

FEUILLE FÉDÉRALE

106^e année

Berne, le 22 juillet 1954

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an; 16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6657

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'encouragement des améliorations foncières

(Du 16 juillet 1954)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 9 mars 1953, M. le conseiller national Buri a déposé la motion suivante, appuyée par 51 cosignataires:

Une grande partie de nos paysans ne peuvent que difficilement lutter contre la pénurie de main-d'œuvre parce que leurs domaines sont trop morcelés, ce qui occasionne beaucoup de travail improductif, et parce que dans la région des Alpes et des Préalpes les chemins de dévestiture manquent.

L'insuffisance des subventions fait que les travaux d'amélioration urgents ne peuvent être entrepris; s'ils sont néanmoins exécutés, il en résulte de beaucoup trop lourdes charges pour les intéressés.

Plusieurs cantons ont prévu des programmes d'améliorations foncières, mais malheureusement aucune assurance n'a été donnée quant à un appui de la Confédération.

Pour ces motifs, le Conseil fédéral est invité à soumettre le plus tôt possible aux chambres un projet pour mieux encourager les améliorations foncières qui facilitent l'exploitation agricole, pour encourager en particulier les remaniements parcellaires et la construction de fermes isolées et de chemins.

La motion a été votée par le Conseil national le 22 septembre et par le Conseil des Etats le 23 décembre 1953. Précédemment déjà, plusieurs députés étaient intervenus pour demander que les améliorations foncières soient mieux encouragées. Ainsi, M. le conseiller national Pini qui, par une motion déposée le 31 mars 1949 et acceptée sous forme de postulat, invitait le Conseil fédéral

à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'établir un programme pour l'exécution des remaniements parcellaires dans toute la Suisse dans un délai de 25 à 30 ans et d'augmenter la subvention fédérale pour permettre aux cantons d'établir le programme d'exécution dans le délai fixé.

Cette intervention fut appuyée par M. le conseiller national Tenchio, qui, le 3 avril 1951, déposait un postulat invitant le Conseil fédéral

à soumettre aux chambres un rapport et des propositions pour encourager par des subventions plus fortes les remaniements parcellaires en montagne.

Nous acceptâmes les deux postulats. Par la suite, le département de l'économie publique étudia ces questions, que soulève également la motion Buri, d'une plus vaste portée. Le présent message s'occupant particulièrement des remaniements parcellaires et des problèmes intéressant les régions de montagne, il répond du même coup aux deux postulats.

En acceptant la motion, vous nous avez invités à vous présenter un message concernant les mesures propres à mieux encourager les améliorations foncières qui facilitent l'exploitation agricole. La mise en vigueur de la loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture, plus exactement l'adoption de l'ordonnance d'application relative au titre cinquième, exige d'ailleurs la revision des modalités de subventionnement.

Nous avons l'honneur de vous exposer ce qui suit:

Les améliorations foncières en tant que mesures servant les intérêts de l'agriculture et de l'économie nationale

Les fréquentes discussions que le problème agricole a soulevées ces derniers temps portent tout particulièrement sur la nécessité de rationaliser la production et d'en diminuer les frais, ainsi que d'améliorer la qualité des produits. Les milieux agricoles eux-mêmes reconnaissent la légitimité de cette exigence tout en signalant les obstacles qui s'opposent à la rationalisation, obstacles difficiles à surmonter dans les exploitations ne disposant que de leurs propres moyens. L'une des causes de cette situation réside dans le fait que dans de vastes territoires de la Suisse l'appareil de production est trop souvent suranné. D'importantes installations datent du temps où les exploitations se suffisaient à elles-mêmes, c'est-à-dire du temps où le souci principal du paysan était de fournir à sa famille le vivre, le vêtement et surtout le travail, et où les exigences de la technique de l'exploitation étaient à l'arrière-plan.

Sous l'empire de la commercialisation, les exploitations agricoles ont pris par la suite un caractère plus industriel, orienté vers un rendement proportionné au capital engagé et au travail fourni. Dans certains cas, où les conditions le permettaient, il a été possible d'adapter quelque peu l'exploitation à la nouvelle situation et de tirer parti des progrès techniques; là où les conditions favorables faisaient défaut, le développement est resté stationnaire. Cette constatation est valable tout particulièrement pour l'aménagement de la propriété foncière et dans une certaine mesure pour celui des bâtiments d'exploitation dans les régions fortement morcelées,

privées de bons chemins. Il en résulte d'importantes dépenses improductives qui se traduisent par des frais de production fort élevés ou une diminution du gain, voire par l'un et l'autre. Une sensible amélioration n'est possible que si l'on s'attaque à la racine du mal en supprimant les obstacles qui entravent la rationalisation. Cette mesure est d'autant plus urgente que la modernisation et la rationalisation de l'industrie ont permis d'augmenter constamment les salaires, qui sont sensiblement supérieurs à ceux que peut verser l'agriculture. L'état des choses actuel et la grande activité industrielle qui règne dans le pays ont pour effet de favoriser largement l'exode rural. Bien que notre agriculture emploie quelque 20 000 journaliers étrangers, permanents ou saisonniers, le manque de personnel reste notable. La jeune génération agricole a tendance à s'orienter vers des occupations plus rémunératrices, ce qui provoque une dépopulation croissante de certaines de nos vallées de montagne et, partant, un congestionnement des grands centres.

Outre la diminution de la population agricole, la disparition constante de terrain cultivable cause un grave souci. C'est pour une large part aux dépens d'excellentes terres que se développent les centres habités et que s'étendent les installations industrielles et voies de communication, ainsi que les terrains de sport. Selon la statistique des cultures de la Suisse, de 1952, la surface cultivée s'est réduite de quelque 60 000 ha dans les dernières 30 années.

A l'heure actuelle, la perte est évaluée à 1000 ha par an, ce qui signifie que chaque année une étendue correspondant à la surface d'exploitation de deux à trois communes rurales moyennes, faisant vivre 100 exploitations familiales, est soustraite à l'agriculture. Veut-on cependant, pour servir les intérêts de tous, conserver à notre pays les moyens de s'approvisionner pour une modeste part en produits agricoles indigènes, il convient de réserver une surface suffisante de terrains cultivables et le nombre nécessaire de cultivateurs expérimentés. Les temps de guerre ont clairement fait ressortir l'importance d'une telle mesure qui permet d'assurer le ravitaillement de la population dans les périodes exceptionnelles.

Les améliorations foncières, figurant au nombre des mesures très variées que la nouvelle loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture prévoit pour venir en aide à cette branche de notre économie, sont un moyen particulièrement efficace de lutte contre la perte de terrain cultivé et contre la désertion des campagnes. Les assainissements et irrigations augmentent la productivité du sol; les défrichements, les épierrements, ainsi que la colonisation facilitent l'exploitation des régions improductives et trop éloignées. Notons toutefois que notre pays ne dispose dans ce domaine que de moyens limités. Les spécialistes estiment à 50 000 ha l'étendue encore susceptible d'être améliorée. Cette étendue n'est donc en mesure d'équilibrer ni la perte enregistrée ces dernières 30 années, ni les pertes futures et moins encore de couvrir les besoins croissants d'une population toujours

plus nombreuse. Aussi faut-il chercher le remède dans une exploitation plus intensive des terres restées à la disposition de l'agriculture.

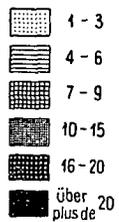
Cependant, cette intensification ne peut pas dépasser les limites que lui imposent la nature d'une part et l'homme d'autre part; elle est freinée dans de vastes territoires, par le morcellement excessif, dont nous avons déjà parlé, dans d'autres cas, par le manque de chemins d'accès et de dévestiture. Aussi est-ce dans ce secteur que peuvent intervenir avec efficacité les améliorations foncières signalées dans la motion, soit les remaniements parcellaires, chemins et colonisations. Ces entreprises sont à même de créer les conditions indispensables à une exploitation plus rationnelle et à une réduction des frais de production.

Le *remaniement parcellaire* est considéré dans notre pays comme l'amélioration foncière la plus importante, cela non seulement en raison de la portée de l'opération, mais surtout à cause de l'ampleur et des difficultés de la tâche qui s'impose. Les résultats du recensement des entreprises de 1939 révèlent qu'à cette époque 46 pour cent de toutes les exploitations agricoles étaient trop parcellées. Depuis lors, le nombre total des parcelles a diminué par suite des remaniements parcellaires exécutés et des regroupements effectués sur le plan privé; n'oublions cependant pas que le nombre des exploitations lui aussi a sensiblement diminué. A l'heure actuelle, on peut estimer à 40 pour cent des exploitations encore existantes celles dont le parcellement est exagéré et qui appellent un remaniement. Les seuls cantons d'Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut et le-Bas, les deux Appenzell, ainsi que certaines parties des cantons de Berne, Lucerne, Glaris, Zoug et Saint-Gall accusent un morcellement si minime qu'il n'entrave pratiquement pas l'exploitation. Ces régions souffrent cependant du manque de chemins d'accès et de dévestiture. Le graphique n° 1 renseigne sur la situation générale du parcellement.

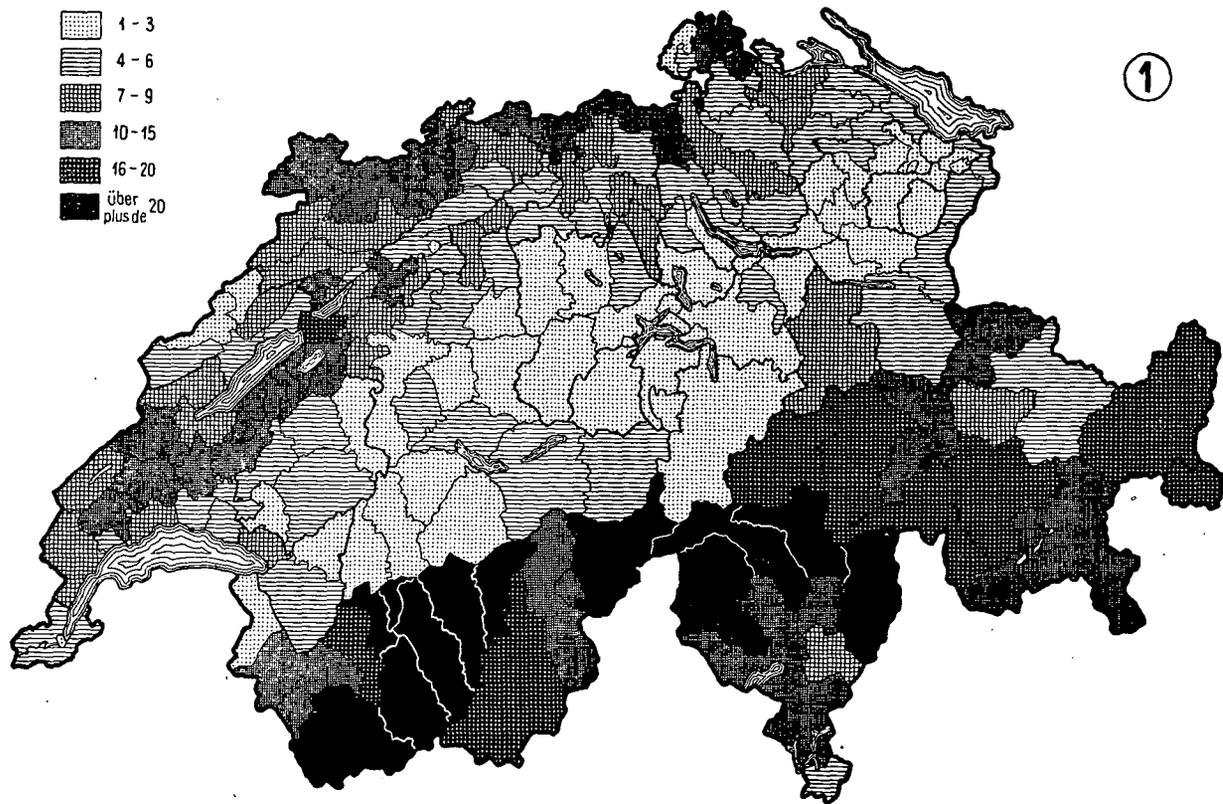
L'émiettement des fonds est le plus excessif dans les cantons des Grisons, du Tessin et du Valais, où l'on comptait en 1939

plus de 1 000 exploitations possédant plus de 100 parcelles,			
plus de 3 000	»	»	51 à 100 »
près de 8 000	»	»	26 à 50 »
près de 13 000	»	»	11 à 25 »

Parzellen pro Betrieb
Parcelles par exploitation



Parzellierungsverhältnisse nach Bezirken - 1950 - Parcellement par districts



De récentes enquêtes faites dans le val Blenio en vue du remaniement parcellaire révèlent combien la situation est désastreuse dans cette région :

	Val Blenio	
	Partie moyenne	Partie supérieure
Surface englobés dans le périmètre du remaniement parcellaire	2 200 ha	2 050 ha
Nombre de propriétaires	656	450
Nombre de parcelles	88 000	48 000
Nombre moyen de parcelles par propriétaire	134	107
Nombre maximum de parcelles par propriétaire	282	379
Grandeur moyenne des parcelles	2,5 ares	4,1 ares

Il s'agit ici, bien entendu, de conditions extrêmes, mais qui se retrouvent dans d'autres vallées du Tessin, des Grisons et du Valais. En montagne notamment, où l'agriculture était autrefois la seule source de revenus et où elle l'est en grande partie restée, il fallut diviser le terrain cultivé en fonction du nombre croissant de cultivateurs; les biens-fonds devenus trop petits ne furent plus aptes à faire vivre les propriétaires et leurs familles qui durent songer à l'émigration. Le système de colonisation et de culture, les usages en matière de succession ont également eu pour effet de diviser les exploitations en de nombreuses parcelles disséminées, souvent enclavées et déchetées. La nécessité d'échelonner les exploitations de montagne selon les conditions topographiques et la nature du sol accentua l'émiettement. Partout où l'on chercha à corriger les effets d'un trop fort morcellement en édifiant des bâtiments d'exploitation sur les fonds éloignés, le nombre excessif des constructions provoqua une charge exagérée. En tout état de cause, ces charges, ainsi que le parcellement, constituent les maux les plus graves dont souffre notre agriculture dans les régions de montagne. Il ne faut donc pas s'étonner que leurs habitants éprouvent de la peine à se suffire à eux-mêmes. Le morcellement n'est cependant pas limité à ces seules régions; il est un obstacle au développement agricole également dans de vastes territoires de la plaine et du Jura. Des enquêtes effectuées par le département de l'économie publique, sur lesquelles nous reviendrons, ont révélé que 510 000 ha, en chiffre rond, soit la moitié de notre surface cultivée proprement dite, est morcelée d'une manière excessive.

Les remaniements parcellaires permettent le redressement le plus efficace de la situation. L'ancien procédé consistant à construire des routes et à remanier quelques parcelles seulement ne fournit pas une base suffisante à la rationalisation de l'agriculture. Il faut plutôt chercher à réorganiser à fond le territoire agricole en appliquant le système d'amélioration dit intégral. Ce système englobe, outre la construction de chemins facilitant le trafic agricole et un regroupement maximum des exploitations,

toutes les améliorations propres à compléter la surface cultivée ou à accroître le rendement de terrains de moindre valeur, et, partant, à faciliter la nouvelle répartition. Du même coup, il permet de désigner les terrains propres à la colonisation, à certains systèmes de culture et de faire une distinction très nette entre les surfaces agricoles et forestières ou les terrains réservés à toute autre exploitation, ainsi que de concilier, en règle générale, les intérêts souvent opposés de l'agriculture et du plan d'aménagement local, régional et national. Dans les régions de montagne, où s'ajoute au parcelllement un nombre excessif de bâtiments, la nouvelle répartition des biens-fonds doit s'accompagner d'une adaptation de ces immeubles à la situation nouvelle. Cette adaptation, ainsi que la libération ou la mise au point de nombreuses servitudes, telles que droits de pacage, d'abreuvement, de chablage, d'affouage, etc., doivent s'effectuer dans le cadre d'une amélioration intégrale, si l'on veut obtenir un effet satisfaisant et durable qui soit à la mesure des efforts fournis.

Les remaniements parcellaires étant l'objet principal des interventions aux chambres, nos informations porteront plus spécialement sur ces entreprises, à savoir les résultats obtenus et les tâches qui s'imposent encore. Le tableau suivant renseigne sur le développement des entreprises en fonction de l'aide accordée par la Confédération.

Période	Nombre d'entreprises	Surface en ha. total	par an	
1885-1911	133	6 890	245	1885 premiers subsides
1912-1918	59	3 710	620	1912 introduction du code civil
1919-1940	549	99 358	4 500	1919 institution de subsides supplémentaires prélevés sur l'économie faite sur la mensuration cadastrale
1941-1946	357	117 560	19 600	1941 subsides extraordinaires non réduits
1947-1953	54	11 274	1 610	1947 subsides ordinaires, réduits
Total	1143	238 792	3 500	

Ces quelques chiffres reflètent nettement l'influence des mesures d'encouragement, notamment des subsides fédéraux, et expliquent tout particulièrement le recul intervenu dès 1946 en raison de la constante augmentation des frais de construction et du retour aux taux ordinaires de subsides, sensiblement réduits. Notons en outre que près de la moitié des remaniements parcellaires subventionnés dans l'après-guerre ont été exécutés dans le canton du Tessin, qui, en vertu des arrêtés du Conseil fédéral concernant

les revendications tessinoises, bénéficie de subsides non réduits; l'activité dans le domaine des remaniements parcellaires a donc pratiquement à peu près cessé partout ailleurs. Une comparaison entre les travaux exécutés chaque année depuis la fin de la guerre et la tâche qui reste à accomplir montre combien il est nécessaire de mieux encourager les remaniements, de peur de retarder de plusieurs siècles la rationalisation d'une grande partie de nos exploitations agricoles.

Outre les raisons invoquées, d'autres encore, relevant de l'économie publique et de la politique démographique et sociale, appellent l'exécution accélérée des remaniements parcellaires, dont dépend d'ailleurs étroitement l'application du droit sur la propriété foncière. Ce droit, tel qu'il a été fixé par le code civil, restera lettre morte pour de vastes régions économiquement très importantes aussi longtemps que n'auront pu être exécutés les mensurations et abornements indispensables à l'établissement du cadastre. Il n'est possible d'accélérer la mensuration et d'établir le cadastre — selon le désir exprimé par les administrations, tribunaux, établissements de crédit foncier et propriétaires — que là où le territoire n'est pas susceptible d'être remanié. L'introduction du nouvel ordre en matière de droit foncier, sans égard au parcellement exagéré, aurait pour effet de fixer un état qui, par la suite, ferait obstacle aux remaniements parcellaires. De plus, l'établissement prématuré du cadastre occasionnerait tant à l'Etat qu'aux particuliers des dépenses inutiles, puisque le travail serait à refaire après achèvement du remaniement parcellaire. Logiquement, cette dernière opération doit donc précéder l'abornement, la mensuration cadastrale et l'établissement du registre foncier dans les régions fortement morcelées. Pour accélérer l'application de ces mesures et les exécuter dans le délai fixé, il faudra également forcer les remaniements parcellaires.

Une enquête que le département fédéral de l'économie publique a effectuée auprès des cantons, en se fondant sur la motion Pini, a révélé, pour les terrains non encore remaniés, le chiffre de 510 000 ha, cité précédemment, dont 206 000 ha pour les régions de montagne. En réponse à la question posée par la motion, à savoir s'il n'y aurait pas lieu d'établir un programme pour l'exécution des remaniements parcellaires dans toute la Suisse dans un délai de 25 à 30 ans, 16 des 18 cantons intéressés au problème se sont déclarés partisans d'une activité accrue et continue. Les mêmes cantons ont répondu affirmativement, mais en prévoyant des délais fort différents, à la seconde question de savoir si cette activité devrait être limitée selon un programme. Huit cantons croient pouvoir mener l'œuvre à chef dans un délai de 15 à 30 ans; les autres estiment à 40 ans et plus la durée d'exécution en tenant particulièrement compte des difficultés que présentera la mise à disposition des fonds nécessaires. Le graphique n° 2 montre l'écart frappant entre la somme des remaniements parcellaires exécutés et en cours, d'une part, et tout ce qui reste à faire dans les divers cantons, d'autre part.

Stand der Güterzusammenlegungen 1953

Etat des remaniements parcellaires 1953

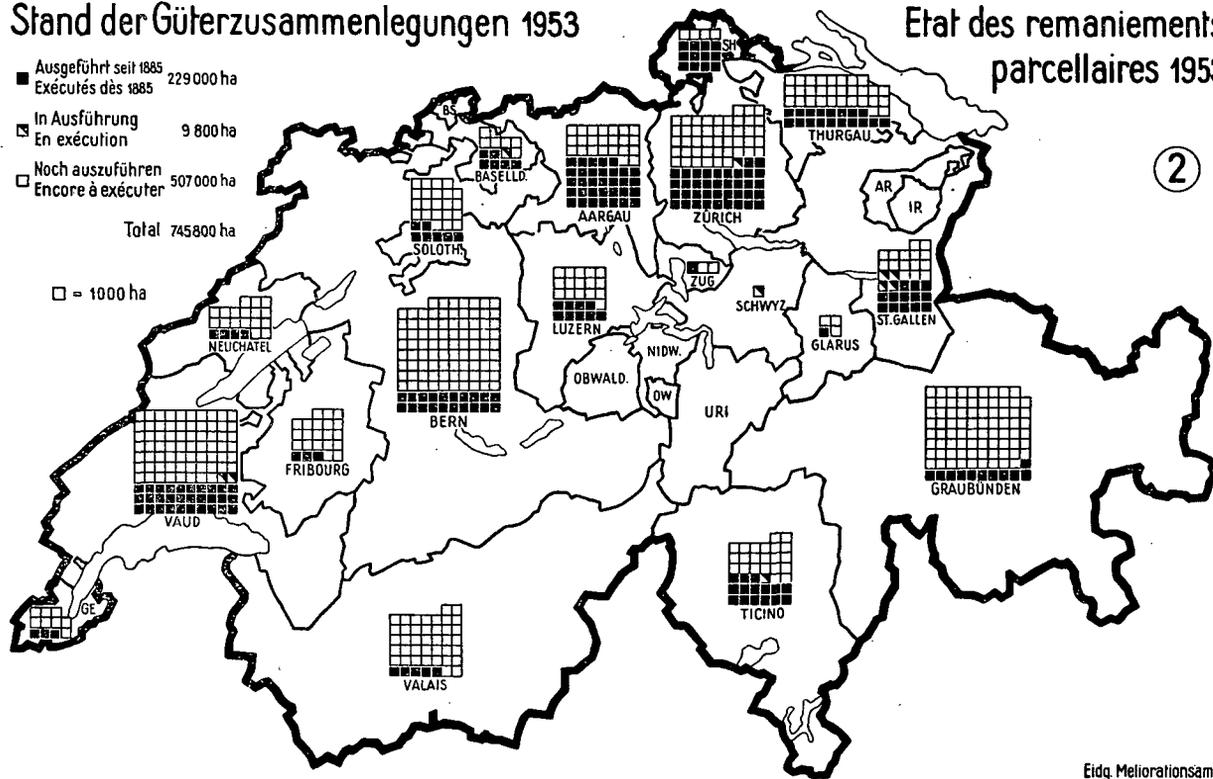
■ Ausgeführt seit 1885 229 000 ha
 ■ Exécutés dès 1885 229 000 ha

▣ In Ausführung 9 800 ha
 ▣ En exécution 9 800 ha

□ Noch auszuführen 507 000 ha
 □ Encore à exécuter 507 000 ha

Total 745 800 ha

□ = 1000 ha



2

Notons cependant qu'il serait difficile d'établir pour toute la Suisse, ainsi que le demande la motion Pini, un programme homogène, limité dans le temps, attendu que l'ampleur de la tâche et les ressources financières varient notablement d'un canton à l'autre. Il serait préférable que chaque canton prit les mesures systématiques et continues que lui dictent ses conditions particulières, en fonction de la surface qui reste à remanier sur son territoire et des ressources dont il dispose. Entre-temps, plusieurs cantons ont préparé un programme destiné à encourager les remaniements parcellaires. Ils se heurtent cependant aux difficultés financières dues à l'insuffisance des possibilités actuelles de subventionnement. Aussi la plupart d'entre eux estiment-ils indispensable d'augmenter les taux tant de leurs propres subsides que des subsides fédéraux. Ils insistent sur la nécessité de décharger les intéressés dans les régions de montagne par l'octroi de subsides fédéraux plus élevés, tels que les demande d'ailleurs également le postulat Tenchio, cité précédemment. Nous reviendrons encore sur ce point en donnant quelques chiffres significatifs.

La construction de *chemins* n'est pas réservée uniquement aux régions à agglomérations concentrées, dont la propriété est parcellée. Dans les régions à habitations dispersées, le trafic doit souvent s'effectuer d'une manière pénible et dangereuse, sur des charrières à pente raide, insuffisamment aménagées. Aussi longtemps que subsistera cette situation, l'agriculture ne pourra se développer normalement, ni obtenir un rendement suffisant.

Dans la majorité des cas où les chemins font défaut, l'amélioration des conditions se heurte plutôt aux difficultés financières que techniques. Cette constatation vaut dans une certaine mesure pour toutes les tâches qui s'imposent dans le domaine des améliorations foncières, puisque non seulement les entreprises techniquement difficiles, mais celles aussi dont le financement est malaisé, sont restées inexécutées.

Les colonisations s'affirment depuis quelques années seulement. D'aucuns prétendent qu'à l'heure actuelle l'activité dans le domaine agricole consiste pour une large part à effectuer des transports. Cette constatation est valable pour les agglomérations où les bâtiments d'exploitation ne disposent que de peu d'espace, la majeure partie des terres étant souvent fort éloignée. Les inconvénients que présentent les grandes distances séparant le siège d'une exploitation des terres cultivées — perte de temps et dépense de forces pour la traction en particulier — s'accroissent en fonction de l'éloignement et de l'intensité du mode de culture. Il arrive ainsi que, pour des raisons économiques, des terres productives en elles-mêmes, mais éloignées, ne puissent être cultivées que d'une manière extensive. La construction de chemins adéquats, dont la structure et la pente permettent des transports économiques, peut remédier à ces inconvénients, mais non les supprimer entièrement. C'est alors qu'intervient la solution la meilleure

sous forme de colonisation de ces terres éloignées. Parvient-on à cette occasion à réunir autour des bâtiments toute la propriété foncière — condition mise au subventionnement d'entreprises de colonisation — il sera possible d'exploiter le domaine de la manière la plus rationnelle possible. Les avantages de tels transferts apparaissent nettement lors des remaniements parcellaires, puisqu'ils permettent de coloniser la presque totalité des régions écartées et de mettre à la disposition des exploitations concentrées au village les terres sises à ses abords immédiats. Une opération efficace implique donc des transferts dans les régions éloignées ou difficilement accessibles. D'une manière générale, il faudrait tendre à réserver les zones rurales aux exploitations agricoles et non à des maisons d'habitation pour la population non agricole.

Les *constructions rurales*, en tant qu'entreprises subventionnées au titre d'améliorations foncières, englobent, outre les colonisations déjà citées, les logements pour domestiques agricoles, les constructions alpêtres, les laiteries villageoises et les assainissements d'étables.

En résumé, on peut dire que la répartition rationnelle des terres et leur dévestiture, telles qu'elles résultent d'un remaniement parcellaire, facilitent l'utilisation d'engins modernes et l'introduction de méthodes de cultures propres à accroître le rendement et à réduire les frais de production. Les routes et chemins facilitant l'accès aux régions écartées procurent des avantages analogues. A l'heure actuelle, le paysan ne peut exploiter son domaine avec succès que s'il est en mesure d'effectuer de gros transports entre ses terres, le siège de l'exploitation et le marché, cela sans perte exagérée d'énergie ni de temps. De plus, il lui faut des bâtiments dans lesquels il puisse loger son personnel d'une manière convenable, tenir son bétail selon les exigences modernes et récolter, transformer et conserver ses produits de façon à en assurer la bonne qualité. L'intérêt général exige la rationalisation de l'agriculture, la réduction des frais de production et l'amélioration de la qualité des produits. Si l'on veut tenir compte de ces exigences, il est nécessaire d'encourager de façon efficace les améliorations foncières et la construction de bâtiments ruraux.

Les incidences économiques des améliorations foncières

Le but économique des améliorations foncières au sens le plus large du terme est d'accroître le revenu des exploitations agricoles, et du même coup, d'augmenter l'efficacité de l'initiative privée ou, plus simplement encore, de lui permettre de se manifester. Il est rare que l'on puisse traduire en chiffres les effets de travaux d'améliorations foncières sur le rendement d'une exploitation. Ces effets dépendent pour beaucoup des développements ultérieurs, savoir du choix du système de culture et d'exploitation, des possibilités de mise en valeur des produits, des débouchés, comme aussi de la nature du sol, du climat et de l'exploitant lui-même. C'est pourquoi

on ne peut vérifier qu'indirectement la rentabilité d'une amélioration foncière en se servant des bilans annuels des exploitations intéressées à une entreprise. La valeur économique de ces opérations ne se mesure pas non plus d'une manière définitive par la confrontation de la dépense et du rendement. Il peut arriver qu'une entreprise qui se justifie du point de vue économique n'ait qu'un effet limité lorsque le climat, la situation des biens-fonds par rapport à la ferme, ou de celle-ci par rapport aux débouchés, ou bien l'inaptitude de l'exploitant empêche d'en tirer le meilleur parti possible.

Il est particulièrement difficile d'indiquer les incidences que les diverses améliorations, telles que les drainages, les irrigations et la construction de chemins peuvent avoir sur le bilan d'une exploitation; dans ces cas, les biens-fonds améliorés ne constituent pas un tout économique, mais font partie d'une exploitation qui, pour le reste, n'est pas touchée. Les conditions météorologiques, le mode de culture, etc., peuvent annuler les effets directs et indirects au point de rendre impossible tout calcul exact.

Les incidences économiques sont moins difficiles à apprécier quand il s'agit de remaniements parcellaires, ces entreprises portant en règle générale sur un certain nombre de domaines entiers. La confrontation des bilans d'exploitation avant et après l'exécution de l'entreprise permet de tirer certaines conclusions. A ce sujet, plusieurs thèses ont été publiées ces dernières années (A. Hüni, W. Studer, W. Bachmann, W. Sommerauer, W. Bangerter, H. R. Straub). Leurs auteurs s'accordent à dire que les remaniements parcellaires peuvent accroître notablement la productivité du travail agricole. Une enquête très approfondie effectuée par M. Sommerauer dans la commune de Mandach (Jura argovien) révèle que l'augmentation de la productivité consécutive au remaniement parcellaire exécuté de 1929 à 1931 est la suivante:

Le rendement brut s'est accru de 12 pour cent pour des frais de main-d'œuvre identique avant et après l'opération et de 11 pour cent pour des frais d'exploitation identiques.

Quant à la journée de travail d'un homme, son produit est passé de 2 fr. 87 à 3 fr. 51, augmentant ainsi de 64 centimes ou de 23 pour cent. Les enquêtes ont montré que les remaniements parcellaires, compte tenu de la nature des exploitations agricoles, peuvent élever le rendement brut de 10 à 20 pour cent et réduire les frais de production de 10 à 15 pour cent. En nous fondant sur ces données et sur les moyennes des années 1946 à 1950 (2100 fr. par ha pour le rendement brut et 1800 fr. par ha pour les frais de production), nous considérons que la perte de rendement se chiffre par 100 à 200 millions de francs et les frais supplémentaires de production par 90 à 140 millions pour l'ensemble de la surface restant à remanier. Malgré leur valeur relative, ces chiffres donnent une idée de l'importance économique des remaniements parcellaires.

Les améliorations foncières ont cependant ceci de commun que l'augmentation de la valeur de l'objet amélioré est en règle générale notablement inférieure à celle des capitaux engagés. Ce fait explique pourquoi des ouvrages importants sur le plan national n'intéressent pas toujours l'exploitant et pourquoi aussi ces ouvrages sont depuis longtemps et dans tous les pays soutenus par l'Etat, quand il ne s'en charge pas entièrement lui-même. Il ne faut d'ailleurs pas considérer la valeur des améliorations foncières uniquement du point de vue économique. En tant que mesures officielles contribuant largement à l'amélioration de l'agriculture et au maintien de la population paysanne, elles sont appelées à jouer dans la politique démographique et sociale et, plus encore, dans la défense nationale, un rôle qui est loin d'être insignifiant.

Bases légales pour l'encouragement des améliorations foncières par la Confédération

Les mesures d'encouragement des améliorations foncières ont été parmi les premières à bénéficier d'une aide de l'Etat. Tout d'abord, soit au début du siècle dernier, elles furent l'objet de dispositions légales cantonales; sur le plan fédéral, elles furent adoptées par un arrêté fédéral du 27 juin 1884, remplacé par la loi du 22 décembre 1893 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération. La Confédération se borna cependant tout d'abord à allouer en faveur des entreprises ayant pour but d'améliorer le sol ou d'en faciliter l'exploitation des subsides pouvant s'élever jusqu'à 40 pour cent, en cas de besoin jusqu'à 50 pour cent des dépenses effectives. Ce fut le code civil qui introduisit plus tard des dispositions d'un autre ordre, destinées à régler les problèmes juridiques, notamment lors de l'exécution d'une entreprise collective. Il s'agit dans l'essentiel des dispositions suivantes:

- | | |
|---------------------|---|
| Articles 689-691 | concernant l'obligation de recevoir sur son fonds les eaux provenant d'un fonds supérieur et de tolérer l'établissement d'aqueducs, de drains, etc. |
| Article 702 | concernant les restrictions de droit public. |
| Article 703 | concernant l'obligation de participer à une amélioration foncière. |
| Articles 802-804 | concernant la manière de traiter les droits de gage lors de l'exécution de remaniements parcellaires. |
| Articles 820 et 821 | concernant les droits de gage en cas d'améliorations du sol. |

Ces dispositions ont considérablement facilité l'exécution des entreprises collectives.

Le 23 mars 1918, le Conseil fédéral prit un arrêté sur l'encouragement des remaniements parcellaires, en se fondant sur la motion Bertoni que le Conseil national avait acceptée le 8 avril 1915. Cet arrêté dispose notamment :

- a. Que les remaniements parcellaires seront entrepris, sinon terminés avant que soit exécutée la mensuration cadastrale;
- b. Qu'un subside supplémentaire sera alloué en faveur des remaniements parcellaires à raison de l'économie que cette opération permet de faire sur la mensuration cadastrale.

Ces deux principes ne furent pas touchés lors des revisions des 5 avril 1932 et 20 avril 1945, appelées par de nouvelles dispositions relevant du droit fédéral. Ils ne le seront pas davantage lors de la nouvelle revision, actuellement en préparation. L'application de cet arrêté a contribué dans une large mesure à l'encouragement des remaniements parcellaires, ainsi qu'à l'exécution rationnelle de la mensuration cadastrale et à l'établissement du cadastre.

C'est sur ces dispositions que se fondait l'encouragement des améliorations foncières par la Confédération. En principe, la loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture n'y ajoute rien. Notons qu'elle contient quelques dispositions d'ordre général régissant l'exécution des améliorations foncières et les mesures propres à en garantir le succès. Pour le reste, la nouvelle loi adopte, à l'article 91, les taux et modalités de l'ancienne loi. L'innovation la plus importante est introduite par l'article 121, modifiant de la façon suivante l'article 703 du code civil: A l'avenir, la majorité simple, possédant plus de la moitié du terrain — au lieu des deux tiers des intéressés — peut obliger les autres propriétaires fonciers à participer à une œuvre d'amélioration foncière exécutée par une communauté de propriétaires. Les propriétaires qui ne prennent pas part à la décision sont réputés y adhérer. La législation fédérale ne fait ainsi que reprendre les dispositions appliquées déjà par la majorité des cantons et n'élargit que pour peu d'entre eux les moyens leur permettant de constituer des entreprises collectives. C'est pourquoi les espoirs portent, d'une manière générale, davantage sur l'autre possibilité dont dispose la Confédération pour encourager les améliorations foncières, à savoir sur l'aide financière.

L'état des améliorations foncières

Le tableau récapitulatif ci-annexé renseigne sur l'activité dans le domaine des améliorations foncières dès l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'octroi de subsides fédéraux en leur faveur, soit de 1884 à fin 1953; il met en lumière les indications qui concernent les années précédant la deuxième guerre mondiale, le plan d'extension des cultures, ainsi que les années de l'après-guerre. Les chiffres indiquant l'ampleur des entreprises et les subsides fédéraux alloués révèlent l'importance des travaux exécutés et

de l'aide accordée par les pouvoirs publics. D'autre part, il convient de noter que la modification de la technique agricole oriente les améliorations foncières vers d'autres formes. Tandis que précédemment l'accent était mis sur la nécessité d'accroître la productivité, la tendance actuelle est de faciliter l'exploitation des terres; les conditions actuelles sont en effet de plus en plus en obstacle à la réduction des frais, et les possibilités d'augmenter la productivité — rappelons-le — sont limitées. Cette évolution n'apparaît cependant pas dans toute sa netteté; les campagnes menées pendant les deux guerres mondiales en vue d'augmenter la production de denrées alimentaires en ont quelque peu modifié le cours.

L'activité dans le domaine des améliorations foncières a de tous temps été soumise à certaines fluctuations dues en partie à des allègements sur le plan juridique, mais tout particulièrement aux possibilités de subventionnement dont disposait la Confédération. Le graphique n° 3 est significatif à ce sujet. Toutes les fois qu'il fut possible, pour une raison quelconque, d'augmenter les subsides, l'activité s'intensifia; elle baissa dès leur réduction. Cette évolution est frappante pour le programme d'améliorations foncières de la première guerre mondiale, la campagne destinée à créer des possibilités de travail dans l'entre-deux-guerres et tout particulièrement pour le programme d'améliorations foncières extraordinaires de la dernière guerre mondiale, et le rétablissement des taux ordinaires réduits. La statistique des subsides montre clairement que l'aide financière est plus efficace que l'aide apportée par des dispositions juridiques tendant à faciliter la procédure.

Le tableau suivant mettant en regard les frais d'améliorations foncières et le rendement net de l'agriculture montre combien le problème financier qui se pose pour les intéressés est actuel:

Genre d'amélioration	1935/39		1940/46		1947/53	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
Assainissements	1 400/ha	(100)	3 500/ha	(250)	5 430/ha	(390)
Irrigations	900/ha	(100)	1 830/ha	(185)	4 220/ha	(420)
Remaniements parcel- laires	730/ha	(100)	1 220/ha	(166)	1 820/ha	(248)
Routes et chemins	40/m	(100)	40/m	(100)	85/m	(210)
Adductions d'eau	13/m	(100)	30/m	(230)	37/m	(285)
Amenée d'énergie élec- trique	3.80/m	(100)	4.90/m	(129)	7.10/m	(187)
Colonisations	47 000/entr.	(100)	84 000/entr.	(179)	127 000/entr.	(270)
Constructions alpêtres.	14 250/entr.	(100)	22 500/entr.	(158)	36 000/entr.	(253)
Rendement net de l'agri- culture en moyenne de toutes les exploitations	263/ha	(100)	438/ha	(167)	336/ha	(128)

L'écart croissant entre les frais d'améliorations foncières et le rendement net de l'agriculture, tel qu'il ressort de ces chiffres, incite le paysan

Améliorations foncières exécutées et subventionnées de 1885 à 1953

Genre d'amélioration	1884 à 1939			1940 à 1946		
	Quantités	Dépenses en mille francs	Subsides fédéraux en mille fr.	Quantités	Dépenses en mille francs	Subsides fédéraux en mille fr.
Assainissements	78 977 ha	130 159	33 895	79 017 ha	277 254 ⁽¹⁾	126 191 ⁽¹⁾
Corrections de cours d'eau et canalisations	777 088 m	19 908	6 032	323 978 m	14 890	7 543
Irrigations	13 081 ha	6 403	1 959	3 316 ha	6 056	2 758
Canaux d'irrigation	322 817 m	4 178	1 118	12 372 m	2 508	126
Remaniements parcellaires	100 434 ha	77 528	25 577	127 084 ha	154 402	77 492
Routes et chemins	4 264 428 m	96 325	28 085	337 827 m	13 291	4 523
Colonisations	157	8 099	1 240	201	16 797	3 662
Fenils	—	—	—	48	777	131
Logements pour domestiques agricoles	—	—	—	190	3 681	776
Etables et chalets	3 051	32 023	6 867	516	11 624	2 541
Laiteries villageoises de montagne	128	1 735	460	97	1 423	406
Assainissements d'étables	—	—	—	559	6 284	970
Fumières et installations pour l'épandage du purin par tuyaux	3 469 m ³	440	96	3 188 m ³	1 646	406
Adductions d'eau	2 139 660 m	20 006	4 415	200 844 m	6 147	1 595
Raccordement au réseau électrique	266 916 m	1 069	210	331 956 m	1 638	328
Mise en culture	16 563 ha	12 149	3 079	13 567 ha	56 822	21 600
Colmatages	8 ha	30	6	199 ha	1 716	852
Téléphériques	188 807 m	1 081	239	41 791 m	1 572	581
Clôtures	231 646 m	999	224	5 127 m	28	11
Travaux de réfection et autres améliorations	86	5 844	1 636	64	3 126	1 023
Total	—	417 976	115 138	—	581 682	253 515

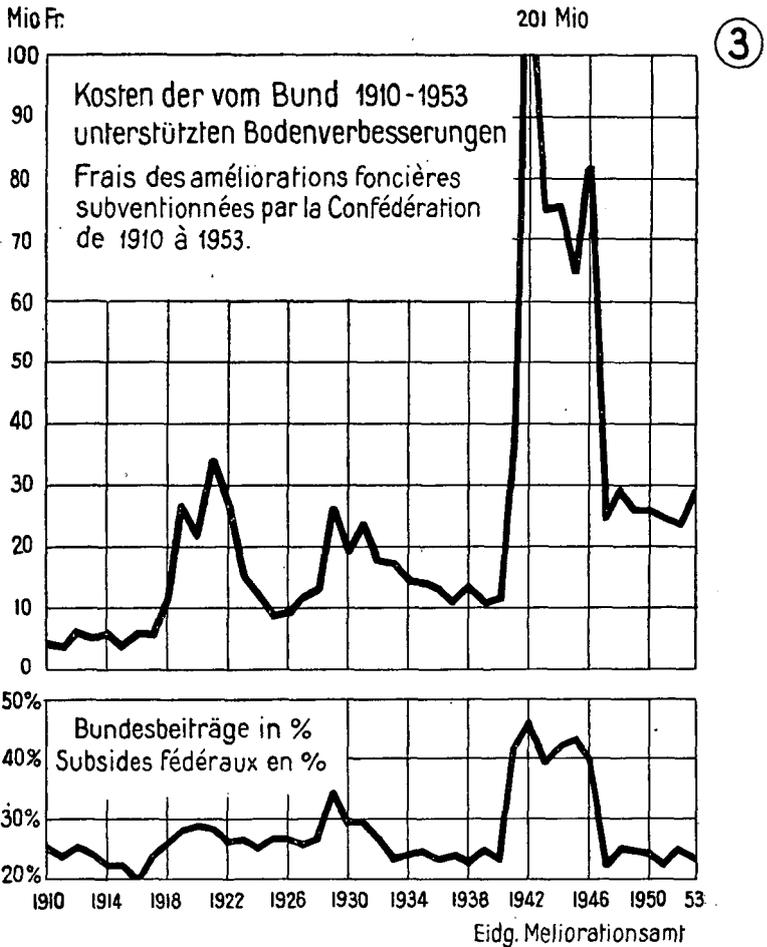
(¹) Y compris cours pour draineurs.

Genre d'amélioration	1947 à 1953			Total 1884 à 1953		
	Quantités	Dépenses en mille francs	Subsides fédéraux en mille fr.	Quantités	Dépenses en mille francs	Subsides fédéraux en mille fr.
Assainissements	2 792 ha ⁽²⁾	15 152	3 428	160 786 ha ⁽¹⁾	422 565 ⁽¹⁾	163 514 ⁽¹⁾
Corrections de cours d'eau et canalisations	61 989 m	3 989	977	1 163 055 m	38 787	14 552
Irrigations	1 715 ha	7 237	1 573	18 112 ha	19 696	6 290
Canaux d'irrigation	43 415 m	2 013	535	378 604 m	8 699	1 779
Remaniements parcellaires	11 274 ha ⁽¹⁾	20 517 ⁽¹⁾	7 331 ⁽¹⁾	238 792 ha ⁽¹⁾	252 447 ⁽¹⁾	110 400 ⁽¹⁾
Routes et chemins	261 189 m	22 176	6 435	4 863 444 m	131 792	39 043
Colonisations	290	36 930	7 799	648	61 826	12 701
Fenils	41	1 001	180	89	1 778	311
Logements pour domestiques agricoles	144	3 032	551	334	6 713	1 327
Étables et chalets	629	22 605	5 264	4 196	66 252	14 672
Laiteries villageoises de montagne	44	2 166	564	269	5 324	1 430
Assainissements d'étables	1 293	22 076	3 730	1 852	28 360	4 700
Fumière et installations pour l'épandage du purin par tuyaux	6 199 m ³	1 858	370	12 856 m ³	3 944	872
Adductions d'eau	512 593 m	18 844	3 995	2 853 097 m	44 997	10 005
Raccordement au réseau électrique	578 056 m	4 088	799	1 176 928 m	6 795	1 337
Mise en culture	846 ha	1 846	446	30 976	70 817	25 125
Colmatages	3 ha	24	5	210 ha	1 770	863
Téléphériques	42 165 m	3 235	853	272 763 m	5 888	1 673
Clôtures	11 130 m	34	8	247 903 m	1 061	243
Travaux de réfection et autres améliorations	50	2 463	689	200	11 433	3 348
Total	—	191 286	45 532	—	1 213 244 ⁽²⁾	427 565 ⁽²⁾
Crédit supplémentaire pour l'amélioration de la plaine de la Linth		9 500	5 700			
Crédit supplémentaire pour l'amélioration de la plaine du Rhin		12 800	7 680			
		213 586	58 912			

(1) Y compris l'amélioration des zones limitrophes de l'aérodrome de Kloten.

(2) Y compris le crédit supplémentaire pour les plaines de la Linth et du Rhin.

économique à la prudence quant à l'engagement de fonds dans ces entreprises. Cette prudence s'est encore affirmée depuis que, la campagne d'extension

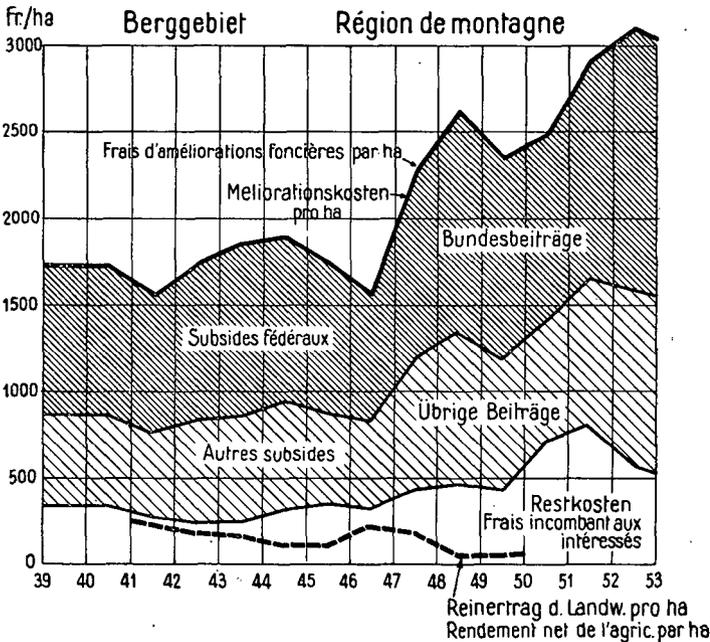
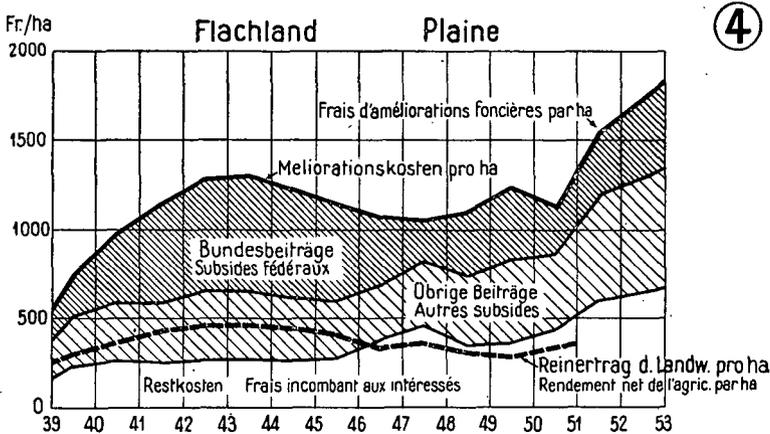


des cultures étant achevée, il fallut revenir aux taux ordinaires, fortement réduits, circonstance qui eut pour effet d'augmenter considérablement la charge incombant aux intéressés.

Le graphique n° 4 illustre la situation dans le domaine des remaniements parcellaires en plaine et en montagne. Il montre pour la période de 1939 à 1953 le développement du coût à l'hectare, des contributions fédérales, cantonales et communales, ainsi que des frais restant à la charge

Vergleich zwischen Güterzusammen-
legungskosten und dem durchschnittl.
Reinertrag der schweiz. Landwirtschaft
in den Jahren 1939-1953

Mise en regard des frais de
remaniement parcellaire et de la moyenne
du rendement net de l'agriculture suisse
dans les années 1939-1953



des propriétaires. A titre de comparaison, le graphique indique également l'évolution du rendement net de l'agriculture à l'hectare en se fondant pour la plaine sur la moyenne de toutes les exploitations contrôlées, pour la région de montagne sur la moyenne des exploitations des vallées élevées du Valais et des Grisons, particulièrement touchées par l'émiettement de la propriété. Si l'on met en regard, d'un côté les frais d'amélioration, toujours plus élevés et les subsides réduits, de l'autre, le rendement de l'agriculture allant en diminuant, on s'aperçoit de l'insuffisance des contributions des pouvoirs publics. L'écart est spécialement marquant entre la plaine et les régions de montagne. En plaine, les dépenses non couvertes par des contributions étaient, jusqu'à la fin de la guerre, en quelque sorte encore proportionnées au rendement net; depuis lors, ces deux valeurs s'écartent constamment au détriment de l'agriculture. C'est en montagne que la situation est la plus alarmante, les circonstances étant de nature à accroître les frais de construction et à réduire le rendement. Malgré les taux de subsides plus élevés, les frais de remaniement parcellaire non couverts dépassent d'une manière disproportionnée le rendement net, même calculé sur la moyenne de plusieurs années. Ce rendement n'est donc pas de nature à fournir au propriétaire les moyens de payer les intérêts et moins encore d'amortir les dépenses non couvertes. Il faut donc qu'il puisse compter sur une aide accrue et, si possible, payer sa contribution par du travail.

Toutes ces considérations montrent clairement que pour donner suite à la motion Buri, qui soulève le problème économique de la rationalisation de l'agriculture par l'encouragement des améliorations en général et des remaniements parcellaires en particulier, il faut envisager l'allègement des charges qui pèsent sur les intéressés.

Possibilités de réduire le coût des améliorations foncières

Pour réduire les charges que représentent les améliorations foncières, il faudrait pouvoir en abaisser le coût. Le premier devoir qui s'impose est donc d'étudier les possibilités d'atteindre ce but sans porter préjudice aux entreprises. Les expériences de l'après-guerre ont déjà montré l'efficacité des nouvelles méthodes de construction et des engins modernes tout particulièrement pour les ouvrages importants. Il n'est cependant souvent pas possible d'utiliser ces moyens en raison de la nature, de la petitesse ou de la situation des entreprises, ou encore de la nécessité de faire participer les intéressés aux travaux pour qu'ils puissent de la sorte contribuer aux frais de l'ouvrage. L'application de méthodes plus modernes dans le domaine du génie rural proprement dit se heurte souvent à des dispositions surannées sur la procédure, comme aussi à la méfiance traditionnelle des milieux agricoles à l'égard de certaines innovations. Cette méfiance sera légitime aussi longtemps que des expériences, comparaisons et contrôles n'auront pas prouvé l'utilité de ces innovations. C'est pourquoi il convient de déve-

lopper les recherches qui seules permettront d'adapter, si c'est nécessaire, les anciennes méthodes aux exigences modernes de la technique ou de les remplacer par d'autres, plus rationnelles. L'encouragement des améliorations foncières va donc de pair avec le développement des recherches dans le domaine du génie rural. Ces recherches s'imposent d'ailleurs pour d'autres raisons encore.

On reproche parfois aux améliorations foncières de déparer le paysage et d'influencer d'une manière défavorable le climat, ainsi que le régime des eaux souterraines et de surface. Nous n'ignorons pas que certaines interventions ont parfois altéré la beauté des sites. La construction de canaux en ligne droite, et de réseaux de chemins schématiques, la destruction d'abris, la couverture de cours d'eau qui procuraient le breuvage aux animaux vivant en liberté n'ont certes pas contribué à rendre les améliorations foncières populaires parmi les amis de la nature. Il ne faut cependant pas oublier que nos campagnes ont souvent souffert de mesures — déboisements notamment — qui furent dictées moins par une amélioration foncière que par le souci légitime de tirer le meilleur parti possible de la surface limitée dont dispose l'agriculture. De nos jours, notons-le, les milieux agricoles et les techniciens ont reconnu la nécessité d'user de plus de prudence lors de l'exécution d'ouvrages touchant à la nature. C'est pourquoi la nouvelle loi sur l'agriculture dispose dans un article spécial qu'il doit être tenu compte des intérêts de la région intéressée, en particulier du maintien des eaux souterraines, de la protection de la nature et des sites, ainsi que des intérêts de la pêche, de la chasse, de l'apiculture et de la protection des oiseaux. Cette disposition exige que tant pour l'exécution d'une amélioration foncière que dans le domaine des recherches toute l'attention voulue soit portée à la nécessité de prévenir les difficultés que pourrait susciter l'exécution d'une entreprise. Il ne faudra pas oublier de tenir compte de cette obligation lorsqu'on cherchera à réduire les frais d'une entreprise.

Des études visant à abaisser le coût des améliorations foncières ont déjà donné des résultats satisfaisants ou permettent d'en donner encore. C'est ainsi qu'il fut possible, par exemple, de réduire sensiblement les frais des travaux géométriques pour les remaniements parcellaires et d'en accélérer l'exécution notamment dans les régions de montagne, au moyen de la photogrammétrie. Signalons également les réunions parcellaires, selon la méthode simplifiée introduite par le canton de Vaud sur le modèle d'un système appliqué en France et en Allemagne pendant la deuxième guerre mondiale. Cette méthode se différencie d'un remaniement parcellaire proprement dit par le fait qu'elle n'implique pas de travaux de construction. Elle n'est toutefois pas entièrement nouvelle, puisque des remaniements parcellaires sans construction de chemins furent exécutés après 1920 dans quelques communes des Grisons et du Tessin. Ce système ne s'étant pas révélé satisfaisant pour les régions de montagne, il avait fallu l'abandonner. Contrairement au procédé appliqué dans ces deux cantons,

le canton de Vaud maintient des parcelles irrégulières et renonce au bornage et à la mensuration cadastrale. Il est évident qu'une opération simplifiée comme celle-ci est sensiblement moins coûteuse qu'un remaniement parcellaire; elle n'est cependant applicable avec succès que:

- a. Si le réseau routier est suffisant;
- b. S'il est possible de renoncer à d'autres améliorations foncières facilitant le regroupement des biens-fonds;
- c. Si le regroupement des biens-fonds permet à lui seul d'améliorer sensiblement leur exploitation;
- d. S'il existe un cadastre et des plans cadastraux suffisants;
- e. Si les dispositions légales cantonales permettent une telle procédure.

Il est rare que toutes ces conditions soient remplies pour une même entreprise. C'est pourquoi la réunion parcellaire ne peut constituer, à quelques exceptions près, qu'une mesure temporaire, une première étape d'un remaniement parcellaire définitif qui suivra tôt ou tard. Le canton de Vaud n'entend d'ailleurs pas remplacer celui-ci par le nouveau procédé. Son but essentiel est d'obtenir le plus rapidement possible et provisoirement à des frais minimes au moins le regroupement des terres, en attendant qu'il soit possible d'exécuter le remaniement proprement dit et d'améliorer une situation qui, selon les ressources disponibles, risquerait de se prolonger pendant des dizaines d'années. Pour bien montrer le caractère provisoire de la réunion parcellaire, le canton de Vaud, se fondant sur ses expériences, exige qu'aux syndicats de réunions parcellaires succèdent les syndicats de remaniements parcellaires dans un délai fixé par le Conseil d'Etat. Les services techniques portent à ce système simplifié l'attention voulue, afin de trouver non seulement le moyen d'accélérer la procédure, mais aussi de réduire le coût des entreprises.

Les frais d'un remaniement parcellaire portant pour une grande part sur la construction de chemins, des économies dans ce secteur sont particulièrement efficaces. La réunion plus complète des terres, selon le nouveau procédé, permet de desserrer le réseau des chemins et, partant, d'en réduire la longueur totale. Toutefois, l'économie ainsi faite est en partie annulée par le coût du renforcement de la structure des chemins qu'exige le trafic agricole motorisé, considérablement accru. Il est significatif que ce soit précisément dans le canton de Vaud que, pour se plier aux exigences de la mécanisation et de la motorisation très poussée de l'agriculture, on ait dû opérer, à côté des réunions parcellaires, des revêtements en béton pour les chemins exécutés en liaison avec un remaniement parcellaire définitif.

Pour ce qui est des assainissements, dont le renchérissement est dû aux prix des matériaux, des recherches ont été faites ces dernières années en vue de remplacer les drainages traditionnels par un système moins

coûteux, sans tuyaux. Ce nouveau système consiste à dessécher et ameublir le sol au moyen d'une charrue taupe qui y pratique des galeries souterraines. Il a cependant fallu constater que nos sols, pour la plupart fort pierreux, ne se prêtent que dans des cas beaucoup trop rares à cette méthode; suivant la qualité du sol, l'effet n'en est que très court, de sorte qu'il faut répéter l'opération tous les cinq à dix ans. L'institut du génie rural de l'école polytechnique fédérale procède à l'heure actuelle à des essais au moyen d'un système légèrement modifié, dont les résultats ne sont pas encore connus. Il faut espérer qu'il sera possible d'élargir le champ d'application des assainissements sans tuyaux, afin d'en diminuer les frais.

Dans le domaine de l'irrigation, l'introduction croissante de la méthode par aspersion, beaucoup plus économique dans son application et d'une portée plus vaste, renchérit pour l'instant le coût de l'installation. L'évolution que subit la construction des appareils et tuyaux fait cependant présumer une tendance à la baisse.

Dans le domaine de la construction de bâtiments ruraux également, où le renchérissement fut particulièrement sensible, des solutions visant à réduire les dépenses sont à l'étude. Il s'agit d'étables ouvertes ou à air frais conformes aux théories préconisant une tenue plus rustique du bétail, ainsi que de nouvelles méthodes de construction. Tous ces efforts ont cependant une limite. Il ne faut pas que les tendances à l'économie occasionnent l'exécution d'ouvrages moins rationnels et durables. La diminution des frais résultant d'une simplification ne suffirait d'ailleurs pas à décharger efficacement les intéressés. D'autre part, les dispositions relatives à la protection de la nature et des sites, introduites dans la nouvelle loi sur l'agriculture, risquent de renchérir certaines entreprises d'amélioration foncière.

Une autre question pourrait se poser ici: Le renchérissement de la construction paraissant avoir atteint son point culminant, la diminution des prix ne pourrait-elle pas rendre superflue l'augmentation de l'aide en faveur des améliorations foncières? A ce propos, nous faisons remarquer que le poids du renchérissement a été particulièrement lourd pour l'agriculture. Or, si aujourd'hui les bâtiments d'exploitation indispensables coûtent environ le double de la valeur de rendement d'une exploitation, il est facile de se figurer quelle devrait être la baisse des prix pour que les agriculteurs puissent construire à des conditions supportables sans être obligés de demander une aide accrue à des tiers. Notons encore qu'une baisse générale ne manquerait pas de se répercuter sur les prix des produits agricoles, en sorte que subsisterait dans une certaine mesure tout au moins le rapport défavorable entre le rendement net de l'agriculture et les frais d'amélioration foncière. Les chiffres confrontés précédemment révèlent nettement que malgré les mesures qui pourraient être prises en vue de réduire le coût des entreprises d'amélioration foncière, il serait désirable d'augmenter les

subsidés cantonaux et fédéraux pour quelques améliorations foncières particulièrement urgentes, telles que les remaniements parcellaires.

A ce sujet, nous rappelons que le professeur Wahlen a signalé, dans une conférence qu'il a faite dernièrement, l'urgence des améliorations foncières et notamment des remaniements parcellaires. Il a exprimé l'espoir que ces opérations seront énergiquement encouragées et n'auront pas à souffrir d'un système d'économie appliqué mal à propos.

Comparaison avec l'étranger

La Suisse n'est pas seule à encourager les améliorations foncières. La France, par exemple, exécute un programme de remaniements parcellaires de 800 000 à 1 million d'hectares par an; elle alloue en faveur de ces entreprises des subsides de 80 pour cent; l'Allemagne occidentale, elle aussi, fait de grands efforts dans ce domaine: 60 000 hectares en Bavière et 30 000 hectares en Rhénanie du Nord et en Westphalie sont soumis chaque année au remaniement parcellaire et mis au bénéfice d'un subside de 70 pour cent prélevé sur les fonds du plan Marshall. Selon les déclarations de ses spécialistes, la Suède dépense 60 millions de couronnes pour les améliorations foncières. La Hollande a dépensé en 1953 35,7 millions de florins pour ces travaux, dont 18,9 millions pour les remaniements parcellaires (subsides de 75 pour cent). Les budgets des années 1953 et 1954 prévoient 38,7 millions de florins, en chiffre rond, ce qui équivaut, selon le pouvoir d'achat du florin sur le marché du bâtiment et du travail, à 70 millions de francs. Ce même pays exécute à l'heure actuelle des remaniements parcellaires sur une surface de 14 000 hectares par an et a l'intention de porter ce chiffre à 20 000 hectares. Dans toute l'Europe occidentale, on tend à pousser les mesures permettant de rationaliser l'agriculture, notamment les remaniements parcellaires, afin de donner à cette branche de l'économie les possibilités d'existence et de lui permettre de soutenir la concurrence. La portée des remaniements parcellaires se dégage nettement de la conclusion suivante donnée à un rapport danois présenté à la FAO:

Le remaniement des biens-fonds agricoles, entrepris à temps, est l'une des causes principales du développement constant de l'agriculture danoise, du standard de vie élevé de la population agricole et du bien-être du pays tout entier.

Possibilités d'augmenter les prestations de la Confédération

A son article 91, la nouvelle loi sur l'agriculture prévoit des subsides fédéraux pouvant s'élever jusqu'à 40 pour cent. A condition qu'il existe un besoin incontestable, notamment dans les régions de montagne, le Conseil fédéral est autorisé à fixer la contribution fédérale sans égard à l'importance des prestations du canton et à la porter à 50 pour cent au maximum. Aux termes de l'ancienne loi sur l'agriculture, le Conseil fédéral n'était autorisé à faire cette concession que pour les syndicats et collectivités. De ce fait,

il n'était souvent pas en mesure de porter les subsides au maximum lorsque les contributions cantonales étaient insuffisantes. La nouvelle réglementation facilitera donc, à elle seule, l'octroi de subventions en faveur d'améliorations foncières exécutées dans des cantons financièrement faibles ayant de vastes régions de montagne. La nouvelle loi a d'ailleurs adopté les taux maximums fixés par l'ancienne loi. Toutefois, les dispositions de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941 sur la réduction des subventions fédérales, telles qu'elles ont été reprises par l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949, sont toujours en vigueur en vertu de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954, et elles font obstacle à l'application de ces taux. La commission du Conseil national chargée d'examiner le projet de régime financier pour les années 1955 à 1958 a soulevé la question de savoir si ces dispositions portant réduction des subventions fédérales s'appliquent aux subsides prévus par la nouvelle loi sur l'agriculture. Nous nous sommes prononcés à ce sujet le 14 juin 1954 de la manière que voici :

I

Lorsque le Conseil fédéral adressa aux chambres son message du 19 janvier 1951 à l'appui d'un projet de loi sur l'encouragement de l'agriculture, la constitution contenait, en vertu de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 sur le régime financier de 1951 à 1954, une disposition complémentaire suivant laquelle la validité des dispositions encore en vigueur de l'arrêté sur le régime financier de 1939 à 1941, avec les modifications apportées par l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949, était prolongée jusqu'au 31 décembre 1954. Il n'était pas nécessaire de dire dans la loi sur l'agriculture que l'arrêté sur le régime financier était applicable aux taux de subvention inscrits dans cette loi. La question était réglée, à l'échelon supérieur, par une disposition constitutionnelle. Il ne pouvait ainsi s'agir que de savoir si les taux de subvention devaient être réduits déjà dans la loi ou dans la pratique seulement (en application de l'arrêté sur le régime financier). On renonça à prévoir la réduction dans la loi, parce que celle-ci, destinée à régler les choses pendant longtemps, ne devait pas tenir compte de dispositions inscrites dans la constitution pour quelques années seulement. C'est pourquoi les taux des subventions figurant dans la loi sont sujets à la réduction prévue par le régime financier tant qu'il demeure en vigueur.

Répondant aux postulats Beck et Sprecher, le chef du département de l'économie publique confirma, dans la séance du Conseil national du 12 décembre 1952, que les dispositions constitutionnelles sur la réduction des subventions priment la loi sur l'agriculture, quand bien même celle-ci leur est postérieure.

Le projet d'arrêté sur le régime financier de 1955 à 1958 repose sur l'idée que le régime actuel doit subsister tel quel. Aussi les subventions fédérales prévues par la loi sur l'agriculture demeurent-elles soumises à la réduction.

L'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949 prévoit, à son article 1^{er}, 1^{er} alinéa, que chaque subvention à accorder doit être fixée à 40 pour cent au-dessous du montant fixé en 1932 pour la même subvention ou pour une subvention analogue. Une réduction moindre n'est admise que si l'état des ressources du bénéficiaire l'exige absolument ou, pour les œuvres particulièrement importantes, au cas où la réduction de 40 pour cent empêcherait, dans l'essentiel, d'atteindre le but visé par la subvention. Même dans ce cas, la subvention doit être réduite d'au moins 25 pour cent.

L'article 3, 2^e alinéa, de l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949 réserve les subventions accordées par arrêtés spéciaux, en particulier pour endiguements de

torrents, corrections de cours d'eau, etc., à la suite de dévastations naturelles. En vertu de cette disposition, l'arrêté fédéral du 6 décembre 1951 a supprimé la réduction des subventions pour les corrections et les améliorations foncières dans les régions menacées par les avalanches. L'arrêté fédéral du 1^{er} février 1952 concernant la correction des cours d'eau dans les régions ravagées par les intempéries reposait également sur cet article 3, 2^e alinéa. Pour l'arrêté fédéral du 28 mars 1952 concernant l'allocation de subventions en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments, le Conseil fédéral avait également proposé de se fonder sur cette disposition. Il peut être procédé de même pour la réparation d'autres dommages dus aux intempéries. Mais il ne serait pas admissible de décider une suppression générale de la réduction des subventions agricoles en se fondant sur l'article 3, 2^e alinéa.

Nous devons aussi mentionner ici l'article 1^{er}, 4^e alinéa, de l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949, selon lequel l'Assemblée fédérale examine chaque année s'il est possible d'atténuer la réduction des subventions fédérales légales. Elle l'a fait en fixant plusieurs fois à un taux supérieur les crédits budgétaires pour les corrections de cours d'eau, les améliorations foncières et la formation professionnelle (art. 3 et 8 de l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949); sinon, la réduction eût été supérieure à 40 pour cent à cause de la dépréciation de l'argent. On doit tenir pour établi que l'Assemblée fédérale, en vertu de cette disposition, ne peut qu'atténuer ici et là la réduction et qu'elle ne peut pas la supprimer pour des domaines entiers. La conséquence en est que l'article 1^{er}, 4^e alinéa, de l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949 ne permet pas de supprimer la réduction pour toutes les subventions prévues par la nouvelle loi sur l'agriculture.

L'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, offre en revanche certaines possibilités limitées, qui n'ont pas encore été entièrement utilisées. Jusqu'à présent, la réduction de 25 pour cent (au lieu de 40%) n'a été décidée que là où l'état des ressources du destinataire, dans des cas importants, l'exigeait absolument. Dans des cas particulièrement importants, où la réduction de 40 pour cent empêcherait de poursuivre une œuvre dans sa partie essentielle, il serait cependant aussi licite de ne réduire une subvention que de 25 pour cent, quel que soit l'état des ressources du destinataire. On pourrait ainsi se rapprocher, dans certains domaines, des taux maximums de la loi sur l'agriculture, lesquels taux n'avaient d'ailleurs été que rarement appliqués autrefois.

III

Pour l'arrêté fédéral du 28 mars 1952 concernant l'allocation de subventions en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments, l'Assemblée fédérale, contrairement à la proposition du Conseil fédéral, a décidé de se fonder sur l'article 5, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954, et non pas sur l'article 3, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral sur le régime financier de 1946 à 1949. Il y a donc lieu d'examiner si cet article 5, 1^{er} alinéa, permettrait de verser intégralement les subventions prévues par la nouvelle loi sur l'agriculture.

La disposition en question a autorisé l'Assemblée fédérale à modifier les arrêtés mentionnés aux articles 1^{er} et 2 si ces modifications n'ont pas pour but une augmentation du rendement. Elle interdit de procéder à des augmentations de taux du tarif qui entraîneraient une charge supplémentaire pour le contribuable.

Lors des délibérations parlementaires, il a été dit que ce texte autorisait l'Assemblée fédérale à modifier des dispositions de l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949. Comme cet arrêté est mentionné à l'article 1^{er}, cette interprétation, fondée sur la lettre, peut se soutenir. Mais même si l'on considère les choses de cette façon, il ne serait pas admissible d'allouer les subventions prévues par la nouvelle loi sur l'agriculture sans tenir compte des réductions imposées par l'arrêté sur le régime financier de 1946 à 1949, en se fondant sur l'article 5 de l'arrêté sur le régime financier de 1951

à 1954. Ce serait vider de leur contenu les dispositions qui doivent être prolongées à nouveau.

On peut cependant concevoir que l'Assemblée fédérale, en vertu de l'article 5 de l'arrêté, prenne une décision selon laquelle, pour quelques œuvres particulièrement importantes qui ne pourraient plus être menées à chef dans leur partie essentielle avec une subvention réduite, 25 pour cent seulement, une mesure plus large pourrait être envisagée.

Pour conclure, nous constatons ce qui suit :

1. Le régime financier en vigueur doit être prolongé sans modification. Les subventions fédérales qui seront versées en vertu de la loi sur l'agriculture seront soumises, après l'adoption du régime transitoire, aux règles actuelles concernant la réduction.
2. Des atténuations de la réduction ne peuvent avoir lieu que dans la mesure où le régime financier actuel le permet.

Nous fondant sur ce rapport, nous constatons que les possibilités d'augmenter les prestations de la Confédération sont les suivantes :

Le Conseil fédéral a le pouvoir de ramener de sa propre initiative de 40 à 25 pour cent la réduction de toutes les subventions pour les améliorations foncières ou la construction de bâtiments ruraux, à la condition que l'état des ressources du bénéficiaire l'exige absolument ou, pour les œuvres particulièrement importantes, au cas où la réduction de 40 pour cent empêcherait, dans l'essentiel, d'atteindre le but visé par la subvention. Lorsqu'il s'agit d'œuvres particulièrement importantes, la réduction peut être atténuée non seulement dans des cas particuliers, mais pour des catégories de subventions (subventions pour les remaniements parcellaires par exemple).

D'autre part, l'article 5 de l'arrêté concernant le régime financier de 1951 à 1954 donne la compétence à l'Assemblée fédérale d'autoriser le Conseil fédéral, lorsqu'il s'agit d'œuvres particulièrement importantes qui ne pourraient être menées à chef même si les subventions n'étaient réduites que de 25 pour cent, à atténuer encore cette réduction ou, en cas de nécessité, à allouer des subventions aux taux non réduits prévus à l'article 91 de la loi sur l'agriculture.

Contributions fédérales; nouvelle réglementation

Dans nos considérations sur l'état des améliorations foncières, nous avons conclu qu'il serait possible de leur donner une nouvelle impulsion en rendant notamment leur coût supportable aux intéressés. Dans le chapitre suivant, nous relevions que les autres moyens de réduire ces frais ne pouvaient suffire, d'où la nécessité d'un appui plus substantiel des pouvoirs publics à certains travaux. Tel serait en particulier le cas pour les remaniements parcellaires qui coûtent fort cher en raison de leur ampleur; aux termes de l'article 78 de la loi sur l'agriculture, ces entreprises doivent

s'étendre en général à une région pourvue de limites naturelles ou formant un tout du point de vue économique, donc à une commune au moins. De telles entreprises ne se conçoivent pas sans qu'il faille empiéter du moins temporairement sur le droit foncier; en tant que travaux communautaires, leur réalisation se heurte à de grosses difficultés qui restent presque insurmontables si les perspectives de financement ne sont pas suffisamment assurées. Or, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, activer ces travaux répond à une urgente nécessité. Les remaniements parcellaires, et particulièrement les entreprises intégrales, devraient, en règle générale, s'il s'agit de la plaine, être subventionnés par la Confédération jusqu'à concurrence de 30 pour cent, étant entendu que le canton intéressé verse une contribution pour le moins égale. En montagne, il faut que la subvention fédérale puisse couvrir 50 pour cent des frais, ce qui correspond au taux maximum fixé par la loi. Pour ce qui est des cantons ayant de lourdes charges financières, ce taux devra même être la règle. Le rapport défavorable entre le coût des travaux d'amélioration et le rendement net de l'agriculture dans ces régions, tel qu'il est exprimé de façon suggestive par le graphique n° 4, démontre à l'évidence la nécessité d'une aide aussi substantielle.

Dans les régions de montagne, les domaines ne sont souvent pas assez bien desservis, ce qui entrave leur exploitation. S'il existe une voie de communication, c'est qu'elle a pu se faire à des conditions raisonnables; dans le cas contraire, la configuration du sol a empêché une construction dont le coût eût été beaucoup trop élevé pour les quelques intéressés.

En ce qui concerne les alpages, l'idée de vastes améliorations, à l'instar des remaniements parcellaires, et non envisagées isolément, gagne du terrain depuis quelques années. Cette nouvelle conception a l'avantage de donner la garantie qu'il ne se fera de longtemps plus d'investissements inutiles et que les diverses mesures se compléteront; elle permettra, en matière d'équipement et d'exploitation, d'atteindre le maximum de rationalisation dans nos alpages également, dont beaucoup sont encore mal équipés et d'un accès difficile. La réalisation d'une exploitation moderne et rationnelle de ces alpages implique de vastes améliorations qui, toutefois, demandent momentanément du propriétaire un très gros effort financier. Là où des travaux de ce genre ont été mis en chantier ces dernières années, les cantons et la Confédération ont compensé en partie les charges particulièrement lourdes des intéressés en accordant une aide substantielle. Cette pratique a eu pour effet d'engager les propriétaires d'alpages sur cette voie, malgré les sacrifices qui en résultaient. Notons que des subsides élevés n'ont été versés que pour les travaux de grande envergure entrepris en vue de la réorganisation rapide, selon un plan bien établi, des installations et de l'exploitation des alpages. Cette tendance devrait être maintenue et développée autant que possible; à la longue, elle répondrait non seulement aux intérêts de l'économie alpestre, mais également aux intérêts publics.

puisqu'elle permettrait d'employer d'une manière plus rationnelle les moyens mis à disposition.

Pour les trois catégories d'améliorations foncières énumérées, qui comptent à n'en pas douter parmi les tâches les plus importantes dans ce domaine, mais dont l'accélération est paralysée par la réduction de 40 pour cent des subventions légales, il nous paraît indiqué d'atténuer cette réduction. En ce qui concerne les remaniements parcellaires en plaine, la possibilité de ramener de 40 à 25 pour cent la réduction de la subvention fédérale suffira. Cette réduction devrait être atténuée d'une manière générale; nous rédigerons dans ce sens l'ordonnance d'application relative au chapitre concernant les améliorations foncières de la nouvelle loi sur l'agriculture. En revanche, pour les remaniements parcellaires dans les régions de montagne, nous nous voyons contraints d'appliquer les dispositions de l'article 5 de l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1954 et de vous proposer, par le projet d'arrêté ci-joint, de nous autoriser à allouer, en vertu de l'article 91 de la loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture, des subsides non réduits en faveur des remaniements parcellaires dans les régions de montagne. Pour la construction de chemins dans les régions de montagne et les améliorations alpestres intégrales, il suffirait, en règle générale, d'user de la possibilité d'atténuer la réduction des subsides de 40 à 25 pour cent. Nous avons l'intention d'instituer cette réglementation dans l'ordonnance d'exécution. Certes, des cas exceptionnels pourront se présenter qu'il ne sera pas possible de financer selon ces dispositions. C'est pourquoi nous vous prions de nous autoriser à verser également en vertu de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, du projet d'arrêté, à titre exceptionnel, des subsides non réduits pour ces deux catégories. Pour les routes reliant les villages de montagne entre eux et à la plaine, nous ne pourrions envisager ni la possibilité d'atténuer la réduction des subsides, ni celle de la supprimer à titre exceptionnel.

Pour les autres genres de travaux d'amélioration, notamment lorsqu'un seul intéressé entre en ligne de compte, les mesures d'aide en vigueur jusqu'à présent suffiront. Toutefois, nous examinerons dans des cas particuliers si et dans quelle proportion il sera possible de déroger aux normes de réduction prescrites.

Nous pensons ainsi, conjointement avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture, établir, en ce qui concerne le subventionnement de travaux d'améliorations foncières, une nouvelle réglementation que les circonstances actuelles justifient pleinement.

Les raisons suivantes nous empêchent de faire de plus larges concessions. En premier lieu, il faut considérer le fait que la nouvelle loi sur l'agriculture se fonde — ainsi que nous l'avons déjà exposé dans notre message — sur l'état de choses actuel, de sorte que les dépenses ne seraient pas sensiblement augmentées. De plus, ce message tient expressément compte des mesures propres à réduire les dépenses de la Confédération;

avec l'entrée en vigueur de la loi, on ne pouvait donc pas envisager pour chaque cas le maximum des subsides destinés à l'agriculture. L'Assemblée fédérale s'est ralliée à l'opinion selon laquelle le régime transitoire ne peut être modifié. C'est pourquoi il ne saurait être question de supprimer entièrement la réduction des subsides en faveur de l'agriculture — sauf pour les quelques exceptions proposées. Pour ce qui concerne les améliorations foncières, nous avons jugé équitable de prévoir pour elles, dans le même message, une dépense annuelle de 10,5 millions de francs (5,5 millions pour les crédits ordinaires et 5,0 millions pour les crédits extraordinaires), montant qui avait déjà été prévu dans notre message du 22 janvier 1948 concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération. A cette époque, nous avons ajouté qu'il devrait même être possible d'augmenter légèrement le taux du subside en faveur des remaniements parcellaires qui doivent être considérés comme particulièrement urgents et d'en accélérer l'exécution. Notons à ce propos que, pour les améliorations foncières, une somme de 12 millions de francs en chiffre rond a été portée au budget de 1954 (7,0 millions pour les crédits ordinaires et 5,0 pour les crédits extraordinaires). Ce fait démontre que, malgré la nécessité d'encourager les améliorations foncières d'une manière plus efficace, des considérations d'ordre général exigent que l'on use d'une certaine retenue pour prévenir sur les finances fédérales des répercussions qui ne manqueraient pas de frapper également l'agriculture.

Incidences sur les crédits futurs

Nous sommes conscients du fait que toute modification du régime actuel des mesures d'encouragement qui entraîne une augmentation des dépenses, vient au moment le plus inopportun, du point de vue de la politique financière. Si nous avons néanmoins cru devoir aller de l'avant, c'est pour les raisons suivantes: Par suite de la votation populaire du 30 mars 1952, nous sommes chargés de soutenir l'agriculture dans les limites de la loi qui la concerne. Nous croyons donc agir dans son esprit en proposant d'encourager les améliorations foncières qui permettent de rationaliser la production et, partant, de rendre notre agriculture apte à mieux soutenir la concurrence. Par là nous nous conformons aussi au désir exprimé dans la motion que nous venons de citer. Enfin, les améliorations foncières font partie des mesures préventives de défense économique du pays, ce qu'ont clairement démontré les expériences de la dernière guerre. Notre proposition se fonde donc sur des motifs qui, à notre avis, lui donnent un caractère particulier et la justifient, mais qui n'engagent en rien à l'égard d'autres demandes éventuelles ayant pour but d'atténuer dans d'autres domaines la réduction des subsides prévue par les dispositions sur le régime financier.

L'augmentation des crédits sera, pour la plus grande partie, destinée au subventionnement des remaniements parcellaires. Dans notre message

du 19 janvier 1951, concernant un projet de loi sur l'agriculture, nous avons déjà mentionné que la réalisation de tous les remaniements parcellaires dans une période de 30 ans conformément au postulat de M. Pini exigerait une dépense de la Confédération de 14 millions de francs environ par an. Pour les raisons rappelées ci-haut, il ne sera guère possible d'exécuter un tel programme, dans un délai aussi court. D'autre part, il faut admettre que les remaniements parcellaires constituent une mesure urgente si l'on veut parer au manque de main-d'œuvre à la campagne et tenir compte de la nécessité d'abaisser les frais de production. Si donc nous envisageons l'exécution de tous les remaniements parcellaires dans un délai moyen de 40 ans, il faudra disposer d'un crédit annuel de 10,5 millions de francs. A cette somme s'ajouteront encore les crédits nécessaires pour le subventionnement des autres travaux d'amélioration foncière, vu qu'il est absolument impossible de suspendre ou même de freiner l'aide fédérale en faveur de ces entreprises.

Dans les régions où le remaniement n'est pas indispensable (par ex. en Suisse centrale, Appenzell), mais où des travaux de première urgence, tels que la construction de chemins, les adductions d'eau, l'amenée d'électricité et les améliorations alpêtres attendent leur réalisation, pareille suspension paralyserait toute activité dans ce domaine. Pour assurer la construction des chemins indispensables et continuer les autres travaux d'améliorations au rythme actuel, il faudra une dépense de la Confédération de 4 millions de francs environ par an. Pour ce qui concerne les constructions rurales et avant tout les assainissements d'étables, il est nécessaire d'agir plus rapidement, afin qu'ils marchent de pair avec les efforts tendant à améliorer l'état de santé du bétail et la qualité du lait. Une activité plus intense dans les remaniements parcellaires animera en même temps la colonisation agricole, de sorte que les subventions de la Confédération en faveur des constructions rurales doivent être évaluées à 6 millions de francs par an. A l'époque où toutes ces mesures d'encouragement atteindront leur plein effet, il sera nécessaire de disposer d'un crédit total annuel d'environ 20 millions de francs, au lieu des 15,2 millions de francs inscrits au budget pour l'année 1954. Une préparation relativement longue étant — surtout pour les remaniements parcellaires — nécessaire avant la mise en train de l'action, l'augmentation ne se fera sentir que peu à peu. Elle atteindra son maximum dans 8 ou 10 ans seulement. D'autre part, les sommes prévues pour le paiement des soldes du programme des améliorations foncières extraordinaires (1954: 5 millions de francs) ainsi que les subventions en faveur des grandes entreprises d'améliorations foncières de la plaine de la Linth et de la plaine du Rhin (1954: 3,2 millions de francs), auront entretemps disparu du budget.

Les chiffres relatifs aux futurs crédits indiqués ci-dessus n'ont cependant qu'une valeur estimative, vu certains facteurs d'incertitude. Un facteur que nous ignorons, par exemple, est celui des ressources financières

dont disposeront les cantons. La loi sur l'agriculture demande — nous l'avons vu — que les cantons allouent en règle générale des subventions au moins égales à celles de la Confédération. Il est possible de déroger à cette règle pour les cantons financièrement faibles seulement, notamment dans les régions de montagne. Pour développer l'activité dans le domaine des améliorations foncières, il ne suffira donc pas d'augmenter les subsides fédéraux; il faudra également que les cantons puissent disposer des ressources leur permettant de faire face à l'obligation de verser des subsides équivalents. Il est probable que l'un ou l'autre des cantons se heurte à certaines difficultés sur ce point. Un grand nombre d'entre eux cependant ont déjà préparé le terrain. Alors que la Confédération ne peut, à l'heure actuelle, allouer pour les remaniements parcellaires (Tessin excepté) que des subsides de 25 pour cent au maximum, 12 cantons ont pris l'initiative d'augmenter leurs contributions à raison de 5 à 15 pour cent. C'est ainsi que le canton de Zurich, par exemple, alloue des subsides de 40 pour cent et les cantons de Berne, Bâle, Schaffhouse, du Tessin et de Vaud de 35 pour cent. D'une manière générale, on peut constater que la grande majorité des cantons particulièrement intéressés au problème des remaniements parcellaires ont déjà augmenté le taux des subsides. Plusieurs d'entre eux ont même préparé des programmes de remaniements parcellaires et mis au point un certain nombre de projets qui, pour être exécutés, n'attendent que les possibilités d'une aide accrue de la part de la Confédération. Vu les efforts déjà accomplis, tout laisse supposer que les cantons ne manqueront pas de voter les crédits indispensables au moment voulu.

On peut encore se demander si l'encouragement des améliorations foncières est compatible avec les mesures destinées à influencer le marché du travail. A ce propos nous rappelons qu'il n'est pas nouveau de mettre les travaux exécutés ou subventionnés par l'Etat au service de ces mesures, puisque la Confédération a fait établir un programme en vue de créer des possibilités de travail en temps de chômage. C'est d'ailleurs pour tenir compte de cette exigence que nous avons proposé de remettre à plus tard les projets peu urgents et d'attendre que le marché du travail se soit décongestionné. Ce point doit être également pris en considération, lors de l'exécution des améliorations foncières. N'oublions cependant pas qu'en raison des cultures et souvent aussi de l'aide pratique fournie par les intéressés, ces entreprises sont presque toujours exécutées en dehors de la saison réservée aux gros travaux agricoles et du bâtiment. A ce moment elles procurent un gagne-pain accessoire fort apprécié de la main-d'œuvre. Ainsi ces possibilités de travail pendant la saison morte permettent de conserver à l'agriculture le personnel dont elle a besoin et de freiner l'exode rural. On ne saurait dire que les améliorations foncières ne se prêtent pas aussi à des campagnes de grande envergure destinées à créer des possibilités de travail. Ce serait cependant méconnaître leur valeur d'ensemble que de les réserver exclusivement à ces fins, comme d'aucuns le proposent. Il serait

peu judicieux de renvoyer, par principe, des entreprises qui procurent à notre agriculture l'aide dont elle a besoin jusqu'au moment où d'autres branches de notre économie seraient touchées par une diminution de l'occupation.

Nous avons dit plus haut que l'activité dans le domaine des améliorations foncières ne s'accroîtrait qu'insensiblement, ce qui laisse supposer qu'un grand nombre d'entreprises ne seront plus exécutées dans la période caractérisée par le suremploi. Compte tenu de la nécessité de préparer des possibilités de travail, il est souhaitable que les propriétaires intéressés, sûrs de l'aide financière qui leur serait accordée, se décident à entreprendre les améliorations et tout particulièrement les remaniements parcellaires indispensables. De la sorte il sera possible de constituer et de compléter au fur et à mesure une réserve de projets prêts à être exécutés dans le cadre du programme multiannuel des travaux publics destinés à créer des possibilités de travail. Le volume des entreprises restant à exécuter est encore tel qu'il n'est pas à craindre que la réserve ne s'épuise trop rapidement.

Nous avons acquis la conviction qu'une aide accrue de la Confédération en faveur des améliorations foncières se justifie même dans les conditions actuelles, puisque ces mesures s'attaquent aux causes profondes des difficultés auxquelles se heurte notre agriculture. En utilisant les moyens que cette aide leur fournit directement, elles accroissent la rentabilité des exploitations et favorisent la diminution des dépenses; autrement dit, elles contribuent à améliorer d'une manière durable les conditions de vie des agriculteurs, de façon à leur permettre de se passer dans une large mesure d'une aide accessoire.

Nous fondant sur ce qui précède, nous avons l'honneur de vous soumettre le projet d'arrêté de l'Assemblée fédérale ci-annexé en vous en recommandant l'adoption, et saisissons l'occasion pour vous assurer, Monsieur le Président et Messieurs, de notre haute considération.

Berne, le 16 juillet 1954.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Rubattel

Le vice-chancelier,

F. Weber

10225

(Projet)

ARRÊTÉ DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

concernant

**l'allocation de subventions fédérales non réduites en faveur
de certaines catégories d'améliorations foncières en montagne**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 5 de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 sur le régime financier de 1951 à 1954;

vu le message du Conseil fédéral du 16 juillet 1954,

arrête:

Article premier

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à allouer, en vertu de l'article 91 de la loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture, des subsides non réduits pour les remaniements parcellaires en montagne.

² A titre exceptionnel, le Conseil fédéral est autorisé à allouer, en vertu de l'article 91 de la loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture, des subsides non réduits pour la construction de chemins dans les régions de montagne, ainsi que pour des améliorations alpêtres intégrales.

Art. 2

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté; il fixe la date de son entrée en vigueur.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédéral concernant l'encouragement des améliorations foncières (Du 16 juillet 1954)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1954
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6657
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.07.1954
Date	
Data	
Seite	109-142
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 567

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.