



HAL
open science

Soixante années de remembrement : essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France

Marc-André Philippe, Nadine Polombo

► To cite this version:

Marc-André Philippe, Nadine Polombo. Soixante années de remembrement : essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France. 70 ans d'aménagement foncier en France : Principes, méthodes et évolution, comparaison avec d'autres expériences en Europe et dans le monde, Sep 2013, Lyon, France. pp.33-41. halshs-00948894

HAL Id: halshs-00948894

<https://shs.hal.science/halshs-00948894>

Submitted on 20 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INTRODUCTION GENERALE

60 années de remembrement : essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France

Marc-Philippe ANDRE et Nadine POLOMBO
Ecole polytechnique de l'université de Tours, département Aménagement

60 années de remembrement

Loi n°2005-157 du 23 février 2005, décret du 18 janvier 2007
"Développement des territoires ruraux"

Remembrement → Aménagement Foncier Agricole et Forestier

Le remembrement concernait autant l'environnement naturel et agricole d'un village, que son cadre culturel et social.

Le remembrement a cristallisé autour de son nom une opposition radicale aux transformations des campagnes.

L'aménagement foncier

9 mars 1941 : loi sur la réorganisation foncière et le remembrement

20 décembre 1954 : aménagement foncier et remembrement

5 août 1960 : loi d'orientation agricole

Aménagement foncier : « assurer une structure des propriétés et des exploitations agricoles et forestières conforme à une utilisation rationnelle des terres et des bâtiments » avec des « travaux connexes de nature à améliorer de façon rationnelle la productivité »

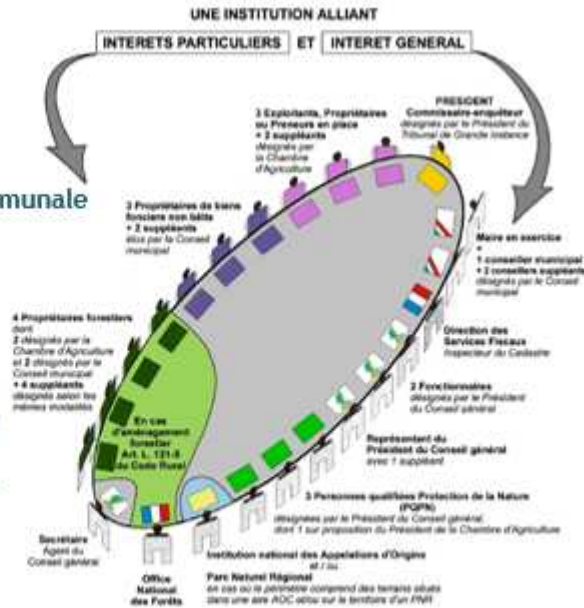
"Remembrement article 10" de la loi du 8 août 1962 : obligation pour les maîtres d'ouvrage des grands travaux de remédier aux dommages causés aux exploitations agricoles

De strictement agricole, le remembrement devient également, à partir de 1967, un outil d'aménagement foncier pour les projets communaux

Les modes d'aménagement foncier : remembrement rural, remembrement « article 10 », réorganisation foncière, échanges d'immeubles ruraux ou échanges amiables multilatéraux, mise en valeur des terres incultes, remembrement-aménagement, aménagement foncier forestier, l'aménagement foncier agricole et forestier, réglementation des boisements, échanges et cessions d'immeubles forestiers (ECIF).

La CCAF : commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier,

Représentative de l'ensemble des intérêts de la collectivité sans léser un seul individu de son droit de propriété ou d'exploiter le territoire



Le remembrement est une procédure avec une gouvernance permanente (enquêtes publiques, consultations, représentativité des acteurs) avec une grande technicité et avec un projet évolutif. Le remembrement, c'est un projet local pour un territoire choisi, le tout grâce à une procédure où les recours sont non suspensifs.

L'appropriation et l'évolution du remembrement face aux critiques :

- Territoire de projet
- Procédure-négociation
- Excès et conséquences du remembrement sur le bocage et les paysages:
Plus de 800 000 km de haies détruites entre 1945 et 1983
PQPN (1975)
Loi du 10 juillet 1976, obligation d'une étude d'impact
- Loi du 7 janvier 1983 : les départements maîtres d'ouvrage de l'aménagement foncier avec l'aide des DDAF
- Satisfaction des usagers
- Frustration des acteurs

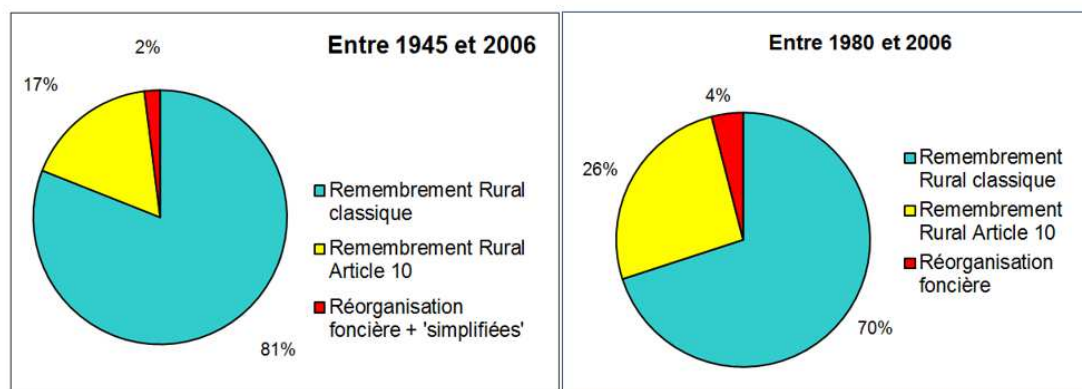
Bilan quantitatif

Un éventail de procédures au service de l'aménagement foncier

~22 000 opérations :

Modes d'aménagement foncier	Pourcentage d'opérations *
Remembrement rural	97%
<i>dont remembrement classique</i>	81%
<i>dont remembrement Article 10</i>	17%
Réorganisation foncière	1.5%
Remembrement simplifié	0.5%
Aménagement foncier agricole et forestier	0.5%
Remembrement Aménagement	0.2%
Aménagement foncier forestier	0.1%

Evolution de leur utilisation



L'aménagement foncier comprenait un large choix d'outils adaptés aux besoins des différents acteurs et des territoires. La finalité agricole reste prépondérante.

Le remembrement rural dominait avec plus de 80% des opérations d'aménagement foncier.

Le remembrement « article 10 » lié aux grands travaux d'infrastructures: autoroutes, TGV, ... représentait 17 % des aménagements fonciers.

La Réorganisation foncière représentait 1.5% des aménagements fonciers.

Ces trois modes d'aménagement totalisaient une surface aménagée de plus de seize millions d'hectares pour 22000 opérations.

Sur la période des vingt-cinq dernières années, un quart des procédures était effectué dans le cadre du « remembrement article 10 ». La réorganisation foncière occupait une part croissante. Ceci s'explique par la diminution de besoins strictement agricoles.

Ce bilan a été réalisé à partir des données que détenait le bureau du remembrement du Ministère. Le remembrement était alors une opération sous tutelle de l'Etat.

Les données, qualité et traitement

En 2005, le bureau du remembrement a été fermé. Les données des opérations communales sont transmises au Conseil Général de la commune, et ne sont plus centralisées.

Pourtant, les données sont créées maintenant sous forme informatique, qu'il s'agisse des plans créés et analysés via des logiciels SIG, des données numériques calculées par le géomètre, des coûts, ou d'autres informations remontant des commissions et des divers acteurs de la procédure...

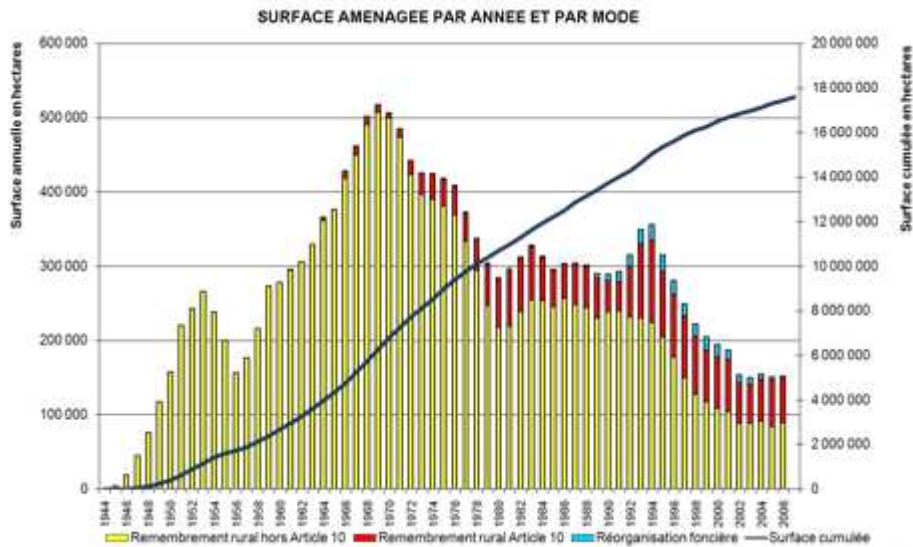
- Etat initial, enjeux, résultats
 - Surface perturbée, surface d'extension, emprise infrastructure
 - Nombre exploitations, propriétés
 - Parcelles : nombre, surface moyenne avant/après
 - Ilots d'exploitation : nombre et surface avant/après
 - Nombre de ml de haies planté, ...
 - ...
- Coût de la procédure
 - Étude préalable
 - Étude d'impact
 - Marché de géomètre
 - Marché de bornes
 - ...
- Coûts des travaux connexes

Le territoire agricole du « Nord » est composé de systèmes agricoles pérennes, spécialisés et intensifiés, à forts revenus, de surfaces d'exploitation au-dessus de la moyenne nationale.

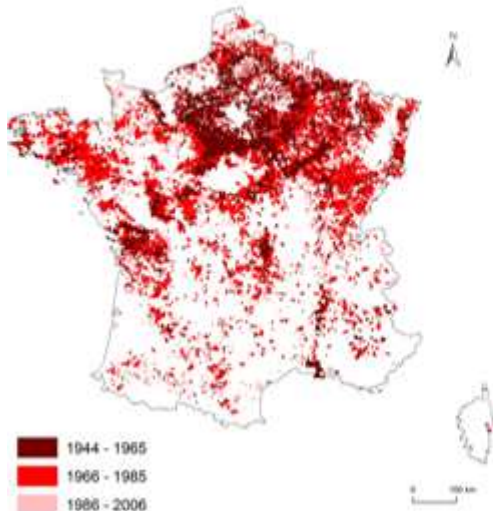
Le territoire agricole du « Sud », peu ou moins remembré, est caractérisé par une agriculture aux terroirs diversifiés, aux potentialités et aux contraintes environnementales et agronomiques variées, avec des exploitations souvent de petite taille, dont une part de faire-valoir direct importante, dégagant de faibles revenus, pluriactives et fragiles.

22 000 enregistrements

Description	Exhaustivité
Numéro INSEE de la commune	Identifiant
Numéro d'opération de la commune	
Nom de la commune	
Type de programme d'aménagement foncier	100%
Mode d'Aménagement Foncier	99%
Nom du géomètre	99%
Surface de l'opération	98%
Date de notification du marché de géomètre	98%
Année prévue pour l'achèvement des travaux	95%
Date de la décision de la C.D.A.F statuant les recours déposés lors de l'enquête en commission départementale	95%
Nombre de comptes au P.V par mode d'aménagement	95%
Date de clôture de l'opération d'aménagement foncier	95%
Date de la décision de la C.C ou Intercommunale d'A.F statuant sur les réclamations déposées au cours de l'enquête	93%
Nombre de recours déposés lors de l'enquête en C.D.A.F	90%
Nombre de recours ayant reçu une solution	82%
Frais annexes de l'opération, sauf l'étude d'impact et la pré-étude	16%
Nombre de parcelles avant l'Opération d'Aménagement Foncier	7%
Nombre de parcelles après l'Opération d'Aménagement Foncier	7%
Montant des travaux connexes	6%
Nombre de décisions petites parcelles	5%
Montant de l'étude d'impact	4%
Montant de l'étude d'aménagement	4%



Date du premier aménagement foncier hors Article 10



Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DDAF, Conseil Général, IGN/INSEE/IA
Réalité par Michel André Prigent et Nadine Prigent, USM FITE, Université de Tours, 2008

Bilan quantitatif et qualitatif



Une couverture progressive des territoires progression communale

Les premières applications du remembrement ont été initiées dans les zones de grandes cultures : plaines de la Beauce, de Caen, de Limagne ...

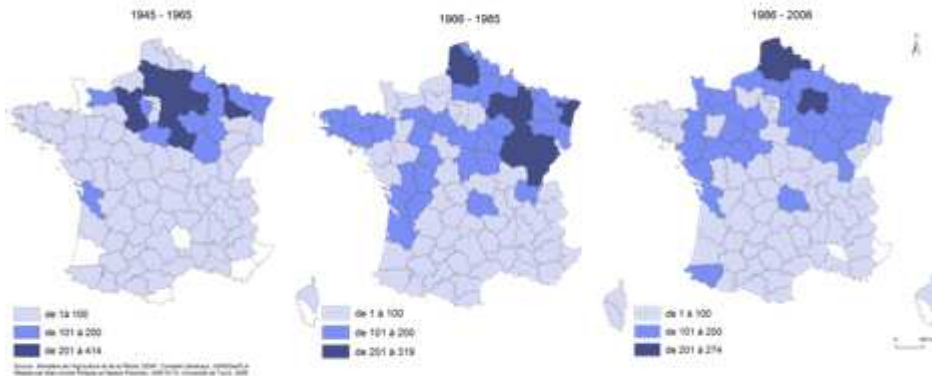
Entre deux cents et trois cents communes mettent en œuvre, chaque année, une opération d'aménagement foncier à finalité agricole et locale.

Histoire de l'aménagement foncier depuis 1945

- Adaptations aux fluctuations politiques, législatives et techniques, aux besoins exprimés par les acteurs de la société rurale, aux moyens octroyés par l'Etat et par les conseils généraux
- La baisse continue du nombre des opérations se stabilise au début des années 1980
- C'est à partir de ce moment que la France devient un pays dont la balance commerciale de l'agroalimentaire est positive.
- Les besoins apparaissent alors constants. Ils portent alors en moyenne sur 200 000 hectares aménagés par an
- A partir de 1996, il y a un déclin progressif du remembrement rural et un maintien autour de cinquante mille hectares par an du remembrement « article 10 ».

Une couverture progressive des territoires progression communale

Une couverture progressive des territoires : progression départementale : nombre de communes aménagées



Les premières applications du remembrement ont été initiées dans les zones de grandes cultures : plaines de la Beauce, de Caen, de Limagne ...

Entre deux cents et trois cents communes mettent en œuvre, chaque année, une opération d'aménagement foncier à finalité agricole et locale.

Les départements pratiquant à grande échelle les opérations d'aménagement se distinguent au cours de trois périodes par leur appartenance aux mêmes ensembles géographiques bien marqués :

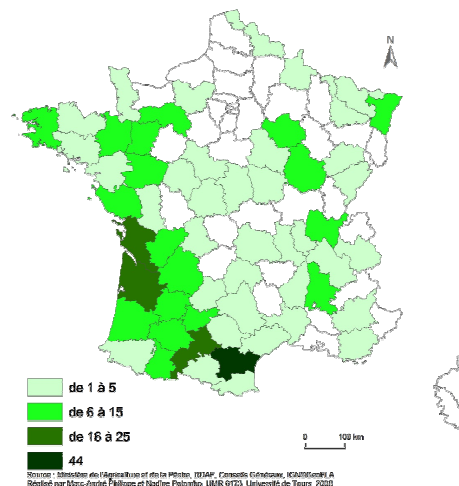
- le Nord et le Bassin Parisien,
- puis l'Est et l'Ouest Atlantique
- enfin, par comblement sur toute la moitié nord du pays

Le résultat du remembrement dépasse les surfaces remembrées : les exploitations exclues du périmètre sont en général celles qui sont déjà regroupées autour du siège de l'exploitation ou aménagées (regroupement parcellaire effectué, drainage et irrigation en place). Les seize millions d'hectares recensés sont donc une surface à minima de la recomposition du foncier et de l'agriculture.

La réorganisation foncière, outil adapté à certains territoires

Bien que d'utilisation limitée en nombre et en surface, la réorganisation foncière est particulièrement utilisée dans l'Ouest Atlantique et la Vallée de la Garonne.

La réorganisation foncière :
nombre d'opérations de 1962 à 2006

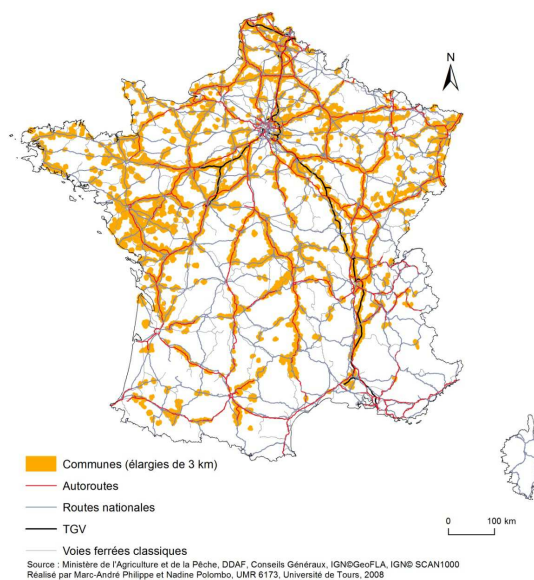


Le remembrement article 10, réparateur

L'aménagement foncier « article 10 » a pour mission de préserver l'activité agricole suite au passage des grandes infrastructures linéaires.

Les deux tiers des communes traversées par des autoroutes ou des lignes T.G.V. bénéficient ainsi de son effet réparateur.

Infrastructures et communes ayant utilisé l'Article 10



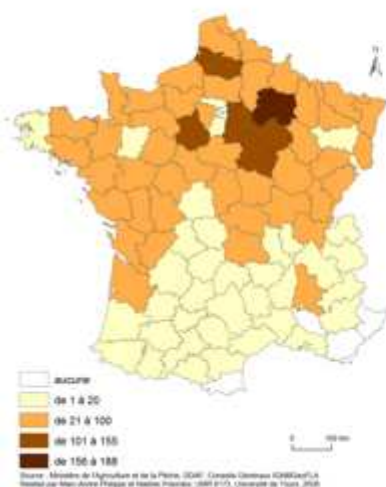
Réutilisation des procédures

Les communes ayant effectué un second remembrement (ou plus ...) sont nombreuses. Les taux de subventions étaient pourtant bien moins favorables que pour le premier remembrement.

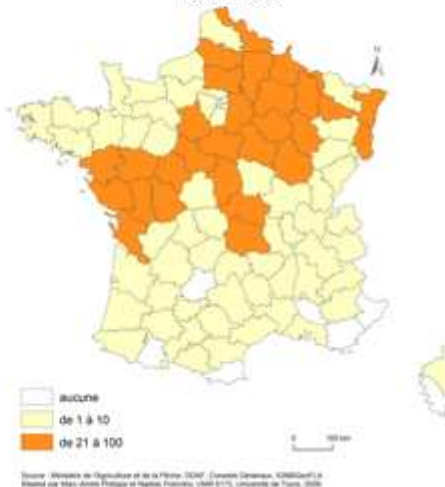
Ces cartes montrent que le remembrement est un outil d'aménagement dont la réutilisation se fait sur presque tout le territoire et particulièrement dans les départements où la surface agricole utile (S.A.U.) aménagée est la plus importante.

La succession d'opérations de type agricole traduit une volonté locale de réorganisation régulière du parcellaire.

Nombre de communes aménagées au moins 2 fois



Nombre de communes aménagées au moins 2 fois hors article 10



Le foncier forestier, rétif à l'aménagement foncier

La surface de la forêt française s'est accrue de façon régulière depuis 60 ans de plus de quatre millions d'hectares.

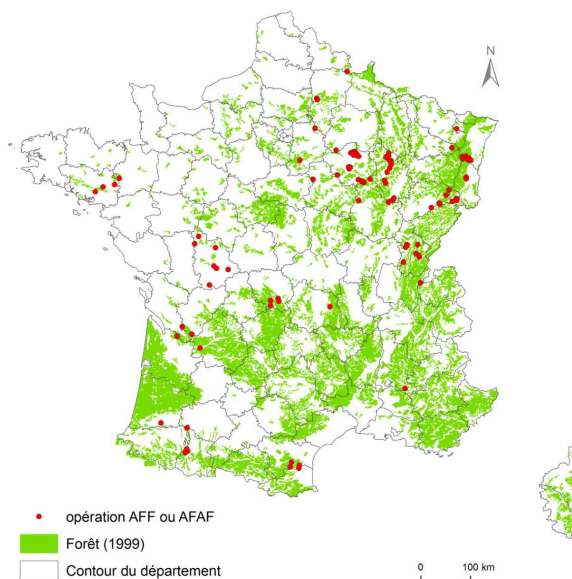
Les forêts privées représentent les trois-quarts de la surface forestière française.

Le recours à l'aménagement foncier est resté exceptionnel.

Aux grandes forêts privées et publiques bien regroupées font face un million trois cents mille petits propriétaires possesseurs de moins de dix hectares chacun.

L'attachement plus affectif qu'économique des petits propriétaires à leur bien forestier est une des explications au très faible nombre d'opérations d'aménagement foncier forestier conduites sur le territoire. La forêt française reste une filière déficitaire.

Opérations d'aménagement foncier forestier et d'aménagement foncier agricole et forestier



Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DDAF, Conseils Généraux IGN/GeoFLA Réalisé par Marc-André Philippe et Nadine Polombo, UMR 6173, Université de Tours, 2008.

Rejet du remembrement et avenir de l'aménagement foncier

- Succès du remembrement agricole, rejet croissant par d'autres corps sociaux, en particulier par les élus nationaux et locaux. Le remembrement devient un bouc émissaire médiatique.
- Baisse progressive des demandes de remembrements agricoles dès 1995
- L'aménagement de l'espace rural devient multifonctionnel et décentralisé

Les travaux connexes basés sur une demande locale modifient les paysages vers plus d'uniformité. Le bocage est rejeté par la profession agricole au moment où il est reconnu essentiel par les scientifiques et patrimonial par la société urbaine.

Trois tendances :

- Partition du territoire avec :
 - d'un côté un espace agricole industrialisé consacré à la production alimentaire et à la bioénergie mais soumis à l'urbanisation.
 - de l'autre, des espaces protégés multifonctionnels, gérés de façon écologique, où l'agriculture devient secondaire.
- Ne plus faire d'aménagement foncier sauf au passage de grandes infrastructures linéaires.
- Permettre la multifonctionnalité de l'espace rural lors d'une opération d'aménagement foncier, grâce à des chartes d'aménagement foncier et une programmation des besoins.

Conclusion

Le nouvel aménagement foncier représente l'opportunité de :

- construire une agriculture diversifiée et dynamique,
- garantir un paysage harmonieux et fonctionnel,
- réparer les erreurs du passé vis-à-vis de l'environnement :
 - Trames vertes et bleues (Grenelle environnement II)
 - Corridors écologiques (PDIPR avec haies)
 - Plans de prévention des risques (PPR)
 - Tourisme rural

L'aménagement foncier agricole et forestier va succéder au remembrement. Il devra prendre en compte les transformations structurelles nationales. Il devra être un projet de développement durable dans un périmètre cohérent au service des choix multifonctionnels d'une collectivité et des besoins de la profession agricole.

Ainsi se poursuivra l'utilisation d'une procédure remarquable pour l'avenir de la profession agricole, indispensable au devenir des communes rurales, utile à garantir la pérennité de certains paysages.

SESSION TECHNIQUE 1 : AMENAGEMENT FONCIER AGRICOLE

L'aménagement foncier, un outil d'aide à la décision pour l'aménagement du territoire

Mireille LUX

***Présidente de l'ANATAF (Association nationale des agents territoriaux en
charge de l'aménagement foncier)***

Michel EPINAT

Président d'honneur du GERAR