



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

L'actualité des formes traditionnelles de l'aménagement

André Pointud

Citer ce document / Cite this document :

Pointud André. L'actualité des formes traditionnelles de l'aménagement. In: Économie rurale. N°166, 1985. pp. 22-24;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1985.3139>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1985_num_166_1_3139

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LES NOUVELLES DONNÉES DE L'AMÉNAGEMENT AGRICOLE ET FONCIER

André POINTUD*

L'ACTUALITÉ DES FORMES TRADITIONNELLES DE L'AMÉNAGEMENT

L'aménagement agricole et foncier c'est d'abord l'amélioration du sol considéré comme le support de l'agriculture. Pendant longtemps, ce fut pratiquement son seul objectif et l'aménagement était avant tout une technique, à base d'assainissement des terres, d'amenée d'eau, de voirie, de desserte. C'était la poursuite, avec des moyens améliorés, mais lentement améliorés, de cette œuvre continue que l'homme a entreprise depuis qu'il est agriculteur.

Au lendemain de la dernière guerre, le développement du **remembrement et des travaux annexes** à partir de la loi du 9 mars 1941 a marqué un progrès important en organisant, sur de vastes étendues, et de façon systématique, la répartition des terres agricoles. L'objectif était de regrouper les parcelles d'une propriété, si possible celles d'une exploitation, en les rapprochant du centre de l'exploitation, en officialisant parfois les regroupements culturels déjà réalisés. Il s'agissait principalement alors de permettre l'adaptation de la pratique de l'agriculture au progrès technique, au développement de la mécanisation, de réduire le temps de travail sur la parcelle ainsi que la durée des déplacements.

La procédure, notamment avec le fonctionnement des commissions communales et sous-commissions, avait le mérite d'associer à l'opération les intéressés eux-mêmes. Même si la composition de ces instances était imparfaite, même si la difficulté de l'entreprise — la redistribution des propriétés — a parfois provoqué des tensions excessives, cette responsabilité directe des représentants locaux a été un facteur décisif dans la réussite de l'aménagement foncier.

Au 31 décembre 1983, 11.200.000 ha ont été remembrés sur l'ensemble du territoire et il faut d'abord souligner l'actualité de ce type d'aménagement.

Certes, des critiques lui ont été faites et au fil des années, les mérites du remembrement ont été tantôt soulignés, tantôt contestés. On lui a reproché son inutilité dès lors qu'il intervient trop tardivement, à un moment où d'autres formes d'aménagement des exploitations ont déjà été appliquées, où son objectif de regroupement parcellaire a déjà été largement atteint par le simple jeu de l'exode rural. On a également souligné la rigidité qu'il pouvait introduire dans les structures et qui s'opposerait à des évolutions ultérieures. Malgré ces critiques et bien d'autres, dont certaines ont été méritées, nous devons constater que chaque fois que son intérêt a été mis en cause, les résultats constatés là où il avait été réalisé ont bien montré qu'il restait souvent le préalable nécessaire à tout progrès économique durable des exploitations agricoles.

Aussi, et ce sera notre première constatation, le remembrement doit se poursuivre. Près de 11.000.000 ha en France sont encore susceptibles d'en bénéficier, répartis sur l'ensemble du territoire, et notamment dans les régions

méridionales, là où l'attachement à la terre est le plus fort, mais là aussi où la domination du faire-valoir direct et le plus grand morcellement des surfaces devraient le rendre plus efficace, même si d'autres facteurs, comme la présence de cultures pérennes ou de zones bocagères, en compliquent la mise en œuvre.

Nous ferons la même analyse avec les autres formules de réorganisation foncière qui ont pu être utilisées parallèlement au remembrement et dont le caractère plus souple ou plus spontané peut être préféré dans certaines régions. Même si leur efficacité économique est plus faible, même si leur développement a été plus limité, qu'il s'agisse des **échanges amiables** ou de la « **réorganisation foncière** » proprement dite, ils peuvent se révéler moins traumatisants, moins onéreux, moins lourds d'application. C'est pourquoi aujourd'hui encore, seuls ou combinés à d'autres actions, ils restent un des moyens de l'aménagement foncier.

Les formes classiques de restructuration conservent donc la faveur des agriculteurs comme l'ont bien montré les enquêtes faites sur ce sujet, notamment celle de 1980 réalisée par l'IGER, et qui permet d'apprécier l'avantage économique que ressentent, voire mesurent, les intéressés à la suite d'un remembrement ou d'une restructuration.

L'ÉVOLUTION AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

1. Une prise en compte plus globale des problèmes fonciers de l'exploitation agricole.

Ce fut l'effet des lois des 5 août 1960 et 8 août 1982 de définir des mesures et des procédures qui, seules ou en association, avaient pour objectif de constituer des exploitations de bonnes dimensions, en libérant des terres, en organisant leur affectation à des unités déjà existantes ou à créer, en facilitant leur mise à disposition d'agriculteurs compétents ou suffisamment formés.

Ainsi furent mis en place notamment le **FASASA**, les **SAFER**, la législation sur les **terres incultes**, le **contrôle des structures**, le **CNASEA**. La plupart de ces dispositions étaient d'application homogène sur l'ensemble du territoire, mais pour certaines la mise en œuvre était avant tout le fait d'instances déconcentrées. Collectivités publiques, organisations représentatives du monde agricole et rural y exerçaient leur responsabilité à part entière, soit à titre consultatif, soit à titre délibératif sans que cette responsabilité, le plus souvent, s'exerce à un niveau inférieur à celui du département.

Quelles que soient les critiques que l'on puisse porter à cette politique, à son caractère incomplet, à sa lourdeur d'application, à sa lenteur de mise en œuvre, elle a quand même permis de réaliser sinon une révolution, tout au moins une certaine réforme des structures foncières et

* Service des structures et des exploitations agricoles, DIAME, Ministère de l'Agriculture, 78 rue de Varenne 75700 Paris.

surtout de donner de l'exploitation agricole non plus seulement l'image d'une fraction du territoire rural, mais aussi celle d'une entreprise avec ses moyens de production et sa capacité à fournir des revenus.

Il faut également en retenir que l'efficacité de l'aménagement a été d'autant plus nette que plusieurs moyens d'intervention étaient utilisés simultanément sur une même zone. Et déjà l'addition sur un territoire remembré de l'action massive de la SAFER et de celle du FASASA, et particulièrement de l'IVD montrait combien la convergence des moyens était un facteur de succès; c'est par exemple ce que nous avons constaté dès la période de 1967-1968 dans le secteur de Rauzan en Gironde.

Toutefois, le caractère inégal des réussites constatées en fonction de la diversité des situations a amené à moduler ou adapter les différentes formes d'intervention en fonction des caractéristiques locales. Ainsi est née l'idée de l'**OGAF (opération groupée d'aménagement foncier)** qui représente aujourd'hui la formule la plus évoluée de l'aménagement foncier traditionnel mais aussi la forme la plus originale et la plus souple de l'amélioration des structures de l'exploitation.

A l'origine, l'OGAF était conçue comme l'application sur un territoire limité mais de caractéristiques homogènes, de divers moyens d'intervention, essentiellement financiers, pour favoriser l'amélioration des structures foncières et l'organisation des exploitations. Depuis 1970, date de leur apparition, les OGAF ont évolué, et ont connu plusieurs âges successifs, le dernier et le plus actuel étant celui de l'installation des jeunes agriculteurs. Mais elles ont conservé les caractères fondamentalement originaux de la réflexion locale préalable, de leur durée limitée d'application, de leur budget propre et surtout de leur grande diversité.

Dans un cadre qui recouvre souvent celui d'un plan d'aménagement rural, d'un contrat de pays, les OGAF favorisent la mobilité des terres, améliorent leur étendue et leur potentiel par des travaux d'aménagement à caractère individuel, facilitent leurs conditions d'exploitation, orientent et organisent leur production.

Sans exagérer, comme le font certains, le rôle des OGAF dans la revitalisation de l'espace rural, il faut reconnaître leur influence indiscutable sur le maintien des agriculteurs les plus dynamiques, sur le renforcement des entreprises agricoles.

2. Une meilleure sensibilité aux préoccupations d'environnement.

Un des reproches majeurs, sans doute exagéré, mais souvent renouvelé, faits aux aménagements fonciers et en particulier au remembrement, a longtemps été de perturber de façon exagérée et irréversible les équilibres du milieu : paysages, régime des eaux, évolution des sols, faune et flore sauvages, etc. Il était donc normal que la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature prévoit pour les opérations de remembrement la procédure des **études d'impact**.

Déjà avant cette date, les rapports du remembrement et de la protection de la nature avaient fait l'objet de réflexions et d'application sur le terrain. Mais l'officialisation de l'étude d'impact les rend désormais systématiques.

Sans développer ici le contenu et les modalités de réalisation d'une telle étude, il faut en souligner l'importance particulière dans une opération d'aména-

gement foncier. D'abord par l'opération elle-même, par le choix qu'elle facilite entre plusieurs variantes, en faveur de celle qui est la moins dommageable pour l'environnement; pour la possibilité qu'elle ouvre de définir suffisamment tôt et inclure dans le projet les mesures compensatoires qui atténueront les impacts qui pourraient subsister.

Mais importance également du rôle pédagogique de l'étude d'impact dans la mesure où sa préparation et sa présentation permettent de sensibiliser les commissions communales de remembrement et les agriculteurs à des préoccupations qui leur étaient jusque là peu familières. Ainsi, s'est atténué le préjugé vis-à-vis des contraintes d'environnement considérées comme un frein au développement agricole; ainsi ont pu être mieux résolus les problèmes d'aménagement du bocage, des zones de marais, de terrain en forte pente.

3. Une préoccupation de meilleure organisation de l'occupation du sol.

Dès 1960, le législateur a voulu inclure dans l'aménagement foncier un souci d'organisation de l'espace. Les articles 39 et 40 du Code rural prévoient la possibilité de remettre en exploitation les **terres incultes**; l'article 52-1 permet la **réglementation des boisements**, dans un esprit de zonage entre l'agriculture et la forêt.

Certes, une grande prudence a présidé à la rédaction de ces textes et plus encore à leur mise en œuvre. Certes, il a été malaisé de concilier leur caractère conservatoire avec une vision dynamique de l'aménagement. Certes, les procédures d'application sont d'une lourdeur souvent décourageante et une amélioration des textes est indispensable.

Mais ces derniers ont témoigné, depuis bientôt 25 ans, de la volonté d'intégrer des actions de nature différente dans une perspective globale d'aménagement. Les résultats n'en sont d'ailleurs pas négligeables, notamment pour la réglementation des boisements, et ils sont encore plus appréciables lorsque de telles procédures ont pu être associées au remembrement.

Aujourd'hui, ces modes d'intervention gardent leur valeur mais l'exemple le plus significatif de l'évolution des modes traditionnels d'aménagement foncier est sans doute le **remembrement aménagement**. Associant la procédure du remembrement et l'objectif d'établissement d'un document d'urbanisme, il est dans ce domaine la principale innovation de ces dernières années.

C'est la loi du 4 juillet 1980 et son article 76 qui en ont officialisé l'existence et la loi Montagne qui en précisera et complètera le mécanisme. Il s'agit d'associer de façon équitable l'ensemble des propriétaires concernés par un remembrement à l'attribution de terrains en zone privilégiée par sa valeur vénale, car destinée à être constructible. Cette technique est particulièrement intéressante dans les communes rurales appelées à connaître un certain développement de la construction, de résidences principales ou secondaires. Chaque propriétaire à l'intérieur du périmètre de remembrement reçoit une attribution dans la partie constructible au prorata du nombre de points de ses apports sur l'ensemble de la zone remembrée. La répartition équitable du patrimoine est garantie par la procédure même du remembrement et la responsabilité donnée à la commission communale.

Bien entendu, il s'agit là d'une méthode dont la réussite suppose de nombreuses conditions : une information très

complète des propriétaires, une agriculture bien vivante, un accord de fait des parties concernées (agriculteurs, conseil municipal, administrations), une intervention complémentaire du document d'urbanisme, en général un POS, une bonne collaboration des maîtres d'œuvre chargés des études: géomètres et urbanistes, un projet d'urbanisation suffisamment précis et des conditions d'utilisation des terrains bien déterminées.

Toutefois, la variété des expériences menées, dont certaines sont bien antérieures à la loi de 1980, qui intéressent aussi bien des communes proches de grandes agglomérations que des collectivités de montagne, montre l'intérêt de la formule, même si sa commodité tient en partie à une « utilisation » des textes et des procédures que certains jugent trop audacieuse.

En réalité, le recours au remembrement aménagement ne peut pas être systématique, il a ses limites dont la moindre n'est pas les dimensions de l'opération ou de la collectivité concernée qui, l'une et l'autre, doivent être réduites. Dans la mesure où il suppose surtout l'adhésion franche et la participation active des intéressés à un dispositif qui concerne non seulement leurs propres aspirations mais également le développement de la collectivité dont ils font partie, il est un bon exemple d'intégration de l'aménagement foncier dans la globalité de l'aménagement rural pourvu qu'esprit d'initiative et volonté d'entreprendre soient suffisamment encouragés.

4. Un moyen d'aménagement parmi d'autres au service des collectivités rurales.

La possibilité pour les communes d'intervenir dans l'aménagement foncier est inscrite depuis plusieurs années dans les textes. Dans la mesure où, par exemple, le remembrement modifie largement le parcellaire d'une commune, son réseau de chemins, ses cours d'eau, parfois son paysage, et où sa réalisation correspond pour elle à une période de turbulence, il est bien normal qu'une collectivité saisisse cette occasion pour faciliter la solution de problèmes municipaux.

Les ordonnances de 1968 ont introduit les premières dispositions favorables aux communes et la loi du 11 juillet 1975 les a confirmées et étendues. Le **remembrement** n'est plus seulement agricole; il est devenu **rural**. Grâce à lui le patrimoine foncier des communes peut être amélioré par une meilleure localisation géographique et un agrandissement. La possibilité du prélèvement réparti sur l'ensemble des propriétés est une solution plus souple, plus rapide, plus efficace que celle d'une expropriation après déclaration d'utilité publique et bien des équipements communaux sont de plus en plus réalisés grâce à cette procédure.

Par ailleurs, les **études** désormais engagées **préalablement à l'aménagement foncier**, et prévues depuis 1973, permettent dans le cadre communal, d'analyser l'ensemble des contraintes foncières, des activités agricoles et autres, des équipements existants et de mettre en évidence les évolutions économiques et démographiques prévisibles; elles préparent ainsi aux opérations de réglementation de l'usage des sols et constituent pour une municipalité un outil de réflexion précieux pour orienter les décisions d'aménagement, dans la mesure surtout où elles émanent d'un travail collectif où la part des commissions communales a été essentielle.

L'AMÉNAGEMENT AGRICOLE ET FONCIER AUJOURD'HUI

Nous avons vu que la notion originelle de l'aménagement agricole et foncier s'était diversifiée et enrichie au fil des années. Encore n'avons-nous pas évoqué toutes les adaptations, qu'il s'agisse par exemple du **remembrement simplifié**, au coût plus réduit, pour les zones de moindre valeur agricole, qu'il s'agisse aussi du remembrement **lié aux grands ouvrages** (procédure de l'article 10 de la loi de 1962), du remembrement des **cultures pérennes**, qu'il s'agisse de l'**aménagement agricole et forestier** que devrait prévoir la prochaine loi forestière, qu'il s'agisse encore de l'établissement de la **carte de la valeur des sols**, qu'ils s'agisse enfin des multiples compléments à l'aménagement foncier apportés par d'autres procédures comme les **associations foncières pastorales**, le contrôle des structures, l'action de plus en plus diversifiée des SAFER et bien d'autres encore.

Ce qu'il faut essentiellement retenir, c'est que cette évolution s'est réalisée dans deux directions essentielles qui seront encore demain les axes prioritaires. D'une part l'aménagement foncier est de plus en plus lié au maintien et au développement de l'agriculture dans le cadre d'exploitations à la taille et aux potentialités convenables, et la convergence avec les actions du FASASA et avec les autres volets de la politique agricole est une évidente nécessité.

D'autre part, l'aménagement foncier est devenu et restera une des composantes fondamentales de l'aménagement rural proprement dit. Non seulement parce qu'il traite du support de la principale activité du monde rural, mais aussi parce qu'en plus de la rigueur (mais non de la rigidité) des procédures, il lui apporte un cadre d'élaboration où les responsables locaux et même l'ensemble des intéressés peut faire entendre sa voix à travers des instances de dialogue bien rôdées.

Il n'est donc pas étonnant que l'aménagement agricole et foncier, qui concerne les hommes sur leurs exploitations agricoles, dans leurs communes et leurs pays soit concerné par le mouvement de **décentralisation** et c'est la dernière donnée actuelle. La loi du 7 janvier 1983 a transféré aux départements les compétences de l'État dans le domaine de l'aménagement rural et parmi elles tout ce qui concerne la programmation et le financement de l'aménagement foncier. Désormais, l'importance des opérations de cette nature est liée à la volonté de l'assemblée départementale. Cette novation n'est pas sans risque car la hiérarchie des besoins d'aménagement peut être appréciée différemment par les élus départementaux et par les responsables agricoles. Mais le bilan des travaux financés en 1983 sur la dotation globale d'équipement des départements et les nouvelles dispositions du décret de février 1984 sur la répartition de celle-ci entre les départements montrent bien que, de façon durable, l'aménagement foncier restera une propriété de la politique départementale.

Il restera à l'État un rôle de conseil, d'information, de préparation de textes, d'encouragement à de nouvelles formules, à de nouvelles adaptations, de soutien aux opérations innovantes ou expérimentales, — car l'aménagement foncier continuera à évoluer, à s'adapter aux réalités du terrain, et aux véritables besoins des hommes qui plus que jamais voudront le choisir mais non le subir.