

L'aménagement foncier dans trois pays d'Europe

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **87 (1989)**

Heft 7

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-234069>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'aménagement foncier dans trois pays d'Europe

Trois des pays voisins Européens sont traités dans cet article: ont été choisis: les Pays-Bas, la République Fédérale d'Allemagne et l'Espagne. A travers la diversité de l'histoire, des procédures et du financement, on constate, comme en France, que, de plus en plus, c'est au-delà du remembrement, l'aménagement global qui est pris en compte.

Unter den europäischen Nachbarländern wurden für diesen Artikel drei ausgewählt: die Niederlande, die Bundesrepublik Deutschland und Spanien. Wenn auch Vorgeschichte, Abläufe und Finanzierung unterschiedlich sind, stellt man fest, dass, wie in Frankreich, jenseits der Landumlegung mehr und mehr die globale Planung angestrebt wird.

Les Pays-Bas

Deux données fondamentales influencent fortement l'aménagement foncier rural dans ce pays: l'importance de l'agriculture et la forte densité de la population.

Deux modes d'aménagement principaux: le remembrement et le réaménagement

Aux Pays-Bas, la première loi sur le remembrement parcellaire date de 1924. Modifiée en 1938 et 1954, son but est essentiellement d'aménager les conditions d'exploitation agricole avec toutefois la possibilité de consacrer 5% des terres à des équipements publics.

Dans les années 1970, apparaît le besoin d'un réaménagement plus global de l'espace rural. Une loi est préparée dès 1972, expérimentée en 1977 dans deux zones et généralisée en 1985 à l'ensemble du territoire national.

A côté du remembrement par convention (échanges amiables) et de l'aménagement d'adaptation (grands ouvrages linéaires) deux modes d'aménagement foncier sont prépondérants: le remembrement et le réaménagement.

Deux différences essentielles les distinguent:

- le remembrement ne peut être entrepris que si la majorité des propriétaires ou un nombre de propriétaires représentant au moins la moitié de la surface se prononce, après vote, en sa faveur; le réaménagement qui concerne plus l'aménagement du territoire que la seule agriculture, s'impose aux propriétaires dès lors qu'il est décidé;

- en cas de remembrement, 5% seulement de la zone peuvent être réservés à la collectivité; pour le réaménagement, l'Etat se rend acquéreur des surfaces nécessaires à la réalisation des différentes zones (nature, récréation, loisirs), soit à l'amiable, soit par expropriation et alloue ces terrains, souvent par bail à très long terme, soit à des collectivités existantes (communes) ou à créer (syndicat de communes), soit à des associations, quelquefois à des particuliers.

A part ces différences, les opérations sont menées et réalisées de la même manière.

Un grand souci de concertation des différents partenaires

La demande peut être présentée aussi bien par les propriétaires que par les organisations diverses ou les collectivités publiques. La commission centrale émet un avis dans les deux ans et c'est aux autorités provinciales qu'il revient de proposer l'inscription des avant-projets au «schéma préparatoire annuel».

Au niveau de l'étude du projet

Différents avant-projets sont élaborés par les techniciens regroupés en un «institut de recherche» en large concertation avec les collectivités et organisations locales. Ces avant-projets sont des études très poussées examinant les différents facteurs et leurs variations et faisant intervenir diverses hypothèses, notamment économiques et financières.

Après définition du meilleur avant-projet par la commission centrale, la commission locale est constituée. L'avant-projet est alors discuté et présenté au public afin d'aboutir à un consensus.

La commission centrale fixe alors le financement et le projet de programme (objectif, impact) tandis que la province arrête le plan définitif (travaux, parcellaire).

Au niveau de la réalisation

La redistribution des terrains agricoles et la mise en place des équipements publics sont menées simultanément. Là encore interviennent les différentes commissions, les collectivités locales et les différentes parties prenantes afin d'essayer d'obtenir le consensus.

La compétence des différentes commissions

Deux types de commissions existent.

- Au niveau national, la commission centrale pour l'aménagement rural comprend 20 membres (ministères; organes centraux des collectivités provinciales, communales et poldériennes; organes de défense de l'agriculture, de la nature et des loisirs). Cette commission conseille le gouvernement, répartit les crédits nationaux, propose un schéma préparatoire (plan directeur) et vérifie les projets locaux.

- Au niveau local, les commissions de restructuration en réaménagement comprennent normalement 7 membres. Les élus locaux et les agriculteurs y sont minoritaires. Une grande place est faite aux associations de toutes sortes. Un «juge-commissaire» désigné par le tribunal y siège mais n'est pas le président, celui-ci étant un élu, député par exemple. Les commissions, nommées par les provinces, préparent et réalisent un projet.

Le Génie Rural – service de l'Etat – est secrétaire de toutes les commissions et responsable de l'exécution des décisions prises.

Une volonté d'intégration des différentes préoccupations

La politique d'aménagement foncier prend largement en compte, à côté de la restructuration des terres agricoles, le devenir de l'ensemble de l'espace. Dans un pays à la très forte densité de population, les choix s'orientent vers la déconcentration de la grande conurbation (La Haye, Amsterdam, Rotterdam), soit par extension des villes existantes, soit par création de villes nouvelles.

De même, sont prises en compte dans les opérations d'aménagement foncier les questions relatives à la forêt et les zones de loisirs. L'Etat et les communes interviennent largement pour l'acquisition des terrains, ainsi que pour leur gestion dans le cadre de l'implantation de nouveaux espaces boisés. Là encore, comme dans tous les domaines touchant à la protection

de l'environnement, une large place est donnée à la concertation avec les différentes parties intéressées, ce qui explique la durée importante de la réalisation des procédures (dix ans).

La République Fédérale d'Allemagne

La législation du remembrement en RFA est marquée par le caractère fédéral du pays. Le texte de base est la loi fédérale sur le remembrement de 1976 qui modifie un premier texte de 1953.

Cette loi donne lieu à des lois d'application dans chacun des Länder. Une multitude de dispositions particulières fait que l'organisation du remembrement diffère considérablement selon les Länder.

170 000 à 180 000 ha sont remembrés annuellement, 80% répondant à des objectifs non agricoles. La Bavière vient en tête avec 70 000 ha, suivie du Baden-Württemberg avec 30 000 ha; les autres Länder intervenant pour 8 à 15 000 ha.

Une conception globale du remembrement

En RFA, le remembrement est conçu comme une mesure d'amélioration intégrale du territoire portant non seulement sur l'aménagement, mais aussi sur l'urbanisme, l'infrastructure du territoire, les intérêts industriels potentiels et le tourisme. Les objectifs du remembrement sont multiples:

- l'amélioration de la structure agraire en vue d'augmenter la production agricole (regroupement des parcelles, augmentation de la taille des exploitations agricoles trop petites, transfert d'exploitation hors du village);
- l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales par l'aménagement de village (constitution de réserves foncières en prévision d'expropriation à venir, routes, équipements collectifs);
- l'amélioration de l'environnement et la création d'aménagements touristiques (chemins de randonnées, aires de loisirs...).

Ces objectifs doivent en outre tenir compte des exigences de l'aménagement envisagé par les pouvoirs publics: planification rurale, développement urbain, aménagement des eaux, de la pêche, de la chasse, de l'alimentation en énergie, de la circulation, du site... éventuellement de l'exploitation des mines, du maintien et de la sauvegarde des gisements minéraux en matières premières. De ce fait, une opération de remembrement peut durer jusqu'à 10 ou 15 ans.

Deux acteurs principaux

Le remembrement des biens ruraux relevant des Länder, ceux-ci déterminent les

deux autorités administratives – organes de contrôle et d'exécution – qui seront chargés du remembrement.

Le remembrement est ordonné d'office sans formalités préalables après information des intéressés et consultation des organisations professionnelles, des autorités... Il n'y a pas de procédure préalable.

L'autorité de remembrement

L'aménagement foncier et rural est effectué dans un périmètre délimité lors d'une procédure engagée par «l'autorité du remembrement», service relevant du Land: sauf exclusion expresse, toutes les terres situées dans la zone de remembrement sont comprises dans l'opération.

L'autorité de remembrement ordonne la procédure et la mène à bonne fin: le projet est préparé par les autorités de remembrement en accord notamment avec le représentant de l'agriculture et avec la collaboration de l'ensemble des propriétaires fonciers intéressés (communauté des participants).

Elle exerce le contrôle de l'Etat sur «les communautés de participants» du district et la fédération de remembrement (l'ensemble des communautés de participants du district). Elle détermine le plan des équipements collectifs et des ouvrages publics. Elle constitue la première instance pour statuer sur les réclamations concernant le classement et le plan définitif.

Par ailleurs, cette autorité de remembrement élabore, pour le compte de la commune, le Plan d'Occupation des Sols, et mène à bien le remembrement des terrains à bâtir.

La communauté des participants

Collectivité de droit public, elle a la responsabilité économique du remembrement. Composée exclusivement des propriétaires fonciers du périmètre remembré, elle élit un comité de direction. Cette collectivité est responsable de la construction des ouvrages d'intérêt collectif (chemins, fossés, environnement...) ainsi que des travaux connexes. Elle en assume le coût.

Un financement diversifié

Le financement est assuré pour partie par le gouvernement fédéral et pour partie par le Land et les propriétaires.

Les frais de procédure sont supportés par le Land tandis que les frais d'exécution sont à la charge de la communauté des participants. Etant donné l'importance des frais, ces derniers sont financés dans une large mesure par des fonds publics: fonds de l'Etat fédéral et des Länder sous forme de prêts et subventions. La répartition entre les intéressés du montant des frais leur incombant s'effectue en espèces, en nature ou, en Bavière notamment, sous forme de travaux.

Les subventions d'intérêts aux crédits bancaires et les subventions générales à fonds perdus constituent la majeure partie du financement: sur une période de 20 ans, les subventions de l'Etat s'élèvent à environ 50% des dépenses totales; celles des Länder à 25%. Les propriétaires fonciers concernés y participent quant à eux pour également 25%.

Depuis 1980, une moyenne de 900 millions de DM est consacrée à l'exécution du remembrement, dont 300 millions de DM au niveau fédéral (la part fédérale a tendance à augmenter légèrement chaque année).

L'exemple de la Bavière

La réorganisation de l'espace rural en Bavière fait l'objet de quatre types de règlements: les lois prises par le Landtag bavarois (loi d'aménagement du territoire, loi d'encouragement à l'agriculture, loi d'application de la loi fédérale du remembrement), les ordonnances du gouvernement (notamment le programme du développement des zones rurales), les arrêtés du Landtag bavarois (objectifs autour desquels le remembrement doit être exécuté), les prescriptions administratives du ministère de l'agriculture.

Le programme de développement des zones rurales partage la Bavière en 18 régions, établissant 10 zones de densité. Pour permettre à l'espace rural de remplir les fonctions qui lui sont assignées, il faut améliorer l'équipement et l'infrastructure de régions étendues. C'est une condition indispensable pour assurer un meilleur emploi et de meilleurs revenus. Ce n'est que dans ces conditions qu'il sera possible de maintenir la population vivant à la campagne et d'offrir un nouvel emploi intéressant aux pluriactifs. C'est en effet un des objectifs essentiels que s'est fixés la Bavière en politique agricole: offrir un emploi à ceux pour qui l'agriculture est un métier d'appoint. Pour cela il faut non pas limiter la concentration sur quelques centres, mais développer toute une quantité d'unités à partir de petits bourgs (1000 habitants agglomérés, soit 50 000 avec les hameaux).

La «décentralisation» ne peut être réelle qu'avec une amélioration de l'infrastructure, ce qui représente un investissement considérable.

Or les terres ne sont pas extensibles. Il faut donc en faire une utilisation rationnelle. D'où l'importance immense du remembrement, qui seul peut atténuer les répercussions des besoins en terres pour les projets des pouvoirs publics au niveau de l'exploitation de la SAU et de l'écologie. D'où également l'envergure de chacune des opérations de remembrement, qui concerne plusieurs communes et coordonne projets et mesures touchant l'espace.

Les particularités de la procédure en Bavière

La procédure de remembrement découle de la loi fondamentale fédérale sur le remembrement et de la loi d'application en Bavière de 1977.

Une particularité de la Bavière est le principe de l'association. C'est ainsi qu'une partie des tâches incombant à l'autorité de remembrement est ici confiée à la communauté des participants, dont la constitution diffère de celle prévue par la loi fédérale: le président du comité directeur de cette communauté est un fonctionnaire (ayant une formation technique) du service de remembrement désigné par la direction du remembrement.

Les membres du comité, élus, n'ont pas qu'une voix consultative, mais prennent part aux discussions. Leur collaboration avec le président qui possède les connaissances techniques nécessaires garantit un projet équilibré: en Bavière, en effet, la communauté des participants a la responsabilité de l'opération et établit le plan définitif de remembrement, tâche qui, d'après la loi de remembrement fédérale, est placée sous la compétence des autorités du remembrement.

Le remembrement, instrument d'aménagement du territoire

Devenu un instrument d'aménagement rural et même d'aménagement du territoire, le remembrement est considéré en Bavière comme un préalable indispensable à tout projet national d'aménagement. Vu l'importance des moyens mis en œuvre lors d'une telle opération, d'autres buts ont été adjoints au remembrement rural, afin d'utiliser les deniers publics de manière rationnelle: l'aménagement de villages, le remembrement lié aux grands ouvrages publics, la possibilité de constituer des réserves foncières (en prévision d'expropriations à venir).

Un groupe de travail commun, gouvernement-direction du remembrement, retient les opérations prévues pour les cinq années suivantes, ceci afin de planifier les opérations de remembrement avec tout autre projet: assainissement, aménagement de villages, plans d'aménagement rural, voirie, grands ouvrages publics... Ces remembrements liés à d'autres objectifs sont en augmentation constante. C'est afin de les encourager que le Landtag de la Bavière avait, dès 1976, pris une série de décisions en faveur de ces «opérations groupées».

Trois thèmes sont privilégiés:

– l'aménagement des villages

Afin de faire du village un espace vital attractif et ainsi de lutter contre l'exode rural, des plans de rénovation de villages sont prévus lors d'une opération de remembrement assortis de moyens financiers,

correspondants – notamment en Franco-nie et Basse-Bavière.

Il ne s'agit pas seulement, en l'occurrence d'assainissement, de voirie ou de trottoir, mais d'un aménagement total du village: détruire et (ou) construire des habitations, prévoir des réserves foncières pour les équipements collectifs, les terrains à bâtir, des jardins, parkings.

De 1981 à 1985, des subventions d'un montant annuel moyen de 37 millions DM – dont $\frac{2}{3}$ au niveau du Land; $\frac{1}{3}$ au niveau fédéral – ont pu être mis à la disposition de la rénovation de villages, entraînant un surcroît d'investissements annuel estimé à 400 millions DM.

La Bavière compte 8600 bourgs de 100 à 2000 habitants, dont 5000 bénéficieront de telles opérations de rénovation, qui constituent désormais l'une des tâches essentielles du service du remembrement;

– le remembrement lié aux grands ouvrages publics

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, 120 000 ha ont été remembrés en liaison avec la construction de grands ouvrages publics – essentiellement (86%) pour les grands axes de communication. Ce procédé de remembrement représente en moyenne près de $\frac{1}{5}$ des opérations de remembrement, mais peut aller jusqu'à 80% pour certaines directions (notamment pour le canal Rhin-Main-Danube).

La participation des intéressés peut alors être prise en charge partiellement par des aides financières de l'Etat;

– la constitution de réserves foncières

Elles se font à l'initiative de la communauté des participants et des associations de remembrement, notamment en prévision des expropriations. Ces terres restent à la disposition de la communauté des participants, servant essentiellement à la communauté elle-même pour agrandir la surface des propriétaires lors d'un remembrement.

Le coût du remembrement est dans ces conditions particulièrement élevé. La durée moyenne d'une opération est par ailleurs assez importante: 10 à 12 ans. Objectifs, coût, durée, sont autant de facteurs qui contribuent à montrer combien l'opération du remembrement est en fait une opération permettant un aménagement d'ensemble du territoire concerné tant agricole qu'urbain.

Cette politique a permis de protéger le territoire agricole face à l'urbanisation et aux grands travaux d'aménagements, tout en offrant les meilleures conditions pour un développement rural et industriel du territoire.

L'Espagne

La politique des structures vise à l'utilisation optimale des potentialités agricoles

par une organisation plus efficace de l'espace agricole. Cela suppose un processus de restructuration et d'amélioration qui inclut différents types d'actions, dont la première, dès le début du siècle, fut l'irrigation, liée dans les années cinquante à la redistribution de la propriété dans les zones concernées.

Une orientation fondamentalement agricole

Le parcellement, notamment dans la moitié nord du pays, constituait un frein au développement de l'agriculture espagnole: la superficie moyenne d'une parcelle était alors de 0,50 ha et descendait même à 0,10 ha en Galicie. Une exploitation comptait en moyenne une quinzaine de parcelles. Aussi le problème du remembrement était-il en discussion depuis plus d'un siècle. L'apparition de la mécanisation dans les années cinquante rendit l'application d'une telle mesure indispensable.

La première mesure officielle date de 1952, mais ce n'est qu'en 1954 que commencèrent les opérations. Elle a été complétée en 1955, 1962 et 1973.

La finalité du remembrement est de regrouper les terres d'un seul tenant – les parcelles cultivées par un même agriculteur doivent être réunies, alors même qu'elles appartiennent à des propriétaires différents – pour constituer des exploitations dont la structure et les dimensions leur permettent d'être viables. Des exploitations qui ne pourraient être viables doivent être supprimées, à moins qu'on ne puisse augmenter leurs superficies.

Les zones céréalières étant remembrées à plus de 60%, on envisage l'application du remembrement à des situations spécifiques telles que zones forestières, vignes...

Le remembrement peut avoir également pour but d'accompagner la transformation de régions de cultures sèches en zones irriguées, la construction de grands ouvrages publics.

Un autre objectif de remembrement est de créer des exploitations de taille suffisante pour en faire des entreprises modernes et efficaces.

Des dispositions complètent le remembrement, notamment celles concernant l'augmentation de la superficie des petites parcelles, dont l'exploitation se révèle anti-économique: par acquisitions volontaires de ces parcelles pour constituer des unités-types, par groupement de parcelles contiguës en vue de leur exploitation collective ou par des mesures fiscales.

Au 31 décembre 1986, 5,7 millions d'hectares, (soit 21% de la SAU) concernant 1,2 million de propriétaires, étaient remembrés. Les 16,8 millions de parcelles d'avant remembrement ont pu être réduits.

Partie rédactionnelle

Ils se situaient essentiellement sur le plateau central (Castille et Léon), où 4,5 millions d'hectares ont été remembrés représentant 75% des terres cultivées. Quatre à cinq millions d'hectares sont encore à remembrer en Espagne.

Une procédure dominée par l'administration

Le service indépendant pour le remembrement créé par la loi de 1955 fusionne pour prendre avec le service de colonisation le nom d'IRYDA (Instituto nacional de reforma y desarrollo agrario). Cet organisme – autonome dans le cadre du ministère de l'Agriculture – a la responsabilité des mesures d'amélioration foncière et poursuit notamment les opérations de remembrement.

Depuis 1982, un transfert de compétences se fait au bénéfice des «Comunidades autônomas» (régions), qui établissent la programmation des opérations, dont elles peuvent désormais suivre l'évolution et la clôture, et promulguent les décrets.

Deux principes fondamentaux président aux opérations de remembrement:

- une opération de remembrement est réalisée à l'initiative des intéressés: soit qu'ils représentent la majorité d'entre eux, soit qu'ils possèdent plus des trois quarts de la superficie à remembrer (ce pourcentage peut être réduit à 50% si ces propriétaires s'engagent à exploiter leurs terres de manière collective).

Toutefois, la loi a prévu la possibilité de réaliser des remembrements d'office, sur initiative officielle (ministère de l'Agriculture ou autres organismes), lorsque le problème social créé par le morcellement est particulièrement grave;

- une opération de remembrement n'implique aucune limitation quant à l'utilisation ultérieure des terrains. Toutefois, la loi prévoit leur indivisibilité en-dessous d'une certaine dimension.

Des dispositions particulières concernent les travaux de transformation visant à rendre les terres irrigables. Ce texte prévoit notamment que le service de remembrement peut prélever jusqu'à 20% des superficies apportées dans le secteur d'irrigation par chaque propriétaire; Celui-ci est alors compensé avec d'autres terres.

L'IRYDA effectue des enquêtes préliminaires et soumet des recommandations au ministère de l'agriculture. Sur la proposition de celui-ci, un décret est pris en conseil des ministres, concernant la région à remembrer. Il comporte la déclaration d'utilité publique du projet et fixe le périmètre.

Une fois le décret publié, une commission locale de remembrement est créée, présidée par un juge de première instance ayant compétence pour cette région. Cette commission est constituée de fonctionnaires, de techniciens, de représentants des propriétaires et du maire, ainsi que d'un représentant du cadastre et d'un notaire de la région.

Les commissions locales déterminent les bases d'après lesquelles le remembrement sera réalisé: classement, recherche des propriétaires, avant-projet, projet et enquêtes publiques (30 jours).

Les personnes intéressées peuvent faire appel auprès d'une commission centrale, et de la décision de cette commission auprès du ministère de l'Agriculture.

Un financement assuré pour l'essentiel par l'Etat

L'Etat par l'intermédiaire de l'IRYDA, prend en charge la quasi-totalité du coût du remembrement (les dépenses administratives et techniques).

L'Etat intervient également dans le financement des travaux connexes, sa participation variant d'après la nature de ces derniers: les travaux d'intérêt général nécessaires pour le remembrement (présentant un intérêt commun pour un groupe d'exploitants, ou pour une partie des régions remembrées) jusqu'à 40%; ceux présentant un intérêt privé, à raison de 30%.

Par ailleurs est appliquée une majoration de 5% de la contribution foncière correspondant aux biens-fonds résultant du remembrement.

Le Crédit agricole peut accorder des prêts aux agriculteurs participant au remembrement dans le but notamment de leur permettre d'augmenter la superficie des parcelles inférieures à l'unité minimum de culture.





Diese Zeitschriften erscheinen in der Diagonal Verlags AG. Für ein Probeexemplar oder zur Beantwortung Ihrer Fragen wählen Sie bitte Telefon:

056 / 83 45 50