

Zeitschrift: Mensuration, photogrammétrie, génie rural
Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) =
Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF))
Band: 73-M (1975)
Heft: 7

Artikel: Les améliorations foncières dans le cadre de la politique agricole
fédérale
Autor: Piot, J.C.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-227939>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 26.12.2024

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

peuvent donc être considérés comme très satisfaisants, si nous songeons aux erreurs de mesure faites lors de la détermination de certaines grandeurs expérimentales (vitesse de filtration par unité de pente, densité apparente sèche ou humide du sol, tension et succion capillaire, répartition spatiale de l'humidité volumique, etc.). Une véritable amélioration de ce modèle de simulation ne peut être envisagée qu'en augmentant simultanément la qualité de la mesure physique de certaines caractéristiques fondamentales avec le nombre des paramètres théoriques pris en considération dans l'analyse mathématique.

Remerciements

J'exprime toute ma gratitude à Monsieur le Professeur P. Regamey, Directeur de l'Institut de Génie Rural de l'EPFL, qui m'a habilement conseillé et adroitement dirigé au cours de ce travail. Ma reconnaissance va également à tout le personnel de cet Institut pour sa précieuse collaboration dans l'élaboration de cette recherche.

Adresse de l'auteur: M. Musy, Dr ing. EPFL, Institut de Génie Rural EPFL, Bassenges, 1024 Ecublens-Lausanne.

Les améliorations foncières dans le cadre de la politique agricole fédérale *

J. C. Piot

Zusammenfassung

Alle Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft führen zu einer Modernisierung der Produktionsmittel, zu neuen Produktionstechniken und zu einer dauernden Anpassung an die wirtschaftlichen Gegebenheiten. Es ist aber absolut notwendig, dass die beschränkten Mittel unter ökonomischen Gesichtspunkten eingesetzt werden. Die Kosten der landwirtschaftlichen Bauten müssen den Amortisationsmöglichkeiten des Betriebes angepasst werden. Dies führt zur Forderung nach einfachen, billigen Bauten, die zudem ohne Schwierigkeiten den wechselnden Bedürfnissen angepasst werden können.

Leider ist im neuen Raumplanungsgesetz nichts vorgesehen, um die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung bei Umzonungen ausdrücklich für die Vermehrung der vorhandenen, beschränkten Mittel zugunsten der Strukturverbesserungen einzusetzen.

Wie auch der Volksentscheid über das neue Raumplanungsgesetz herauskommen möge, aus den vorhandenen Geldmitteln ist ein Maximum herauszuholen nach der Devise «Einfachheit, Flexibilität, grösstmöglicher Nutzen».

A. Introduction

Dans le 4^e rapport du 26 février 1969 sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération, le Conseil fédéral faisait état de l'intensification qu'il fallait donner aux améliorations foncières, dans le but général d'améliorer les structures agricoles. Il disait entre autres (p. 128): «Les regroupements parcellaires doivent être faits de telle manière qu'ils permettent d'agrandir les exploitations. *Une exécution moins coûteuse et plus rapide des projets, tenant d'avantage compte des aspects économiques, serait souhaitable dans ce domaine comme dans d'autres secteurs des améliorations foncières.*»

Il a dit également un peu plus loin: «Il faudra absolument tenir compte de l'évolution à long terme de la production et de son écoulement lorsqu'il s'agira d'encourager des améliorations foncières qui agissent en premier lieu sur les rendements et moins sur la réduction des frais. Il conviendra autant que possible de *ne pas accorder un rang privilégié aux projets de ce genre*, particulièrement coûteux au surplus, tels que drainages, irri-

gations ou autres installations propres à accroître le rendement des vergers.»

En d'autres termes, cela signifie qu'il entendait mettre l'accent sur l'abaissement des coûts de production par le moyen des améliorations foncières, bien que, reconnaissons-le, une augmentation de la production obtenue à des conditions raisonnables peut contribuer également à l'abaissement, même substantiel, des frais de production. Au chapitre des constructions rurales, il était mentionné *le recours aux contributions forfaitaires*, et dit qu'il fallait renoncer à soutenir avec des moyens de l'Etat, les exploitations ne présentant pas un minimum des conditions objectives de viabilité et de développement.

Cette introduction pourrait aussi bien être la conclusion de mon exposé. Cette constatation a pour unique but de souligner la pérennité de l'action dans le secteur des améliorations foncières, qui ne saurait évoluer au gré de la mode, mais qui engage l'avenir pour des générations.

Pour «motiver» les améliorations foncières, il faut d'abord préciser les constantes de certains aspects de la politique agricole qui, même si elle se veut dynamique, rencontre des contraintes matérielles telles que, lorsqu'il s'agit d'investissements coûteux – et les améliorations foncières sont en général des investissements coûteux – il faut lui donner une orientation sinon définitive, du moins à long terme dans les secteurs qui exigent d'importantes mises de fonds.

B. Les constantes de la politique agricole fédérale

La *raison d'être* de l'agriculture suisse se résume comme suit:

- Assurer le ravitaillement du pays en temps de crise.
- Produire dans le pays même et en tout temps une part de nourriture rendant crédible notre politique de neutralité et d'indépendance économique, et politique, tout en contribuant à l'amélioration de notre balance des paiements.
- Maintenir l'équilibre naturel et sauvegarder le paysage par la culture du sol national.

La constitution fédérale, la législation agricole (loi sur l'agriculture, sur le blé, sur l'alcool, sur le sucre, etc.) et les ordonnances d'application fixent le cadre légal des interventions de l'Etat, aussi bien pour la protection à la frontière que pour les mesures internes de soutien à l'agriculture.

Il appartient ensuite au gouvernement de fixer *la politique* qu'il entend suivre, c'est-à-dire d'établir *les choix*,

* Exposé, tenu aux journées d'étude du groupe spécialisé des ingénieurs du génie rural et des ingénieurs-géomètres SIA, 21/22 mars 1975, Lucerne.

les *priorités* de ses interventions. C'est souvent la quadrature du cercle dans une économie générale qui se veut *libérale au plan international*, pour ne pas gêner notre industrie d'exportation, et *le moins coûteuse possible sur le plan interne*, pour ménager le contribuable. Nous sommes donc dès le début limités dans nos possibilités d'interventions à la frontière par les accords internationaux (GATT, AELE, CEE) ou bilatéraux, et limités également au plan interne par les contingences budgétaires qui, en ce début d'année 1975, prennent un relief particulièrement prononcé.

Les *priorités* de la politique agricole de ce temps peuvent être schématiquement formulées comme suit:

1. Amélioration des bases de la production et des structures.
2. Adaptation de la production aux possibilités de placement, une certaine importation de denrées agricoles étant maintenue dans une proportion raisonnable (environ 50 % exprimé en calories).
3. Stabilisation des marchés et des prix agricoles pour garantir un revenu paysan équitable, et des prix supportables pour les consommateurs.
4. Aide complémentaire de caractère social aux petits paysans et aux paysans des régions défavorisées (allocations familiales, contributions aux frais des détenteurs de bétail en montagne et dans la zone des colines, etc.).

C. Les moyens engagés dans l'amélioration des bases de la production et des structures

Les améliorations foncières se rangent dans le premier groupe, avec la formation professionnelle et la vulgarisation agricoles, la recherche agronomique et l'encouragement à l'élevage du bétail. Font également partie de ce groupe les crédits d'investissements à l'agriculture qui, depuis la mise en vigueur de la loi y relative en 1962, a permis à la Confédération de consacrer quelque 857 millions à cet effet jusqu'à fin 1974. Compte tenu du recyclage des amortissements, la somme totale de quelque 1,8 milliard a pu être successivement mise à disposition de l'agriculture jusqu'à ce jour. Au cours des années, nous avons pu consacrer des sommes croissantes aux améliorations foncières, mais l'efficacité de l'intervention a été, hélas! annulée pratiquement par l'augmentation des coûts, surtout dans la construction.

Pour l'année 1974, les dépenses de la Confédération en faveur de l'amélioration des bases de la production se répartissent comme suit:

– Formation professionnelle et vulgarisation agricoles	22,3 mio francs
– Recherche agronomique (7 stations)	46,2 mio francs
– Encouragement de l'élevage du bétail	20,5 mio francs
– Améliorations foncières et bâtiments ruraux	110 mio francs
Total	199 mio francs

Les 75 millions d'argent frais destinés aux crédits d'investissements s'ajoutent à cette somme, et donnent un total de dépenses de 274 millions de francs pour ce secteur-clé de la politique agricole, soit environ 2 % des dépenses totales de la Confédération. Ceci confirme le

caractère prioritaire donné à l'amélioration des bases de la production par le Gouvernement.

Si l'on incorpore à ce total les moyens complémentaires fournis par les cantons et les communes pour la réalisation des améliorations foncières (environ 100 millions), on arrive au total respectable de plus de 370 millions de francs en 1974.

Les *prestations fédérales* sont précisées dans l'ordonnance du 14 juin 1971 sur les améliorations foncières, actuellement en révision d'ordre essentiellement rédactionnel.

Sans entrer dans le détail des dispositions contenues dans cette ordonnance, je tiens seulement à préciser que l'échelonnement des taux de subvention selon les travaux entrepris tient compte des *priorités internes* et fixe l'aide supplémentaire qu'il convient d'accorder dans les régions où l'exploitation du sol est difficile, de même qu'en montagne.

Nous devons malheureusement constater que les montants fournis par les pouvoirs publics pour la réalisation des améliorations foncières indispensables ne suffisent pas, et de loin, à couvrir des besoins croissants. En effet, toute amélioration foncière conduit à un assainissement des structures agricoles, qui entraîne en général un nouvel investissement en bâtiments correspondant aux besoins de la nouvelle exploitation. C'est une sorte de cercle vicieux, une spirale dévorante qui doivent être dominés par les responsables et les intéressés, dans le sens de *relations optimales* entre les moyens engagés et le résultat escompté, selon le principe de l'analyse coût-bénéfice.

De récentes estimations des besoins en constructions rurales seulement faites dans les cantons de St-Gall et de Fribourg laissent prévoir, par extrapolation des chiffres obtenus et toutes choses restant égales à la situation d'aujourd'hui, un besoin total pour la Suisse de l'ordre de 8 à 10 milliards de francs. A raison de 100 millions seulement de subventions tant fédérales que cantonales par année consacrées à la construction, et en admettant qu'elles représentent en moyenne le 50 % des coûts, il faudrait 50 ans pour les réaliser. Et d'ici-là, d'autres besoins se feront jour, car les constructions encore valables aujourd'hui vieilliront elles-aussi, et demanderont à être rénovées.

Je désire par ces quelques chiffres attirer votre attention sur la nécessité de construire bien sans doute, mais *surtout de construire économiquement* pour que, tout comme le cuisinier d'Harpagon faisait «bonne chère avec peu d'argent», les spécialistes des constructions rurales fassent «*de bons bâtiments avec peu d'argent*». Nous saluons ici l'initiative récente du canton de Fribourg, qui vient d'ouvrir un concours en vue d'abaisser le coût des constructions rurales. Il faut déclarer résolument la guerre au perfectionnisme coûteux, même et surtout si celui-ci est inspiré par le maître de l'œuvre, ou certains conseillers et experts en mal de «monuments historiques».

Par analogie, les remarques que je viens de faire au sujet des constructions rurales s'appliquent également aux améliorations foncières proprement dites, qu'elles soient remaniements parcellaires, drainages, construction de chemins ou autre spécialité.

Dans cet ordre d'idées, je tiens à préciser que mes services étudient présentement la possibilité de réaliser et d'encourager le regroupement de parcelles en location (Pachtlandarrondierung), de manière à permettre aux exploitants de bénéficier des avantages du regroupement pour effectuer les travaux des champs, tout en laissant les propriétaires en possession « nominale » de leur(s) parcelle(s). Cette mesure vise surtout à faciliter l'exploitation agricole dans les zones où le regroupement/remaniement des terres, pris dans son sens habituel, n'est pas possible pour des raisons diverses. La future loi sur l'aménagement du territoire – si elle est admise – pourra rendre cette mesure moins indispensable, mais je pense tout de même qu'il est des plus utiles de l'avoir à notre disposition.

D. Les améliorations foncières vues sous l'angle de l'entreprise agricole

D'après les recherches comptables effectuées en 1972 par le Secrétariat des paysans suisses dans les exploitations agricoles, publiées en 1974, les 724 exploitations en propriété sous revue présentaient en moyenne l'image suivante dans la composition de l'actif du bilan:

Capital domaine	Fr. par exploitation	en % de l'actif
	168 191.–	61,4
Terres	50 657.–	18,5
Améliorations foncières	2 108.–	0,8
Constructions	105 578.–	38,5
Plantes	9 848.–	3,6
Capital fermier (bétail, machines et capital circulant)	105 613.–	38,6

On se rend compte immédiatement de l'importance primordiale des constructions, qui représentent le plus gros poste de l'actif, donc une charge pour l'exploitant. En calculant une charge financière de 10,56 % pour les intérêts (5,65 %) l'amortissement (3,77 %) et les réparations (1,14 %), on obtient une somme de 11 500 francs en chiffre rond et en moyenne d'exploitation (18,83 ha), à « sortir » chaque année lors du bouclage. C'est la charge des constructions, qui n'ont pas ailleurs que des fonctions de protection – indispensables il est vrai –, des fonctions improductives tout de même dans l'exploitation. Cette somme représentait à l'époque la valeur de quelque 18 000 litres de lait, ou de 150 q de blé (prix 1972).

Connaissant le coût actuel des constructions agricoles, on se rend bientôt compte que, malgré les subventions à fonds perdu, malgré les crédits d'investissements sans intérêt, toute nouvelle construction rurale représente pour l'exploitant agricole un boulet, dont le poids risque très vite de l'entraîner vers les abîmes de la déconfiture la plus noire.

C'est donc un *devoir social*, et aussi une *nécessité politique*, que de réduire les coûts des constructions rurales dans toute la mesure compatible avec les plus strictes et absolues nécessités de l'exploitation en cause. Une autre attitude conduirait inmanquablement à un surendettement intolérable de l'agriculture, à la paupérisation des régions rurales, qui seraient fatalement vouées

à l'échec économique. Et si, dans le cadre de la politique agricole prise dans son ensemble, il faut augmenter les prix des produits pour permettre l'amortissement de constructions trop coûteuses, ce serait le fiasco généralisé des mesures prises en faveur de l'amélioration des bases de la production en vue de l'abaissement des coûts de production.

C'est pour éviter de telles faillites que nous sommes résolu à instaurer et à poursuivre une politique de constructions rurales simples et économiques, ainsi que nous l'avons déjà défini lors d'un exposé présenté à l'AGIR l'hiver dernier, exposé reproduit « in extenso » dans le No 9/1974 de la revue technique « Mensuration, Photogrammétrie, Génie rural », auquel je me permets de vous renvoyer. Vous y trouverez également un article digne d'intérêt de M. Strelbel, chef du service fédéral des améliorations foncières, intitulé « Künftige Gestaltung des Meliorationswesens », que je recommande à votre attention.

Un abaissement des coûts de construction, par transfert plus marqué de la responsabilité financière de l'opération sur le maître de l'œuvre, peut sans nul doute être obtenu par la *généralisation du subventionnement forfaitaire* (Pauschalsubventionierung) dans les constructions rurales. Cette nouvelle méthode de financement est généralement très profitable à l'exploitant, qui bénéficie quasi-intégralement des économies qu'il peut soulever réaliser tant lors de la phase de planification qu'en cours d'exécution de la construction.

Malgré la situation assez inconfortable que connaît aujourd'hui l'industrie du bâtiment, on peut penser que les coûts de construction ne diminueront que modérément. Des solutions à tout le moins partielles au problème posé par le coût des constructions rurales résident cependant dans la création de coopératives de construction formées par des agriculteurs, comme aussi dans la recherche de solutions communautaires s'il s'agit d'exploitations agricoles de taille modeste. De telles réalisations exigent cependant une évolution des idées, qui ne progresse que lentement.

Les *améliorations du sol* et des chemins ruraux chargent beaucoup moins l'exploitant, comme on peut l'établir par les données ci-avant. Il n'en reste pas moins que, là aussi, la recherche des solutions les plus économiques s'impose. En particulier les chemins munis de revêtement en dur sont moins indispensables qu'on ne le pense généralement, ceci surtout dans les zones où la topographie ne pose pas de problème.

E. Les améliorations foncières au service de l'orientation des productions agricoles

Ce point se limite aux constructions rurales qui, beaucoup plus que les améliorations foncières proprement dites, influencent la nature des productions tirées des exploitations. Si, en fonction des conditions topographiques ou climatiques, dans de vastes régions de notre pays, la mise en valeur des herbages est la seule possibilité rationnelle de production agricole (après transformation dans l'estomac du ruminant = lait, viande, élevage), il est d'autres régions où l'éventail des possibilités de production est beaucoup plus large. Je pense en particulier à tout le Plateau suisse, de Genève à Romanshorn,

où les précipitations moyennes ne dépassent pas 110 à 120 cm/an. A part quelques exceptions localisées, les producteurs de ces régions devraient mettre un accent plus fort sur la culture des champs, et réduire d'autant la production laitière.

Je suis obligé de formuler aujourd'hui d'importantes réserves à l'endroit de projets de construction qui nous seraient soumis tendant à la création de nouvelles fermes laitières agrandies dans la zone où les cultures sont traditionnelles ou raisonnablement possibles. Je formule ces réserves même si l'étude financière préalable faite par les services cantonaux de conseil d'exploitation devait prouver la viabilité de l'entreprise et l'opportunité des investissements proposés. Nous entrons ici carrément dans un conflit d'objectifs entre la politique agricole vue dans son ensemble et les soucis du chef d'exploitation qui doit faire «tourner» son affaire. Nous devons modifier notre optique et prendre à l'occasion des décisions peut-être dures, mais indispensables si l'on veut défendre les intérêts généraux de l'agriculture et éviter l'abandon des zones marginales.

J'ai fait part récemment de cette préoccupation aux directeurs cantonaux de l'agriculture, et les cantons recevront sous peu en consultation un projet de directives ce concernant. Je vous prie simplement d'être très restrictifs dans la transmission de tels projets jusqu'à ce que nous ayons défini en commun la marche à suivre. Il est en effet de notre devoir, dans le cadre de l'application des mesures prévues par la politique agricole, de veiller à équilibrer le plus harmonieusement possible les chances de développement de l'agriculture dans les différentes régions du pays.

Je vous signale à ce sujet que le Ministère français de l'agriculture a récemment pris un arrêté visant à restreindre l'octroi de subventions à fonds perdu pour les bâtiments destinés à la production animale (élevage, engraissement ou lait). Ainsi seules les exploitations sises en zone de montagne ou en zones dites «de rénovation rurale» peuvent bénéficier de ces subventions. Par contre, un système de crédits d'investissement (remboursables) assez semblable au nôtre est utilisable partout pour financer de telles opérations.

J'en arrive au *programme de développement des régions de montagne* par l'octroi d'aide aux investissements en faveur de l'infrastructure, qui a tant de peine à démarrer suite à la situation financière délicate de la Confédération. Même si ce programme n'a pas d'incidence directe sur les améliorations foncières, il ne pourra être ignoré. Il s'agira le plus souvent de mesures complémentaires les unes aux autres, dans le cadre plus général d'un aménagement rationnel du territoire, où la zone agricole sera soustraite aux tentatives des spéculateurs.

L'amélioration des alpages, plus spécialement de ceux destinés à l'alpage de vaches, doit être soumis à un examen particulièrement critique sur le plan économique, même et surtout si la Confédération accorde une contribution financière aux frais d'alpage des vaches.

F. Les améliorations foncières et la protection de l'environnement

Aménagement du territoire, protection de l'environnement et protection des eaux ne sauraient imposer à

l'agriculture des charges disproportionnées à ses possibilités. Je le dis sans ambages car je sais que certains technocrates de l'eau ou de l'environnement, poussés par un perfectionnisme souvent viscéral, posent des conditions souvent inacceptables dans la réalisation de constructions rurales rationnelles. Je pense en particulier au dimensionnement des fosses à purin qui ont déjà beaucoup fait parler d'elles, et pour lesquelles il faudra bien trouver prochainement une solution plus conforme aux réalités de la pratique.

G. Conclusions

Je rappelle que toute l'aide à l'amélioration des bases de la production et des structures tend à moderniser notre appareil de production agricole, à l'adapter aux nouvelles techniques de production et aux impératifs d'une économie en perpétuel changement.

Si les *améliorations foncières* proprement dites n'ont en général pas d'incidence importante quant à l'investissement à consentir par les propriétaires touchés, elles devront toutefois *être conduites avec un sens encore plus marqué de l'économie*. Elles devront être planifiées et préparées en étroite relation avec l'aménagement du territoire car, même si le remboursement des subsides versés peut être exigé durant 20 ans, il n'est pas rationnel ni souhaitable de galvauder temps, énergie et moyens pour réaliser des améliorations qui, finalement, échappent à l'agriculture.

Les *constructions rurales* posent des problèmes très difficiles à résoudre à cause de leur coût souvent trop élevé, et disproportionné aux possibilités d'amortissement de l'entreprise. La réforme progressive des structures agricoles aidant, il faut pouvoir réaliser des *constructions économiques simples, rustiques, voire même primitives, flexibles* quant à leur emploi et aux possibilités d'extension. Il faut être *particulièrement vigilant lors de nouvelles constructions de fermes de colonisation*, qui contribuent à cimenter un état structurel pas toujours favorable.

Si la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire fixe le principe du prélèvement d'une partie du gain pouvant être réalisé par le transfert d'un terrain dans une zone constructible, je regrette qu'on n'ait pas directement précisé que les moyens financiers ainsi constitués devraient être réservés à la création d'un *fonds en faveur de l'amélioration des structures agricoles*, qui aurait pu être engagé en complément de nos modestes moyens actuels consacrés aux améliorations foncières.

Quelle que soit l'issue de la votation populaire au sujet de la loi sur l'aménagement du territoire, les améliorations foncières devront être poussées avec les possibilités financières du moment. Pour leur assurer néanmoins un maximum d'efficacité, il ne faut pas y aller par quatre chemins, mais appliquer strictement la devise «*Simplicité, flexibilité, efficacité*». Nous pourrions alors seulement éprouver le sentiment de vraiment œuvrer pour le bien commun.

Adresse de l'auteur:

Directeur J. C. Piot, Division fédérale de l'agriculture,
3003 Berne