

# Chapitre 1: Introduction

<b>1.1</b>	<b>De nouveaux défis en matière d'amélioration foncière.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>Nouveaux instruments et méthodes de planification et de réalisation des améliorations foncières modernes: l'analyse d'utilité.....</b>	<b>3</b>
1.2.1	Méthode .....	3
1.2.2	Manuel.....	5
<b>1.3</b>	<b>Utilité publique et privée.....</b>	<b>5</b>
<b>1.4</b>	<b>Résultats de l'AdU.....</b>	<b>6</b>
<b>1.5</b>	<b>Rôle et positionnement de l'AdU au sein du processus d'amélioration foncière .....</b>	<b>7</b>

## 1.1 De nouveaux défis en matière d'amélioration foncière

Ces dernières années, l'agriculture a connu des changements fondamentaux, une évolution influencée notamment par la protection de l'environnement, la protection du paysage, la pression de l'urbanisation, le tourisme et la prise de conscience des consommateurs. L'agriculture joue aujourd'hui un rôle multifonctionnel, et il en va de même de l'un des outils essentiels de son développement et de sa gestion: l'amélioration foncière.



**Fig. 1.1 / 1:** Le rôle multifonctionnel des améliorations foncières dans notre espace rural intensément utilisé, p. ex. en ce qui concerne l'utilisation de terrains pour l'aménagement de voies de circulation

Conscients de cette évolution dès la fin des années 80, les secteurs concernés par la question ont établi une nouvelle conception générale **en matière d'améliorations foncières**: *Aménagement et mise en valeur de l'espace rural – une opportunité : les améliorations foncières modernes*.

Cette réflexion a abouti à la publication d'une brochure destinée au grand public et d'un rapport, plus technique, illustrant cette conception. La brochure présente le concept d'amélioration foncière moderne comme un **projet communal global** visant à aménager, entretenir et mettre en valeur les espaces ruraux, ce qui représente un grand pas en avant par rapport à la définition précédente. De fait, les *prestations* fournies aujourd'hui dans le cadre des mesures d'amélioration du sol touchent, directement ou indirectement, à des domaines qui s'étendent bien au-delà du secteur agricole: protection de la nature et du paysage, tourisme, loisirs, loisirs de proximité, aménagement des cours d'eau, économie hydraulique, lutte contre les crues, revitalisation des cours d'eau, aménagement du territoire, planification du trafic, etc.



**Fig. 1.1 / 2:** Les mesures de revitalisation et de mise en réseau des cours d'eau sont l'une des priorités des améliorations foncières modernes.



**Fig. 1.1 / 3:** Possibilités d'utilisations spéciales dans le cadre des améliorations foncières

Les améliorations foncières dans les domaines agricoles et non-agricoles ont une utilité pour les particuliers, d'une part, et pour les collectivités, d'autre part. L'initiative et la mise en œuvre à proprement parler des améliorations foncières restent toutefois du ressort des agriculteurs, ce qui peut provoquer des conflits d'intérêt, notamment au niveau financier.

Premièrement, les cercles non-agricoles et le grand public en général, qui est de plus en plus citadin, n'ont pas conscience de la complexité et de la diversité du cahier des charges des améliorations foncières pratiquées aujourd'hui: bien souvent, celles-ci ne sont considérées que comme des mesures d'amélioration structurelle entreprises unilatéralement, au seul profit du secteur agricole.

Deuxièmement, les projets d'amélioration foncière sont, justement en raison de leur globalité, des facteurs potentiels de conflit avec les groupes d'intérêt non-agricoles. A cet égard, on constate que les différents groupes n'agissent pas purement sur la base de leurs intérêts propres. En effet, nombre de questions qu'ils soulèvent reposent aujourd'hui sur des fondements juridiques, tels que les dispositions légales applicables à la protection des sols, des eaux, de la nature et du paysage, à l'aménagement des cours d'eau, à la lutte contre les crues et à l'aménagement du territoire. Il ne faut pas non plus oublier les nombreuses procédures judiciaires (p. ex. droit de recours dans le cadre des procédures de consultation) qui permettent aux différentes parties de faire valoir leurs intérêts par voie juridique et peuvent causer d'importants retards, sinon le blocage pur et simple, des projets d'amélioration.

Dans les conditions d'utilisation actuelles de notre espace rural, les risques de conflit sont élevés, car il faut satisfaire tout à la fois des impératifs économiques, écologiques et de droit public:

- Il faut délimiter des tracés dans le cadre de grands projets nationaux d'infrastructures ou de circulation (p. ex. développement du réseau routier national, Rail 2000, NLFA).
- Des projets de lutte contre les crues tels que la troisième correction du Rhône, l'assainissement du canal de la Linth ou l'assainissement de la Thur nécessitent impérativement la délimitation de zones inondables ainsi qu'une revalorisation écologique des lits construits des cours d'eau, combinée à une mise en réseau.
- Les espaces naturels encore intacts sont menacés par le développement de l'urbanisation et du réseau de transports. Aujourd'hui, pour assurer la sauvegarde et la remise en état d'écosystèmes pour la faune et la flore ainsi que d'éléments caractéristiques du paysage, il faut de plus en plus tenir compte du rôle que joue la nature dans les loisirs et des droits qui découlent de ce rôle.
- Les communes doivent veiller en permanence à l'entretien, à l'adaptation et au renouvellement de leurs équipements. Les plans de zones et les plans d'aménagement du territoire doivent être harmonisés. Les plans de drainage régionaux présentent des recoupements avec les plans généraux; il faudrait donc adopter une politique globale en matière d'aménagement des eaux, qui tienne également compte de l'état actuel et de l'utilisation des cours d'eau, des atteintes qui y sont portées et des contraintes en termes d'espace.
- Enfin, des adaptations structurelles en profondeur sont inévitables dans le secteur agricole, qui doit cependant pouvoir continuer à jouer son rôle de facteur économique principal dans le façonnage et la préservation du paysage.

Chacun de ces types d'utilisation a des répercussions directes sur les besoins en terrain ainsi que sur le mode et l'intensité de l'utilisation des surfaces cultivées et à l'état naturel. On comprend donc l'enjeu que représente aujourd'hui la **coordination des tâches** pour les améliorations foncières modernes. Ainsi, dans les espaces ruraux, mais aussi dans les zones périurbaines et dans les agglomérations, les améliorations foncières tendent à devenir des projets de fond indispensables à la réalisation de mesures complexes aux niveaux communal et régional.

L'importance du rôle joué par les améliorations foncières tient à l'une de leurs caractéristiques. L'amélioration est en effet la seule procédure à se répercuter jusqu'au niveau de la propriété foncière,

qu'elle peut ainsi réorganiser. Tout projet d'amélioration requiert donc un degré de participation élevé: si tous les propriétaires fonciers impliqués ne donnent pas leur accord, il est impossible de modifier les rapports de propriété.

Pourtant, il manque aux améliorations foncières, pour être de véritables «outils de mise en œuvre», des instruments de planification leur permettant de s'intégrer dans le cadre - la plupart du temps complexe - des exigences. Ce qui fait défaut jusqu'à présent, c'est surtout une approche systématique et cohérente permettant de recenser et d'évaluer l'utilité publique et privée des améliorations pour les différentes parties concernées, dans l'ensemble des domaines agricoles et non-agricoles.

## 1.2 Nouveaux instruments et méthodes de planification et de réalisation des améliorations foncières modernes: l'analyse d'utilité

Devant un tel constat, la Conférence des services chargés des améliorations foncières a lancé en 1996, avec le concours de l'Office fédéral de l'agriculture, un projet dont l'objectif était de recenser et d'évaluer l'utilité publique et privée des améliorations foncières. Cette initiative était notamment motivée par la volonté de compléter la brochure et la conception par des faits et chiffres solides démontrant les multiples utilités des améliorations foncières.

La première étape du projet a consisté en un **travail de recherche** visant la **quantification non monétaire** de l'utilité publique et privée d'améliorations foncières modernes. Le rapport, intitulé **Utilité publique et privée d'améliorations foncières modernes - élaboration d'un système d'évaluation**, a été publié en mars 2001 par l'Institut d'économie rurale (IER) de l'EPF de Zurich<sup>1</sup>. C'est l'**analyse d'utilité** (AdU) qui a été retenue comme méthode, en raison de sa simplicité et de sa robustesse par rapport à la multiplicité des utilités et des utilisateurs.

### 1.2.1 Méthode

L'AdU est une évaluation **relative et non monétaire**, surtout utilisée pour des projets complexes pour lesquels il n'est pas possible de procéder à une évaluation chiffrée ou lorsque celle-ci est insuffisante et que les aspects non pécuniaires sont particulièrement importants. L'AdU crée ainsi un cadre d'évaluation permettant de calculer l'utilité globale pour tous les groupes d'intérêt concernés. L'AdU a pour particularité d'intégrer à l'évaluation non seulement des informations concrètes mais aussi des données subjectives provenant des personnes concernées. Elle est effectuée au début de la phase de planification générale. Il s'agit d'une évaluation **ex ante**, dont les résultats indiquent quelle utilité les différents groupes d'intérêt **attendent** d'un projet ou de ses variantes.

---

1 GERWIG et TUTKUN (2001): Utilité publique et privée d'améliorations foncières modernes – élaboration d'un système d'évaluation, rapport final. Institut d'économie rurale (IER), EPFZ. Direction: Prof. B. Lehmann; comité de projet: représentants des cantons (LU, VD, ZH), de la Confédération (OFAG/DAS), de l'EPFZ (IER) et d'un bureau d'études privé.

## **Les cinq éléments principaux de l'AdU**

### **Système d'objectifs cohérent:**

Les objectifs doivent prendre en considération de manière égale tous les aspects d'une amélioration foncière moderne. Concrètement, le cahier des charges d'une telle amélioration – aujourd'hui impératif – doit contenir 27 objectifs détaillés. Ceux-ci sont répartis à parts égales, conformément au guide des améliorations foncières modernes, entre les trois domaines d'action principaux que sont l'agriculture, la protection de la nature et du paysage et le droit public (cf. aussi chapitres 3 et 4).

### **Surveillance de la réalisation des objectifs:**

La réalisation des objectifs planifiés dans le cadre d'un projet déterminé fait l'objet d'une surveillance. Pour ce faire, on définit des indicateurs permettant de mesurer concrètement les résultats enregistrés. Il peut s'agir, par exemple, d'hectares dans le cas du maintien de surfaces d'assolement, de mètres courants pour la remise à l'état naturel de cours et de plans d'eau ou de pourcentages indiquant le degré de mise en œuvre de concepts de développement du paysage ou d'autres plans sectoriels.

### **Définition des valeurs d'objectif:**

Afin d'être exploitables, les indicateurs mesurés doivent être convertis en valeurs sans dimension, c'est-à-dire en valeurs d'objectif. Cette conversion est effectuée au moyen de fonctions de transformation, qui expriment, en gros, le rapport suivant: plus le degré de réalisation de l'objectif est élevé, plus la valeur d'objectif est grande. Ce rapport peut être aussi bien linéaire qu'exponentiel ou dégressif (cf. chapitre 4). Le résultat de la transformation est une valeur d'objectif sans dimension<sup>2</sup>, qui peut être comparée aux autres valeurs et utilisée dans le cadre du calcul de la valeur d'utilité à proprement parler.

### **Pondération des objectifs:**

Cet élément est éminemment subjectif, étant donné que les groupes d'intérêt concernés directement ou indirectement par les améliorations foncières pondèrent les différents objectifs en fonction de leur propre point de vue. Il faut donc pouvoir identifier ces groupes et les classer suivant leurs intérêts (cf. chapitre 5), ce qui permet de déterminer des facteurs de pondération par groupe et par objectif.

### **Calcul de la valeur d'utilité et interprétation:**

L'utilité d'un objectif correspond au produit de la valeur d'objectif et du facteur de pondération correspondant. L'interprétation des valeurs ainsi calculées est purement relative, la caractérisation des groupes d'intérêt (pondération basée sur un point de vue public ou privé) étant déterminantes à cet égard (cf. point 3 ci-après et chapitres 5 et 6).

---

2 Le choix de l'échelle des valeurs d'objectif est libre. Les échelles les plus fréquemment utilisées sont celles de 0 à 1, 5 ou 10, suivant la précision recherchée.

### 1.2.2 Manuel

Le présent manuel indique dans le détail comment appliquer l'analyse d'utilité aux améliorations foncières modernes en adaptant la procédure à chaque projet. L'objectif est de mettre à disposition un outil approprié, qui se base sur une approche scientifique et constitue un instrument de planification efficace pour les améliorations foncières modernes, notamment dans les cas complexes. Concrètement, l'analyse d'utilité doit permettre d'obtenir des informations et des résultats propres à augmenter la qualité et l'efficacité des améliorations foncières modernes. Ainsi, cet outil peut également contribuer à une résolution rapide des conflits et à une réalisation optimale des projets d'amélioration foncière moderne.

## 1.3 Utilité publique et privée

La question de l'utilité publique et privée des améliorations foncières modernes comporte deux aspects: d'une part, la distinction entre ces deux types d'utilité et, d'autre part, leur quantification. L'AdU permet une quantification relative et non monétaire sur la base des objectifs atteints et de leur pondération subjective. Quant à la distinction entre utilité publique et utilité privée, elle dépend du point de vue et des attentes des groupes d'intérêt.

En d'autres termes, l'utilité d'une amélioration foncière moderne sera qualifiée de publique ou de privée en fonction des personnes qui constituent le groupe d'évaluation considéré. Par exemple, les agriculteurs et les habitants ont un point de vue plutôt privé, tandis que les représentants des autorités cantonales, des communes ou des services chargés des améliorations foncières ont une évaluation davantage axée sur l'angle public. Dans les faits, cette distinction se traduit par les pondérations très différentes que ces groupes attribuent aux mêmes objectifs, suivant leurs attentes vis-à-vis du projet d'amélioration considéré. Il est donc possible de procéder à une comparaison relative (car non monétaire) de l'utilité publique et privée estimée par les divers groupes d'intérêt, pour la valeur globale aussi bien que pour chaque objectif pris individuellement (cf. aussi chapitre 6).

En bref, l'approche adoptée présente le double avantage d'un système d'objectifs cohérent, c'est-à-dire identique pour l'ensemble des groupes d'évaluation, et d'une méthode (analyse d'utilité) explicite pour tous.

L'AdU ne répond donc qu'indirectement à la question de l'utilité publique et privée. En effet, elle effectue bien une distinction, mais la rapporte systématiquement aux bénéficiaires, qualifiés soit de publics soit de privés (cf. aussi chapitres 5 et 6).

## 1.4 Résultats de l'AdU

La structure de l'AdU montre que les valeurs d'utilité sont loin d'être les seuls résultats exploitables:

- **Elaboration, vérification et adaptation du système d'objectifs:** l'élaboration d'un système d'objectifs est l'occasion de contrôler à la fois si un projet répond à toutes les exigences d'une amélioration foncière moderne et si tous les problèmes à l'origine de ce projet ont bien été pris en considération. Le système d'objectifs constitue donc l'élément central du projet, et sert de base notamment pour la planification agricole et le projet général.
- **Surveillance de la réalisation des objectifs et définition d'un système d'indicateurs:** en surveillant la réalisation des objectifs et en calculant les valeurs d'objectif, on procède à une première évaluation du projet. En effet, les valeurs d'objectif indiquent si le projet ou la variante de projet remplissent bien le cahier des charges défini. Il est ainsi possible de déterminer relativement tôt si un projet présente des lacunes dans certains domaines, en d'autres termes, quels sont ses points forts et ses points faibles. Sur la base des résultats de cet examen sont effectuées les adaptations nécessaires pour assurer la réalisation des objectifs. Ainsi, un projet peut être piloté en fonction de ses éléments centraux.

Les indicateurs sont en outre une source d'information importante pour la suite du projet, sa surveillance et le **contrôle ultérieur des résultats**. Ainsi, ils permettent une exploration tant prospective que rétrospective. Les indicateurs fournissent également de précieux renseignements pour l'entretien, qui joue un rôle crucial, et les éventuelles adaptations du projet. Enfin, ils peuvent aussi être exploités dans le cadre de l'EIE, ce qui augmente l'efficacité des relevés de données.

- **Pondération des objectifs et position des groupes d'intérêt:** la pondération des objectifs nécessite une prise de contact rapide avec tous les groupes d'intérêt concernés. En effet, les attentes de ceux-ci peuvent avoir une certaine influence sur les travaux de planification. Ainsi, il est possible d'impliquer les groupes d'intérêt dès les premières étapes du projet, de manière à exploiter les synergies.
- **Relations publiques et meilleure compréhension du projet:** en adoptant une politique de communication ouverte à l'égard de toutes les personnes concernées par le projet, on contribue à éviter et à résoudre les conflits. La participation active des groupes d'intérêt (pondération) est l'occasion d'examiner tous les objectifs détaillés du projet. Non seulement les participants se penchent sur leurs propres objectifs, mais ils doivent aussi tenir compte des attentes des autres, ce qui contribue à une meilleure perception globale du projet et à la compréhension mutuelle.
- **Base de discussion pour l'élargissement des porteurs de projet:** la pondération des objectifs permet de déterminer la position des groupes d'intérêt. Suivant l'orientation d'une amélioration foncière et la répartition des attentes en termes d'utilité, notamment dans le domaine non-agricole, on peut être amené à repenser et à modifier les responsabilités pour les projets partiels ou supplémentaires ainsi que pour les questions de financement.
- **Facteur déclencheur d'initiatives:** les améliorations foncières sont des projets fondateurs. En d'autres termes, elles créent les conditions nécessaires à la réalisation d'autres projets. On peut se servir des résultats de l'analyse d'utilité pour expliquer de telles perspectives aux groupes d'intérêt, notamment à ceux extérieurs au secteur agricole. L'AdU faisant ressortir l'utilité commune aux différents groupes, elle peut les inciter à prendre des initiatives conjointes.

- **Procédure plus légère:** on peut s'attendre à un allègement dans la mesure où cette procédure fait intervenir, au niveau de la pondération et de la répartition des valeurs d'utilité, des personnes jusqu'alors extérieures au projet. Suivant le moment où l'AdU intervient (cf. point 1.5 ci-après), il est possible de prendre en compte dans le projet des facteurs qui peuvent en modifier le cours, par exemple induire une adaptation du système d'objectifs. Elle offre en cela une chance d'aplanir les dissensions et de favoriser une collaboration constructive.
- **Meilleure coordination:** la répartition des valeurs d'utilité entre les groupes d'intérêt est une donnée essentielle non seulement pour l'acceptation du projet mais aussi pour la coordination des mesures d'amélioration foncière avec d'autres projets en cours, par exemple dans les domaines de la protection du paysage, du développement du paysage (CDP), de l'aménagement du territoire, de la protection des eaux, de l'aménagement des cours d'eau et de la lutte contre les crues.

En résumé, l'AdU dépasse largement le cadre de l'évaluation de la valeur d'utilité: elle constitue aussi un outil de planification et d'optimisation important, qui permet de clarifier trois points:

#### **Tâches et domaines centraux d'une amélioration foncière moderne**

**Projets directement liés qui pourront se greffer sur les mesures d'amélioration foncière**

**Projets d'importance régionale dont relèvent l'un ou l'autre des trois domaines principaux d'une amélioration foncière**

## **1.5 Rôle et positionnement de l'AdU au sein du procédure d'amélioration foncière**

Instrument de planification et évaluation *ex ante*, l'AdU doit, par définition, intervenir relativement tôt dans le processus d'amélioration foncière. Le schéma de déroulement ci-après (**fig. 1.5 / 1**) propose deux variantes:

### **VARIANTE 1: AdU pendant la phase de planification**

L'AdU intervient ici le plus tôt possible.

Avantages:

- Les différents groupes d'intérêt de même que les autorités peuvent prendre une part active au projet dès la définition du système d'objectifs.
- Les résultats de l'AdU peuvent être exploités dans le cadre de la définition et de la préparation du projet.

Inconvénient:

- La planification n'est pas suffisamment avancée pour qu'il soit possible de formuler des mesures concrètes, de sorte qu'il est plus difficile de définir des indicateurs pour le calcul des résultats.

## **VARIANTE 2: AdU pendant la phase du projet général**

Ici, l'AdU intervient alors que les contours et les éléments principaux du projet sont déjà en place. Elle a donc plutôt un objectif de surveillance et d'optimisation. La phase de planification générale pouvant durer jusqu'à une année, on dispose de délais confortables pour la réalisation de l'AdU. En principe, néanmoins, plus l'AdU est effectuée rapidement, mieux ses résultats peuvent être pris en compte dans le projet d'enquête.

Avantage:

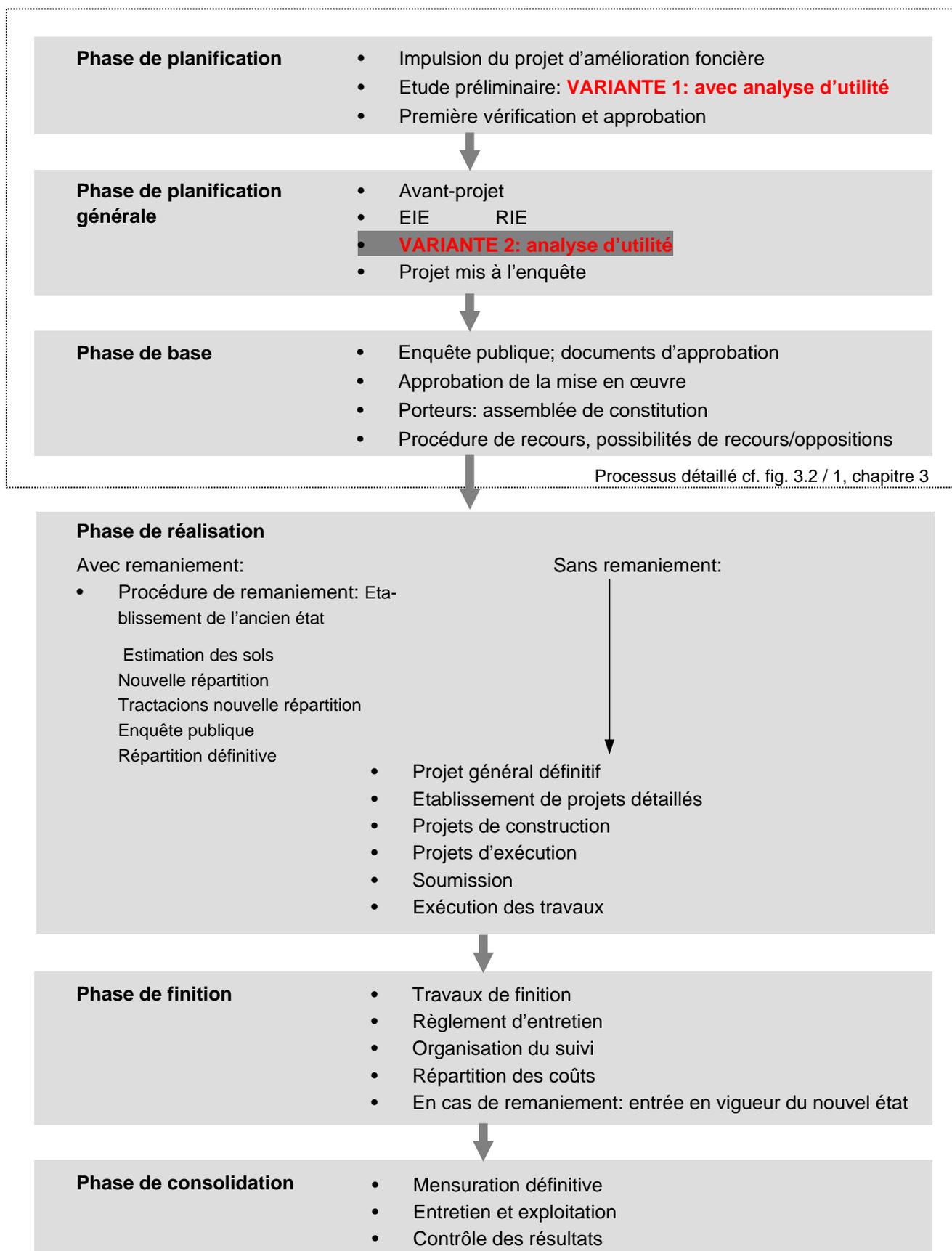
- Etant donné que des propositions de mesures concrètes ont déjà été faites, il est plus facile de définir des indicateurs.

Inconvénients:

- Le système d'objectifs a déjà été fixé. Les groupes d'intérêt n'ont donc qu'une marge de manœuvre limitée.
- Certaines parties du projet peuvent être définitives, auquel cas il n'est plus possible de faire des modifications dans les domaines correspondants du projet mis à l'enquête.

Plus l'AdU est effectuée tôt, moins ces inconvénients sont lourds de conséquences.

Le choix de l'une ou l'autre variante dépend de l'objectif de l'AdU. En effet, suivant les projets, l'AdU peut être utilisée dans un but de planification et de préparation (variante 1) ou plutôt de surveillance et d'optimisation (variante 2). Quoi qu'il en soit, elle ne doit jamais intervenir après la phase de planification générale, et ce pour deux raisons: premièrement, on ne pourrait plus guère dans ce cas parler d'évaluation ex ante et, deuxièmement, les possibilités d'action seraient alors extrêmement réduites.



**Fig. 1.5 / 1:** Intégration de l'AdU dans le processus d'amélioration foncière