

Enquêtes rurales et politiques de la montagne en Suisse, 1918-1945

Entre modernisation et idéologie ruraliste

Luigi Lorenzetti

DANS **HISTOIRE & SOCIÉTÉS RURALES** 2018/1 (VOL. 49), PAGES 131 À 157
ÉDITIONS **ASSOCIATION D'HISTOIRE DES SOCIÉTÉS RURALES**

ISSN 1254-728X

ISBN 9782911369193

DOI 10.3917/hsr.049.0131

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-histoire-et-societes-rurales-2018-1-page-131.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Association d'histoire des sociétés rurales.
Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International (CC BY-NC 4.0).



ENQUÊTES RURALES ET POLITIQUES DE LA MONTAGNE EN SUISSE Entre modernisation et idéologie ruraliste, 1918-1945

Luigi LORENZETTI

Università della Svizzera italiana, Mendrisio (Suisse)

Résumé : Durant l'entre-deux-guerres, l'indépendance économique et le repliement identitaire deviennent les horizons que la Suisse se donne pour répondre à la crise économique et à l'incertitude politique et sociale. Cœur symbolique de cette vision, le monde alpin condense les craintes de dépeuplement du monde rural et de son incapacité à nourrir le pays. C'est pour répondre à ces inquiétudes que, dès les années 1920, la Suisse adopte des mesures de régulation du marché agricole. En même temps, sur la base d'enquêtes sur les régions de montagne, elle promeut des mesures destinées à moderniser les économies alpines. Cette double approche, qui se concrétise dans le renforcement des subventions fédérales en faveur de l'agriculture, se heurte toutefois aux limites d'un modèle de modernisation propre aux économies (et à l'agriculture) de plaine – peu compatible avec les spécificités (et les contraintes) de la montagne – et à la subordination de la politique de la montagne à la politique agricole fédérale, ainsi qu'à ses priorités liées à l'approvisionnement alimentaire du pays.

Mots-clés : dépeuplement, politique agricole, ruralisme, modernisation, Suisse, Alpes

ÉPARGNÉE PAR LA GUERRE qui se déclenche en Europe en 1914, la Suisse n'en subit pas moins ses effets économiques, se traduisant, entre autres, par d'importantes entraves à son ravitaillement¹. Les inquiétudes quant aux risques d'une pénurie alimentaire sont ultérieurement attisées par les scénarios de dépeuplement des aires rurales et d'une émigration excessive et incontrôlée vers les villes², privant le pays de la main-d'œuvre nécessaire à la production agricole.

1. Entre 1916 et 1918, les importations céréalières avaient subi une chute de 85 % en passant de 8,41 à 1,28 millions de quintaux. La chute de l'importation de froment et d'épeautre est encore plus brutale, la variation atteignant -90 % (de 5,98 à 0,58 millions de quintaux : RITZMANN-BLINCKENSTORFER 1996, p. 674). La Suisse introduit le rationnement des principales denrées alimentaires au printemps 1917.

2. Le postulat, présenté par le conseiller national Johann Jakob Schär, invite le Gouvernement fédéral à envisager des mesures pour prévenir le dépeuplement des campagnes et des montagnes.

Ces deux aspects condensent les alarmes de vulnérabilité qui traversent la Suisse dans les dernières années de guerre. Ils se prolongent dans l'après-guerre à travers les thèmes de l'indépendance alimentaire du pays et du soutien aux régions rurales, en devenant les catalyseurs du débat public et politique sur la place du monde agricole dans la vie économique et sociale de la Suisse de l'entre-deux-guerres.

À l'instar d'autres pays européens dans ces années, le repli conservateur et l'autarcie économique deviennent les repères à travers lesquels la Suisse essaye de désamorcer l'insécurité politique et sociale que remue le monde urbain³. La ruralité devient ainsi le pivot du dispositif, à la fois économique et idéologique, devant concrétiser ce « projet » conservateur et modernisateur. Un projet qui se heurte toutefois aux limites représentées par les différences et les inégalités présentes dans le pays. Les Alpes notamment sont perçues comme le cœur de la ruralité helvétique mais aussi, aux yeux des promoteurs de la modernisation rurale, comme un monde périphérique, avec un poids économique et démographique de plus en plus marginal et généralement réfractaire aux ingérences centralisatrices et uniformisatrices de l'État fédéral.

Sur la base de ce cadre général, l'analyse qui suit essaye de vérifier dans quelle mesure l'appropriation de l'espace montagnard par l'idéologie ruraliste s'est traduite par un investissement accru des efforts de l'État fédéral en faveur des régions alpines. Notre démarche s'articule autour de deux aspects distincts. Dans un premier temps on essaiera de reconstituer le débat mené durant l'entre-deux-guerres autour du dépeuplement des montagnes pour vérifier de quelle façon et dans quelle mesure il a influencé la politique de la Confédération en matière agricole⁴. Dans un deuxième temps, on mettra en évidence l'évolution des subventions publiques destinées aux améliorations du secteur agricole. Ceci nous permettra de montrer que durant ces années les mesures de soutien aux économies de montagne promues par la Confédération sont restées inscrites dans les bornes de sa politique agricole, et que les tentatives pour faire émerger le monde alpin en tant qu'objet politique inscrit dans le ruralisme économique ont été freinées par les mesures de rationalisation et de modernisation de l'agriculture et par les efforts pour réduire la dépendance céréalière de la Suisse à l'égard des importations étrangères.

Au cœur de notre analyse figurent les enquêtes réalisées durant l'entre-deux-guerres avec le but de mieux connaître, au-delà des informations chiffrées⁵,

3. JOST, 1983 ; MOSER, VARLEY, 2012 ; CAVIN, 2005, p. 41-88.

4. RUDAZ, DEBARBIEUX, 2013, p. 23-33.

5. Depuis sa création en 1860 le Bureau fédéral de statistique avait promu la réalisation

les problèmes et les besoins du monde rural helvétique. Les modalités de leur réalisation traduisent le retard de la Suisse par rapport aux autres pays européens qui depuis le XIX^e siècle ont essayé de documenter l'état économique et social de leurs campagnes⁶ ; un retard lié à la structure fédéraliste du pays, peu favorable aux initiatives promues par le système administratif central. Tout en partant de questions et d'approches différentes, ces initiatives – dont certaines sont menées dans le cadre de mandats publics ou en partenariat avec les pouvoirs publics – convergent dans leurs objectifs et leurs intentions, à savoir l'identification d'instruments et de stratégies utiles à l'action politique. En ce sens, elles sont aussi le reflet du renforcement de la valeur identitaire du monde agricole alpin, ceci dans une phase historique où le pays essaye de l'acheminer sur la voie de la modernisation et de la rationalité économique.

Le tournant de la Première Guerre mondiale : vulnérabilités alimentaires et craintes démographiques

Les craintes de la vulnérabilité alimentaire

La Première Guerre mondiale met en évidence la vulnérabilité alimentaire de la Suisse. Dans les années précédant le conflit, le pays avait été tributaire de l'étranger pour au moins un quart de ses approvisionnements alimentaires⁷. Durant la période 1908-1912, la production intérieure de denrées alimentaires avait été de 27,8 millions de quintaux dont 13,2 millions de denrées végétales et 14,2 millions de denrées animales. Durant la même période, la consommation intérieure avait été de 34,6 millions de quintaux dont 20,3 millions de produits végétaux et 14,3 millions de produits animaux. Il en résultait un excédent d'importations de 7,2 millions de quintaux dont la quasi-totalité (98,6 %) était constituée de denrées végétales⁸.

Le surplus des importations de denrées alimentaires découle directement de l'important déficit de la production céréalière indigène⁹. Un déficit qui à partir de 1914 accroît les risques de pénurie alimentaire

de divers recensements et la récolte d'informations statistiques concernant notamment la population, les emplois, le bétail, les entreprises agricoles, la production agricole, les prix, les salaires et le commerce international qui offraient un panoramique de la situation du monde rural et montagnard suisse.

6. Sur la question, cf. VIVIER, 2014, p. 11-43.

7. SANDONÀ, 1919.

8. *Ibid.*, p. 6. Les estimations suggèrent qu'en 1914 l'agriculture suisse produisait seulement 53 % des besoins en calories de la population du pays. Cf. BRUGGER, 1968.

9. En 1914 la production céréalière couvrait seulement 14 % de la consommation intérieure. Cf. BRUGGER, 1968.

à cause de la diminution des livraisons de la part des pays belligérants et de la perturbation des transports. Ces risques se concrétisent en 1916 à la suite du blocus commercial décrété par les Empires centraux. Ainsi, alors qu'entre 1913 et 1916 la Suisse avait importé chaque année en moyenne 5,12 millions de quintaux de blé, en 1917 les quantités importées baissent à 2,62 millions et chutent à 0,58 million de quintaux en 1918¹⁰.

Face à cette forte dépendance céréalière, la Suisse adopte des mesures d'urgence afin d'éviter la pénurie alimentaire et d'accroître la production intérieure. Au cours des années 1920-1930 elle configure une politique agricole ayant pour objectif l'indépendance alimentaire du pays¹¹. Outre l'accroissement des superficies emblavées – qui passent d'environ 117 000 ha en 1917 à plus de 137 000 ha en 1919 – en 1917 les autorités fédérales accordent aux cantons et aux communes la possibilité de donner à bail pour l'année en cours et la suivante toutes les terres agricoles laissées en friche ou mal cultivées par leurs propriétaires ou leurs colons¹². Quelques mois plus tard, le Gouvernement fédéral confie au Bureau fédéral de statistique la réalisation d'une statistique des superficies cultivées afin de redéfinir la structure de la production agricole nationale. En outre, en septembre 1918 le Gouvernement décide la création de l'Office fédéral de l'alimentation, chargé des affaires inhérentes à l'alimentation publique, à l'achat de fourrages, à la fixation des prix et à la lutte contre l'usure dans le commerce de denrées alimentaires¹³.

Ces mesures sont précédées de quelques mois par la création de l'Association suisse pour la colonisation intérieure et l'agriculture industrielle (ASCI). Cette association répond à la nécessité de réduire la dépendance de la Suisse à l'égard des importations agricoles à travers la valorisation accrue des capacités productives et agraires à l'intérieur du pays¹⁴. Selon les initiateurs de l'ASCI, la colonisation intérieure est « un ensemble de mesures destinées à créer à l'intérieur du pays des terrains nouveaux et des habitations à l'effet de nourrir et de loger d'une manière plus rationnelle un plus grand nombre d'hommes que dans le passé »¹⁵. Plus particulièrement, à la base de l'action de l'ASCI il y a : 1) la mise en culture de nouveaux terrains ; 2) la création de nouvelles « colonies »

10. *Ibid.*

11. MOSER, 2005.

12. SANDONÀ, 1919, p. 15.

13. *Ibid.*, p. 16.

14. EGLI, 1986; KARRER, 1988.

15. BERNHARD, 1921, p. 4.

ainsi que le développement et l'amélioration de celles qui existent déjà ; 3) la réforme des conditions de la propriété foncière ; 4) l'élaboration de mesures pour contrer le dépeuplement des campagnes ; et 5) le maintien du principe de la nationalité¹⁶.

À vrai dire, avant même la création de l'ASCI en 1918, le Gouvernement fédéral avait assuré son appui aux initiatives et aux projets destinés à améliorer l'agriculture. La Constitution fédérale de 1848 incluait un article permettant à la Confédération de soutenir des travaux d'intérêt public tels que la construction de routes et la correction de cours d'eau. Ainsi, au cours des décennies suivantes la Confédération octroya des subventions pour des travaux d'aménagement du territoire, pour la construction de routes ou encore pour la formation professionnelle dans le domaine agricole.

Le soutien au secteur agricole par la Confédération est codifié par la loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture votée en 1893. Par cette loi, la Confédération se dote d'une commission centrale d'agriculture composée d'experts devant donner leur avis préliminaire et présenter leurs propositions sur les questions ayant trait à l'agriculture. En outre, la loi fixe les modalités d'attribution des subventions fédérales au secteur agricole¹⁷. Les domaines pouvant bénéficier des subventions fédérales sont ceux qui touchent à l'enseignement et à la recherche agricole, ceux concernant les mesures contre les dommages à la production agricole (épizooties, parasites, dommages de la nature, etc.), ainsi que ceux en faveur des éleveurs et des paysans pour l'amélioration de l'élevage du bétail et pour l'amélioration du sol.

Grâce à cette loi, les subventions fédérales octroyées à l'agriculture connaissent une hausse constante. Au total, entre 1885 et 1912, 34 000 ha de terres agricoles bénéficient de subventions pour une valeur totale d'environ 16 millions de francs¹⁸. La branche principale d'intervention est celle des améliorations foncières qui, dans les années qui précèdent la Première Guerre mondiale, recouvrent près d'un tiers du total des subventions fédérales à l'agriculture (*Figure 1*).

La pénurie céréalière durant la guerre montre toutefois l'insuffisance de ces initiatives et la nécessité d'améliorer les performances du secteur agricole

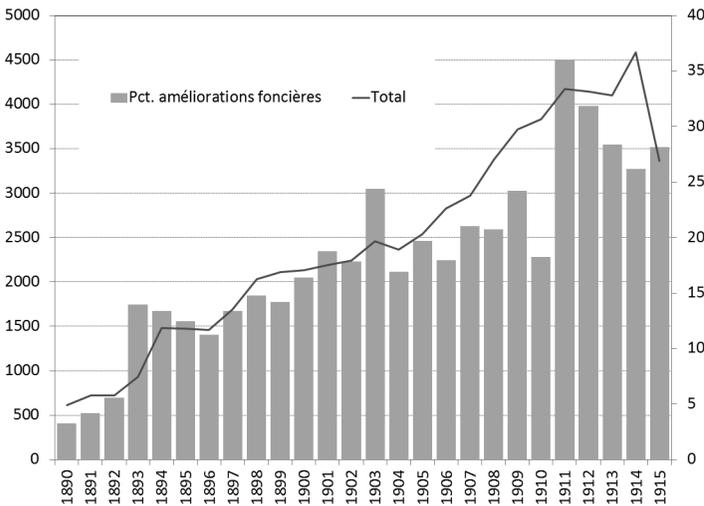
16. *Ibid.*

17. Le rapport de la commission du parlement sur ce projet de loi se trouve dans *Feuille Fédérale* [FF], vol. 3, n. 24, 1893, p. 314-329. La loi avait été précédée, par l'arrêté fédéral du 27 juin 1884 concernant l'encouragement de l'agriculture par la Confédération. Sur la question, cf. DEA, 1914, p. 5-6.

18. DEA, 1914.

à travers la modernisation des méthodes culturales et la rationalisation des formes productives. C'est surtout autour des régions de plaine que l'attention envers le ravitaillement du pays et les efforts pour accroître la production agricole se concentrent. Il importe toutefois de relever que l'agriculture de montagne inclut aussi une série d'enjeux qui permettent de connecter la politique agricole et celle de la montagne.

Figure 1.
Évolution des subventions fédérales affectées à l'agriculture
(en milliers de francs suisses)
et pourcentage affecté aux améliorations foncières, 1890-1915
Source : RITZMANN-BLINKENSTORFER, 1996, p. 562-563.



La hantise du dépeuplement rural

Les prémisses de cette rencontre se trouvent dans le postulat¹⁹ présenté en 1917 par Johann Jakob Schär au Gouvernement fédéral. Le député bernois donne de la voix à une crainte que la guerre avait contribué à alimenter, à savoir le dépeuplement des régions rurales du fait de la demande de l'économie de guerre qui absorbait de nombreux bras employés dans le secteur industriel et dans les fabriques d'armements.

19. Dans le système parlementaire suisse, le postulat est une intervention (en forme de question) que les députés adressent au gouvernement fédéral lui soumettant l'opportunité de prendre une mesure et de présenter un rapport, ou bien de déposer un projet de loi sur le sujet. Cf. GRAF M., « Interventions parlementaires », in *Dictionnaire historique de la Suisse* (en ligne : URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F45593.php>).

Dans les faits, la situation démographique des campagnes suisses au sortir de la guerre est fort hétérogène, avec des écarts importants entre les aires de plaine et certaines régions de montagne. La situation démographique des Alpes suisses est, néanmoins, lointaine de celle qui caractérise, à la même époque, les Alpes françaises et italiennes. En Suisse, en effet, aucun mouvement de dépeuplement à large échelle n'est détecté. Une étude publiée en 1904 avait montré qu'entre 1870 et 1900 la population suisse avait augmenté en raison inverse de l'altitude. Toutefois, même au-dessus des 1000 mètres d'altitude la population résidente avait enregistré une hausse, les habitants passant de 129 200 à 139 000 (+7,6 %) ²⁰. En outre, si dans ces aires de plus forte altitude (au-dessus de 1 000 m) les régions rurales avaient contribué de manière non négligeable à la hausse démographique (dans la mesure d'environ un quart), dans les régions situées entre 600 et 1 000 m la contribution de la population rurale à la croissance démographique avait été quasi négligeable (environ 5 %). En d'autres termes, dans les régions intermédiaires (600-1 000 m), la population rurale avait moins contribué à la croissance démographique que dans celles de haute altitude (plus de 1 000 m).

À la suite du postulat Schär, en avril 1919 le Secrétariat des paysans suisses publie un rapport sur la situation du dépeuplement rural ²¹. Présenté aux Chambres fédérales, ce rapport met en évidence l'écart entre la population urbaine, en rapide hausse, et la population rurale dont la croissance est nettement inférieure, voire en stagnation. Autrement dit, le dépeuplement des communes rurales et de montagne a moins une valeur absolue qu'une valeur relative ²². De plus, les données indiquent que le « dépeuplement des campagnes » se réfère moins à la baisse globale de leur population qu'à la diminution de leur population agricole ; une baisse qui dans la période 1880-1910 se chiffre à -10,5 %. Enfin, la baisse de la population agricole est d'autant plus forte que les régions observées (les districts) présentent un caractère moins agricole ²³ et atteint surtout les personnes vivant indirectement de l'agriculture, à savoir les individus qui ne sont pas occupés de façon immédiate dans la production (personnel domestique, membres de la famille occupés au ménage et enfants) ²⁴. Finalement, selon

20. MEURIOT, 1904, p. 210. Sur la même ligne, DE MONTBAS, 1919, p. 175.

21. SPS, 1919.

22. Parmi les 29 districts (sur un total de 182) qui ont subi une baisse démographique entre 1880 et 1910, une portion importante était représentée par des districts de montagne des Grisons et du Tessin. Cf. SPS, 1919, p. 28.

23. SPS, 1919, p. 15.

24. *Ibid.*, p. 19-20.

les rapporteurs, « mieux un district a conservé son caractère agricole et plus exclusivement la diminution constatée a eu lieu aux dépens des personnes vivant indirectement de l'agriculture et d'autant moins au détriment des personnes en vivant directement »²⁵.

Un élément ultérieur mis en évidence par le rapport du Secrétariat des paysans suisses concerne l'influence des variations de la population agricole sur la production de l'agriculture suisse. Dans ce cas aussi, les résultats sont moins alarmants que ne le laissait craindre le postulat Schär, puisque la valeur de la production agricole était passée de 620 millions de francs au milieu des années 1890, à 950 millions de francs en 1911 (+53 %). En tenant compte du mouvement des prix, il reste un accroissement net de la valeur de la production de 7 %. D'une manière générale, selon le rapport, la part de la production destinée à l'approvisionnement du pays a moins fortement reculé que la part de la population agricole par rapport à la population totale.

Il importe de relever que le rapport du Secrétariat des paysans suisses n'identifie pas les régions de montagne en tant que porteuses de problèmes et d'exigences spécifiques et différentes de celles des régions rurales de plaine. D'ailleurs les recommandations et les mesures préconisées par le Secrétariat pour faire face au dépeuplement s'adressent au monde rural dans son ensemble. Ce n'est que dans de rares cas qu'elles prennent en compte de façon spécifique les régions de montagne²⁶.

La motion Baumberger : ébauche d'une politique de la montagne

Quelques années plus tard, la question se présente différemment. L'attention prêtée au dépeuplement se focalise désormais sur les régions de montagne, sur leurs problèmes économiques et sur les conditions de vie de leurs habitants. En outre, le discours public ne s'arrête plus au monde paysan mais inclut l'ensemble de la population montagnarde²⁷. La motion parlementaire²⁸ présentée par le député Georg Baumberger en 1924 concrétise ce tournant dans la perception de la réalité économique

25. *Ibid.*, p. 21.

26. Cf. notamment le thème de la défense et l'extension de la propriété corporative et communale de terrains agricoles et forestiers et, surtout, des terres pacagères des régions alpines (SPS, 1919, p. 81).

27. MOSER, 2010, p. 319-320.

28. À l'instar du postulat, la motion est aussi une intervention parlementaire. Elle oblige le gouvernement à élaborer et présenter aux Chambres fédérales un projet de loi. Cf. GRAF M., « Interventions parlementaires », in *Dictionnaire historique de la Suisse* (en ligne : URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F45593.php>).

et sociale des régions de montagne de la Confédération. Soutenue par 68 députés, cette motion invite le Gouvernement fédéral à se pencher sur le problème des « plaintes croissantes dues au dépeuplement des hautes vallées et aux conditions d'existence toujours plus difficiles dans ces régions »²⁹. En particulier, elle demande au gouvernement d'élaborer des mesures pour améliorer les conditions de vie dans ces régions de manière à en atténuer le retard par rapport aux régions de plaine³⁰.

Quels sont les facteurs ou les raisons qui, aux yeux du monde politique (et de l'opinion publique) placent la montagne en tant qu'espace spécifique à l'intérieur du monde rural helvétique ? La diffusion dans la vie culturelle et politique nationale des « nostalgies agraires » et des « normes ruralisantes »³¹ y a certainement contribué. Le terrain avait d'ailleurs été préparé depuis le milieu du XVIII^e siècle à travers la culture du mythe alpestre et l'assimilation de l'identité helvétique au monde alpin³².

À ce cadre culturel favorable s'ajoute la situation économique de l'agriculture suisse des années d'après-guerre. Après 1918, la chute des prix agricoles avait dissuadé de nombreux agriculteurs de réintégrer leur activité paysanne. Une partie d'entre eux a désormais choisi des emplois dans le secteur industriel leur garantissant de meilleures conditions de travail et de meilleures perspectives économiques. De plus, si l'on exclut les localités touristiques qui bénéficient de la création de nouvelles opportunités d'emploi et de revenu, dans la plupart des régions alpines le problème du sous-emploi hivernal ne peut être compensé que très modestement par d'autres secteurs économiques. En outre, dès le début des années 1920 le niveau de l'endettement des exploitations paysannes des régions de montagne atteint un seuil alarmant, nombre de paysans étant obligés d'abandonner leurs fermes en raison de leur incapacité à rembourser les dettes souscrites dans les années précédentes³³. Enfin, si la modernisation des systèmes productifs a permis aux paysans de plaine de faire face à la baisse des prix agricoles survenue après la guerre, chez les paysans de montagne ce type de réponse ne prend pas corps, à cause des contraintes du sol et des coûts d'exploitation trop élevés.

29. *Feuille Fédérale* [FF], n. 47 1930, p. 609.

30. La motion charge le Conseil fédéral de déposer un projet de loi, d'arrêté fédéral ou d'ordonnance ou de prendre des mesures relatives aux contenus de la motion même. La motion est contraignante dès lors que les deux conseils l'ont adoptée.

31. WALTER, 1990, p. 145-154.

32. WALTER, 1991 ; WALTER, 1992.

33. FELDMANN, 1934-1935 ; GASSER-STÄGER, 1963 ; LORENZETTI, 2017.

Face à cette situation et aux sollicitations de la motion Baumberger, en 1926 le Gouvernement fédéral décide de créer une commission extra-parlementaire chargée d'analyser les problèmes socio-économiques des régions de montagne et d'élaborer des solutions pour y remédier. La commission est composée d'experts et de représentants des milieux intéressés, ainsi que de représentants de divers secteurs et départements de l'administration fédérale³⁴.

Pour aborder les multiples problèmes soulevés par la motion parlementaire, la commission est partagée en cinq sous-commissions, chacune focalisant ses travaux sur des questions spécifiques³⁵. Chaque sous-commission est chargée d'élaborer un questionnaire sur ses thèmes de compétence. Standardisé et rédigé dans sa forme finale par le Bureau fédéral de statistique, le questionnaire³⁶ est ensuite remis aux autorités cantonales et à celles de 60 communes-types choisies parmi les communes accusant un mouvement de dépeuplement³⁷.

Le rapport final est remis au Gouvernement fédéral trois années plus tard, en 1929. Il inclut deux annexes dont la première, réalisée par le Bureau fédéral de statistique (BFS), contient une analyse démographique du dépeuplement focalisée sur les hautes vallées³⁸. La deuxième, confiée à l'ASCI, rassemble une série d'enquêtes réalisées sur la base d'un questionnaire intéressant les 60 communes-types souffrant de dépeuplement. Inspirée de l'approche monographique leplaysienne, l'enquête passe en revue les principales caractéristiques démographiques et économiques de chaque

34. Cf. notamment la direction du cadastre, le Bureau fédéral de statistique, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, l'Office fédéral des assurances sociales, la division de l'Agriculture, la division de l'Instruction, celle des Sciences et des arts, l'inspection des Forêts, de la chasse et de la pêche, le service de l'Hygiène publique, l'inspection des Travaux publics. À ces organes s'ajoutent la Société suisse d'utilité publique, la Société suisse de géographie, l'association Pro Juventute, la Ligue suisse des femmes catholiques, la Société d'utilité publique des femmes suisses et la Société suisse des hôteliers. Cf. FF, n. 47, 1930, p. 611.

35. À la 1^{re} sous-commission furent confiés les travaux statistiques et la préparation des enquêtes sur le dépeuplement. La 2^e est chargée des questions techniques en matière d'agriculture, d'économie alpestre et de sylviculture. À la 3^e on confia les questions économiques et industrielles, ainsi que celles relative aux transports et à la circulation. La 4^e était responsable des questions d'éducation, d'hygiène et d'alimentation et enfin à la 5^e on attribua l'analyse de la situation des petites industries et du travail à domicile. Cf. FF, n. 47, 1930, p. 611.

36. Le questionnaire incluait au total 56 questions réparties entre 16 thèmes distincts : BERNHARD, 1927.

37. FF, n. 47, 1930, p. 611.

38. BFS, 1929.

commune, tout en mettant en évidence les mesures destinées à améliorer les conditions de vie des populations locales et à contrer ainsi la tendance au dépeuplement.

L'enquête sur le dépeuplement des hautes vallées : le regard démographique

C'est pour répondre à l'une des requêtes de la motion Baumberger que l'enquête sur le dépeuplement des hautes vallées concentre son attention sur l'évolution démographique des communes de montagne entre 1850 et 1920. Les communes prises en compte sont celles situées à plus de 700 m d'altitude. Au total, l'enquête identifie 510 communes dont 265 (52 %) ont enregistré une hausse démographique durant la période observée, alors que 242 (47,5 %) ont accusé un fléchissement, leurs résidents passant de 122 854 à 100 651 (-18,1 %).

L'enquête établit aussi que dans l'ensemble des régions visées par la motion Baumberger (sans tenir compte de l'altitude des communes qui s'y trouvent), la population est passée de 582 213 habitants en 1850 à 774 314 en 1920, soit une hausse de 33 %³⁹. Dans les communes situées au-dessus de 700 mètres d'altitude, la population est en revanche passée, dans la même période, de 306 587 à 365 556 habitants, soit une hausse de 19,2 %.

Les craintes soulevées par la motion Baumberger sont donc dans une large mesure démenties par l'enquête selon laquelle « nulle part peut-être cet exode des habitants de la campagne n'a été enrayé comme en Suisse, du fait d'abord de la décentralisation de son industrie, et grâce aussi au développement du tourisme, auquel quantité de hautes vallées reculées doivent une nouvelle animation et qui fait surgir comme par enchantement des agglomérations d'hôtels à proximité des glaciers »⁴⁰.

Les analyses mettent néanmoins en évidence la présence de vallées et communautés qui accusent un fléchissement démographique. Le phénomène dénote d'ailleurs des spécificités régionales. Ainsi, au Tessin le dépeuplement est en bonne mesure indépendant de l'altitude, de nombreuses communes situées en dessous de 700 m dénotant une baisse démographique. D'autre part, alors qu'en Valais seules 26,9 % des communes situées à plus de 700 mètres montrent, entre 1850 et 1920, une baisse de leur population, au Tessin la proportion atteint 74 %⁴¹.

39. La croissance de l'ensemble de la population suisse avait été de 62,2 % (BFS, 1929, p. 5*).

40. BFS, 1929, p. 5*.

41. Aux Grisons la proportion s'élève à 60,8 %, alors que dans le canton de Berne elle est de 46,2 %.

Fondée sur une approche résolument statistique et quantitative, et tout en identifiant l'émigration comme la responsable principale de la baisse démographique de nombreuses hautes vallées, l'enquête du BFS ne fournit aucun élément d'appréciation sur les mesures pour faire face au dépeuplement touchant les 242 communes montagnardes. Pour le Gouvernement fédéral, en revanche, les tendances mises en évidence par l'enquête suggèrent qu'« il ne sera pas toujours possible, voire désirable, d'empêcher l'émigration. On obtiendrait déjà un résultat appréciable si l'on parvenait à la restreindre de façon qu'il n'en résulte aucune diminution de population, c'est-à-dire, qu'un certain équilibre s'établisse entre l'excédent des naissances et le nombre des émigrants »⁴². Autrement dit, aux yeux du gouvernement la « bataille » en faveur de la montagne et du peuplement alpin n'est pas à mener à tout prix, laissant sous-entendre l'impossibilité d'enrayer complètement une tendance qui, par ailleurs, se manifeste avec moins gravité que dans d'autres pays de l'arc alpin.

L'enquête sur le dépeuplement des régions montagneuses : le regard de l'ASCI

L'enquête de l'ASCI, menée parallèlement à celle du BFS, focalise son attention sur les aspects sociaux et économiques du dépeuplement. En ce sens, elle s'apparente de près à d'autres enquêtes effectuées en Europe dans ces mêmes années, dont celle réalisée en France par le ministère de l'Agriculture⁴³ et celle menée en Italie par le CNR et l'INEA⁴⁴. Comme l'enquête italienne – quoiqu'avec une dimension et une envergure nettement inférieures – l'enquête suisse s'efforce de mettre en évidence la relation entre le dépeuplement et les mauvaises conditions de vie dont souffrent les villages de montagne. Les résultats suggèrent que c'est l'écart des niveaux de vie entre ces derniers et les communes de plaine (notamment les centres urbains) qui en déterminent l'abandon. D'où la nécessité de documenter les besoins d'infrastructures, de services et de moyens financiers en mesure de moderniser les systèmes productifs locaux⁴⁵.

42. FF, n. 47, 1930, p. 648.

43. MA-DA, 1936.

44. CNR-INEA, 1932-1938. Au-delà de l'ampleur inégale des deux enquêtes – l'italienne compte au total 11 volumes couvrant l'ensemble des régions alpines (du Piémont au Frioul) et des Apennins (de la Ligurie aux Abruzzes) – les similitudes entre les deux enquêtes touchent aussi bien les modalités de leur réalisation (fondée sur des questionnaires soumis aux communes et aux ménages interpellés), la méthode (inspirée par celle mise au point au milieu du XIX^e siècle par F. Le Play pour ses enquêtes sur le monde ouvrier et paysan français et européen) et leurs buts (à savoir l'orientation de l'action politique à travers une série de recommandations issues de l'analyse des situations locales).

45. BERNHARD, CAFLISCH et KOLLER, 1928 ; ASCI, 1929.

Cette orientation fait suite à celles exprimées quelques années auparavant par P. Hüsser selon lequel, à l'origine de la baisse démographique de certaines vallées alpines, il n'y a pas le surpeuplement mais l'absence d'opportunités de travail et la présence d'un sous-emploi auquel l'économie montagnarde n'est pas en mesure de répondre⁴⁶.

Pour sa part, H. Bernhard, le responsable principal de l'enquête, inscrit son rapport final dans la lecture moderniste qui voit l'économie alpine dominée par l'immobilisme et la passivité. Dans cette perspective, à l'instar de celles entreprises dans les régions de plaine, même les initiatives de « colonisation » des terres d'altitude doivent répondre aux critères de modernisation mais aussi de rationalité économique. Ceci signifie qu'il n'est pas question d'étendre les surfaces cultivées jusqu'aux extrêmes limites de l'œcoumène. Il est même préférable de renoncer à certains établissements et à certaines exploitations permanentes d'altitude (condamnant souvent leurs propriétaires à la pauvreté) au profit des investissements sur de meilleures terres, garantissant des rendements et des revenus supérieurs. Par cette position, l'ASCI introduit donc un frein aux ambitions de la technologie et de la modernisation de l'agriculture alpine au nom de l'efficacité et de la rationalité productive. Inscrite dans l'esprit et dans la démarche du ruralisme économique, la commission propose un programme de soutien aux régions de montagne qui s'étale néanmoins sur une vaste gamme d'aspects et de domaines incluant la réforme de la loi sur l'amélioration de l'agriculture de 1893 et un plus large soutien à l'élevage (dont l'assurance contre la mortalité du bétail), mais aussi des mesures en faveur de la sylviculture, de l'approvisionnement énergétique et de l'adduction d'eau des régions de montagne, des conditions d'habitation, des transports et des voies de communication, de l'accès au crédit, des secours aux personnes et aux ménages nécessiteux (assistance), de l'industrie à domicile, ainsi que de l'enseignement et de la formation.

Hésitations politiques

Les échos politiques de la commission extra-parlementaire créée pour répondre à la motion Baumberger sont multiples. L'un des plus significatifs est celui qui, en 1929, conduit les Chambres fédérales à voter la révision de la loi fédérale sur l'agriculture de 1893⁴⁷. À vrai dire, la révision n'apporte

46. HÜSSER, 1927, p. 9-14.

47. FF, n. 10, 1929, p. 225-246. *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la révision de la loi du 22 décembre 1893 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération*. À vrai dire, déjà à partir de 1920 on essaie de modifier cette loi en introduisant un élargissement des domaines pouvant bénéficier des subventions fédérales ou en

que des changements assez modestes à cette loi, la seule nouveauté de taille étant la reconnaissance explicite d'un plus ample soutien à l'agriculture de montagne⁴⁸. En particulier, la nouvelle version de la loi impose de tenir spécialement compte des besoins des régions de montagne et de la situation des petits cultivateurs⁴⁹. En outre, elle permet à la Confédération d'allouer des subventions en faveur de branches d'activité agricole qui ne sont pas mentionnées dans la loi mais qui ont un intérêt général ou une importance de portée nationale. Les subventions publiques sont ainsi conçues comme un instrument pour enrayer le dépeuplement des régions alpines et gommer les inégalités régionales à l'intérieur du pays⁵⁰. C'est à travers ce levier que le gouvernement fédéral (avec les cantons) espère dessiner la politique de la montagne dont l'un des piliers est représenté par les améliorations de l'agriculture.

Trois années plus tard, en 1932, en votant une loi sur l'approvisionnement en céréales, le Parlement fédéral remet toutefois au centre de la politique agricole le soutien aux agriculteurs des plaines, en encourageant la production céréalière⁵¹. Les hésitations du gouvernement surgissent d'ailleurs dès la présentation au Parlement du rapport issu de la motion Baumberger. Si la plupart des mesures préconisées par les experts obtiennent le soutien du Gouvernement fédéral, ce dernier refuse la proposition de créer un département fédéral de l'économie publique chargé des questions d'économie alpestre et des mesures propres à améliorer les conditions de vie des populations montagnardes. Ceci parce que « de nombreuses mesures intéressant les régions montagnaises

introduisant le critère de la répartition des subventions d'après la population agricole et sans égard aux prestations cantonales. En août 1922 l'Union suisse des paysans soumet au Gouvernement fédéral un projet de loi comprenant 113 articles devant réformer la loi de 1893. Le projet, rejeté par le gouvernement en raison des limites financières du moment, prévoyait l'accroissement le taux des subsides fédéraux et l'élargissement de l'action de la Confédération à de nouveaux domaines de l'économie agricole. Cf. *Ibid*, p. 227-228.

48. La révision prévoit notamment l'introduction de subsides en faveur de branches non incluses dans la loi de 1893 et le soutien des institutions et des mesures prises par les cantons et les sociétés agricoles pour améliorer l'agriculture et la situation des paysans de montagne. Cf. FF, n. 41, 1929, p. 128-131.

49. FF, n. 3, 1929, p. 129-130, Loi fédérale du 5 octobre 1929 modifiant la loi fédérale du 22 décembre 1893 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération, art. 1^{er} et 19 bis.

50. WALTER, 1985, p. 292.

51. FF, vol. 2, n. 28, 1932, p. 225-239. La loi prévoit que la Confédération achète directement aux producteurs domiciliés en Suisse le blé panifiable cultivé dans le pays (art. 5). Le prix d'achat payé par la Confédération est fixé dans une fourchette qui va de 36 à 45 francs le quintal, soit environ 8-9 francs de plus que le prix moyen du froment étranger (art. 6).

s'appliquent aussi à d'autres régions. [...] Si des services différents, l'un pour la montagne, l'autre pour la plaine, devaient veiller à l'application de la même mesure on créerait un double rouage qui engendrerait une confusion regrettable »⁵². En d'autres termes, le Gouvernement fédéral refuse de reconnaître à la montagne la spécificité de ses problèmes économiques ; un refus en partie en contradiction avec la position adoptée par la révision de la loi sur l'amélioration de l'agriculture de 1929 et qui est vraisemblablement dicté par le souci d'éviter l'élargissement et le renforcement de l'appareil administratif fédéral. Selon le Gouvernement, la spécificité montagnarde doit plutôt être reconnue dans sa population qui « aura toujours à mener un dur combat contre le climat rude de la haute région et devra s'incliner devant les lois de la nature [...]. Un travail pénible, une vie simple adaptée à la région et au climat, tel sera toujours le sort des montagnards »⁵³.

En effet, pour le gouvernement la survie des économies de montagne ne peut pas être confiée uniquement au soutien public ; il s'agit aussi d'une question de valeurs et d'attachement à la terre propre aux montagnards ; une position qui, en reflétant les positions de H. Bernhard et de l'ACSI, apporte une nuance à la politique de modernisation à tout prix de l'économie alpine.

La politique de la montagne au miroir des subventions publiques

Il reste à vérifier comment le Gouvernement fédéral traduit dans la pratique les conclusions de la commission instituée à la suite de la motion Baumberger. Deux aspects méritent d'être pris en compte. Le premier concerne les effets de la révision de la loi sur l'agriculture votée en 1929 ; des effets qui, donnant suite à la politique de crise inaugurée par le Gouvernement fédéral⁵⁴, se concrétisent dans l'augmentation des subventions en faveur de l'agriculture des cantons de montagne. Le deuxième aspect porte sur les motivations politiques à la base de l'octroi des subventions aux régions de montagne. D'après P. Moser, loin de refléter l'influence politique du lobby du monde agricole, elles sont à lire dans le cadre de la politique de régulation économique promue par l'État aussi bien à l'égard des nécessités de développement d'une agriculture intensive de type industriel que des soucis d'approvisionnement alimentaire du pays⁵⁵.

52. FF, n. 47, 1930, p. 646.

53. *Ibid.*, p. 648.

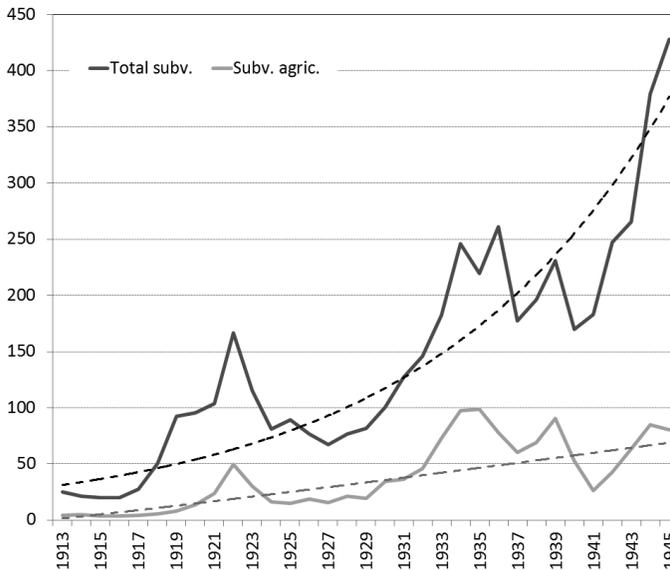
54. MÜLLER, 2010, p. 321-329 ; RUDAZ et DEBARBIEUX, 2013, p. 30.

55. MOSER, BAUMANN, 2009.

*Les subventions fédérales à l'agriculture :
de mesure de crise à mesure de régulation économique*

Avant de considérer de plus près ces deux questions, il est utile d'esquisser l'évolution des subventions fédérales à l'agriculture depuis la Première Guerre mondiale. En dépit de la loi de 1893, les montants de ces subventions demeurent longtemps modestes⁵⁶. Avant la Première Guerre mondiale la Confédération verse à peu près 4 millions de francs par année en faveur de l'agriculture (*Figure 2*), une somme qui correspond à environ un cinquième du total des subventions fédérales. C'est au début des années 1920, en concomitance avec la grave crise économique qui touche le pays, que les subventions fédérales dénotent une première hausse significative. En 1922 la Confédération octroie près de 49 millions de francs en faveur de l'agriculture, dont près de deux cinquièmes pour les améliorations foncières (18,4 %) et pour le secteur céréaliier (18,8 %).

Figure 2.
**Évolution des subventions fédérales et des subventions fédérales
pour l'agriculture 1911-1945 (En milliers de francs suisses.**
Source : RITZMANN-BLINKENSTORFER, 1996, p. 564-565.



56. Durant la période 1885-1920, la Confédération participe à 3 007 projets en faveur d'améliorations agricoles en plaine pour une somme totale de 11,2 millions de francs. Les projets financés pour les améliorations d'alpages et de pâturages sont en revanche 5 260 pour une somme totale de 5,6 millions de francs : FLUCK, 1922, p. 236-237.

Puis, dès le début des années 1930, les subventions fédérales deviennent l'un des instruments de la politique économique fédérale devant mettre en place une économie de marché « contrôlée » pour les principaux secteurs liés à l'approvisionnement alimentaire du pays⁵⁷. Dans le cas des céréales, en 1929, le monopole d'État des importations céréalières est remplacé par la solution dite « sans monopole » qui impose une étroite collaboration entre l'administration fédérale, les producteurs de céréales et les minotiers. Ces derniers sont tenus de constituer des réserves ; en contrepartie, l'État les protège de la concurrence étrangère. Cette solution donne lieu à une formule mixte, combinant les principes du libre marché et le contrôle de l'économie par l'État à travers la protection des minoteries pour des raisons d'approvisionnement et de politique structurelle. La moitié des réserves fédérales doit être stockée dans des dépôts fédéraux, l'autre dans les moulins, à titre gracieux⁵⁸.

Le résultat de ces mesures est la hausse soudaine et significative des subventions destinées au secteur céréalier (notamment celles finançant la réduction des prix des céréales indigènes) qui passent de 8,3 millions de francs en 1927-1929 à 18,6 millions en 1930-1932, puis à 31,1 millions en 1933-1935. Leur proportion par rapport aux subventions fédérales affectées à l'agriculture, qui avait atteint le seuil de 44 % durant la seconde moitié des années 1920, se stabilise entre 35 et 45 % tout au long des années 1930. La part des subventions destinées aux améliorations foncières connaît en revanche une certaine stagnation, leur part relative par rapport au total de subventions fédérales affectées à l'agriculture diminuant de 25,5 % en 1924-1926 à 12 % en 1930-1932, puis à 4,5 % en 1936-1938. La reprise ne se manifeste qu'avec le déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale, lorsque la mise en œuvre du plan Wahlen⁵⁹ entraîne une forte hausse de ces subventions qui, en 1939-1941, absorbent près de la moitié (48 %) des subventions pour l'agriculture.

Subventions fédérales et politique de la montagne

Revenons aux deux questions précédentes et à la place de l'économie alpine par rapport aux nouvelles orientations de la politique agricole de la Confédération et aux résultats de l'enquête issue de la motion Baumberger. Comme on l'a vu précédemment, au cours des années 1930 les subventions fédérales augmentent considérablement, les sommes octroyées passant de 75,6 millions en 1929 à 196,1 millions de francs en 1938 (+166 %). En

57. MOSER, 2005 ; MOSER et BRODBECK, 2007, p. 93-108.

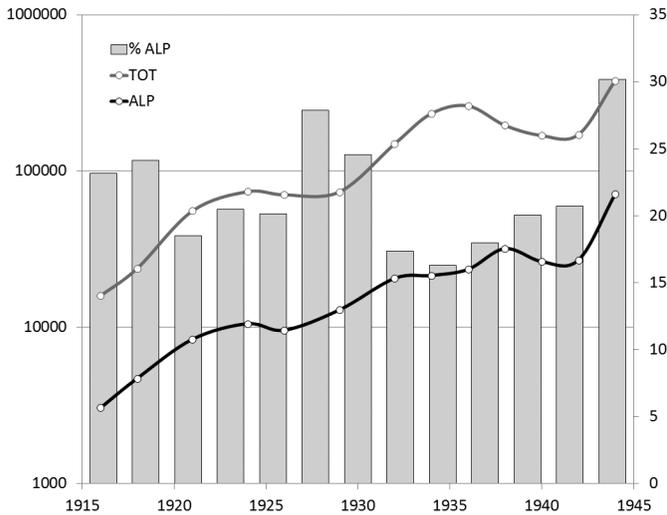
58. COTTIER, 2012.

59. BAUMANN, 1998.

même temps, les subventions destinées aux cantons alpins passent de 12,9 à 31,9 millions de francs (+147 %) (*Figure 3*).

Figure 3.
Subventions fédérales destinées
à l'ensemble des cantons et aux cantons alpins (1916-1944)
et pourcentage pour les cantons alpins
(en milliers de francs suisses, échelle logarithmique).

Source : *Annuaire Statistique de la Suisse [ASS], diverses années.*

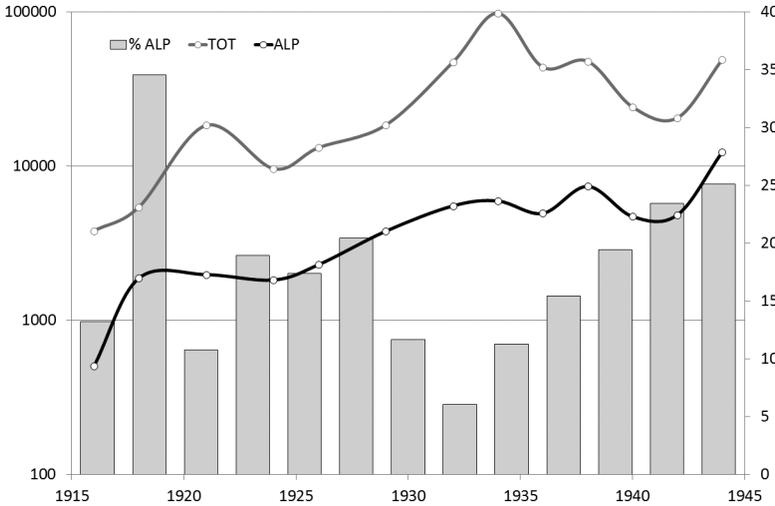


L'écart entre ces taux de progression se traduit par la diminution de la part relative des subventions fédérales destinée aux cantons alpins. En effet, alors qu'en 1929 cette portion atteignait près de 18 %, en 1936 elle diminue à 9 %. Cette tendance, qui s'inverse à nouveau avec le déclenchement de la guerre, suggère que la rapide expansion de l'intervention fédérale durant les années 1930 profite surtout aux cantons de plaine.

La même tendance se confirme aussi pour les subventions fédérales destinées aux améliorations de l'agriculture. Durant la période 1929-1938, le total de ces subventions passe de 18,5 à 48 millions de francs (+159 %) alors que celles destinées aux cantons alpins passent de 3,8 à 7,4 millions de francs (+95 %) (*Figure 4*). Encore une fois, l'écart entre ces taux de progression est à l'origine de la diminution de la part des subventions pour l'agriculture en faveur des cantons alpins, qui passe de 20,5 % en 1929 à 11,3 % en 1938. C'est une tendance qui, à première vue, contraste avec l'investissement idéologique dont est l'objet la ruralité alpine durant ces années, mais qui est néanmoins corroborée par la géographie des initiatives promues par l'ASCI entre 1918 et 1939 (*Carte 1*).

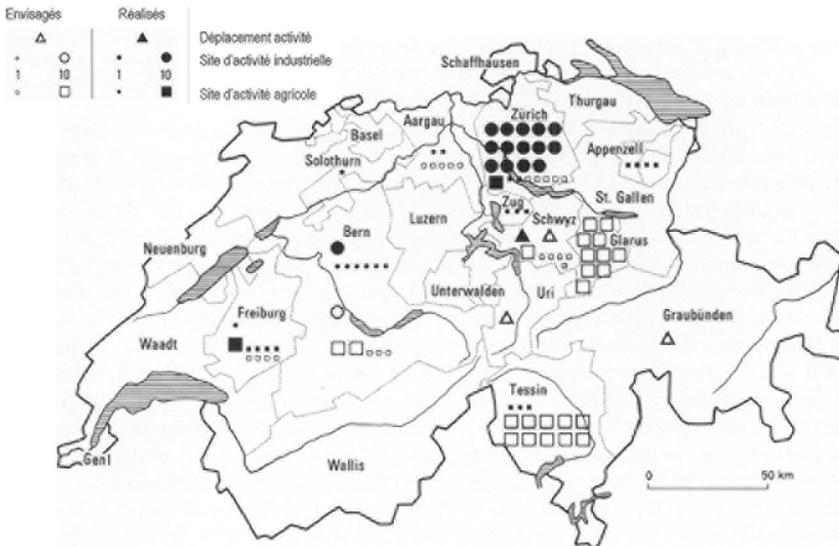
Figure 4.
Subventions fédérales destinées aux améliorations agricoles
pour l'ensemble des cantons et les cantons alpins (1916-1944)
et pourcentage pour les cantons alpins par rapport au total des subventions
(en milliers de francs suisses, échelle logarithmique).

Source : ASS, diverses années.



Carte 1.
Projets de colonisation intérieure réalisés ou prévus par l'ASCI en Suisse (1918-1939)

Source : EGLI, 1986, p. 201.



Comme le montre la carte 1, en 1939 seul le Tessin a vu quelques réalisations de nature industrielle. D'autres restent au stade de projets comme ceux prévus dans les cantons de Glaris, du Tessin, des Grisons et d'Uri.

La politique de la montagne : échec ou nouvelles voies ?

Comment faut-il lire ces tendances ? Faut-il y voir les limites des lois et des initiatives politiques (dont la motion Baumberger et les enquêtes qui l'ont accompagnée) en faveur des régions et des économies alpines ? Peut-on y apercevoir plutôt l'effet de la mise en œuvre d'une politique de la montagne qui, sur la base des indications du rapport de la commission extra-parlementaire, aborde les problèmes des régions alpines en diversifiant les domaines bénéficiant du soutien financier à travers des subventions ?

Comme on l'a vu précédemment, c'est au cours des années 1920 que le thème de la montagne devient un important enjeu dans le débat politique national, amenant, à la fin de la décennie, à l'adoption de mesures législatives en faveur de l'économie et des sociétés alpines. On en a une indication dans l'évolution, entre 1921 et 1931, des subventions pour les améliorations foncières selon qu'il s'agit de projets menés en plaine ou bien concernant les alpages et les pâturages (*Tableau 1*). Dans l'ensemble de la Suisse, après le pic de 1922 les subventions pour les améliorations foncières en plaine enregistrent une baisse assez constante. Même les subventions pour les améliorations d'alpages et pâturages marquent une tendance à la baisse, mais nettement plus modérée, comme si le climat politique induit par la motion Baumberger contribuait à sensibiliser les administrations publiques à l'égard des problèmes et des projets de modernisation des régions de montagne.

L'effet de la motion Baumberger s'aperçoit aussi à travers les données relatives aux subventions fédérales extraordinaires versées en faveur des petits paysans et agriculteurs de montagne. Ces subventions passent de 273 000 francs en 1928 à 931 000 francs en 1931, soit une hausse de 241 % qui semble traduire le sentiment d'urgence des interventions en faveur des régions de montagne⁶⁰.

L'interruption de ce type de relevé statistique en 1931 empêche de mener l'analyse pour la décennie suivante. Les données sur les subventions agricoles fédérales versées aux cantons alpins permettent néanmoins d'esquisser un bilan des répercussions de la motion Baumberger sur la relation entre la politique agricole et la politique de la montagne durant

60. Cf. Secrétariat suisse des paysans, *Statistiques et évaluations agricoles*, fasc. XVI, 1939 ; BRUGG, 1939, p. 115. Ces subventions extraordinaires tombent ensuite à 136 000 francs en 1934 et sont annulées à partir de 1937.

les années 1930. Comme on l'a relevé précédemment, tout au long de l'entre-deux-guerres les cantons alpins bénéficient d'une hausse régulière des subventions fédérales. En termes relatifs (par rapport au total des subventions versées à l'ensemble des cantons), ces subventions accusent une hausse tout au long des années 1920 puis, après un fléchissement de la première moitié des années 1930, elles s'orientent encore à la hausse jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale⁶¹.

Tableau 1.
Subventions pour les améliorations foncières en Suisse et dans les cantons alpins selon leur destination de 1921 à 1931

(en milliers de francs suisses.)

Source : ASS, diverses années.

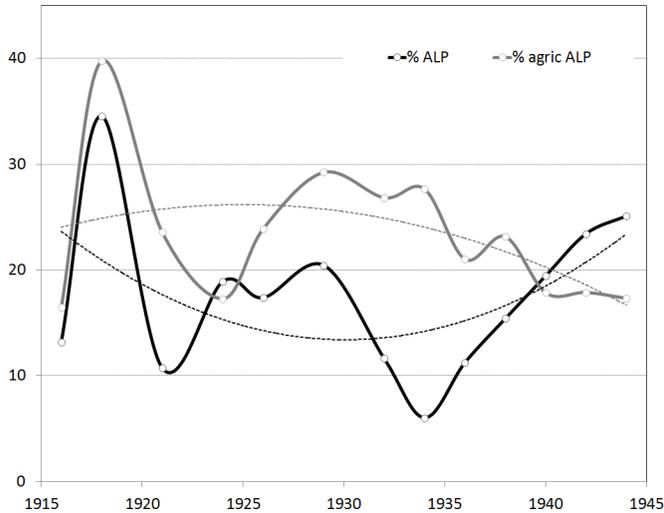
	Améliorations foncières en plaine			Améliorations d'alpages et pâturages		
	Suisse	Cantons alpins	% alp.	Suisse	Cantons alpins	% alp.
1921	6 579	308	4,7	1 157	411	35,5
1922	16 185	452	2,8	2 913	974	33,4
1923	11 719	899	7,7	2 192	621	28,3
1924	8 560	1 294	15,1	2 739	730	26,7
1925	9 495	2 163	22,8	2 236	649	29,0
1926	6 013	327	5,4	1 716	445	25,9
1927	3 669	299	8,1	1 774	330	18,6
1928	4 087	863	21,1	2 283	1 078	47,2
1929	3 923	1 133	28,9	1 686	1 059	62,8
1930	3 835	248	6,5	1 465	647	44,2
1931	4 114	1 266	30,8	2 079	1 004	48,3

Si l'on concentre le regard sur les subventions agricoles, le résultat est en revanche plus mitigé (*Figure 5*). Alors que la proportion de ces subventions en faveur des cantons alpins (sur le total des subventions à l'agriculture) suit un parcours analogue – soit la baisse de la première moitié des années 1930 et la reprise durant la décennie suivante –, le pourcentage des subsides à l'agriculture pour les cantons alpins, sur le total des subventions octroyées aux cantons alpins, enregistre dès 1929 une baisse qui continue tout au long des années suivantes.

61. La part relative des subventions fédérales en faveur des cantons alpins passe de 18,5 % en 1921 à 27,9 % en 1929 puis baisse à 16,3 % en 1936 pour ensuite remonter dès la seconde moitié de la décennie, atteignant 30,2 % en 1944.

Figure 5.
Subventions octroyées aux cantons alpins
sur le total des subventions à l'agriculture (% ALP)
et subsides à l'agriculture octroyés aux cantons alpins
sur le total octroyé aux cantons alpins (% agric ALP), 1916-1944

Source : ASS, diverses années.



En d'autres termes, l'impression est que la présentation de l'enquête sur le dépeuplement des régions de montagne et l'adoption de la révision de la loi sur l'amélioration de l'agriculture n'empêchent pas un certain désengagement de la Confédération envers l'agriculture alpine.

Parmi les facteurs pouvant expliquer cette tendance on peut mentionner la révision de la loi sur l'agriculture votée en 1929 qui laisse en vigueur le principe selon lequel les subventions à l'agriculture ne peuvent être accordées que si l'on prévoit que la plus-value des terrains après l'amélioration peut payer les intérêts du capital engagé et en amortir le montant. Ceci signifie qu'en règle générale les subventions publiques ne peuvent être allouées qu'aux exploitations dont le rendement peut être considéré comme assuré⁶² ; une condition qui pénalise de nombreuses exploitations de montagne dont les rendements sont souvent très faibles, voire déficitaires. La baisse de la part des subventions fédérales octroyées à l'agriculture dans les cantons de montagne pourrait donc relever de ces mesures. C'est dans cette perspective que l'on peut lire le fait que – si l'on exclut quelque années particulières (1918, 1932 et 1940) – dans les cantons

62. Cf. DFA, 1914, p. 6-7.

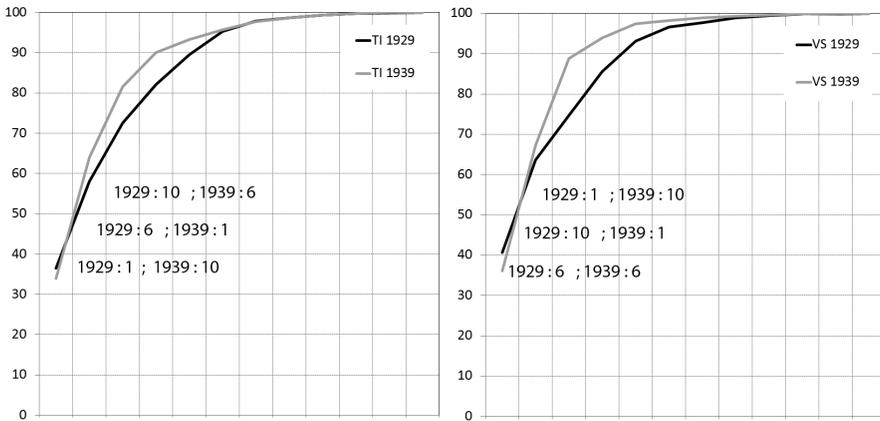
non alpins les pourcentages des subventions destinées à l'agriculture sont régulièrement supérieurs à ceux enregistrés dans les cantons alpins.

En même temps, la stratégie de diversification des mesures de modernisation du monde alpin semble se heurter aux inerties d'un regard vers la montagne qui reste lié à sa ruralité agricole. On en a un indice dans le degré de diversification des subventions fédérales dans les cantons de montagne du Tessin et du Valais⁶³. Contrairement aux attentes, le degré de diversification (illustré par le niveau de concentration des subventions selon leurs diverses catégories) est plus élevé en 1929 qu'en 1939 (*Figure 6*).

Figure 6.
**Concentration des subventions fédérales en faveur des cantons
 du Tessin et du Valais en 1929 et 1939 dans les principales branches**

*Les branches sont les suivantes : 1 : Construction, correction, etc. ; 2 : Routes ; 3 : Forêts ;
 4 : Chasse, pêche, protection oiseaux ; 5 : Hygiène publique ; 6 : Agriculture ;
 7 : Mensurations cadastrales ; 8 : Enseignement ; 9 : Militaire et gymnastique ;
 10 : Politique sociale ; 11 : Culture générale, sciences, arts ; 12 : Commerce, industrie, arts
 et métiers, communications ; 13 : Autre.*

Source : ASS, diverses années.



En d'autres termes, en 1939 les subventions se concentrent davantage à l'intérieur d'un nombre restreint de domaines, dont les plus importants sont ceux propres à l'agriculture (6), au génie civil (constructions) et aux infrastructures (1) et, enfin, aux mesures de politique sociale (10) alors que les subventions en faveur des activités industrielles et commerciales et

63. Dans le cas des Grisons, les deux courbes ne dénotent pas de différences significatives entre les deux années.

de l'amélioration des conditions de vie (hygiène publique, enseignement, culture générale) demeurent quasi négligeables.

*

Nées des alarmes de dépeuplement des régions de montagne qui se répandent dès la fin du XIX^e siècle, les enquêtes qui en résultent durant l'entre-deux-guerres se placent dans la ligne de la politique agricole promue dès 1893 par la Confédération helvétique et des initiatives de l'Association suisse pour la colonisation intérieure et l'agriculture industrielle visant à favoriser la modernisation du secteur primaire et à assurer le ravitaillement et l'indépendance alimentaire du pays. En esquissant les mesures de lutte contre le dépeuplement du monde alpin, ces enquêtes ébauchent un programme d'appui aux régions de montagne qui s'attaque aussi bien aux conditions de vie des populations locales qu'aux conditions cadres de la vie économique et sociale régionale.

Ce programme reçoit l'appui du Gouvernement fédéral qui renforce ses interventions sous la forme de subventions publiques en faveur des régions de montagne sans toutefois mettre entièrement en pratique les recommandations des enquêtes préconisant un soutien diversifié incluant aussi bien le domaine agricole, les investissements infrastructurels (notamment les voies de communication, les systèmes d'égout et d'eau potable, les réseaux électriques, etc.), que les diverses branches des économies locales (dont l'artisanat et le travail à domicile) et les services (en particulier les écoles et les caisses de crédit). Fondées sur le principe fédéraliste de la subsidiarité, ces interventions se heurtent, en effet, à un frein lorsque l'on essaye de formaliser l'action publique à l'intérieur d'une politique reconnaissant aux régions de montagne une spécificité susceptible de leur assurer un statut « privilégié » au sein du monde rural helvétique. En ce sens, si d'une part au cours de l'entre-deux-guerres le monde alpin bénéficie d'une plus forte intégration dans la politique agricole nationale, de l'autre le gouvernement se montre réticent à lui accorder un « statut spécial » qui risque de mettre en question le délicat système d'équilibres et de relations (cantonales et régionales) à l'intérieur du pays⁶⁴. C'est dans cet ordre d'idées que l'on peut lire les limites de la politique des subventions

64. Dans le modèle fédéral suisse, le principe de subsidiarité prescrit que l'État central n'intervienne que lorsque les autorités cantonales ne sont pas en mesure d'agir pour l'objet concerné. En outre, à travers le principe du « fédéralisme d'exécution » les tâches revenant à l'État central sont dans une large mesure prises en charge par les cantons, le pouvoir central se bornant à légiférer et contrôler l'exécution des lois.

à l'agriculture soutenue par la Confédération ; des limites qui s'expriment par la mise en œuvre d'un modèle de modernisation propre aux économies de plaine – peu compatible avec les spécificités (et les contraintes) de la montagne – et dans la subordination de la politique de la montagne à la politique agricole fédérale et à ses priorités liées à l'approvisionnement alimentaire du pays.

BIBLIOGRAPHIE

Association suisse pour la colonisation intérieure et l'agriculture industrielle [ASCI] (sous la dir. de), *Résultats de l'enquête effectuée dans quelques communes types des Alpes suisses, sur la dépopulation des régions montagneuses. Cantons de Fribourg, du Tessin, de Vaud et du Valais*, [Berne], 1929.

BAUMANN, Walter, «Mehr bäuerliche Selbstversorgung. Eine agrarpolitische Strategie der Zwischenkriegszeit», in TANNER, Jakob, VEYRASSAT, Béatrice, MATHIEU, Jon, SIEGRIST, Hannes, et WECKER, Regina (dir.), *Geschichte der Konsumgesellschaft. Märkte, Kultur und Identität (15.-20. Jahrhundert)*, Zürich, Chronos, 1998, p. 49-61.

BERNHARD, Hans, *L'Encouragement par la Confédération de la colonisation intérieure*, Rapport présenté au Département fédéral de l'Économie publique par l'Office de l'Association suisse pour la colonisation intérieure et l'agriculture industrielle à Zurich, Lucerne, Impr. Keller & Co, 1921 ;

—, *Grundlagen zu einer Erhebung über die schweizerische Gebirgsentvölkerung*, tiré à part du *Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft*, 63 Jahr., Heft 1, 1927, 34 p. ;

—, CAFLISCH, Christian, et KOLLER, Albert, *Ergebnisse einer Entvölkerungsenquête in Ausgewählten Gemeinden Der Schweizer Alpen*, Berne, Verbandsdruckerei A. G., 1928.

BRUGGER, Hans, *Manuel statistique de l'agriculture suisse*, Berne, Impr. Fédérative, 1968.

Bureau Fédéral de Statistique [BFS], *Le Dépeuplement des hautes vallées de la Suisse*, Bern, Kommissionsverlag A. Francke, 1929, (*Bulletin de Statistique Suisse*, XI^e année, 3^e fasc.).

CAVIN, Salomon Joelle, *La Ville mal-aimée. Représentations antiurbaines et aménagement du territoire en Suisse : analyse, comparaisons, évolution*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005.

Comitato per la geografia del Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto Nazionale di Economia Agraria (a cura di), [CNR-INEA], *Lo Spopolamento montano in Italia. Indagine geografico-economica-agraria*, t. I-VIII, Milan-Rome, Treves-Treccani-Tumminelli, 1932-1938.

COTTIER, Maurice, «L'approvisionnement économique de la Suisse. Un aperçu historique de 1848 à nos jours », *Info AEP*, n° spécial, *Histoire de l'approvisionnement économique du pays*, Berne, Département fédéral de l'économie, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays, 2012, p. 1-20 (en ligne : <https://www.bwl.admin.ch/dam/.../Geschichte%20WL-f.pdf>).

Département fédéral de l'agriculture à l'aide des rapports cantonaux [DFA], *Les Améliorations foncières de la Suisse*, Berne, Wyss, 1914.

EGLI, Hans-Rudolf, «Ländliche Neusiedlung in der Schweiz vom Ende des 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart », *Erdkunde*, 40, 3, 1986, p. 197-207 ;

—, « Les objectifs de la politique agricole suisse », in RACINE, Jean-Bernard, et RAFFESTIN, Claude (dir.), *Nouvelle géographie de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1990, p. 363-375.

FELDMANN, M., « Das Problem der landwirtschaftlichen Entschuldung in der Schweiz », *Schweizer Monatshefte. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur*, 14, 5, 1934-1935, p. 234-246.

FLUCK, H., « Les améliorations foncières », *Revue technique suisse des mensurations et améliorations foncières*, 20, 10, 1922, p. 234-238.

GASSER-STÄGER, Wilhelm, *Verschuldung und Kreditpolitik in der schweizerischen Landwirtschaft*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1963.

HÜSSER, Peter, *Die Entvölkerung der Urschweizerischen Gebirgstäler*, Einsiedeln, Benziger & Cie, 1927.

JOST, Hans-Ulrich, « Menace et repliement 1914-1945 », in *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1983, t. III, p. 91-178.

KARRER, Claudia, « Hans Bernhard und die SVIL. Entvölkerung, Verstädterung, Landesplanung », *Schweizerische Vereinigung Industrie + Landwirtschaft, Geschäftsbericht 1987*, 124, 1988, p. 7-24.

LORENZETTI, Luigi, « Agrarian debt in rural Switzerland. Economic causes and political responses (1890-1940) », *Rural History*, 28, 2, 2017, p. 189-204.

MEURIOT, Paul, « La répartition de la population de la Suisse, par altitude », *Journal de la Société statistique de Paris*, 45, 1904, p. 180-182 et 202-211.

Ministère de l'agriculture, Direction de l'agriculture [MA-DA], *Statistique agricole de la France. Résultats généraux de l'enquête de 1929*, Paris, Imprimerie Nationale, 1936.

MONTBAS DE, H., *Le Peuplement des Alpes suisses. Sa répartition et ses limites d'altitude*, Fribourg, Impr. Fragnière frères, 1919.

MOSER, Peter, « Agrarpolitik als Ernährungspolitik. Am Konsum orientiert, über die Produktion thematisiert: die schweizerische Agrarpolitik von 1914/18 bis 1960 », in BRUCKMÜLLER, Ernst, LANGTHALER, Ernst, et REDL, Josef (dir.), *Reguliertes Land. Agrarpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz 1930-1960*, St. Pölten, Studien Verlag (Jahrbuch für Geschichte des ländlichen Raumes), 2005, p. 192-204 ;

—, « Un soutien à l'entraide ? La population de montagne, point de mire des agronomes de l'Etat et des philanthropes, 1917-1950 », in SCHUMACHER, Beatrice (dir.), *Un Devoir librement consenti. L'idée et l'action philanthropiques en suisse de 1800 à nos jours*, Zurich, Éditions NZZ, 2010, p. 311-333 ;

—, et BAUMANN, Walter, « Subventionen für eine mächtige Bauernlobby? Ursachen und Auswirkungen der staatlichen Agrarsubventionen 1880-1970 », *Studien und Quellen*, 26, 2000, *Die Finanzen des Bundes im 20. Jahrhundert, Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, p. 157-177 ;

—, et BRODBECK, Beat, *Du Lait pour tous. Portrait en images, documents et analyses de l'économie et de la politique laitière en Suisse au 20^e siècle*, Baden, Hier+Jetzt, 2007 ;

—, et VARLEY Tony, « Corporatism, Agricultural Modernization and War in Ireland and Switzerland, 1935-1955 », in BRASSLEY, Paul, SEGHERS, Yves, et VAN MOLLE, Leen (éd.), *War, Agriculture, and Food. Rural Europe from the 1930s to the 1950s*, London, Routledge, 2012, p. 137-155.

MÜLLER, Philippe, *La Suisse en crise (1929-1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la confédération helvétique*, Lausanne, Éditions Antipodes, 2010.

RITZMANN-BLINCKENSTORFER, Heiner, *Historische Statistik der Schweiz*, Zürich, Chronos, 1996.

RUDAZ, Gilles, et DEBARBIEUX, Bernard, *La Montagne suisse en politique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013.

SANDONÀ, Augusto, *La Crise alimentaire en Suisse, et l'action exercée par l'État pour la surmonter (1914-1919)*, Rome, Institut international d'agriculture, 1919.

Secrétariat des paysans suisses [SPS], *Mesures propres à lutter contre la dépopulation des communes montagnardes et rurales. Rapport au sujet du postulat Schaer présenté au Département fédéral de l'Économie publique*, Brougg, Impr. Effingerhof, 1919.

VIVIER, Nadine, « The Age of monumental investigations », in VIVIER, Nadine (éd.), *The Golden Age of State Enquiries. Rural Enquiries in the Nineteenth Century. From Fact Gathering to Political Instrument*, Turnhout, Brepols, 2014, p. 11-42.

WALTER, François, « Les Alpes, révélateur des disparités économiques régionales en Suisse », *Le Globe*, 125, 1985, p. 289-296 ;

—, *Les Suisses et l'environnement. Une histoire du rapport à la nature du 18^e siècle à nos jours*, Genève, Editions Zoé, 1990 ;

—, « La montagne des Suisses. Invention et usage. D'une représentation paysagère (XVIII^e-XX^e siècle) », *Études rurales*, 121-124, 1991, p. 91-107 ;

—, « Lieux, paysages, espaces. Les perceptions de la montagne alpine du XVIII^e siècle à nos jours », *Itinera*, 12, 1992, p. 14-34.

Abstract: During the interwar period, economic independence and retreat into national identity became the twin horizons dominating the Swiss answer to economic crisis and social and political uncertainty. The Alpine space constituted the symbolic focus of this vision, crystallizing the fears of a rural world which would end up depopulated and unable to feed the country. In order to allay these fears, and as early as the 1920s, Switzerland took measures regulating agricultural markets. Simultaneously, and on the basis of surveys conducted in mountainous areas, other measures promoted the modernization of the Alpine economy. This two-pronged effort, which found its concrete translation in increased federal funding for agriculture, was nonetheless hampered by the limitations of a modernizing model derived from the plains, both economically and agriculturally, and thus ill-fitted to the specificities and constraints of the mountains, and by the continued subordination of mountain management policies to the goals of the federal agricultural policy, which focused its priorities on the national food supply.

Keywords: depopulation, agricultural policy, ruralism, modernization, Switzerland, Alps

Resumen: Entre las dos guerras, la independencia económica y el repliegue identitario son los medios que utiliza Suiza para hacer frente a la crisis económica y a la incertidumbre política y social. Corazón simbólico de esta visión, el mundo alpino condensa las debilidades: despoblación e incapacidad a dar de comer al país. Para responder a estos temores, ya en los años 20, Suiza adopta medidas de regulación del mercado agrícola. Al mismo tiempo, sobre la base de encuestas sobre las zonas de montaña, promueve medidas dedicadas a la modernización de las economías alpinas. Este doble enfoque, que se materializa en el aumento de las subvenciones federales a favor de la agricultura, choca, no obstante, con los límites de un modelo de modernización propia de una economía (y una agricultura) de llanura, —poco compatible con las especificidades de la montaña— y con la subordinación de la política de la montaña a la política agrícola federal así como con sus prioridades ligadas al abastecimiento del país.

Palabras clave: despoblación, política agrícola, ruralismo, modernización, Suiza, Alpes