

Communication de Monsieur Jean-Pierre HUSSON



Séance du 14 avril 2000



Les Remembrements Agricoles sur Openfield entre Productivisme, Qualité et Durabilité

Dès le XVIII^e siècle, les académies savantes peuplées de physiocrates¹ se sont fortement intéressées aux problèmes agro forestiers, ont pris position, ont encouragé les initiatives pouvant conduire à trouver une parade intensifiante pour faire donner davantage à la terre en soignant les rotations des cultures, en évitant de récolter blé sur blé, en dénonçant l'inquiétant recul alors enregistré par les forêts.²

Aujourd'hui, le rural redevient à la mode et ses territoires qui inscrivent de fortes disparités, mais également d'intéressantes aptitudes à cicatriser les effets des erreurs passées, sont au cœur des problématiques d'éco-environnement-aménagement et des formes inventives, variées de politiques de projets regroupés sous le nom générique de développement local global.

Le remembrement foncier, initialement cadré par la loi de 1941, a permis de simplifier les parcellaires d'exploitation et par là, de réaliser des gains de productivité, d'adapter le support foncier à des stratégies de choix agricoles en évolution rapide, en utilisant des matériels lourds et des technicités à complexité croissante. Les répercussions paysagères et écosystémiques dues aux transformations réalisées sur un pas de temps bien court par rapport à la très lente genèse des openfields³ sont bien connues et même parfois noircies par rapport aux gains réalisés.

Après 1960, les progrès agricoles sortent l'Europe de la dépendance alimentaire où elle était maintenue. Cette transformation majeure autorise une redistribution de la population active en dehors du secteur primaire. La diffusion des opérations de remembrement participe pleinement à ce mouvement émulateur où la croyance dans les progrès était érigée en vertu à peine discutée par une frange marginale du corps agricole. Les différentes crises successives enregistrées par l'Europe Verte ont montré, avec l'épisode des quotas laitiers, puis la réforme de la PAC de 1992 et enfin les inquiétudes actuelles résumées sous le terme générique d'agenda 2000, que le corps agricole n'était plus unitaire et solidaire autour des seules notions de production et de productivité. Aujourd'hui, un groupe très élargi d'acteurs impliqués dans l'aménagement rural estime qu'il est nécessaire de prévoir, d'accepter des processus pluriels dans les stratégies, les bifurcations, les choix arrêtés.

Parallèlement à une évolution agricole interne inéluctable, partiellement dictée par les contraintes d'une économie mondiale, l'aménagement rural est également modifié de l'extérieur par le vote, à des degrés et des rythmes différents selon les pays européens, de lois qualitatives environnementales. Ces dernières traduisent le souhait légitime du législateur d'améliorer le cadre de vie dans l'application de schémas globaux de cohérence, faisant émerger de nouvelles logiques territoriales, en particulier celle des pays⁴ éminemment politiques et encore en devenir, celle des communautés de communes (C.D.C.) structurant dans des systèmes et des organisations fiscales variées des communes qui, individuellement, seraient restées trop petites pour réaliser des projets qu'elles doivent partager.⁵

D'autres supports de réflexions territoriales à connotation fortement géographique émergent aussi. Il s'agit par exemple des cohérences dessinées au sein des petits bassins hydrologiques ou encore de la prise en compte des harmonies paysagères à préserver. La grande effervescence législative réalisée depuis moins d'une décennie au profit de la requalification ou de la protection des territoires ruraux reconnus pour leur spécificité et leur valeur patrimoniale s'accompagne de l'implication croissante du nombre des acteurs. Néo-ruraux et citadins se sentent concernés par le devenir des campagnes approchées à plusieurs échelles de réflexion emboîtées, reliées entre elles par un fil directeur qui est l'approche globale des territoires appréhendés de façon systémique dominante.

Dans cet exposé, je montrerai qu'une lecture à double entrée par l'agriculture et l'approche systémique des territoires permet à propos des remembrements, de trouver des points de convergence à dire vrai encore bien inégalement valorisés. Ensuite, je soulignerai l'émergence, dans des

situations encore trop rares ou expérimentales, de nouveaux modèles de remodelage des parcellaires à ambition globale, durable ou au moins viable pour l'ensemble des acteurs qui travaillent la terre, vivent sur place ou entendent continuer à bénéficier de territoires de qualité.

La poursuite infléchie des remboursements agricoles productifs

Au sein du corps agricole, et surtout avec l'implication d'un nombre croissant de nouveaux acteurs, les priorités et les choix ont varié par rapport aux restructurations opérées avant 1985. Les hiérarchies de valeurs changent en agriculture. La référence aux seules normes quantitatives étant progressivement abandonnée. Les agriculteurs cherchent à se doter d'une nouvelle image. Plus que par un passé récent, ils s'affichent, souhaitent ou acceptent de se référer à produire vrai, protéger la nature, etc. Les tribunes syndicales traditionnelles et les collectifs qui ont fleuri avec les frondes paysannes des années quatre-vingt dix jouent aujourd'hui dans le même registre porté par les médias. Dans ce nouveau contexte, le remboursement évolue, devient éminemment pluridisciplinaire et s'inscrit dans des logiques d'approches plurielles.

Celle de l'exploitation demeure la plus palpable. Elle est essentielle mais a changé de contenu avec la très forte croissance de la taille des exploitations, la nouvelle pratique de mettre en place des réserves foncières dissociées, la volonté affirmée de dessiner, en particulier en système d'élevage, des blocs de pâtures d'un seul tenant incluant les bâtiments d'exploitation afin d'obtenir un maximum d'efficacité. D'autres logiques souvent différentes de celles des agriculteurs existent. Les communes désormais dirigées par un nombre croissant d'élus non agriculteurs voient dans les opportunités de réserves foncières communales un outil d'aménagement et de renaissance rurale. Les maires peuvent profiter d'un remboursement pour repositionner les communaux à proximité du village, créer quelques parcelles constructibles ou dégager de la réserve foncière pour accueillir une implantation d'intérêt général (amélioration de la voirie, création d'un chemin de contournement, construction d'un équipement collectif).

Les lois qualitatives appliquées réglementairement par les directives départementales apportent la prise en compte d'une troisième échelle d'approche des territoires à remembrer, par exemple celle des cohérences hydrauliques, des harmonies paysagères à préserver. Même si le cadrage de ces ambitions est encore incomplet, il évolue vite et sera un paramètre croissant à prendre en compte pour jongler avec des échelles reflétant des intérêts superposés parfois difficiles à faire cohabiter. Remembrer en affirmant l'émergence des préoccupations qualitatives se traduit par le télescopage de diverses échelles de perception. Désormais,

sont de plus en plus reconnues les spécificités des territoires fragiles, en particulier les ZNIEFF 1 (territoires circonscrits, ponctuels, définis par la présence d'espèces remarquables ou d'habitat de grande valeur écologiques) ou encore parfois des Z.I.C.O. (zone d'importance pour les oiseaux). L'action de remembrer impose aujourd'hui la concertation. Il s'agit d'expliquer, convaincre, persuader, hiérarchiser les priorités. Sa réussite est largement dépendante de la façon dont sont menés les débats. Pour les acteurs réunis autour du maire et du géomètre, l'acceptation de faire aboutir un projet plurifonctionnel inscrit sur un pas de temps de moyen terme devient essentielle.

C'est à propos de la gestion des linéaires (haies et talus, chemins, cours d'eau et fossés), des vergers et des zones sensibles que les opérations de refonte parcellaires peuvent être infléchies en faveur du respect des cohérences naturelles perçues à échelle fine par la mise en place d'un code de bonne conduite dans la poursuite des travaux. La loi de décembre 1985, qui remplace l'aménagement foncier dans le contexte élargi de l'aménagement du territoire⁶, encourage les initiatives locales de qualité, celle du maire et du géomètre qui ont à se référer aux dispositions retenues dans l'étude d'impact, celle du Conseil Général qui oriente par ses aides les priorités qu'il estime les plus pertinentes, par exemple la pérennité des vergers, le maintien ou la construction de linéaires de haies vives, etc. L'actuelle qualité des remembrements, entendons par là la cohérence maintenue entre les aménagements arrêtés et les potentialités naturelles préservées, s'appuie en partie sur le soin porté à la gestion des linéaires, sur la cohérence dans la juxtaposition des zones à attributions différentes et enfin sur l'harmonie des paysages aboutis.

Trop longtemps, les restructurations foncières ont beaucoup malmené, simplifié les linéaires. C'est chose sue, dite, redite et vérifiée à toutes les échelles de territoires. Avec l'excédent de terres pressenti par la réforme de la PAC, parfois excessivement noirci dans les perspectives datées des années 90, confirmé à la baisse par la dernière loi d'orientation agricole de 1999, la gestion des terres peut s'effectuer à deux vitesses, en faisant le distinguo entre les zones de fort support productif et les autres terres. La partition ainsi énoncée facilite la mise en place de scénarios pluriels inscrits dans un contexte aujourd'hui admis de désintensification relative et sélective. Désormais, les directives souhaitées, exprimées par l'étude d'impact peuvent être plus facilement acceptées que par un passé récent, surtout si un soutien départemental ou régional est apporté à un projet. La reconnaissance de la valeur écologique des boqueteaux, haies, bouquets d'arbres ou lisières partiellement floues, dégradées, est acceptée par une part croissante des interlocuteurs. Aujourd'hui, les rédacteurs d'études d'impact conseillent de tenter de

préserver au maximum l'existant chaque fois que cela est possible. Des haies ne sont plus arasées quand elles sont situées en bordure d'un chemin qu'il faut élargir. Elles sont également préservées s'il s'agit de délimiter deux grandes parcelles en maintenant un éventuel rentrant. Les opérations aboutissant à faire table rase et à géométrifier les linéaires ne sont plus systématiques et les dysfonctionnements ainsi créés ont pu être mesurés. Après avoir sous-évalué la fonctionnalité des éléments habitat qui ponctuent la campagne, les choix actuels tendent à assurer la pérennité au sein d'une approche globale de territoires plurifonctionnels. Un souci similaire de protection concerne les ruisselets, ruisseaux et fossés si possibles bordés de ripisylves préservées ou restaurées. La pérennité de chenaux d'écoulements incomplètement réhabilités ou géométrifiés permet à l'avenir d'éviter de coûteux enrochements et immédiatement de vider les zones humides qui sont des habitats riches, des filtres et surtout des acteurs essentiels de l'écrêtement des crues, la simplification conduisant au résultat inverse, autrement dit à l'écoulement en phénomène de chasse d'eau.

L'acceptation de faire des sacrifices fonciers concernant des territoires souvent restreints ou difficiles à valoriser de façon optimale cadre avec la mise en place des MAE (mesures agro-environnementales)⁷ ou encore avec l'implication du principe de contractualisation dans la gestion des zones sensibles. Le Conservatoire des Sites Lorrains (C.S.L.), l'O.N.F. ou des associations font aboutir des projets de requalification ou de préservation de ce type de sites. Par exemple, le CSL a signé avec la commune d'Insviller un accord pour maintenir en pâturage extensif les prairies placées en périphérie de l'Etang Rouge bordé de roselières. Le protocole précise que les prés confiés sont soumis à une faible pression en UGB/ha (unité de gros bétail).

Toutes les concessions énoncées, à replacer dans le contexte du retour en force des autorités régionales et locales dans le champ d'investigation de l'agriculture-aménagement ne peuvent aboutir que grâce à l'implication des décideurs locaux, à la force de cohésion, de concertation, d'adhésion aux discours tenus pour sensibiliser les acteurs du remembrement. Dans sa thèse, E. Marochini (ref. cit.) souligne l'importance primordiale à accorder aux démarches participatives de qualité. Il a pu en traduire l'impact par des graphes comparatifs d'évolution. Les résultats dégagés traduits en indices de satisfaction sont étroitement corrélés par les aptitudes du maire et du géomètre à dénouer des conflits et à faire accepter des compromis entre propriétaires, exploitants des terres, ayants droit et utilisateurs. La réussite du remembrement⁸ semble donner une part croissante à la concertation didactique arbitrée par les élus désormais soutenus par la logistique départementale (mise en place de charte d'aménagement).

Des formes plurielles inventives, expérimentales de recherches-actions

Si le contenu des opérations de remembrement s'infléchit par la prise en compte récente des éléments naturels, des espaces patrimoniaux⁹ à préserver, l'essentiel des réalisations récentes reste encore en décalé par rapport à une législation abondante, ambitieuse, parfois coûteuse à mettre en place sur des échéanciers courts. Aujourd'hui, alors que le modèle simplificateur qui a fait florès dans le bassin francilien demeure dominant, on constate que les possibilités offertes par les différents types de remembrements définis par la loi du 31 décembre 1985 sont très loin d'être exploitées et valorisées. Le remembrement n'est qu'un des sept modes d'aménagement foncier¹⁰ visant à améliorer la rationalité dans le cadre de la préservation des équilibres naturels, à mettre la restructuration foncière en cohérence avec les plans d'urbanisme quand ils existent (P.O.S.).

Dans les textes, les politiques agricoles et rurales tendent à se fondre. D'un département à l'autre, en fonction des orientations et des investissements consentis se dessinent de fortes disparités. Les Conseils Généraux paient les dossiers préalables, les études d'impacts et les financements des géomètres. A cela s'ajoute, dans des degrés très variables qui traduisent l'implication du Conseil Général, la participation aux paiements des travaux connexes cadrés par des chartes spécifiant les enjeux environnementaux à privilégier. En Lorraine, et à des degrés divers, les départements soutiennent la replantation des haies qui exercent un frein contre l'érosion éolienne, stabilisent les sols en pente (mouillères sur marnes irisées), favorisent la cohésion cynégétique. Ils encouragent également la renaissance des lignes d'arbres, si possible de taille assez modeste (par exemple les sorbiers des oiseleurs) et placés en deçà des fossés chaque fois qu'une emprise foncière suffisante a pu être exercée.

Leurs efforts portent surtout sur la reconduction des surfaces de vergers sévèrement malmenées dans les générations de vieux arbres taillés en haute tige par la récente tempête du 26 décembre 1999. Consacrée par le rapport de Bruntland (1987), la gestion durable est au cœur des ambitions globales de la réorganisation des territoires ruraux. L'objectif est de "*satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs*". Dans le contexte des actuels remembrements, mettre en place des aménagements si possible viables, vivables, assez équitables est déjà une ambition élevée. L'exploitation foncière créée par les remembrements favorise la cohésion de l'exploitation, réduit la pénibilité des tâches à effectuer mais ne lève pas l'hypothèque de la transmissibilité, influe peu sur le revenu aujourd'hui très dépendant de l'obtention des primes¹¹.

Les remembrements-aménagements qui associent la procédure de refonte foncière et l'assise d'un P.O.S. s'avèrent une forme ambitieuse mais assez drastique d'aménagement rural encore peu utilisée, tentée dans l'ouest bocager, en situation expérimentale en Lorraine. Cette nouvelle approche qui pourrait être promise à un bel avenir chaque fois que les communes sont placées sur les franges des archipels urbains ou encore sur des sites patrimoniaux riches, est délicate à mener car elle perturbe totalement le jeu des acteurs jusqu'ici en place. Viderait-elle le mot remembrer de son sens initial ? L'étude des recours récents présentés aux différents niveaux (de la Commission Départementale d'Aménagement Foncier au Conseil d'Etat) montre que le nombre global des demandes diminue, que le contenu des réclamations change, que les interventions formulées soutiennent des objectifs spéculatifs croissants, affectant prioritairement les villages bénéficiaires d'un effondrement des distances-temps par rapport aux banlieues logistiques (c'est par exemple la situation du Saintois par rapport à Ludres). Il apparaît également que les zones jusqu'ici peu remembrées, naguère qualifiées maintenir des archaïsmes ruraux apparaissent aujourd'hui sous un jour favorable. La partie germanophone de la Moselle, en particulier le Bouzonvillois et le pays de Sarreguemines, pourraient profiter du retard pris par le remembrement global respectueux du maintien des équilibres naturels, visant à valoriser la sédimentation des paysages élaborés sur le long terme. Avec la création des Communautés de Communes, le phénomène de contagion qui, à partir d'un remembrement bien réussi incite les voisins à conduire semblable opération chez eux, pourrait également favoriser la cohésion dans les réalisations à faire en terme de *continuum* paysager, le débordement du foncier des exploitations étant un phénomène déjà ancien, sans cesse croissant. Les approches intégrées énoncées sont partiellement facilitées par le recours aux cartographies en S.I.G. (système d'information géographique). Ils autorisent beaucoup d'audace et d'inventivité. Ainsi, Rezonville (57) va tenter de concrétiser un projet de remembrement-aménagement. Xermaménil (54) a réalisé un remembrement paysager.

L'évolution récente des remembrements confirme la relative émulation qui anime les campagnes. Désormais, le territoire rural est le support du développement d'aménagements à ambition globale, viables et si possible de qualité. D'importantes résistances demeurent. Si le fossé séparant les textes de leur application généralisée et plurielle perdure, des tentatives de toutes sortes s'orientent vers la mise en place d'opération de requalification du rural. Les nouvelles opérations de remembrement contribuent encore modestement à cette évolution.



Bibliographie sommaire



BONNAMOUR (J.), VELARD (B).- *Quelles recherches aujourd'hui pour les campagnes de demain ?*.- Fontenay-Saint-Cloud, Ed. de l'E.N..S., 1996, 188 p.

BUREL (F.), BAUDRY (J).- *Ecologie du paysage*.- Paris, Tec et Doc, 1999, 359 p.

LANDAIS (E).- *Agriculture durable et nouveau contrat social*.- Paris, Courrier de l'Environnement, 1998, 33, pp. 5-22.

PEIGNOT (B.), MISIARD-LEBEAU (C.), DEAUD (V).- *Le remembrement rural, étapes, conséquences, recours*.- Paris, France Agricole, 1999, 256 p.



Notes



- 1 LEMOIGNE (Y.)- *Les préoccupations économiques de l'Académie de Metz.*- Nancy, Annales de l'Est, 1967, 7, pp. 3-28.
- 2 HUSSON (J.- P.)- *Les paysages forestiers lorrains, rôle et impact de l'épisode révolutionnaire*, CORVOL (A.), WORONOFF (D.) (textes réunis), Révolutions et espaces forestiers, Paris, L'Harmattan, 1989, 264 p., pp. 63 -69.
- 3 BRUNET (R.)- *Hypothèses sur l'origine de l'openfield et son évolution*, Caen, Enquêtes rurales, 1998, 4, pp. 29-42.
- 4 *Pays et développement local*, Poitiers, Noroi, 1999, (numéro thématique).
ROLLAND-MAY (C.)- *Dynamique et recomposition des territoires : la problématique des pays*, Metz, Mosella, 1999, 3-4, pp. 1-40..
- 5 La création des communautés de communes (C.D.C.) permet d'établir collectivement des projets requérant des économies d'échelle. La CDC de Seille et Mauchère créée en janvier 1999 fédère sur Leyr 17 communes regroupant 6000 habitants. La CDC a, entre autres, mis en place un projet de requalification de l'habitat rural patrimonial.
- 6 HUSSON (J.-P.), MAROCHINI (E.)- *Les remembrements agricoles entre économies et écologie*. Poitiers, Noroi, 1997, 173, pp. 195-208.
MAROCHINI (E.)- *Les remembrements en Moselle entre économie, environnement et société, essai de géographie appliquée*, Metz, thèse de géographie, 1999, 600 p. + 1 vol. d'annexes.
- 7 CROIX (N.)- *Environnement et nature dans les campagnes. Nouvelles politiques, nouvelles pratiques ?* Rennes, Presses Universitaires, 1998, 260 p.
- 8 A. WAECHTER, cité par MAROCHINI (ref. cit. p. 309) estime que " *l'aspect du paysage après le remembrement est une traduction assez bonne de l'état de la cohésion de la communauté villageoise* ".
- 9 Par exemple, le Wüstungen (hameau détruit lors de la Guerre de Trente Ans) de Vaimbois, commune de Fraimbois (54), avait été conservé jusqu'à nous, les habitants du village ayant fossilisé le parcellaire par le maintien prolongé de jardins. Le remembrement a gommé ce site modeste qui aurait pu, sans frais, être préservé comme témoin d'un passé demeuré dans la mémoire des Lorrains.