner. Elle est justifiée par le fait que bien des collègues de Suisse romande aimeraient présenter cet article à leurs autorités. La rédaction s'en tiendra à l'avenir au principe de ne publier des articles que dans une des langues nationales.

1. Situation générale

Pour bien comprendre les objectifs des autorités suisses et les mesures prises par celles-ci dans le domaine de l'aménagement du territoire et du remaniement parcellaire à son service, nous mettrons en évidence avant tout les éléments fondamentaux suivants:

A. Utilisation des sols

La superficie de la Suisse, qui s'élève à 42 000 km², comprend environ 25 % de terrains improductifs, 25 % de forêts, 25 % d'alpages et de prairies, et seulement 25 % environ de sols permettent une culture intensive. La surface forestière du pays ne peut être diminuée de par la loi. Il en résulte que l'utilisation de terrains nécessitée par l'évolution générale s'effectue entièrement au détriment des terrains cultivables. Les emprises dans les terrains agricoles – en grande partie dans les sols fertiles du plateau suisse – atteignaient au cours de ces dernières années 1300 ha en moyenne par année; il faut ajouter pour une période de 25 ans, environ 200 ha sacrifiés par année pour la construction de routes nationales.

B. Population

A cette diminution des terres agricoles, il faut opposer une augmentation progressive de la population, qui au cours des années 1950–1960, était d'environ 71 000 en moyenne par année. Le taux annuel moyen d'accroissement au cours des années 1961–1963 est déjà de 114 000, à savoir 2 % de la population totale. En 1963, la population de la Suisse comptait environ 5,77 millions d'habitants. Le nombre des ouvriers étrangers a encore augmenté de 45 000 depuis le mois d'août 1962 et était de 690 000 en

¹ Contribution du Prof. E. Tanner dans le numéro spécial de notre revue concernant le VI^e Congrès International du Génie Rural, septembre 1964. Traduction: Jean Weidmann, Géomètre officiel, Yverdon, Alain Chapuis, ing. dipl. EPF, Peter Gerber, ing. dipl. EPF, et Hubert Chablais, ing. dipl. EPF, Zurich.

août 1963. Compte tenu de leurs familles le nombre des étrangers en Suisse était de 935 000, soit 16 % de l'ensemble de la population (Allemagne 4 %). La *progression inquiétante du nombre des étrangers* a incité les autorités fédérales à prendre des mesures pour freiner les effets de la surchauffe. Ces mesures portent déjà leurs fruits du moins dans de modestes proportions. Le pourcentage des *personnes occupées dans l'agriculture et la sylviculture* est tombé de 30,1 % à 11,6 % de 1900 à 1960, tandis que leur participation au revenu national ne s'élève qu'à 7 %. Malgré tout, grâce à des mesures de rationalisation et d'intensification des cultures, la production agricole s'est accrue, du moins en valeur absolue. Exprimée en calories, toutefois, la *production nationale ne correspond plus qu'à 55 % de la demande en produits alimentaires*, ce qui signifie hélas que notre pays, compte tenu de son indépendance, se trouve dans une situation alimentaire précaire.

C. Développement de l'aire rurale

Pour conserver ses marchés d'outre-mer, *l'industrie suisse* doit faire face à une concurrence constamment accrue. C'est donc une nécessité vitale pour elle que les frais de production soient maintenus aussi bas que possible dans l'agriculture du pays.

L'agriculture, elle, est exposée à une lutte non moins acharnée. En sa qualité de membre de l'AELE, la Suisse a, il est vrai, largement tenu son agriculture à l'écart du mouvement d'intégration européenne. Toutefois, elle se trouve exposée à une pression croissante d'autres pays dont les conditions de production sont plus favorables. De plus, les dernières résolutions de l'OECD, à laquelle notre pays appartient également, révèlent un désir non équivoque d'améliorer la structure agraire. Pour des raisons de défense nationale et politique, la Suisse, tout comme les autres pays industrialisés, continuera à assurer une protection efficace de l'agriculture, mais qui à la longue ne pourra être maintenue dans l'ampleur actuelle.

Les autorités fédérales ont déjà saisi la portée de cet état de choses. Ni la «farm» des Etats-Unis, quasi inhabitée et esclave de la machine, ni la colonie agricole (kolkhose) de l'Union Soviétique qui paralyse la production et tue l'individualisme, ne nous serviront un jour d'exemple. *L'exploitation familiale qui s'est développée de façon organique dans toute l'Europe occidentale et dont la structure a été modelée par le cours de l'histoire restera toujours notre idéal*. Quant à l'amélioration de structure, il s'agit essentiellement d'une adaptation au progrès technique, tout en lui donnant la forme et une ampleur suffisante.

Toutes les mesures récentes prises, en particulier le *remaniement parcellaire* sous sa forme actuelle, *l'amélioration intégrale*, doivent nous permettre de créer des exploitations familiales aussi nombreuses que possibles, bien équilibrées et rentables. On y parviendra en assurant à ces exploitations l'accroissement de rentabilité nécessaire par une extension de la base de production, tant en surface qu'en amélioration de la qualité des sols. Il est évident que les petites exploitations à culture spécialisée intensive ou à titre de gain accessoire, conserveront leur existence. Quant aux nombreuses entreprises trop petites qui restent, elles disparaîtront

petit à petit, comme ce fut le cas jusqu'à présent, si on ne peut leur offrir des possibilités nouvelles et supplémentaires de gain (industrie, tourisme dans les régions de montagne, etc.). Etant donné la complexité des conditions sociales de la main-d'œuvre agricole, on constate que le nombre des entreprises de plus de 20 ha diminue également.

En Suisse ce *processus de transformation* est en cours depuis plusieurs années déjà (voir ill. 1). Il se caractérise *dans le sens d'une consolidation des exploitations familiales* dont le nombre augmente. Heureusement qu'il s'effectue sans aucune contrainte de l'Etat. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, cette tendance est accompagnée d'une évolution rapide de l'industrie, d'un accroissement progressif de la population, et d'une intensification de la colonisation des campagnes. C'est de plus en plus la population non agricole qui cherche à établir son domicile dans les régions rurales en dehors des agglomérations. Autrefois, celui qui n'était pas agriculteur était étranger au village, mais aujourd'hui, il arrive très souvent que l'agriculteur se trouve seul parmi une population non agricole toujours plus nombreuse. Nous assistons ainsi à une *transformation de la structure des campagnes* plus radicale que jamais. En raison des difficultés et du caractère multiple des tâches que cette évolution provoque, le besoin d'un aménagement du territoire se fait toujours plus pressant et on comprend que les autorités et les experts soient contraints à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter une évolution fâcheuse. Il s'agit de s'adapter aux nouvelles exigences et, avant tout, d'appliquer à temps le mode d'aménagement le plus efficace et le plus durable, à savoir le «remaniement parcellaire» ou, selon le terme employé sur le plan européen, «le remembrement rural» ou «l'amélioration intégrale». C'est là une des tâches à la fois les plus judicieuses et les plus importantes de notre temps.

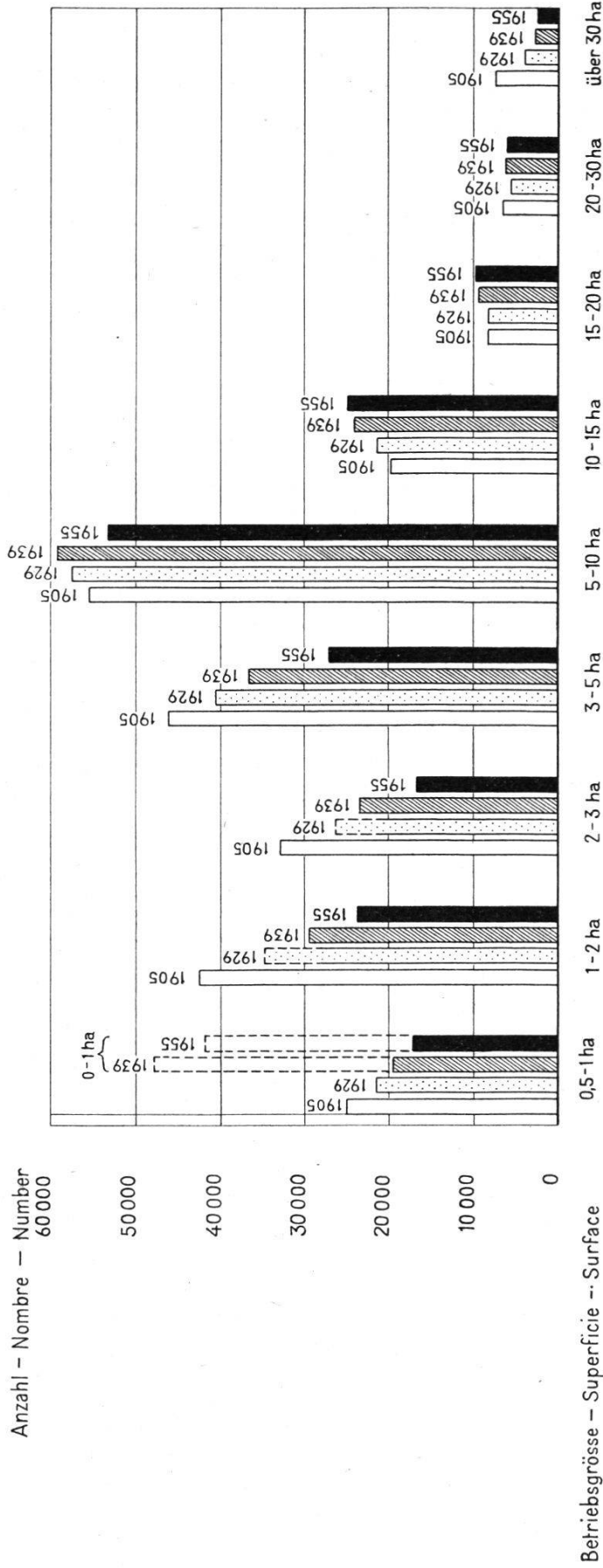
II. Tâches de l'aménagement national

Même si, il y a quelques années encore, la «planification» était considérée comme politiquement suspecte en Suisse, aujourd'hui cette notion est acceptée par tous et les hommes politiques eux-mêmes croient perdre la faveur de leurs électeurs s'ils ne militent pas en faveur de l'aménagement local, régional ou national. Pour les praticiens du remaniement parcellaire, cette notion ne représente au fond rien de nouveau, il s'agit essentiellement d'une adaptation et d'une extension des problèmes à résoudre. Il faut tenir compte des éléments supplémentaires créés par l'accroissement de la population et la transformation du mode de vie, d'en évaluer l'importance et de les grouper en un concept général dont le but est le suivant:

Mise en valeur optimale des régions économiques et aménagement harmonieux des zones d'habitation et de repos comme base de développement du bien-être de l'homme et de ses communautés.

Compte tenu de ces buts – soulignons-le par anticipation – tout ce que le remaniement parcellaire comme précurseur spirituel de l'aménagement a

Zahl der Landwirtschaftsbetriebe nach vergleichbaren Grössenklassen 1905/1929/1939/1955
 Nombre d'exploitations agricoles classées d'après leur superficie 1905/1929/1939/1955
 Number of the farm holdings to be compared with classes of surface 1905/1929/1939/1955



Veränderung von 1905-1955 — Changement de 1905-1955 — Alteration from 1905-1955

Abnahme — Diminution - 7863 - 18 988 - 16 205 - 19 062 - 2 321 - 2 370 - 4814
 Zunahme — Augmentation — Increase + 5123 + 1532

Totalbestand der Betriebe — Total des exploitations — Total of farm holdings 1955: 205 699
 { inkl. 24 957 Betriebe von 0-0,5 ha
 incl. " exploitations de 0-0,5 ha
 incl. " farm holdings of 0-0,5 ha

Angaben: Eidg. Statistisches Amt, Bern
 Données: Meliorations- und Vermessungsamt des Kt. Zürich
 Statements: Graphical production:

Schweiz - Suisse - Switzerland

Juli, 1958

Illustration I

fait et fera encore, représente une contribution importante à l'aménagement national au sens propre du terme; le remaniement parcellaire n'est pas seulement un aménagement, mais aussi dans une large mesure un accroissement de productivité. Le remaniement parcellaire, en particulier sous sa forme actuelle d'amélioration intégrale, est et reste le moyen le plus sûr pour préparer dans la règle le nouvel aménagement des zones rurales. Les tâches principales que doit réaliser actuellement l'aménagement en Suisse se situent sur trois plans que l'on peut résumer dans l'ordre suivant:

A. *Domaine de l'aménagement national*

a) *But de la répartition démographique*

Conformément à la structure fédérative de notre pays, la politique suisse d'aménagement s'efforce de décongestionner les agglomérations urbaines grâce à une *décentralisation de l'industrie* et de favoriser l'établissement de celle-ci dans les régions rurales et ceci de façon telle que les centres d'activité puissent être accessibles dans le cadre de migrations quotidiennes du personnel. La création de *centres régionaux* répondant aux besoins sociaux et culturels (hôpitaux, écoles supérieures, administration, etc.) est prévue.

Heureusement que notre industrie se prête à un tel processus, car elle ne dépend pas de sources d'approvisionnement de matières premières ni de fabrication d'articles de masse, mais elle est spécialisée dans la transformation de produits bruts et demi-finis, en livrant des articles spécialisés de haute qualité. La réalisation de cette idée fondamentale est précieuse tant du point de vue économique que du point de vue sociologique. Ses effets positifs dans les communes rurales ne peuvent pas être méconnus et dominant certainement les inconvénients. On constate avant tout que la diminution constante de la population rurale, due à la rationalisation et à la diminution des terres cultivables, est équilibrée et même dépassée par l'accroissement de la population des autres secteurs d'activité. L'existence de la commune est ainsi assurée. On assiste souvent même à un véritable épanouissement, notamment dans les régions industrialisées du plateau suisse.

Les conditions dans les régions de montagne sont cependant un peu plus complexes. Le remaniement parcellaire est particulièrement nécessaire dans les plus grands cantons alpestres tels que les Grisons, le Valais et le Tessin (absence de chemins de communication, souvent plus de 100 parcelles par exploitation d'une superficie moyenne de quelques ares). Les améliorations de structure qu'il y apporte ont pour effet de diminuer les besoins de main-d'œuvre de l'agriculture, cependant dans une mesure différente qu'en plaine. Cette diminution de la population rurale est accompagnée du danger que les institutions sociales de la commune (église, école, administration, etc.) ne puissent plus être entretenues ou ne le soient plus que grâce à de très lourds sacrifices. C'est pourquoi la *décentralisation de l'industrie dans les régions de montagne* est particulièrement nécessaire, parce qu'elle permet la création de sources de revenu nouvelles

et supplémentaires. Il s'agit là d'une évolution sociologique et démographique conséquente au remaniement parcellaire et aux autres mesures de rationalisation agricole. Bien que le déplacement d'entreprises ou de parties d'entreprises entraîne certaines difficultés et bien que l'infiltration d'éléments industriels dans les milieux ruraux cause certains problèmes, les expériences réalisées jusqu'ici ont fourni des résultats en majorité positifs. Ainsi, en Valais, de 1951 à 1963, les 100 entreprises industrielles et artisanales créées et l'agrandissement des entreprises existantes ont fourni plus de 5000 nouveaux emplois. Il y a lieu aussi de relever le mérite des efforts constants faits dans les Grisons pour introduire le travail industriel à domicile pour les régions isolées et non touchées par le tourisme; de telles sources nouvelles de revenu constituent souvent l'unique moyen de conserver les forces libérées par la rationalisation, de maintenir le chiffre de la population et de protéger les vallées éloignées d'une dépopulation complète. De plus, il faut encore mentionner pour les régions de montagne la création progressive, surtout dans le cadre du remaniement parcellaire, de *zones de maisons de vacances* qui grâce aux possibilités d'extensions engendrées peuvent procurer de ce fait une certaine plusvalue.

Il n'est pas rare que, grâce à l'amélioration intégrale, les communes situées sur le flanc d'une montagne soient reliées à l'exploitation industrielle de la vallée par une *route de liaison entre les localités*; cette solution permet donc à la famille de rester à son domicile natal. De plus en plus les petites exploitations incapables de survivre sont transformées en exploitations d'ouvriers-paysans mieux placées du point de vue économique. Il est réjouissant de constater que, très souvent, une part assez grande du revenu augmenté est investie pour améliorer les bases de production des entreprises rurales et ceci en particulier dans le cadre de remaniements parcellaires. Ainsi *l'industrie peut aider directement et indirectement à améliorer de façon constante les entreprises de montagne qui travaillent dans des conditions de production particulièrement difficiles*. De cette façon, elle permet à un groupe restreint mais précieux de notre population de subsister, à ces hommes qui en raison de leur mode de vie simple et proche de la nature, nous incitent à la réflexion.

Dans le but de créer des documents qui permettront de réaliser la vaste tâche de décentralisation industrielle, l'Institut pour l'aménagement local, régional et national de l'EPF, en collaboration avec des autorités et des représentants de l'économie privée, sont en train de préparer un *plan directeur des zones industrielles*, qui devra permettre l'élaboration d'un *plan directeur des zones résidentielles* pour l'ensemble de la Suisse. Le but sans doute très louable de ces plans directeurs n'aura été atteint que lorsqu'ils auront permis de *diminuer les différences qui existent entre les communes économiquement fortes et celles qui ne le sont pas*. Il est vrai que, dans certains domaines, la Confédération a déjà largement contribué à équilibrer les charges en faveur des cantons économiquement faibles et même, dans certains cantons, en faveur des communes de cet état. Toutefois, il faut encore renforcer cette aide, afin de pouvoir remédier de façon plus efficace qu'avant à la tendance actuelle au surpeuplement des zones

des grands centres urbains qui posent des problèmes aussi bien sur le plan de l'économie politique que sur celui de la sociologie.

b) *Zones agricoles et forestières*

La *forêt* suisse – couvrant un quart de la superficie du pays – est protégée par la législation suisse sur les forêts. Elle ne peut être défrichée qu'en cas d'intérêt général prévalent, mais ceci uniquement sous réserve de reboisement de compensation dans des terrains appropriés. Ainsi la valeur économique de la forêt, son influence sur le climat et sur les réserves en eau, de même qu'à titre de zone de délasserment est entièrement sauvegardée. La rationalisation de l'exploitation des forêts par le remaniement et la construction de chemins reliant les parcelles de forêts privées est une tâche principale et urgente de l'économie forestière. Les résultats réjouissants des mesures prises dès la fin de la deuxième guerre mondiale dans ce sens ont *fortement accéléré le remaniement forestier* durant ces dernières années. Des solutions d'ensemble ont été réalisées, en particulier par les entreprises d'amélioration intégrale. Environ 5000 ha de forêts privées morcelées ont déjà été regroupées et environ 1500 ha sont en voie de regroupement. Cependant, une grande tâche reste encore à réaliser pour le solde des forêts privées morcelées, soit 50000 ha.

Contrairement à la forêt, les *terres cultivables assurant le ravitaillement* ne sont pas encore suffisamment protégées. Ni la législation fédérale sur l'agriculture, ni la législation en matière de constructions, réservée aux cantons, ne fournissent une base juridique suffisante pour la création de zones agricoles. Aucune de ces dispositions n'est assez développée pour empêcher la tendance incontrôlée à la construction dans les régions agricoles. Ceci non seulement dans les zones d'extension des agglomérations urbaines, mais aussi de plus en plus dans les régions jusqu'ici essentiellement rurales. Cette lacune du droit suisse a des lourdes conséquences dans l'accroissement démographique progressif et le *placement croissant de capitaux dans le secteur des biens-fonds*. Les *capitaux étrangers* jouent aussi un certain rôle dans cette évolution et, en 1962 seulement, ils ont eu pour conséquence l'acquisition de 479 ha de terrain, correspondant à un investissement de 198 millions de francs (en moyenne 41 fr./m²). En 1963, les chiffres correspondants étaient les suivants: 271 ha et 160 millions de francs (en moyenne 59 fr./m²). Il semble que les restrictions auxquelles est soumise l'obtention d'une autorisation, nécessaire pour ce genre d'acquisition de terrains, portent déjà leurs fruits. D'après les données recueillies par le Bureau Fédéral des Statistiques sur les achats de biens fonciers dans les régions agricoles au cours des années 1953–1955, les prix variaient beaucoup selon la diversité des acheteurs. Les agriculteurs paient en moyenne 151 % de la valeur de rendement, les non-exploitants 296 %, et les corporations de droit public, avant tout les communes, ont acquis les terres au prix moyen de 399 % de l'estimation fiscale. Depuis, le rapport valeur/prix s'est encore détérioré considérablement et il ne faut pas s'étonner que même les mutations à l'intérieur des familles (héritages) ont été affectées par ce mouvement des prix. Malgré la protection juridique

existante par la loi fédérale sur la protection de la propriété foncière rurale (succession), la valeur d'estimation ne dépassant que faiblement la valeur de rendement d'une propriété est déterminante pour la reprise d'une exploitation. Celui qui entre en possession du bien se voit obligé, pour préserver la paix dans la famille, de satisfaire aux exigences des autres membres de celle-ci. En conséquence, la hausse progressive des prix des terrains ne se fait pas seulement sentir dans *l'acquisition de terrain à bâtir* mais aussi dans les *surinvestissements dans l'agriculture*. Etant donné que les prix de la production agricole sont établis selon la loi fédérale sur l'agriculture, tenant compte d'un investissement ne dépassant pas la valeur de rendement, le surinvestissement ne saurait donc être couvert par la production. De plus, il faut craindre le danger que *la promotion du travailleur assidu* « du domestique au fermier, du fermier à l'agriculteur » subisse un renversement à la suite des achats toujours plus nombreux de terrain par des non-exploitants financièrement puissants, et que l'agriculteur soit à nouveau réduit insensiblement à l'état de fermier et même à celui de domestique.

Cette évolution, non sans danger sur le plan politique, préoccupe les autorités suisses depuis fort longtemps. Il ne sera pas possible de résoudre le problème sans adopter la notion de propriété telle qu'elle était déjà ancrée dans l'ancien droit romain, c'est-à-dire sans une *restriction équitable au droit de disposer de la propriété foncière*. Cet état de fait a donné naissance à un nouveau projet de loi, « *Loi fédérale sur la protection de la propriété foncière rurale* », qui est actuellement en voie d'approbation.

Les principales innovations qui nous intéressent ici sont les suivantes:

1. Compétence aux cantons de créer des zones rurales, de transition et de construction, ou à modifier des zones existantes. Les cantons ont le droit de déléguer ce pouvoir aux communes sous réserve d'une autorisation des autorités cantonales compétentes.

2. Seront considérées comme zones de construction les agglomérations actuelles ainsi que les terrains qui, étant donnée l'évolution prévue d'une commune, seront susceptibles d'être affectés à la construction dans les 10 années qui suivent. La zone de transition est établie d'après l'extension prévisible durant les 10 années qui suivront la première période.

3. Dans les zones agricoles et de transition, des constructions autres que celles destinées à l'agriculture ou à l'économie forestière sont interdites sauf cas de force majeure.

4. Institution du droit de préemption pour l'acquisition de terrains agricoles et forestiers en faveur de syndicats d'améliorations foncières ou autres corporations semblables, dans le but d'assurer un accroissement de rentabilité à de petites et moyennes exploitations méritantes et pour favoriser la création de nouvelles entreprises bien groupées par la colonisation intérieure.

5. L'acquisition de biens-fonds agricoles est soumise à autorisation avec droit de préemption en faveur d'agriculteurs exploitants et de corporations de droit public, en vue d'améliorer la structure agraire.

6. Droit d'émettre des dispositions sur les remaniements partiels tendant à l'amélioration structurelle et à la colonisation de régions isolées, en dehors de la procédure normale de remaniement (Articles sur la colonisation).

Une initiative populaire lancée il y a quelque temps aimerait encore aller plus loin et introduire pour toutes les transactions de terrain – donc aussi dans les villes –, le droit de préemption en faveur de la Confédération, des Cantons et des Communes. Toutefois il convient de citer ici l'exemple de la Suède qui, en 1947, a introduit le droit de préemption en faveur de l'Etat dans toutes les terrains agricoles. Comme les répercussions furent en majorité négatives, ce droit de préemption fut supprimé en 1955 et remplacé par l'obligation de l'octroi d'une autorisation. Selon les rapports que la Suède a soumis au groupe de travail de la FAO pour le remembrement agricole, cette nouvelle réglementation et les mesures prises pour améliorer la structure agraire se sont avérées fructueuses. En Suisse, on est en train d'examiner si, en plus du droit de préemption en faveur des corporations rurales, mentionné au point 4, on ne devrait pas introduire également un droit de préemption en faveur des communes, limité essentiellement aux terrains urbains, comme le prévoit la loi fédérale allemande sur les constructions.

Le projet de loi souleva d'emblée de vives discussions tendant à faire prendre des mesures pour éviter l'accaparement de terrains en mas destinés à l'extension des constructions. *L'impôt sur les gains immobiliers* introduit dans divers cantons est une mesure de ce genre qui ne donne pas entière satisfaction. Il restreint les possibilités d'achat et provoque une hausse des prix. L'«*Interdiction de revendre des terrains destinés à la construction dans un délai de trois ans*», fortement critiquée et qui a été votée par la majorité du Conseil National est encore en discussion au Conseil des Etats. Cependant ses effets sur le marché des terrains à bâtir restent problématiques tout en rendant les spéculations à court terme plus difficiles. Les propositions prévoyant une taxe d'équipement et un droit de préemption en faveur des communes sur les terrains en mas destinés à la construction, soulèvent de fortes oppositions alors même que ces mesures auraient tendance à neutraliser les effets de l'impôt sur les gains immobiliers pendant les trois ans d'interdiction de revendre. La simplification de la procédure de l'établissement de plans de quartiers et les facilités de leur financement contribuent à intensifier l'affectation de terrains destinés à l'extension des constructions.

Ces brèves remarques suffisent pour donner une idée de toutes les controverses auxquelles donne lieu en Suisse la création d'un nouveau droit foncier. Le projet de loi subira certes encore diverses modifications et améliorations, notamment en prolongeant judicieusement la période d'évolution fixée de 10 à 20 ans pour permettre la détermination des zones d'extension. Il faudra également atténuer quelque peu les autres restrictions au droit de la propriété foncière. On peut admettre que si le projet amendé est bien présenté et largement commenté, il sera accepté par une large majorité des chambres fédérales. Il est heureux de constater que, petit à

petit, on en vient à la conclusion que *l'acquisition de terres doit être rendue plus difficile pour ceux qui cherchent à spéculer ou à placer des capitaux et qu'il faut plutôt favoriser ceux qui ont besoin d'en acquérir pour les affecter immédiatement à une exploitation définie.*

Dans les terrains agricoles: l'agriculteur
dans les zones d'extension: l'industrie et l'artisanat
dans les zones d'habitation
et de villégiature: le particulier qui désire un toit et la tranquillité.

Karl Marx déclarait déjà: «On ne fait pas de révolution avec ceux qui cultivent des roses.» Il importe d'opposer à cette conception politique de la propriété foncière l'aspect humain illustré par

C. G. Jung, psychologue zurichois, mort il y a peu de temps, dans son avis sur la planification:

«Un travail technique abstrait ne procure pas de satisfaction. L'insatisfait n'a pas de répit.

Tout homme devrait posséder sa propre terre, et c'est alors que se réveilleraient les instincts originaux. Il est très important, du point de vue psychologique, de posséder sa propre terre qui ne saurait trouver d'équivalent ailleurs. Nous oublions que nous sommes encore des primates et nous devons aussi tenir compte des penchants primitifs de notre âme.

La grande ville fait de nous des déracinés. La diminution de la durée du travail implique une ordonnance judicieuse des loisirs où chacun, libre de toute contrainte, peut développer sa propre individualité. Je partage et comprends pleinement le besoin de l'homme de s'attacher à la terre.»

N'est-il pas heureux que de grands personnages ayant appris, au cours de plusieurs dizaines d'années d'expérience dans la connaissance de l'homme, expriment résolument leur opinion afin de rappeler les aspects humains de la planification – et ceci à une époque où le matérialisme menace d'étouffer les valeurs spirituelles et éthiques permanentes, à une époque où l'ardeur des entrepreneurs encourage sans scrupule la construction, même à la campagne, de blocs locatifs peu favorables à la vie de famille, mais tendant à noyer l'individu dans la masse.

Pour contribuer ne serait-ce que modestement au bien-être futur de l'homme, il y aurait lieu de réaliser les buts suivants.

Il s'agit de:

- encourager l'accès à la propriété foncière privée (petite propriété, propriété par étage, droit de superficie, etc.),
- éviter la formation de grandes propriétés,
- prévenir le retour de conditions féodales sous une forme moderne.

C'est là le but recherché par le projet de nouvelle législation en matière de propriété foncière.

c) *Création du réseau des routes nationales*

Les plus grands travaux de construction sur le plan fédéral, à savoir la création d'un réseau de routes nationales, ont commencés à la fin de la décade passée. Selon les dernières prévisions, les frais globaux s'élèvent à environ 12 milliards de francs. On a prévu une période de construction de 25 ans. Toutefois, les mesures prises dernièrement par la Confédération pour freiner les effets de la haute conjoncture risquent de ralentir le rythme des travaux.

Ce qui nous intéresse avant tout à ce propos, c'est *le choix des tracés et l'aménagement de la propriété foncière attenante, notamment dans les zones rurales.*

Dans ce contexte, il convient de faire les remarques suivantes:

1. Les exigences de *l'économie agricole et forestière* ont été prises en considération d'une manière aussi large que possible dans la loi sur les routes nationales.

2. Le principe selon lequel le tracé des routes doit être prévu dans les *zones de contact des régions économiques et agricoles* a été observé partout où il était possible de le faire. Les tracés sont fixés par les services publics et les ingénieurs privés du génie rural et des mensurations.

3. En règle générale, *l'attribution des terres pour la construction de la route est effectuée dans le cadre d'un remaniement parcellaire* imposé à toute la commune, chaque fois qu'il est possible de le faire. La plupart du temps ce remaniement est de caractère intégral pour permettre non seulement le regroupement de la propriété foncière, mais aussi la réalisation de toutes les améliorations utiles par la création de nouvelles exploitations sous forme de colonisation dans les secteurs isolés par le trafic transitaire.

La *collaboration* entre l'ingénieur civil, constructeur des routes, et l'ingénieur rural, spécialiste des améliorations foncières et des mensurations, souleva au début pas mal de difficultés.

Cependant, il y a lieu d'affirmer aujourd'hui que les travaux de coordination s'effectuent dans de bonnes conditions. Les opposants au principe de l'aménagement du territoire se font de plus en plus rares. Le «ne marche pas sur mes plates-bandes» tout à fait contraire à l'esprit de la planification a heureusement presque disparu, et il est réjouissant de constater dans certains cantons, que la tendance à la collaboration en équipe se développe.

B. *Domaine de la planification régionale*

C'est par région dont l'ampleur peut varier selon les circonstances qu'il faut résoudre les problèmes d'aménagement dépassant le cadre des communes et qui ne sauraient se traiter au niveau de l'aménagement national. Il s'agit d'établissements et d'installations dont l'intérêt dépasse le caractère local (plan directeur régional, routes, adduction d'eau et installations d'épuration d'égouts intercommunales, églises, écoles secondaires et gym-

nases, hôpitaux, etc.). La réalisation de la plupart de ces ouvrages implique l'acquisition de terrains parfois très vastes à l'endroit approprié. C'est pourquoi *l'acquisition préalable des terrains* à cet effet constitue une impérieuse nécessité. Il importe aussi de créer en temps opportun les *organes compétents* en vue d'en assurer le financement. Dans la plupart des cas, les terrains acquis à l'amiable ne se trouvent pas toujours là où les ouvrages sont prévus. En général, un remaniement parcellaire doit être effectué aussi pour la construction de routes ou pour la réalisation d'autres travaux destinés à l'extension, ou bien encore dans les cas où les terrains acquis ne suffisent pas pour satisfaire aux besoins de la communauté et où il est nécessaire de procéder à une *réduction supplémentaire de la prétention dans l'ancien état*. Dans tous ces cas, les expériences les plus concluantes ont été réalisées avec les *entreprises d'améliorations intégrales* s'étendant à toute une région et étant au bénéfice de dispositions légales bien adaptées pour réorganiser au mieux l'affectation des différentes zones d'intérêt économique.

C. *Domaine de la planification locale*

Ce qui a été dit précédemment au sujet de la planification régionale est aussi valable en principe pour la planification locale ou communale. Toutefois, il convient de souligner préalablement que sur le plan communal les bases légales sont beaucoup plus favorables que sur le plan régional et permettent ainsi de prendre plus facilement des mesures de caractère obligatoire dans ce domaine. Dans la plupart des cantons, la législation délègue aux communes, sous réserve d'approbation par le Conseil d'Etat, le pouvoir d'établir le *plan des zones* (séparation des zones destinées à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, à l'agriculture et à l'économie forestière) ainsi que les règlements nécessaires à la police des constructions. Le *plan des zones* doit autant que possible s'adapter au plan directeur régional et peut servir de base légale en vue de l'établissement de futurs *plans d'extensions et de quartiers*. Cette procédure graduelle permet à la commune de veiller à un développement judicieux de l'extension des constructions.

Sous la pression constante du nouveau projet de droit foncier à l'étude (limitation des zones de construction, création de zones agricoles sans dédommagements) et de la hausse accentuée du prix des terres, une certaine psychose autour des terrains à bâtir s'est développée ces derniers temps. Il en résulte que même dans les communes rurales des plans de zones ont été élaborés sur la base d'estimations d'accroissement de population et d'extension exagérée. Des règlements de construction fondés sur des *prévisions si utopiques* et souvent établis par des personnes ne possédant pas les qualités requises, éveillent de fausses espérances chez les propriétaires fonciers; ils compliquent l'ordonnance des constructions et provoquent des *investissements inconsiderés*. De tels plans modifiés ou établis selon le critère de la moindre résistance ne peuvent bien souvent être abrogés sans de grandes difficultés. Avec le manque actuel de personnel technique qualifié, il n'est certes pas facile de remédier à de telles erreurs des communes.

En Suisse, pays particulièrement basé sur l'économie privée et où les communes jouissent d'une forte autonomie (Canton des Grisons), il est un peu plus difficile de prendre de telles mesures que dans les pays plus centralisés et où les services techniques sont assurés par l'Etat. Toutefois, les offices publics et privés d'urbanisme s'efforcent de faire comprendre aux autorités et aux propriétaires fonciers les effets néfastes d'une telle conception de l'aménagement.

Il n'est presque pas nécessaire de souligner qu'il faut inclure dans tous les cas dans les entreprises de remaniement parcellaire tous les terrains destinés à l'extension, mais qui pendant une génération encore seront exploités par des agriculteurs. Certes, faut-il pour les échanges de terrain à l'intérieur de la zone d'extension et entre celle-ci et les autres terrains agricoles observer des *principes particuliers (autant que possible, équilibre des surfaces, plus-value, etc.)*. L'expérience montre cependant que les intérêts de l'économie rurale et forestière, voire même de toute la commune, ne sauraient être sauvegardés que de cette manière.

Il est heureux de constater que cet état de fait gagne de plus en plus de terrain. Il montre clairement que les problèmes d'aménagement dans les communes rurales sont principalement du ressort du spécialiste en remaniements parcellaires et en améliorations foncières, en Suisse l'ingénieur rural ou l'ingénieur-géomètre qui collabore avec l'architecte ou l'ingénieur civil, partout où les travaux d'extension l'exigent. Il n'est pas nécessaire de souligner spécialement que même l'ingénieur agronome et l'ingénieur forestier contribuent aussi à résoudre les problèmes d'ordre rural et forestier.

III. Organisation de l'aménagement national

Même si de nombreux travaux d'aménagement ont été accomplis auparavant déjà, en particulier dans le cadre des entreprises d'améliorations intégrales, sans qu'on en parle beaucoup et sans employer ce terme, l'aménagement du territoire dans son sens actuel plus large n'a commencé en Suisse que dans les années d'après-guerre, par suite du développement rapide de l'industrie et l'accroissement démographique progressif. L'organisation du nouveau système est encore en plein stade de développement. Malgré tout, des travaux multiples ont déjà été accomplis dans notre pays. Il convient ici de faire une différence entre les institutions publiques et les institutions privées.

A. Institutions publiques

a) Confédération

Institut pour l'aménagement local, régional et national rattaché à l'Ecole Polytechnique Fédérale. Mission:

1. Formation: Enseignement sur l'aménagement national, obligatoire pour les architectes, les ingénieurs ruraux et les géographes; facultatif pour les ingénieurs civils, les agronomes, les ingénieurs forestiers, les ju-

ristes, les économistes, les sociologues, etc.; organisation de cours de perfectionnement.

2. *Recherche*: Analyse de problèmes particuliers (plans directeurs de zones industrielles et de zones résidentielles, etc.), élaboration de la documentation y relative.

3. *Information*: Autorités fédérales, cantonales et communales; économie privée.

Administration fédérale

Il n'existe pas encore de service mandaté dans l'administration fédérale, cependant les services techniques peuvent faire prendre des décisions en ayant recours à la procédure d'approbation usuelle adaptées à chaque cas particulier. Une coordination plus efficace s'obtiendrait par la création d'un service de l'urbanisme et la constitution de la conférence des chefs des différents services techniques. Une commission d'experts a été créée le 18 octobre 1963 par décision du Conseil fédéral pour examiner d'une manière plus approfondie les questions se rapportant à ce problème.

b) Cantons

Un certain nombre de grands cantons possèdent un service particulier pour l'aménagement (aménagement local et régional) et une conférence des chefs de services techniques (génie civil, service des eaux, améliorations foncières, mensurations, agriculture, sylviculture, etc.). Les autres cantons suivent petit à petit le mouvement.

c) Communes

1. *Villes*. Seules les grandes villes disposent de leurs propres services d'aménagement et ont introduit une conférence des chefs des services techniques. De plus en plus, cette dernière est également constituée dans les villes de seconde importance.

2. *Communes rurales*. Seule une minorité des travaux d'aménagement ou d'ingénieurs, comme on les appelle en général dans les communes rurales, est confiée à un service technique communal. En Suisse, *les travaux de construction, d'amélioration foncières et de mensuration* et les organes techniques qui s'en occupent sont du domaine de *l'économie privée* et sont largement *décentralisés*. C'est ainsi que les communes confient presque toujours leurs travaux d'aménagement à un *bureau d'ingénieur et de mensurations spécialisé* dont le propriétaire est un ingénieur rural ou un ingénieur-géomètre. Grâce à sa formation étendue dans le domaine des améliorations foncières et des mensurations, du génie civil, du droit, de la planification et avant tout aussi de l'agriculture, l'ingénieur rural est tout désigné pour exécuter des travaux d'aménagement complexes qui sont à réaliser dans les communes rurales en voie de développement. Ceci est d'autant plus vrai que l'expérience démontre de plus en plus que le remaniement parcellaire permet de mieux résoudre les problèmes d'aménagement, malgré les difficultés complexes qu'il engendre. Il faut se garder de vouloir faire de l'urbanisation en grand dans les régions rurales en

faveur d'une population future incertaine, au détriment des problèmes et des besoins de la population en place. Une *solution durable ne pourra s'obtenir que par la combinaison de l'aménagement des terrains agricoles et forestiers avec les équipements collectifs de l'ensemble de la commune*. C'est pourquoi les communes et les services administratifs seraient bien avisés de confier cette tâche complexe et déterminante pour le développement non pas à un seul spécialiste, mais à *une commission ou à une équipe de travail*, comprenant dans la règle *l'ingénieur et l'architecte*. La *qualité* des projets d'aménagement nés d'une telle collaboration justifiera bien les dépenses engagées, notamment en évitant de prendre des mesures d'extension et d'investissement erronées.

B. Institutions privées

a) Sur le plan national

Association suisse pour le plan d'aménagement national. Libre association de représentants d'autorités fédérales, cantonales, de district et communales et de l'économie privée (industrie, artisanat, agriculture, sylviculture, etc.). But: Information par l'organisation de cours et de conférences; diffusion d'expériences faites; encouragement des travaux d'aménagement; élaboration de requêtes à l'intention des autorités.

b) Sur le plan régional

L'Association suisse pour le plan d'aménagement national se divise en huit groupes régionaux (Berne, Grisons, Suisse orientale, Suisse occidentale, Tessin, Valais et Suisse centrale). But: Identification et règlement de questions d'aménagement dans leur région, en collaboration avec les groupes locaux.

c) Sur le plan local

Au sein des huit groupes régionaux d'aménagement, une quarantaine de groupes locaux se sont constitués jusqu'à présent. Répartition: en partie selon les critères topographiques, en partie selon la nature des tâches à résoudre. Les groupes locaux d'aménagement sont les mieux placés pour saisir l'aspect concret des problèmes qui se posent. Ils connaissent bien les facteurs locaux particuliers. La connaissance des conditions locales leur permet de juger objectivement et d'établir des projets d'aménagement bien adaptés à la situation effective.

Dans ces groupes d'étude, en particulier dans les groupes locaux et régionaux une collaboration active a lieu entre l'ingénieur rural en particulier, parfois aussi l'ingénieur-géomètre d'une part, et les spécialistes du génie civil, de l'agriculture et de l'économie forestière et les représentants des autorités d'autre part. Etant donné son expérience en matière d'aménagement de la propriété foncière, l'ingénieur rural peut amener les idées les plus valables dans la conception des projets et assurer la coordination dans les groupes d'étude.

Les organisations d'aménagement décrites ci-dessus sont des associations indépendantes de représentants d'autorités, de milieux de l'économie,

de groupes professionnels et de particuliers. Les pouvoirs publics ne fournissent que de modestes contributions. Les organes désignés travaillent en partie à titre bénévole, et leur concours est d'autant plus précieux. Ils possèdent la force de *persuasion nécessaire pour propager l'idée de l'aménagement dans tous les milieux de la population* et créent ainsi une *base de confiance* absolument indispensable dans un Etat démocratique qui permettra l'élaboration et, ce qui est plus, la *réalisation des projets*.

IV. Moyens d'aménagement résultant du remaniement parcellaire

Les moyens de planification à la fois les plus importants et les plus efficaces dans le remaniement parcellaire ou les améliorations foncières intégrales sont en résumé les suivants:

A. Acquisition de terrains

L'acquisition de réserves de terrains par le syndicat est une nécessité à laquelle n'échappe aucune des entreprises d'améliorations foncières intégrales. Ces disponibilités en terrains faciliteront toujours le *groupement intense avec l'agrandissement éventuel de petites exploitations méritant un accroissement de rentabilité*, contribueront à surmonter les difficultés lors de la répartition des nouvelles parcelles et la création de fermes de colonisation de caractère familial, ainsi que la *mise à disposition des terrains nécessaires aux ouvrages d'intérêt public (besoins de l'aménagement local, régional et national)*.

a) Acquisition de terrains à l'amiable

Mesures préalables: Pour éviter des hausses de prix, des terrains sont achetés systématiquement dans les zones rurales et forestières par les *pouvoirs publics et par des organisations agricoles et rurales avant le début des travaux d'améliorations foncières*.

Après la constitution du syndicat d'améliorations foncières: Intensification de l'acquisition de terrains par le *syndicat* jusqu'à la phase finale de l'introduction du nouvel état.

b) Réduction supplémentaire de terrains

Si les terrains acquis à l'amiable ne suffisent pas pour satisfaire aux ouvrages d'intérêt public, on a recours à une *réduction supplémentaire de terrains*. Celle-ci s'effectue alors en proportion de la *valeur vénale des biens-fonds*, contrairement à la réduction normale nécessaire à la création des ouvrages collectifs propres aux terrains agricoles et forestiers qui est prélevée sans indemnité.

c) Système de la plus-value

Ce système permet au syndicat de bénéficier d'une *réserve de terrains* lorsque les travaux d'assainissement provoquent une plus-value dans les terrains drainés. Celle-ci correspondant à la moyenne des frais restant à

couvrir, revient en partie au propriétaire de l'ancien état et le solde au syndicat dans une proportion à fixer en fonction des besoins. La part revenant au syndicat apparaît sous forme de parchets disponibles. Le syndicat paie alors la part des frais restants, dûs au titre de l'assainissement et correspondant à la valeur des terrains devenus disponibles. Si la valeur vénale est plus élevée que la valeur d'estimation, il faut alors accorder au propriétaire de l'ancien état une indemnité correspondant à la valeur vénale (voir fascicule «Entstehung, Wesen und Auswirkungen des Mehrwertverfahrens bei Gesamtmeliorationen»).

La *réserve de terrain* constituée, plus ou moins grande selon l'étendue des zones de drainage et le rapport de partage mentionné, sert aux fins indiquées ci-dessus. Le principe est fixé dans les statuts du syndicat et même dans certains cantons dans la loi sur les améliorations foncières. Il a été inclus dans la nouvelle loi fédérale sur les routes nationales. Acutellement, il est aussi appliqué en Allemagne et en Hollande sous une forme quelque peu modifiée.

B. Partage du profit entre l'ancien et le nouveau propriétaire foncier

Les prix des terrains, constamment croissants dans l'après-guerre, et les bénéfices très fréquemment retirés de l'affectation des terrains dès la prise de possession du nouvel état (vente, création de zones de construction, etc.) ont provoqué l'introduction à titre d'essai de la «répartition des bénéfices échelonnée dans le temps entre l'ancien et le nouveau propriétaire foncier». L'expérience de plus de dix années montre qu'en raison de ses effets avant tout négatifs (blocage spéculatif des terrains à bâtir, mise en valeur de parties du bien-fonds, non-échangées et souvent irrégulières, etc.), l'obligation de partage ne devrait pas être appliquée à l'intérieur de la zone de construction. Toutefois on peut recommander son application dans tout le reste du périmètre. L'obligation de rembourser à l'ancien propriétaire foncier aide aussi, dans les zones agricoles précaires, à rendre difficile l'affectation de terrains et la construction de bâtiments indésirables, ou voire même à les empêcher. Avant tout, cette procédure facilite dans une très large mesure un *groupement qui répond aux exigences actuelles*. Toutefois, pour des raisons d'ordre administratif la durée de l'obligation de partage des profits ne devrait pas être de plus de 10 ans. Il n'est guère possible d'exiger du nouveau propriétaire foncier une restriction plus prolongée.

C. Classification des valeurs des sols d'après l'éloignement du centre d'exploitation

L'estimation des terres se fondant sur la valeur de rendement et l'éloignement du centre d'exploitation (village, hameau, etc.), permet au propriétaire disposant d'une prétention modeste de recréer par la colonisation une exploitation familiale plus rentable à des conditions équitables (voir table 1). Bien que la mécanisation de l'agriculture abaisse quelque peu

l'influence du facteur éloignement, les résultats des dernières expériences montrent que malgré tout les conditions de circulation à l'intérieur d'une exploitation (distance entre la ferme et les terres) restent de toute façon déterminantes pour son rendement. L'estimation des terres dans les remaniements parcellaires doit toujours tenir compte d'une manière appropriée de l'éloignement du centre d'exploitation, même dans le cas des exploitations isolées selon le système de la colonisation.

Les facilités créées par la classification de l'estimation des terres ont grandement favorisé la colonisation ces dernières années, malgré la hausse du coût de la construction. Ainsi dans des communes où la localité est concentrée il n'est pas rare que 10 à 15 fermes de colonisation aient été réalisées. S'il était extrêmement difficile autrefois de trouver des partisans à la colonisation, aujourd'hui le nombre de ceux qui s'annoncent dépasse très souvent les possibilités. *La limite se situe là où le surplus de terrains nécessaires à la colonisation ne peut s'obtenir par acquisition à l'amiable, par la création de nouvelles terres de culture ou par l'application du système de la plus-value, c'est-à-dire dès l'instant où l'augmentation de surface devrait se prélever sur la préention de ceux qui restent au village.* Selon les vues des experts suisses, cette limite se situe en moyenne à 5% des propriétaires non colonisants (voir table 1). Au cas où il ne serait pas possible d'atteindre cette limite, il est recommandable de retarder la nouvelle répartition et d'activer à nouveau l'acquisition de terrains. Cette solution se défend et n'est pas en opposition avec la garantie conférée au droit de propriété par la constitution fédérale. Il est préférable de mettre l'accent sur la *qualité de l'œuvre, plutôt que sur la rapidité de sa réalisation.*

D. Crédits d'investissement et aide aux exploitations agricoles

Les améliorations de structure énumérées entraînent, pour beaucoup d'entreprises, des charges supplémentaires (frais de remaniement, d'acquisition de terres et d'adaptation des bâtiments, etc.) qu'elles ne sont pas en mesure de supporter entièrement. La «Loi fédérale sur les crédits d'investissement dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes», entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1962, crée dorénavant la possibilité de consentir des prêts remboursables dans un terme défini à intérêts plus bas que pour les crédits ordinaires, ou même dans certains cas sans intérêts. La nouvelle aide fédérale fut déjà accordée dans 23 cantons en 1963, en particulier dans les régions de montagne. Il est heureux de constater que sur les 52 millions de francs accordés, 98% environ ont été affectés à des *améliorations structurelles (remaniements parcellaires, autres améliorations) et à la création d'institutions communes.* Ainsi, il est possible de surmonter les conditions financières assez souvent précaires résultant de la diversité des mesures techniques instituées et *la voie est alors ouverte pour réaliser une amélioration systématique et durable de la production et des fondements des exploitations pour des communes et des régions entières.* Nous n'avons fait jusqu'ici que mentionner les moyens de planification les plus impor-

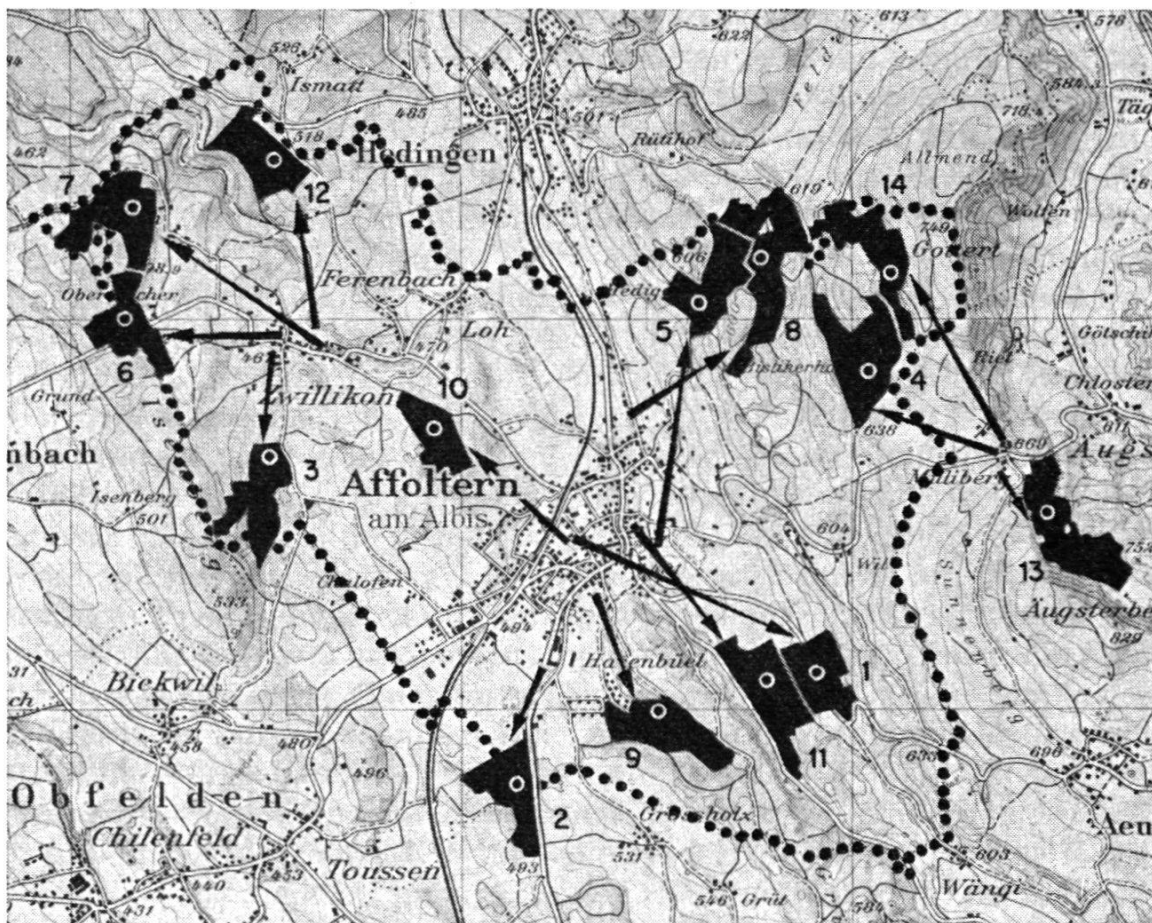


Illustration 2

Commune d'Affoltern sur l'Albis

14 décongestionnements du village dans le cadre de l'amélioration intégrale

(reproduit avec le consentement du Service topographique fédéral du 22. 7. 1964)

tants. Il est facile de se rendre compte de l'interdépendance des diverses mesures prises et de la subtilité qu'exige souvent leur application, mais aussi leur efficacité lorsqu'elles sont appliquées de façon rationnelle et coordonnée. On réalise de plus en plus que les *améliorations intégrales* constituent le meilleur prélude à la solution des problèmes d'aménagement locaux et que les autorités sont bien avisées, si elles lui accordent une *priorité d'exécution* dans le cadre de l'organisation et du développement des régions agricoles, comme c'est le cas dans les autres pays industrialisés d'Europe (Allemagne, Hollande, Suède).

V. Evolution structurelle d'une commune rurale en voie d'extension

Affoltern sur l'Albis, le chef-lieu du district du «Knonauer Amt», est l'exemple typique d'une commune zurichoise en pleine extension. La venue de quelques petites industries dans la localité et la proximité de l'ag-

glomération de Zurich (18 km) ont favorisé un accroissement progressif du chiffre total de la population.

A. Caractéristiques de la population

Le graphique de l'illustration 3 est l'image typique de l'évolution des secteurs d'activité de la population d'une localité rurale devenant petit à petit un centre industriel et résidentiel.

B. Amélioration intégrale à Affoltern sur l'Albis

1952: Début de l'amélioration intégrale (remaniement parcellaire de 846 ha de terrains agricoles et 268 ha de forêts, assainissement sur une surface de 82 ha, emprise des terrains pour la route nationale et création de 14 fermes de colonisation).

1957: Prise de possession du nouvel état.

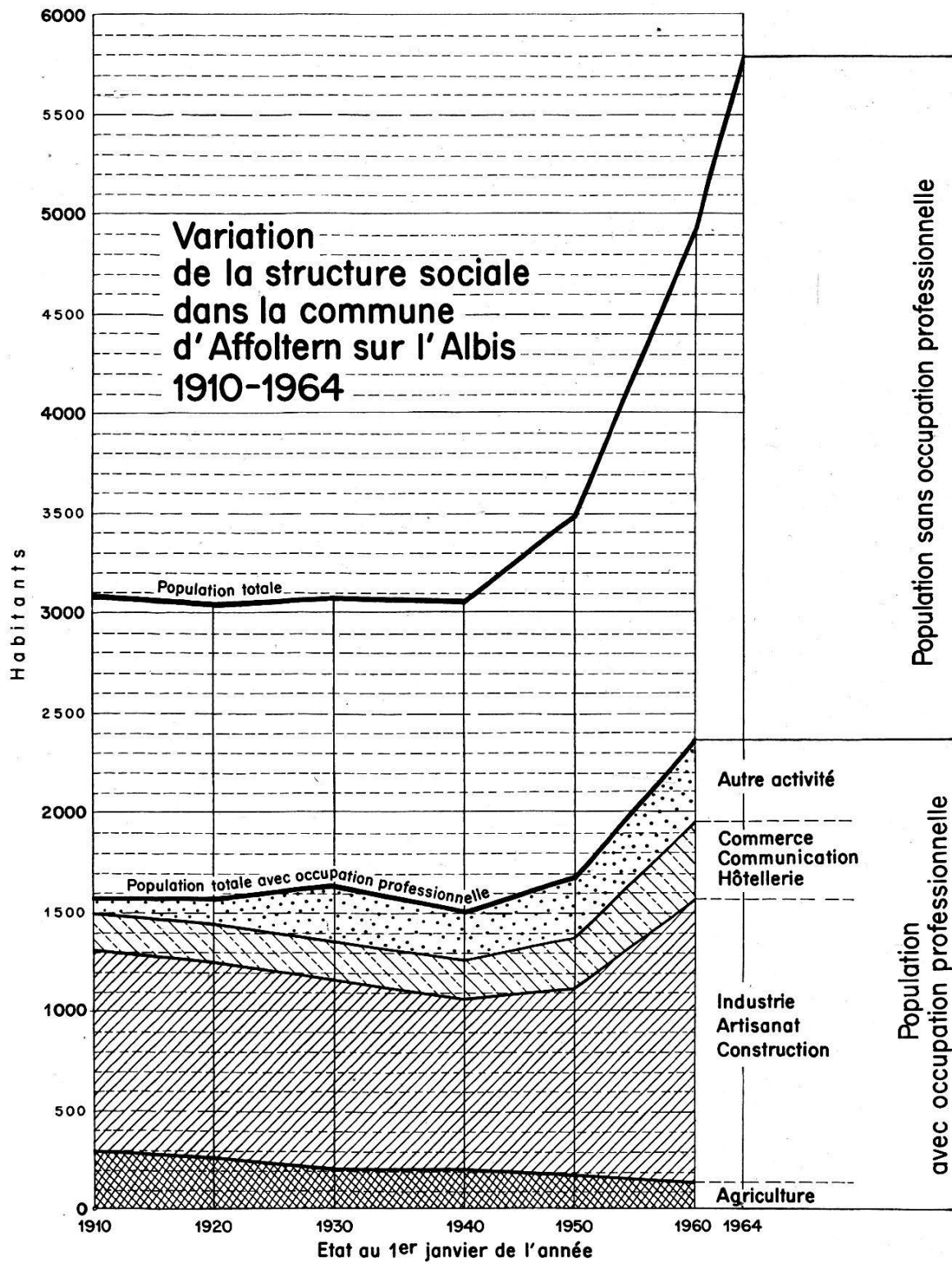
Colonisation: Les buts recherchés par la colonisation consistaient à créer de nouvelles exploitations avec un groupement intense, permettant de réduire l'éloignement du centre d'exploitation et d'améliorer la situation de l'agglomération en procurant les dégagements nécessaires à l'accroissement persistant de la population dans la zone d'extension. Les 14 exploitations transférées à la périphérie de la commune cultivaient une superficie de 116,5 ha dans l'ancien état. Dans le nouvel état les 14 fermes de colonisation exploitent une superficie de 159,1 ha. L'agrandissement nécessaire à ces exploitations familiales a été rendu possible par l'acquisition de terrains effectuée par le syndicat d'améliorations foncières et par les assainissements ensuite de l'application du système de la plus-value subséquent (voir tabelle 1).

C. Production agricole

Selon les données statistiques de l'Office de l'Agriculture du canton de Zurich, la production agricole se constituait comme suit:

Céréales panifiables	en 1952	527 q
	en 1958	552 q
	en 1960	903 q
	en 1963	1 125 q
Lait	1952/53	1 614 200 kg
	1958/59	1 776 400 kg
	1960/61	1 997 750 kg
	1962/63	2 123 350 kg

L'accroissement du volume de la production est dû en large mesure à l'intensification de la mise en valeur des terres résultant des améliorations foncières. Ce qui frappe avant tout, c'est la *hausse de la productivité par rapport à l'unité de surface* dans la zone périphérique colonisée. Ce qui est déterminant du point de vue économique, c'est que cette augmentation de production s'est manifestée malgré la réduction de la surface cultivable résultant de l'extension et la diminution du nombre de personnes occu-



Angaben: Statistisches Amt
des Kantons Zürich

Juli 1964

Darstellung: Lehrstuhl für Kulturtechnik
insbesondere kulturtechnische Planung
ETH

Illustration 3

Variation de la structure sociale dans la commune d'Affoltern sur l'Albis
1910-1964

Tableau I

Bilan des surfaces et valeurs d'estimation pour les colonies (sans la forêt) *Amélioration intégrale d'Affoltern sur l'Albis (Zurich)*

N°	Colon	Ancien état		Nouvelle répartition		Attribution supplémentaire		Diminution de répartition	
		Surface	Valeur	Surface	Valeur	Surface	Valeur	Surface	Valeur
		ha	Fr.	ha	Fr.	ha	Fr.	ha	Fr.
1	Dubach Fritz, Affoltern	5,5	17 020	10,5	19 490	5,0	2 470		
2	Dunkel Walter, Affoltern	10,0	46 950	10,4	38 790	0,4			8 160
3	Frei Oskar, Zwillikon	7,6	37 750	10,9	35 030	3,3			2 720
4	Kleinert Walter, Wilhof	9,4	33 430	13,8	32 110	4,4			1 320
5	Liechti Walter, Affoltern	5,8	14 050	10,1	24 510	4,3	10 460		
6	Roth Rudolf, Affoltern	9,8	30 230	10,2	31 940	0,4	1 710		
7	Studer Werner, Zwillikon	6,6	25 740	11,1	26 700	4,5	960		
8	Suter Fritz, Affoltern	8,0	35 970	12,3	26 660	4,3			9 310
9	Suter Walter, Affoltern	9,0	37 350	13,6	43 260	4,6	5 910		
10	Tschudi Max, Affoltern	8,7	36 560	8,9	36 970	0,2	410		
11	Vollenweider Alb, Affoltern	12,1	38 850	13,8	36 250	1,7			2 600
12	Vollenweider W., Zwillikon	6,1	35 750	10,2	30 760	4,1			4 990
13	Winkler Ernst, Mühleberg	12,2	33 410	13,9	24 770	1,7			8 640
14	Wyss Josef, Mühleberg	5,7	18 350	9,4	15 190	3,7			3 160
		116,5	441 410	159,1	422 430	42,6	21 920		40 900
						-42,6			21 920
									+18 980

Besoins en plus ou en moins pour les colonies

Données pour terrains de culture (sans forêt)		Réserves de terrains du syndicat pour la répartition	
Surface ha	Valeur Fr.	Surface ha	Valeur Fr.
Surface totale	3 443 495	Sources d'acquisition: achats	20,9
Colonies	422 430	Anciens chemins disparus	3,5
		Défalcation pour emprise des chemins (3 1/2%)	28,7
		Terrains provenant du procédé de plus-value (40%)	11,8
		Total	64,9
Terrains de culture restants	3 021 065	Besoins de terrains:	
		Nouveau réseau de chemins	11,0
		Auto-route (part du syndicat)	3,0
		Besoins en plus ou en moins pour les colonies	-42,6
		Excédent de surface respectivement de valeur	+ 8,3
		Augmentation moyenne d'étendue des propriétés sans colonie	+ 1,2%
		Augmentation moyenne de valeur des propriétés sans colonie	+ 6,6%

pées dans l'agriculture. Une fois de plus, on constate que les effets positifs d'une entreprise d'améliorations foncières se traduisent par une augmentation de la *productivité du travail* et de ce fait une *diminution efficace des frais de production*.

D. Développement de la construction

Le transfert de la presque totalité des exploitations dans la périphérie de la commune (un seul agriculteur est resté au village) a permis un dégagement marquant du village. De plus, l'acquisition préalable de terrain par la commune avant et en cours d'exécution de l'entreprise d'améliorations foncières a permis une *nouvelle répartition des terres tenant compte de l'évolution future et dans l'intérêt général*.

Ces deux mesures ont facilité l'extension des constructions et ont créé les bases permettant un développement équilibré de la commune. Ceci est valable aussi bien pour l'agriculture que pour l'industrie et pour toute la population dont l'accroissement rapide est intimement lié.

VI. Tâche future

Avec le développement incessant de l'industrie dans un petit pays comme la Suisse, les problèmes que devra résoudre le remaniement parcellaire seront toujours plus complexes et toujours plus difficiles. Toutefois, bien que l'évolution poursuive son cours et bien que le nombre des inconnues croisse constamment, les expériences acquises à ce jour nous procurent cependant les lignes directrices pour l'avenir. En intensifiant les mesures en faveur des remaniements parcellaires, il faudra tenir compte notamment des communes rurales dans lesquelles les problèmes d'extension se posent ou sont déjà en cours. Dans certains cas, il faudra même leur accorder la priorité. *De toute façon, il y a urgence lorsqu'il faut sortir les exploitations agricoles du centre de la localité en colonisant pour procurer des dégagements nécessaires au maintien d'une zone résidentielle, avant que le centre de l'agglomération rurale ne soit encerclé par une zone d'habitation par le reste de la population.*

Selon la nature et la stade de développement d'une commune, on peut procéder de la façon suivante.

A. Communes agricoles

Dans ces communes, il n'existe pratiquement pas de plan d'extension. Cependant, dans les cas où un tel plan existe, il est indiqué de l'adapter à l'occasion du remaniement parcellaire, d'entente avec les autorités compétentes en matière de police des constructions. Ceci avant tout dans les communes où la colonisation est une nécessité, où l'établissement d'un réseau de chemins et d'évacuation des eaux s'impose conjointement avec le regroupement et la nouvelle répartition de la propriété foncière. *Lorsqu'il n'existe pas de zone de construction dans une commune, il est judicieux d'en prévoir dans le cadre du remaniement parcellaire, même si le développement de la commune est lent (dans certains cantons, la loi en fait une obligation).*

B. Communes rurales où la construction se développe rapidement

En règle générale, il est indiqué de transférer systématiquement toutes les exploitations agricoles dans les terrains essentiellement destinés à l'agriculture, tout en laissant subsister au besoin dans l'agglomération les petites exploitations destinées à procurer un gain accessoire à leur propriétaire. Les zones de construction déjà définies légalement devront, le cas échéant, être révisées d'entente avec la commune, en fonction des terrains libérés au centre et sur la périphérie de la localité. S'il n'y a pas encore de zone de construction, il faudra en créer lors du remaniement parcellaire, en général au moment de l'estimation des terrains et lors de l'établissement du projet des chemins et des collecteurs. Il faudra examiner avec les autorités compétentes en matière de police des constructions quelles parties des zones à bâtir devront être incluses dans la procédure de remaniement. *On peut affecter à cet effet des parquets entiers ou des biens-fonds isolés selon la convenance.* Dans les cas urgents, il est recommandé de convertir de petites zones dans le cadre du remaniement parcellaire qu'il faut traiter alors selon les dispositions de la loi sur la police des constructions (procédure du plan de quartier). Ceci s'entend essentiellement dans les cas où les zones de construction situées en dehors du périmètre du remaniement parcellaire sont entièrement occupées. D'autre part, il est judicieux d'appliquer les dispositions légales des améliorations foncières dans le remaniement parcellaire des zones à bâtir. Toutefois le lotissement en parcelles à bâtir et l'établissement de routes de quartiers et d'autres équipements collectifs n'interviendront qu'immédiatement avant le démarrage des constructions. *Dans le reste des zones à bâtir (terrains où les constructions s'établiront plus tard), destinées à servir encore un certain temps à l'exploitation agricole, il est indiqué de faire une répartition permettant à chaque propriétaire de conserver ses surfaces. Les cas particuliers (colonisation, etc.) restent réservés.* L'expérience démontre que de cette manière les intérêts des différents propriétaires sont sauvegardés par rapport aux fluctuations imprévisibles de la valeur vénale de ces terrains.

Les frais dépassant les besoins de l'aménagement des terrains agricoles nécessaires à l'établissement des équipements collectifs supplémentaires, propre aux terrains à bâtir (routes, adduction d'eaux, canalisations d'eaux usées et égouts, etc.), de même que les frais d'acquisition de terrains pour cause d'intérêt public, sont à la charge de la commune ou du périmètre de terrains à bâtir. Nous avons déjà indiqué précédemment que, dans certains cantons, les échanges entre terrains agricoles et terrains à bâtir sont soumis à l'assentiment des propriétaires fonciers et à une procédure d'estimation particulière. Lorsque les zones à bâtir sont comprises dans un remaniement parcellaire, il s'en suit tout naturellement des difficultés supplémentaires et des complications dans le déroulement des opérations. Toutefois, rien ne serait plus erroné que de contourner ces difficultés, en optant pour la voie du moindre effort et ainsi porter préjudice à la qualité de l'œuvre. *Il est peu probable qu'une nouvelle occasion ne se représente pour résoudre avec les mêmes moyens les problèmes de l'aménage-*

ment local et régional d'une manière pratique. Il ne faut pas laisser échapper l'occasion de concilier bien des intérêts divergents et de créer les bases assurant un développement équilibré dans l'intérêt général de toute la population.

Conclusion

L'auteur de cette étude a eu le privilège de présider de 1953 à 1959 le groupe de travail de la FAO traitant des problèmes du remembrement foncier et de la structure agraire. Depuis lors, il collabore au sein de ce groupe et de la Commission IV (Cadastre et Remembrement foncier) de la Fédération Internationale des Géomètres en qualité de rapporteur national et général. Cette activité lui a permis d'avoir des vues précieuses dans le domaine du remaniement et dans les problèmes d'ordre technique, économique, juridique et sociologique qui en découlent, notamment dans les pays de l'Europe occidentale. De toute part, l'évolution constante du progrès technique engendre des transformations dont il n'est guère possible de mesurer l'ampleur et ses conséquences. Actuellement les remembrements fonciers sont intensifiés à l'aide de moyens financiers considérables mis à disposition par les pouvoirs publics, ce qui permet aussi de résoudre les problèmes d'aménagement qui en résultent. Une activité intense règne dans tous les milieux intéressés. Cependant, les autorités responsables ne seront jamais libérées du souci de veiller au maintien des valeurs durables, nonobstant toutes les satisfactions que peuvent procurer l'abondance et la variété des innovations, de même que les enrichissements acquis dans l'accomplissement des mandats respectifs. On parle d'amélioration de la technique et du droit, de hausse des crédits et de simplification de l'administration et on oublie beaucoup trop facilement – nous tenons encore à souligner pour finir – qu'en particulier dans le domaine de l'aménagement, les facteurs déterminants dépendent souvent de l'homme lui-même. Tenir compte de l'avis de ceux qui ne partagent pas la même opinion, leur vouer l'attention voulue, voilà ce qui favorisera à l'avenir une compréhension mutuelle, ce qui permettra de prendre des décisions réfléchies et de créer un équilibre des tensions qui peuvent surgir entre intérêts privés et intérêts publics. Si nous parvenons avec les mesures prises et les travaux mis en œuvre à satisfaire les activités dans leur cadre propre et à assurer à l'homme et sa famille des conditions d'habitation et de détente convenables, nous aurons compris les problèmes de notre temps et contribué à créer des valeurs permanentes. Dans notre petit pays, il ne s'agit pas seulement de conférer à l'espace vital restreint une structure nouvelle, mais aussi d'apporter notre contribution au patrimoine économique et spirituel de l'Europe.

Littérature

- Abb, W.:* Die Planungsaufgaben des Flurbereinigungsingenieurs, Zeitschrift für Vermessungswesen, Stuttgart 1963, Heft 8.
- Arnold, S.:* Dorfsanierung in der Flurbereinigung, Sondernummer der «Allgemeinen Vermessungs-Nachrichten» zum 48. Deutschen Geodätentag in Freiburg i. Br. 1963, Heft 10.

- Aregger, H.:* Wo wohnen und arbeiten die Schweizer morgen? Neue Zürcher Zeitung, 1962, Nrn. 3961/3984/4018.
- Bachmann, E.:* Die Umlegung im Dienste der Ortsplanung, Plan 1951, Heft 3.
- Bohte, H.:* Bundesbaugesetz und Flurbereinigung, Zeitschrift «Innere Kolonisation», 1962, S. 274.
- Braschler, H.:* Güterzusammenlegung, ein aktuelles Problem für den Kanton St. Gallen. St. Gallen 1953.
- Brugger, A.:* Europäische Integration und Strukturprobleme in der Landwirtschaft, Plan 1960.
- Custer, W.:* Zur Auseinandersetzung über Orts-, Regional- und Landesplanung, Plan 1963, Heft 3.
- Gamperl, H.:* Die Flurbereinigung im westlichen Europa, München 1955. Die Flurbereinigung als ländliche Raumordnung in europäischer Sicht, Zeitschrift für Kulturtechnik und Flurbereinigung, 1963, Heft 4.
- Gmür, V.:* Die Durchführung der Gesamtmelioration Unterklettgau, Schaffhausen 1952.
- Grubinger, H.:* Kulturtechnik – ein Ingenieurberuf, Neue Zürcher Zeitung, 29. 8. 1962; Kulturtechnik und Planerausbildung, Plan 1964, Heft 2.
- Gutersohn, H.:* Landesplanung und Landwirtschaft, Plan 1960, Heft 6. Die Neuordnung der Landesplanung an der ETH, Plan 1961, Heft 3.
- Jäger, L.:* Öffentliche Großbauvorhaben und Flurbereinigung, Zeitschrift für Vermessungswesen, 1963, Heft 6. Planen und Gestalten, die Aufgaben des Geodäten in der Flurbereinigung, Zeitschrift für Kulturtechnik und Flurbereinigung, 1964, Heft 6.
- Kistler, H.:* Die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen bei Orts- und Regionalplanungen, Bern 1962.
- Klempert, B.:* Beziehungen zwischen Flurbereinigung und Dorferneuerung (Ruhrgebiet), Zeitschrift für Vermessungswesen, Stuttgart 1962, Heft 12.
- Mesu, F.:* Die Güterzusammenlegung im Dienste des Wiederaufbaues und der Wirtschaftsplanung in den Niederlanden, Plan 1951, Heft 6.
- Meyer, H.:* Entwicklung, Stand und Zukunftsaufgabe der Güterzusammenlegung, Plan 1951, Heft 3. Möglichkeiten der revidierten Eidgenössischen Bodenverbesserungs-Verordnung für die Verbesserung der Produktionsgrundlagen in der Landwirtschaft, Plan 1960, Heft 6.
- Meyer, K.:* Ordnung im ländlichen Raum, Ulmer, Stuttgart, 1963.
- Meyer, R.:* Stellung und Ausbildung des Planers, Plan 1956, Heft 3. Heutige Aufgaben der Landesplanung, Plan 1963, Heft 3.
- Priebe, H.:* Wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im Rahmen der Flurbereinigung, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 15, Ulmer, Stuttgart 1957.
- Regamey, P.:* Routes agricoles en béton, Lausanne 1957. Der Landerwerb und die Neueinteilung des Grundeigentums beim Bau von Autobahnen, «Straße und Verkehr», 1960, Heft 11.
- Röhm, H.:* Agrarplanung als Grundlage der Flurbereinigung und anderer landwirtschaftlicher Strukturverbesserungen in städtisch-industriellen Ballungsräumen, Schriftenreihe für Flurbereinigung, Heft 28, Ulmer, Stuttgart 1960.
- Schaumann, W.:* Die Landesplanung im schweizerischen, englischen und französischen Recht, Regio-Verlag Zürich, 1950.
- Schibli, E.:* Strukturelle Verbesserung der Berglandwirtschaft durch die Güterzusammenlegung, Plan 1960, Heft 6.

- Schicke, H.*: Neue Wege zur Verbesserung der Agrarstruktur, Zeitschrift für Kulturtechnik und Flurbereinigung, 1963, Heft 4.
- Schriftenreihe für Flurbereinigung*, Hefte 1–28 (Schriftleitung: R. Steuer, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn).
- Schwarz, W.*: Die Landwirtschaftszone unter besonderer Berücksichtigung des berrischen Rechtes, Bern 1961.
- Solari, R.*: Le remaniement et la structure agraire au Canton du Tessin, Plan 1960, Heft 6.
- Steuer, R.*: Neue Ordnung statt Unordnung, Daco-Verlag Stuttgart, 1955, Flurbereinigungsgesetz, Kommentar, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1956.
- Strebel, E.*: Landwirtschaftlicher Hochbau und Agrarstruktur unter besonderer Berücksichtigung der Aussiedlung. Plan 1960, Heft 6.
- Tanner, E.*: Güterzusammenlegung und Durchgangsstraße, «Straße und Verkehr», 1949, Nr. 4. Die Umsiedlung im Rahmen der Zusammenlegung in der Schweiz (1. Europäisches OEEC-Seminar für Flurbereinigung, Wiesbaden 1955, Sonderdruck, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn). Güterzusammenlegung und Verbesserung der Agrarstruktur (Europäisches OEEC-Seminar für die Schaffung wirtschaftlich lebensfähiger Betriebe, ETH Zürich 1959). Die Waldzusammenlegung in der Schweiz (FAO-Bericht 1959), Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie, 1960, Heft 8. Entwicklungseinrichtung der Güterzusammenlegung in den westeuropäischen Ländern, Plan 1960, Heft 6. Die Güterzusammenlegung im Dienste der Landesplanung, Neue Zürcher Zeitung, 27./28. 7. 1962. Die Güterzusammenlegung – eine dringliche Landesaufgabe, Schweizerische Bauzeitung, 1963, Heft 21. Entstehung, Wesen und Auswirkungen des Mehrwertsverfahrens bei Gesamtmeliorationen (fascicule extrait du volume II du VI^e Congrès International du Genie Rural).
- Ursprung, J.*: Fragen der Landwirtschaft und der Planung im Kanton Aargau, Plan 1964, Heft 2.
- Weidmann, Th.*: Das landwirtschaftliche Siedlungswesen im Kanton Zürich, Alpwirtschaftliche Monatsblätter 1962, Heft 6/7.
- Wilflinger, J.*: Zusammenlegung und andere Strukturverbesserungen in Österreich, Plan 1960, Heft 12. Die Agrarischen Operationen und das Siedlungswesen, Jubiläumsschrift «40 Jahre Landwirtschaftsförderung in Österreich», Agrarverlag, Wien 1963.
- Winkler, E.*: Theoretische Aufgaben der Landesplanung, Jahrbuch der Eidgenössischen Behörden 1963.
- FAO* (Food and Agriculture Organization of the United Nations), Rom. Jacoby E. H.: Bericht der Arbeitsgruppe von Experten in Flurbereinigungsfragen, 1953 (Deutschland: H. Gamperl; Holland: S. Hersveijer; Frankreich: M. Poirée; Schweden: H. Nordfelt; Schweiz: E. Tanner). Jacoby E. H.: Land Consolidation in Europe 1959. Moral-Lopez P. und Jacoby E. H.: Le remembrement rural, principes de législation. Barbero G.: Land reform in Italy. Landes- und Generalberichte der Arbeitsgruppe für Flurbereinigung und Agrarstruktur 1953–1963.
- FIG* (Fédération internationale des Géomètres), Rom. Landes- und Generalberichte der Kommission IV (Kataster und Flurbereinigung) 1955–1963.
- OECD* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), Paris. Beschluß der 3. Tagung der Landwirtschaftsminister, 1964.
- VLP* (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung), Zürich. Industrie und Landesplanung, 1958. Der Boden, Schicksalsfrage unserer Zeit, 1961.