

Les aspects essentiels du remembrement rural en France

L. Roche

Citer ce document / Cite this document :

Roche L. Les aspects essentiels du remembrement rural en France. In: Bulletin de la Société française d'économie rurale. Volume 3 N°4, 1951. Compte rendu des réunions de travail franco-italiennes des 10-15 septembre 1951. pp. 157-166;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1951.1265>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_1146-9374_1951_num_3_4_1265

Fichier pdf généré le 09/05/2018

LES ASPECTS ESSENTIELS DU REMEMBREMENT RURAL EN FRANCE

par M. ROCHE

Ingénieur en Chef du Génie Rural

Nous n'avons pas la prétention, dans les quelques pages qui suivent, d'étudier en détail le remembrement foncier en France. Nous allons simplement essayer, en ce qui concerne la France, de dégager les données du problème, de commenter les principes de la solution de la loi française, de montrer enfin comment les résultats déjà obtenus témoignent de l'adaptation de cette législation à la structure foncière de notre agriculture.

LES DONNÉES DU PROBLÈME

Le remembrement des terres n'est pas, en France, un problème nouveau ; les conséquences néfastes pour la culture du parcellement des exploitations ont été dénoncées depuis fort longtemps. Dès 1758, Pattull, dans son « Essai sur l'amélioration des terres », écrivait que « La distribution des terres en France est si désavantageuse pour leur culture qu'on n'aurait pu faire pis si on l'avait fait exprès » et, plus loin, « quelques morceaux sont si petits qu'ils ne valent pas la peine d'y transporter les charrues aussi souvent qu'il serait nécessaire ». Que dirait aujourd'hui Pattull, en voyant des tracteurs condamnés à évoluer sur nos parcelles de culture actuelles dont la surface moyenne est voisine de 75 ares ? Nous y reviendrons.

Malgré les résultats du premier remembrement connu en France (Rouvres, près de Dijon, effectué de 1697 à 1707), que François de Neufchâteau fit connaître en 1806 dans ses « *Voyages agronomiques dans la Sénatorerie de Dijon* », malgré ceux des opérations faites en 1778 à Menvillers-sur-Moselle et de Roville, étudiées par Mathieu de Dombasle en 1823 dans les « *Annales de Roville* », l'intérêt des « réunions territoriales », c'est l'expression de l'époque, avait échappé aux agriculteurs.

Cependant, ces opérations marquent le début de ce qu'on a pu appeler fort justement « la phase individualisée du remembrement » (1). Il faut souligner les résultats, remarquables pour l'époque, obtenus, sans législation spéciale, dans le département de

Meurthe-et-Moselle, notamment par le jeu des « abornements généraux ».

Sans entrer dans le détail de l'œuvre ainsi réalisée grâce aux efforts de M. Gorce, géomètre du Cadastre à Nancy, il suffit de rappeler que, de 1860 à 1901, ces opérations avaient porté sur 35 communes et diminué de 20 % en moyenne le nombre de parcelles cadastrales.

Or, il se trouve que les communes intéressées présentent les caractéristiques type des régions où le parcellement est considéré comme le plus nuisible (villages agglomérés et champs ouverts en lanières), assortis d'une surface moyenne très faible de l'îlot de propriété qui correspond en général, en France, à l'îlot de culture. C'est justement la faible valeur moyenne de la surface de l'îlot de propriété en France qui met en évidence la nécessité « des réunions territoriales », « du remembrement » suivant la terminologie actuelle.

Essayons d'analyser avec plus de détail le « parcellement » en France. Nous estimons nécessaire de faire dorénavant une distinction très nette entre les termes « parcellement » et « morcellement ».

Si le « morcellement » caractérise la division d'un territoire agricole entre un nombre plus ou moins grand de propriétaires, le « parcellement » doit s'appliquer, à notre sens, à l'état de division d'une exploitation agricole en un certain nombre d'îlots de culture. Un « morcellement » accentué peut ne pas présenter d'inconvénients agricoles ; un « parcellement » excessif est au contraire un obstacle sérieux à une exploitation rationnelle du sol.

Ceci posé, il est intéressant de se rendre compte du degré de parcellement des exploitations françaises. Si, sur le plan cadastral de communes choisies dans diverses régions, on teinte les « îlots de culture » dépendant d'une même exploitation, on est immédiatement frappé par leur extrême dispersion, le plus souvent sans aucune relation avec la position du siège de l'exploitation ; de plus, la forme des lots est irrégulière ; beaucoup sont enclavés ; enfin, leur surface moyenne est faible, bien inférieure le plus souvent à un hectare. Mais ce parcellement de l'exploitation présente sur l'ensemble du

(1) J.-M. SCHMERBER : « La réorganisation foncière en France et le remembrement rural ». Cahors, 1949.

territoire des variations que l'on peut rapporter à trois types principaux.

Le premier, qui se rencontre dans le Nord et l'Est de la France, voit prédominer les parcelles allongées, de forme rectangulaire, disposées en faisceaux ; ce type de parcellement est d'ordinaire associé à un habitat concentré. Le deuxième, caractéristique des régions dites de bocage, montre des parcelles sans forme régulière, correspondant à un habitat dispersé. Le troisième, qui se rencontre dans le Midi méditerranéen, présente des parcelles entremêlées, de formes irrégulières, associées bien souvent à un habitat concentré.

Mais, sur une très grande partie du territoire, ces types s'entremêlent suivant la diversité des pays agricoles à l'intérieur d'un département et l'intensité du parcellement de la propriété varie beaucoup suivant les régions. On pourrait multiplier à l'infini les exemples caractéristiques de pulvérisation littérale de l'exploitation. Dans une commune du Loir-et-Cher (Les Montils) en bordure du Val de Loire et de la Sologne, 878 ha. sont divisés en 5.055 parcelles ; le nombre de parcelles cadastrales est sensiblement le même que celui des parcelles de culture ; la surface moyenne de chaque parcelle est de 17 ares ; il y a même des parcelles de 50 mètres carrés.

Dans un village de la Limagne d'Auvergne (Saulzet), 842 ha. comprennent 4.140 parcelles, soit 20 ares pour une parcelle. Le nombre de parcelles de culture est beaucoup moins élevé, cependant la surface moyenne d'une parcelle de culture est d'environ 34 ares ; il existe des parcelles de 17 ares et de 8 ares.

Enfin, en Savoie, une exploitation de 10,50 ha. comporte 275 parcelles : 1,12 ha. est cultivé en céréales et plantes sarclées en 50 parcelles ; 7,40 ha. cultivés en prairies et prés comportent 109 parcelles ; 26 ares de vignes se répartissent sur 30 parcelles et 1,70 ha. de bois sur 2 parcelles. L'étendue moyenne d'une parcelle est de 3,80 ares. Ce cas n'est d'ailleurs pas exceptionnel : dans une commune du Loiret, dans le Val de Loire, on trouve 48.000 parcelles de culture d'une superficie moyenne de 4,55 ares réparties sur une surface totale de 2.770 ha. La grande majorité de ces parcelles n'atteint pas un are de superficie.

Il n'existe pas, à notre connaissance, des résultats généraux et systématiques sur le parcellement des exploitations françaises ; il faut se baser sur les dépouillements généraux des documents cadastraux qui concernent la propriété et non l'exploitation. Mais il faut remarquer que la propriété et l'exploitation sont pratiquement superposées dans les cas de faire-valoir direct (60 % de la surface du territoire — 27 millions d'hectares — et 74 % du nombre des exploitations) et que, dans les régions de fermage, l'exploitation est le plus souvent composée d'une multitude de parcelles cadastrales louées

à de nombreux propriétaires fonciers ; là encore, le parcellement des propriétés cadastrales rend compte du parcellement réel de l'exploitation ; une réserve toutefois : ce parcellement théorique de l'exploitation est souvent marqué par des échanges de culture qui réussissent à constituer d'importantes exploitations très groupées en apparence.

Il est permis, en conséquence, de déduire de la situation cadastrale la situation des exploitations françaises, avec une approximation suffisante.

Si l'on se réfère aux anciens cadastres établis pour la plupart de 1810 à 1850, le nombre de parcelles cadastrales non bâties était de 126 millions pour 87 départements et 53 millions d'hectares de surface imposable, soit une surface de 42 ares pour une parcelle cadastrale moyenne.

Une grande enquête d'ensemble sur la valeur des documents cadastraux, effectuée par sondage en 1891, faisait apparaître un nombre présumé de 151 millions de parcelles cadastrales non bâties pour la même superficie imposable ; la surface de la parcelle moyenne apparaissait de 35 ares. Il n'y a pas de document d'ensemble plus récent ; on sait toutefois que les révisions cadastrales effectuées de 1931 à 1948 ont porté sur 18.515 communes et ont fait apparaître 36 millions de parcelles cadastrales pour 22 millions d'hectares intéressés, soit une superficie de 60 ares.

Depuis l'origine du cadastre, le nombre de parcelles est passé par un maximum, pour aboutir de nos jours à une diminution massive par rapport à la situation de départ. Contrairement donc à une idée fort répandue, le parcellement a une tendance très nette à s'atténuer ; les réunions sont devenues beaucoup plus nombreuses que les divisions ; la variation de la surface moyenne de la parcelle cadastrale concorde bien avec la diminution du nombre des exploitations et l'augmentation de leur surface moyenne, constatées depuis l'enquête générale de 1882.

On peut encore serrer de plus près le parcellement de l'exploitation en France en faisant intervenir non plus la parcelle cadastrale, mais « l'îlot de propriété » défini comme un ensemble de parcelles contiguës appartenant au même propriétaire. L'enquête générale de 1891 en fait apparaître 62 millions. Leur superficie moyenne est donc de 85 ares et la moyenne par propriétaire est de 18 en nombre rond.

Ce sont là des moyennes d'ensemble susceptibles de variations locales que nous allons souligner sommairement.

Dans le cadre du département, qui peut grouper des pays agricoles très divers, la surface moyenne de l'îlot de propriété varie de 20 ares à 17 hectares. Elle s'abaisse en effet à 20 ares dans la Meuse, pour atteindre 17,54 ha. dans les Landes.

On a relevé, pour quelques départements, les surfaces moyennes suivantes pour les îlots de propriété:

Puy-de-Dôme	36 ares
Seine-et-Marne	65 ares
Drôme	80 ares
Gers	160 ares
Morbihan	422 ares

Si l'on cherche à obtenir une vue d'ensemble de la surface moyenne de l'îlot de propriété, on constate que dans une vingtaine de départements du Bassin parisien, de l'Est et du Nord, la superficie moyenne de l'îlot de propriété est inférieure à un hectare, elle oscille autour de 60 ares. L'ensemble de ces départements correspond bien, par ailleurs, à des territoires d'habitat aggloméré et de champs ouverts, très souvent non bornés, ou l'étant par de simples bornes. Dans les départements de l'Ouest et du Centre, elle varie de 1,5 ha. à 4 ou 5 ha. Dans ces régions bocagères, d'habitat dispersé, prédominent les domaines à parcelles pourvues presque toujours de clôtures formant un bornage continu. Dans le Sud-Ouest, à l'exception des Landes, département forestier, elle n'atteint pas 2 hectares. Enfin, dans la vallée du Rhône, la surface moyenne est inférieure à 1 hectare.

On peut chercher à rapprocher cette situation des types classiques de parcellement de la propriété maintes fois définis. Le Bassin parisien, le Nord et l'Est, sont par excellence le pays de « champs ouverts » des géographes, correspondant à un habitat aggloméré en village ; l'exploitation parcellée y domine avec ses champs allongés en lanières. Cette même situation se retrouve dans les Limagnes du Puy-de-Dôme et de la Haute-Loire.

Au contraire, dans les régions dites de bocages (Ouest et Centre principalement), la surface moyenne de l'îlot de propriété est plus élevée. Ce sont les régions de domaines pleins et d'habitations dispersées en hameaux ou en fermes isolées.

Enfin, dans la vallée du Rhône, à des îlots de propriété de surface moyenne avoisinant un hectare, s'associent un habitat aggloméré et des domaines parcellés.

Il existe bien entendu des régions de transition, où ces divers types de parcellement s'entremêlent. On peut en conclure que la quasi-totalité du territoire français souffre du parcellement à un degré plus ou moins élevé.

Dans les régions de bocages où la surface moyenne d'un îlot de propriété dépasse largement un hectare, il faut en effet tenir compte du fait qu'il est la plupart du temps composé de parcelles de nature de cultures différentes, possédant des clôtures continues et que, dans ces conditions, l'unité culturale n'est plus alors l'îlot de propriété, mais bien la parcelle cadastrale dont la superficie moyenne est le plus souvent inférieure à un hectare.

Notons au passage que la même enquête sur la valeur des documents cadastraux fait apparaître que

16 millions d'îlots de propriété représentant 22 % du territoire cultivé, sont pourvus d'un bornage continu (haies, fossés, etc...); que 45 millions d'îlots de propriété, représentant 68 % de la surface cultivée, ne possèdent pas de bornage continu et que, sur les 45 millions, 27 ne sont bornés d'aucune façon.

De cette rapide évocation de la situation foncière on peut déduire que le plus grand nombre des 2.500.000 exploitations agricoles françaises souffrent d'un parcellement excessif.

Sans attacher une valeur absolue à ces indications, on peut en conclure que dans plus du tiers des départements, la surface moyenne d'un îlot est bien en dessous des possibilités minima de travail de la traction mécanique et qu'elle y atteint à peine dans le reste. Là où elle semble dépasser, il s'agit de régions bocagères à domaines pleins où il faut alors faire intervenir non plus l'îlot de propriété, mais la parcelle pratiquement toujours enclose dont la surface moyenne est bien souvent voisine de 50 à 60 ares.

L'enquête agricole de 1929 fait état des surfaces par département où le parcellement est nuisible; la surface totale indiquée est de 10 millions d'hectares en nombre rond; le parcellement intervient dans 50 départements, au moins 50.000 ha. par département. S'il est difficile de fixer une limite à l'importance des opérations de remembrement, on peut admettre que, dans l'ensemble, l'estimation de 1929 n'est pas exagérée; toutefois, la répartition qu'elle donne par département doit être rectifiée compte tenu des considérations qui précèdent.

Il est frappant de constater la coïncidence de la carte de structure agraire avec celle des surfaces moyennes des îlots de propriété. Dans les 20 départements du Nord, de l'Est et du Bassin parisien qui, d'après la carte de Bougle et Le Franc, sont le domaine des champs ouverts et allongés, la moyenne de l'îlot de propriété est de 60 ares; c'est là que le remembrement semble devoir porter rapidement ses fruits; c'est là effectivement que les demandes et les réalisations sont les plus nombreuses.

L'intérêt économique de l'opération

Les inconvénients classiques du parcellement de l'exploitation ont été, depuis longtemps, maintes fois et vigoureusement dénoncés; de même les avantages économiques du remembrement ont fait l'objet d'enquêtes précises, surtout entre 1930 et 1940.

On peut inscrire au passif du parcellement les pertes de surfaces cultivées d'autant plus grandes que les parcelles sont plus petites, le retour à la friche de parcelles trop petites ou trop éloignées; les pertes de temps dans les transports et les travaux, les retards qui s'ensuivent dans l'exécution des récoltes, les pertes de matières de toutes natu-

res durant ces longs trajets, l'usure rapide du matériel et ses réparations fréquentes, la fatigue du personnel et des attelages; la difficulté de surveillance, etc...

On conçoit donc que les avantages directs du remembrement, qui sont considérables, ont fait l'objet de nombreuses études et l'on peut traduire d'une manière simple en indiquant qu'en moyenne l'augmentation de rendement peut atteindre 15 % et la diminution des frais d'exploitation 30 %.

Mais le remembrement ne peut donner son plein effort que s'il tend, à l'intérieur d'une exploitation déterminée, à donner une structure d'accueil convenable à la traction mécanique. La situation n'est plus la même en 1951 qu'en 1939, puisque le parc des tracteurs est passé de 35.000 à 140.000 unités. La bonne utilisation de la traction mécanique va se trouver sous l'étroite dépendance de la forme et des dimensions des champs; c'est un impératif qui va s'imposer au technicien remembreur; il aura des conséquences profondes et accentuera la difficulté de l'opération; il faudra concilier, en effet, la nécessité de parcelles peu nombreuses et de grandes étendues dans l'exécution d'un grand nombre d'exploitations de surface petite et moyenne.

Le tracteur a des exigences spéciales qu'il est nécessaire de rappeler sommairement. Si on admet qu'avec la traction animale on peut labourer de 30 à 60 ares dans une journée de travail, un tracteur au contraire pourra, dans le même temps, labourer de 2 à 3 hectares. Le tracteur travaille plus vite dans le champ, le tracteur va plus vite sur la route.

Mais ce gain de temps, par conséquent d'argent, peut être minime si le tracteur n'y travaille pas dans les conditions qu'il réclame. Même si la surface de labours de l'exploitation qui l'utilise est adaptée à sa puissance et en fait un outil en principe rentable, il n'en reste pas moins que la structure de l'exploitation a une grande importance sur sa bonne utilisation.

Un cheval et sa charrue peuvent tourner court en bout de raie, la largeur de la fourrière est très faible par rapport à la longueur de la raie; cette longueur de rayage ne devra pas être trop grande; l'attelage s'accommodera encore d'une forme de parcelle irrégulière; il pourra circuler dans de mauvais chemins, même étroits; il pourra se contenter de parcelles de culture de faible superficie.

Le tracteur n'est pas si accommodant; suivant son type et sa puissance, il a un rayon de virage donné, des cotes d'encombrement déterminées. Sa hauteur peut lui interdire de passer sous certains arbres trop bas, sa largeur l'empêche de circuler sur des chemins trop étroits. Le rayon des courbes des chemins a de l'importance car le tracteur doit traîner des remorques ou des machines parfois très encombrantes.

Bien plus, sur le champ où il va travailler, il aura de nouvelles exigences : avec sa charrue tirée

ou portée, il lui faudra plusieurs mètres pour tourner en bout de raie; la largeur de la fourrière sera plus grande encore avec des machines encombrantes à large vue. Avec un petit rayage, les temps morts seront nombreux et leur total sera impressionnant quand la parcelle joindra à ce petit rayage une forme irrégulière. Il n'est pas indifférent qu'un tracteur ait besoin d'une fourrière de 7 mètres sur un rayage de 50 mètres ou sur un rayage de 300 mètres; dans le premier cas, la fourrière fait le tiers du rayage, le vingtième dans le second. Ni la forme de la parcelle, ni la longueur de rayage, ni sa surface ne sont indifférentes au tracteur et s'il va plus vite sur le chemin, ce n'est pas une raison de ne pas chercher à diminuer le temps de circulation en rapprochant les parcelles.

En résumé, le rendement de la traction mécanique est fortement influencé par la forme des parcelles, par la longueur de rayage, par la surface des parcelles et par leur dispersion.

La forme la plus avantageuse. — Parcours à vide inutiles, perte d'engrais et de semences, allongement de la durée des travaux des hommes et de la machine, sont les conséquences de la forme irrégulière des parcelles.

Des praticiens ont comparé le parcours des machines et le temps nécessaire au même travail sur deux parcelles de même surface, de sol identique, l'une rectangulaire, l'autre très irrégulière. Il s'agissait de comparer les temps de travail sur les parcelles sans tenir compte de leur distance de l'exploitation. La durée du travail a été plus longue de 40 % pour la parcelle irrégulière; la distance parcourue par le tracteur et la machine a été doublée, cette augmentation provient surtout du travail des fourrières. Certes, il s'agit d'un cas extrême, mais la forme a toujours une grosse influence sur le rendement du travail.

L'influence de la longueur du rayage. — L'arrêt en bout de raie est un temps mort dont la durée se fait d'autant plus sentir que le rayage est plus court.

Des exemples précis montrent que pour des parcelles de même surface, de forme rectangulaire, une augmentation de 40 % de la longueur du rayage diminue de 1/3 la durée des travaux de labours. Quand la faible longueur de rayage est le fait d'une parcelle de formes irrégulières, l'écart s'accroît encore. Mais, bien entendu, on ne peut accroître au delà d'une certaine longueur le rayage aux dépens de la largeur.

L'importance de la surface. — Il n'est pas indifférent de cultiver un hectare en une parcelle unique ou en plusieurs. On a estimé, il y a longtemps, que si l'on prenait comme unité le prix de revient de la culture d'un hectare de blé d'un seul tenant, ce prix passerait à 1,32 pour 3 parcelles de 33 ares distantes de 500 mètres les unes des autres et à 1,79 pour 6 parcelles de 16 ares séparées seulement de 300 mètres, toutes les autres conditions étant les mêmes.

Enfin, la dispersion. — A toutes ces pertes de temps qui s'appliquent aux travaux sur les parcelles elles-mêmes, s'ajoute le temps perdu sur le chemin par suite de la dispersion des parcelles.

Quatre parcours journaliers d'un kilomètre effectués à 4 kilomètres à l'heure représentent 1 heure, soit 12 % d'une journée de travail de 8 heures; effectué à 3 kilomètres à l'heure, le même parcours représente 16 %. Tout rapprochement des parcelles du centre de l'exploitation aura une importance considérable et ceci d'autant plus que la parcelle sera plus petite, nécessitera moins de travail sur place.

Il semble bien que pour un tracteur de type courant, un îlot de culture de 1,5 ha. à 2 ha. constitue une surface acceptable; en admettant une largeur minima de 50 mètres, le rayage varie de 300 à 400 mètres; la forme à rechercher pour une telle surface est le rectangle ou le parallélogramme; les deux petits côtés doivent être bordés par des chemins.

L'introduction massive du tracteur et de son complément la machine à grand rendement, la nécessité de diminuer les prix de revient, donnent au remembrement actuel une portée beaucoup plus grande qu'autrefois, mais impose en contre-partie des principes directeurs beaucoup plus rigides.

Certains même se demandent, et ce ne serait pas là une des conséquences les moins curieuses du remembrement, si ce dernier n'aurait pas pour résultat la disparition des exploitations qui ne pourraient plus, compte tenu de leur superficie, de leur nature, être considérées comme rentables. On arriverait à cette conclusion que le remembrement, conséquence de l'exode rural, aurait pour résultat de l'accentuer, sinon de le précompter. On peut rapprocher de cette thèse l'exemple donné en Limagne (2) de l'augmentation constante des possibilités de culture d'une exploitation, parallèlement au développement du machinisme.

Par exemple, à la fin du XIX^e siècle, avec l'araire, la bêche, la charrue, le volant et la faux, il fallait 2 hommes pour cultiver 8 hectares. Aujourd'hui, avec les techniques actuelles, il faut 2 hommes dans une exploitation de 12,50 ha., 3 hommes dans une exploitation de 25 hectares. Quand on aura remembré les petits champs et qu'on pourra employer d'une manière rationnelle le tracteur et la moissonneuse-batteuse, 4 hommes pourront cultiver 50 hectares. Pour travailler 100 hectares, il a fallu successivement 25 hommes, 16, 12, il en faudra seulement 8 après le remembrement.

On peut tout de même penser que si le remembrement attire l'attention sur un problème social, qui se serait sans aucun doute posé sans lui, ce n'est pas une raison pour ne pas essayer d'assurer sa pleine réussite, aussi rapidement que possible.

Aux inconvénients du parcellement rappelés plus haut, s'ajoutent ceux d'un autre ordre qui tiennent à la difficulté, sinon à l'impossibilité, de certaines réalisations collectives.

L'établissement d'un réseau de chemin rationnel n'est possible que dans le cadre d'un remaniement général du parcellaire; tous les propriétaires et tous les exploitants y sont intéressés; même le recours à un groupement sous forme d'association syndicale est impossible en raison de l'ampleur et de la profondeur du travail; il en est de même pour les travaux d'assainissement et d'irrigation.

On peut dire d'une manière générale qu'un parcellement défectueux peut rendre impossible tous changements importants dans la méthode d'exploitation de l'agriculture. On peut même dire que, du point de vue pratique, ce doit être le but essentiel de toute législation sur le remaniement parcellaire de permettre et la solution des difficultés que crée le parcellement à l'égard des individus, et la possibilités de réaliser des changements d'ensemble, indispensables à tout progrès agricole.

Nous pensons que la solution française que nous allons exposer maintenant est susceptible de satisfaire à cette double condition.

La législation du remembrement

Les opérations de remembrement sont actuellement réglées par la loi du 9 mars 1941 et le décret du 7 janvier 1942 portant règlement d'administration publique pour son application. Ces deux textes ont été validés par une ordonnance du 7 juillet 1945.

La réforme de la législation antérieure du remembrement avait été mise à l'étude dès 1938 et les textes actuels, qui sont l'aboutissement de cette étude, se sont largement inspirés des dispositions de la loi du 4 mars 1919.

Comme dans cette dernière loi, l'organe d'exécution du remembrement dans la loi du 9 mars 1941 est une Commission communale de réorganisation foncière comprenant, sous la présidence du Juge de Paix du canton, un nombre égal de représentants des intéressés et de fonctionnaires représentant les intérêts généraux.

Les fonctionnaires sont les délégués de l'Ingénieur en chef du Génie rural, du Directeur départemental des Services agricoles, du Directeur départemental des Contributions directes et du Cadastre, du Conservateur des Eaux et Forêts et les représentants des intéressés sont le Maire ou l'un de ses adjoints qu'il désigne et 3 propriétaires exploitants de la commune. Ces derniers sont désignés par le Préfet, sur avis du Directeur des Services agricoles, sur une liste de 4 à 8 propriétaires exploitants présentés par des syndicats agricoles dans des conditions prévues par la loi. Le secrétariat de cette Com-

(2) Pierre COUTIN.

mission est assuré par un fonctionnaire du Service du Génie rural.

Cette Commission communale désignera, pour effectuer les diverses opérations techniques du remembrement, un agent d'exécution qui sera un géomètre. Ce géomètre devra être pourvu d'un agrément spécial, en vue des opérations de remembrement, agrément accordé par le Ministre de l'Agriculture.

Le contrôle de l'application de la loi, la vérification des travaux, sont effectués par le Service du Génie rural. Les dépenses qui sont entraînées par les opérations de remembrement sont réglées par l'Etat et elles sont ordonnancées par l'Ingénieur en chef du Génie rural. Une participation dans la dépense, dont le taux est actuellement de 20 %, est demandée aux intéressés, une fois les opérations de remembrement effectuées.

En application de l'exécution des opérations de remembrement, la Commission communale est appelée à prendre un certain nombre de décisions. Ces décisions sont portées à la connaissance des intéressés au cours d'enquêtes, dont les délais et les formes ont été minutieusement fixés par la loi et le décret d'application. Les réclamations présentées par les intéressés au cours de cette enquête sont examinées par la Commission communale qui juge, si l'on peut dire, en premier ressort. Si les intéressés désirent faire appel des décisions prises à leur égard par la Commission communale, ils peuvent le faire devant une Commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement, unique pour toutes les affaires concernant un même département.

Cette Commission départementale a une composition calquée sur celle de la Commission communale. Elle comprend, en effet, sous la présidence d'un magistrat de l'ordre judiciaire, 5 fonctionnaires : l'Ingénieur en chef du Génie rural, le Directeur départemental des Services agricoles, le Conservateur des Eaux et Forêts, le Directeur départemental des Contributions directes et du Cadastre, le Directeur de l'Enregistrement, du Domaine et du Timbre et 5 propriétaires, dont 4 exploitants désignés dans les mêmes conditions que pour la Commission communale.

Cette Commission départementale juge en dernier ressort. Toutefois, comme il est de droit, les intéressés peuvent déférer en Conseil d'Etat les décisions de la Commission départementale, pour vice de forme, excès de pouvoir ou violation de la loi.

Tels sont les organismes chargés de mettre en œuvre la législation sur le remembrement.

Il convient d'examiner maintenant les principes que la loi a posés pour l'exécution de cette opération.

Qui peut provoquer une opération de remembrement ? Tout propriétaire ou exploitant y ayant inté-

rêt. La même possibilité est offerte aux services compétents en matière d'agriculture et de cadastre.

Après une instruction de la demande à laquelle procède l'Ingénieur en chef du Génie rural, le Préfet peut créer la Commission communale de réorganisation foncière et de remembrement. Cette Commission communale une fois créée, examine la situation foncière de la commune et décide s'il doit être procédé au remembrement de la propriété foncière ou s'il doit être simplement procédé à une réorganisation foncière de la propriété.

En effet, pour adapter les opérations de remembrement à la variété des pays de France, la loi a donné aux Commissions communales deux possibilités : d'une part, une simple réorganisation de la propriété pour la mise en jeu d'échanges, de création de chemins et d'une série d'améliorations foncières qui corrigent les imperfections les plus saillantes; d'autre part, le remembrement intégral de la propriété par une redistribution nouvelle des terres.

A l'intérieur de l'une ou l'autre de ces opérations, la Commission communale avait qualité pour apprécier la destination agricole des terres. C'est ainsi que les terres à vocation forestière qui se trouvent être incultes ou abandonnées, pourraient être constituées en secteurs de reboisement; de même, les terres abandonnées ou incultes pourront être groupées pour constituer des exploitations agricoles nouvelles.

La Commission communale a bien entendu la possibilité de décider des améliorations foncières (assainissement, irrigation) qui lui paraissent devoir être exécutées en même temps que les opérations de remembrement. On conçoit facilement, en effet, que le tracé des fossés d'irrigation ou des canaux d'assainissement doit être effectué préalablement aux opérations de remembrement, pour que les nouvelles parcelles s'inscrivent dans les limites naturelles qui constitueront ces ouvrages.

En résumé, la loi du 9 mars 1951 n'a pas fait du remembrement de la propriété foncière une simple redistribution des parcelles, mais a voulu qu'il en résulte une modification complète de la structure du terroir communal, le mettant dans les meilleures conditions au point de vue de l'exploitation.

La loi du 9 mars 1941 a d'ailleurs précisé les conditions dans lesquelles les opérations seront réalisées. Après avoir indiqué que le but exclusif du remembrement était l'amélioration de l'exploitation agricole des biens qui y étaient soumis, elle a précisé qu'il devait tendre à constituer des exploitations rurales sinon d'un seul tenant, du moins à grandes parcelles bien groupées et que les terres constituant l'exploitation devaient être rapprochées des bâtiments.

La nouvelle distribution doit se faire par nature de culture en attribuant à chaque propriétaire une

superficie de terre équivalente en valeur de productivité à celle qu'il possédait. Le paiement d'une soulte en argent devient ainsi exceptionnel et destiné à indemniser les propriétaires des plus-values transitoires, telles que clôtures, arbres, fumures, amendements et semis. Enfin, les terres appartenant à des propriétaires étrangers à la commune seront regroupées à la périphérie de celle-ci et rapprochées du centre de l'exploitation.

C'est suivant ces principes que la Commission communale procède, avec le concours du géomètre et sous le contrôle du Service du Génie rural, à l'exécution des opérations de remembrement. Celles-ci nécessitent un certain nombre d'opérations techniques que nous allons exposer sommairement.

Technique des opérations

Le remembrement touchant de très près au droit de propriété, ne peut se faire qu'avec une connaissance parfaite de la qualité de chaque propriétaire, des propriétés qu'il possède et des conséquences qui découlent de ce droit de propriété.

C'est pourquoi la Commission communale, après avoir procédé à la délimitation du périmètre à remembrer et, à l'intérieur de ce périmètre, à la délimitation du domaine public auquel il ne sera pas touché, procède à la reconnaissance des propriétés et à la recherche des propriétaires réels.

C'est une opération longue et minutieuse qui est effectuée en partant des documents cadastraux. La loi prévoit en effet que l'on prendra comme surface des propriétés apportées, celle qui figure au cadastre, ou celle qui résulte d'un bornage judiciaire quand celui-ci a été effectué.

Une fois déterminée la consistance exacte des propriétés de chacun, il s'agit d'évaluer les apports. C'est le classement et l'évaluation des sols qui est faite non pas d'après la valeur vénale, ni la valeur locative, mais d'après une valeur que la loi définit comme la valeur de productivité naturelle, compte tenu des facteurs permanents d'exploitation des sols cultivés, ceux-ci étant d'ailleurs, bien entendu, en état normal d'exploitation.

Cette valeur de productivité, qui nécessite le concours d'agriculteurs connaissant à fond la qualité des terres, n'est d'ailleurs pas déterminée en valeur absolue, mais simplement en rapport entre les différentes classes que la Commission a, au préalable, bien déterminées. Le classement ne tient pas compte des plus-values transitoires susceptibles d'accroître momentanément la valeur et le rendement de la propriété; ces plus-values transitoires feront l'objet à l'égard du propriétaire d'une soulte en espèces.

Une fois les résultats du classement acquis, à la suite d'une enquête, il est donc possible d'établir pour chaque propriétaire, ce que l'on appelle la surface et la valeur d'apport.

Mais, en règle générale, la surface qui figure dans les documents cadastraux n'est pas celle qui existe réellement sur le terrain. Il est donc nécessaire de déterminer la surface exacte de l'ensemble de ces propriétés que l'on appelle la surface à répartir. C'est pourquoi il convient de procéder à un relevé topographique régulier de l'ensemble du périmètre à remembrer qui permettra de déterminer exactement cette surface. Bien entendu, à l'occasion de ce levé, les limites des parcelles anciennes ne seront pas levées puisqu'elles doivent disparaître, mais il y aura lieu de lever les détails nécessaires pour permettre, d'une part l'implantation du réseau de chemins, d'autre part l'établissement des limites de parcelles nouvelles, quand des accidents de terrain pourront avoir une influence sur elles (talus, arbres, chemins existants, voies ferrées, carrières, etc...).

La limite du réseau de chemins fait l'objet d'un examen spécialement attentif, puisque c'est lui qui va former l'ossature du remembrement et qui conditionnera l'orientation des nouvelles parcelles. Le tracé de ces chemins va servir à déterminer ce que l'on appelle les masses de répartition à l'intérieur desquelles nous procéderons au lotissement parcellaire.

C'est alors que commence la partie la plus délicate du travail d'établissement de la nouvelle répartition parcellaire. Elle consiste à répartir entre les propriétaires, dont les droits sont maintenant bien précisés, la surface contenue à l'intérieur des masses de répartition, de façon à obtenir un regroupement rationnel et aussi intensif que possible de leur propriété.

L'on imagine facilement que la difficulté et la qualité de l'opération seront sous la dépendance directe d'un certain nombre de facteurs qui varient considérablement avec la diversité du terroir (nombre de propriétaires fonciers, nombre d'exploitants, intensité du parcellement, mode d'exploitation, variétés du sol). En appliquant rigoureusement les principes posés dans la loi et en recherchant pour chaque groupe de parcelles morcelées ce que l'on appelle l'emplacement idéal de groupement, on arrive, de proche en proche, à placer les nouvelles propriétés à l'intérieur de chaque masse de répartition.

Il y a lieu de noter que, du fait de la non concordance à peu près générale de la surface d'apport figurant aux documents cadastraux et de la surface existant réellement sur le terrain, les apports en superficie et en valeur de chaque propriété doivent être multipliés par un coefficient de correction inférieur à l'unité. Ce coefficient de correction tient compte également du fait que les chemins nouveaux à créer doivent être prélevés sur l'ensemble de la surface d'apport des propriétés.

La durée de ce travail de répartition, qui nécessite la collaboration constante de la Commission

communale, des intéressés, du géomètre et du Service du Génie rural, est très variable suivant les communes. Il est d'ailleurs facilité par la création d'une sous-commission qui n'a pas de statut légal, mais qui prépare le travail qui est ensuite examiné et discuté par la Commission légale. Il n'est pas rare que plusieurs avant-projets successifs soient nécessaires pour arriver au projet définitif susceptible d'être accepté par la Commission communale.

Quand celle-ci l'a accepté, il est borné sur le terrain et soumis à une enquête destinée à provoquer les réclamations des intéressés. Ces réclamations sont jugées par la Commission communale, puis éventuellement en appel par la Commission départementale, dont la décision rend le plan définitif; l'affichage du plan est ordonné par arrêté préfectoral. Comme il a été indiqué plus haut, les recours sont possibles devant le Conseil d'Etat, mais ils ne sont pas suspensifs des opérations et les propriétaires peuvent prendre possession des nouvelles parcelles, dès que l'arrêté préfectoral rendant le remembrement définitif est intervenu.

Il y aurait beaucoup à dire sur les modalités de prise de possession qui sont fixées par la Commission communale et qui doivent tenir compte des cultures.

Il reste ensuite à provoquer la liquidation administrative de l'opération qui consiste d'une part dans le transfert sur les nouvelles parcelles des droits réels grevant les anciennes et de l'établissement du procès-verbal des opérations de remembrement. La loi du 9 mars 1941 a également réglé un certain nombre d'autres points, en particulier elle a prévu que les résultats du remembrement seraient incorporés dans les documents cadastraux, que des dispositions spéciales seraient prises pour

éviter la division ultérieure des parcelles remembrées et elle a réglé, enfin, les conséquences du remembrement, en ce qui concerne le rapport des propriétaires et des fermiers ou métayers.

Les résultats du remembrement

Il est intéressant d'évoquer rapidement les résultats obtenus dans des communes remembrées.

Dans un département de la région parisienne, ces résultats peuvent être donnés pour un ensemble de 39 communes réparties dans tout le département et représentant bien ses caractéristiques moyennes. La superficie totale des 39 communes est de 51.325 ha., sur lesquels 33.873 ha. ont été remembrés. Cette surface se partage entre 7.083 propriétaires, soit 4,78 ha. par propriétaire. Il existe 808 exploitations d'une surface moyenne de 40 hectares, supérieure à la moyenne générale de la France. Il existait avant remembrement 64.323 îlots de propriété d'une superficie moyenne de 52 ares. Le nombre moyen d'îlots par propriétaire était de 9,08.

Après remembrement, le nombre d'îlots de propriété n'est plus que de 16.004, soit une surface moyenne de 2,11 ha., la réduction sur le nombre des îlots obtenus par le remembrement est de 75 %. Le nombre moyen d'îlots par propriétaire est de 2,25. Toutes les enclaves ont été supprimées. Il a été créé 298 kilomètres de chemins.

Il faut noter que l'ensemble de ces communes présentait un parcelllement élevé; la surface moyenne avant remembrement d'une parcelle (29 ares) et d'un îlot (52 ares) étaient inférieures à la moyenne de la France (35 ares et 85 ares).

Au 1^{er} octobre 1950, la situation d'ensemble des opérations de remembrement régies par la loi du 9 mars 1941 s'établit comme suit :

Demandes de remembrement	1.484	pour	1.082.242 hectares
Opérations en cours	1.405	pour	1.069.277 hectares
Opérations terminées	725	pour	525.833 hectares
Le total des affaires ouvertes est de	3.614	pour	2.677.352 hectares

Les opérations de remembrement sont de beaucoup les plus nombreuses dans les régions où la structure agraire est celle des champs ouverts et allongés, à habitat aggloméré. Il semble bien, en effet, que c'est dans ces régions que les inconvénients du parcelllement de l'exploitation se font particulièrement sentir. Mais il faut indiquer également que dans plusieurs départements du Nord, de l'Est et du Bassin parisien, des remembrements ont été effectués au titre de la loi du 4 mars 1919, applicables aux régions dévastées ; ces opérations ont servi d'exemples et préparé un terrain favorable.

Les opérations de remembrement commencent à s'étendre dans les régions de champs enclos (Mas-

sif armoricain et Ouest surtout). Elles sont encore rares dans les régions de champs ouverts et irréguliers (Sud-Ouest et Sud-Est).

Les 19 départements du Nord, de l'Est et du Bassin parisien comptent à eux seuls 2.766 affaires ouvertes pour 1.980.571 hectares, soit 76,5 % du total en nombre et 74 % en superficie. Mais 19 départements des régions Sud-Est, Sud-Ouest et Massif Central n'ont aucune affaire ouverte au titre de la loi du 9 mars 1941. Les 52 départements restant comptent seulement 848 affaires ouvertes pour 696.781 hectares.

Il est intéressant de souligner l'évolution des opérations depuis la mise en application de la loi du

9 mars 1941; il faut rappeler que l'Etat assure le règlement des dépenses et qu'en conséquence le volume des opérations entreprises chaque année dépendra du montant des crédits inscrits pour cet objet au budget du Ministère de l'Agriculture.

C'est au budget de 1943 que furent inscrits pour la première fois des crédits pour l'application de la loi. Pour la période de 1943 à 1950, le montant total des crédits inscrits a été de 7.966 millions. Ces crédits avaient permis d'engager, au 31 décembre 1950, 2.885 opérations sur une surface de 1.753.246 hectares. Le nombre d'opérations terminées à la même date atteignait 725 pour une superficie de 525.833.

Il résulte des variations annuelles des opérations engagées et des opérations terminées que la durée moyenne d'exécution d'une opération a diminué depuis 1943. Elle s'établit actuellement entre 2 et 3

ans, suivant l'importance de la commune et les difficultés rencontrées. Cette durée apparaît encore un peu longue et doit, dans les années à venir, se réduire à un an et demi.

Le rythme des opérations de remembrement dépend non seulement des crédits, mais aussi du nombre de géomètres agréés, agents d'exécution des décisions des commissions communales. Le nombre de géomètres agréés est passé de 283 en 1943, à 725 à la fin de 1950.

Par suite des ajustements de salaires survenus depuis 1943, le prix de revient à l'hectare d'une opération de remembrement est passé de 400 fr. en 1943 à 3.750 fr. en 1950. La participation des propriétaires intéressés dans les opérations a été fixée à 20 % de la dépense. Elle s'établit, dans les conditions actuelles, à 750 fr. en moyenne par hectare remembré.

Conclusion.

On peut dire que le remembrement a sa cause gagnée dans les régions de champs ouverts et de villages agglomérés (Nord, Est, Bassin parisien) où une motorisation croissante faisait mieux ressortir les gros désavantages du parcellement.

Ailleurs, dans les régions de bocage par exemple, des opérations ont été réalisées ou sont en cours, qu'on peut qualifier « d'opérations témoins »; leur réussite sera d'un poids décisif dans l'évolution qui s'affirme chez les agriculteurs de ces régions. Il faut surmonter à la fois les difficultés techniques qui tiennent aux modelés du sol et à la situation foncière et celles qui proviennent de l'état d'impréparation des agriculteurs.

Dans ces régions surtout le remembrement doit s'accompagner de la remise en ordre et de l'aménagement d'un réseau de chemins praticables aux engins mécaniques et faciles à entretenir; c'est dire la difficulté de la tâche dans des régions où domi-

nent les chemins encaissés, étroits, bordés de haies.

Quoiqu'il en soit, on peut dire que les résultats obtenus sont en progression constante; la technique d'application des principes du remembrement est au point; le nombre de géomètres intéressés par le remembrement croît sans cesse.

Des prêts d'installation, à des conditions avantageuses, sont consentis par la Caisse nationale de Crédit agricole aux jeunes géomètres qui s'engagent à consacrer une part notable de leur activité à ces opérations; grâce à cela et avec le concours de l'Ordre des Géomètres, le peuplement en géomètres de certaines régions défavorisées sous ce rapport est en cours et va s'accroître.

Tout est mis en œuvre pour que l'amélioration foncière de base qui est le remembrement, puisse s'étendre aussi vite que possible en même temps que ses heureux effets sur la production agricole et l'économie générale.

DISCUSSION

M. Cépède. — Je voudrais d'abord préciser certaines définitions. Le morcellement d'un territoire peut s'appliquer à la propriété comme à l'exploitation. Un territoire est morcelé quand il est divisé en un grand nombre de propriétés (morcellement des propriétés) ou d'exploitations (morcellement des exploitations). Une propriété peut être divisée en un grand nombre de parcelles (parcellement des propriétés); de même une exploitation (parcellement des exploitations).

Seul, le parcellement des exploitations nous intéresse ici, car il arrive que des propriétés trop parcellées soient louées à un même exploitant ou à plusieurs qui, par des marchés de terres, ont regroupé les parcelles de propriétés en parcelles de culture de dimensions satisfaisantes. L'origine du parcellement est souvent très ancienne (influence des techniques, influence des règles et habitudes d'exploitation); en conséquence, le problème doit être étudié selon les types de parcellement. Ceux-ci dépassent le cadre des frontières nationales (exemple : gouvernement d'Ivanovo en Russie). Dans certains cas, le remembrement foncier ne peut résoudre le problème de celui des exploitations (exemple : Limagne).

Enfin, il faut reconnaître que la solution française, même dans les régions où elle s'applique le mieux, est valable parce que nous nous trouvons dans une situation démographique qui permet une stabilité sinon une diminution du nombre des exploitations. Le problème serait différent dans des régions où il y aurait une tendance à l'augmentation du nombre des exploitations et, dans ce cas, le remembrement, en rendant les structures plus rigides, aggraverait le problème dynamique au lieu de le résoudre. La solution française du remembrement correspond seulement à une situation qui prédomine actuellement dans les régions où il s'applique. Il n'est pas sûr que, même dans ces régions, elle corresponde aux problèmes que nous rencontrerons peut-être demain.

M. Sorbi. — Il nous est indiqué dans le rapport que le coût des opérations de remembrement est de 3.750 fr. par hectare pour 1950. Ce chiffre me paraît bien faible.

M. Veilinger, représentant M. Roche. — Le coût indiqué concerne seulement les opérations de remembrement au

sens strict du terme. Il ne comprend pas les améliorations annexes (chemins, assainissement, etc...).

M. Bergmann. — Il ne comprend sans doute pas non plus le coût budgétaire du travail des divers fonctionnaires — et en particulier des ingénieurs du Génie Rural — qui consacrent une partie de leur temps au remembrement.

M. Chombart de Lauwe. — Il serait intéressant d'avoir des renseignements plus détaillés sur les avantages économiques du remembrement. Le rapport indique que l'on peut espérer accroître les recettes de 15 % et diminuer les dépenses de 30 %. Ces deux modifications peuvent-elles se cumuler ?

M. Moreau. — L'incidence économique du remembrement me semble beaucoup plus nuancée que ne l'indique le conférencier. En premier lieu, l'augmentation de 15 % dans le rendement brut est sujette à caution et ne semble nullement ressortir des faits. La culture est plus intensive dans les petites exploitations morcelées que dans les grandes. En second lieu, la diminution des charges d'exploitation est incontestable, mais le chiffre de 30 % ne semble pas significatif si l'on ne définit pas le milieu auquel il s'applique. L'économie de travail est fonction du degré de parcellement et varie d'une façon hyperbolique avec la superficie des parcelles. Par ailleurs, cette économie est diverse selon les cultures. Pour le blé, par exemple, le temps de travail est supérieur à 200 heures par hectare pour des parcelles de 25 à 50 ares et descend à une centaine d'heures pour des parcelles de 2 à 4 hectares.

M. Bergmann. — Il y a des avantages non quantifiables au remembrement. En particulier, il produit un choc psychologique chez les agriculteurs des communes où il est exécuté et prépare ainsi à d'autres progrès. N'oublions pas

toutefois qu'il y a en France plus d'un million d'entreprises agricoles de moins de 10 hectares. Même remembrées, ces entreprises ne peuvent, en raison de la diversité des cultures qu'elles pratiquent, utiliser avec efficacité les machines modernes.

M. Sorbi. — A côté du parcellement pathologique, n'y a-t-il pas certains avantages à ce que les entreprises possèdent des parcelles dont les sols soient de nature différente, afin de permettre une judicieuse diversification ?

M. Vellingner. — Oui, le plan de remembrement doit maintenir les divisions logiques ; chaque propriétaire doit avoir, par exemple, des terres fortes et humides pour y établir des prés.

M. Sorbi. — Si l'on cherche à comparer le problème du remembrement en France et en Italie, on constate que les différences de pression démographique rendent les situations entièrement différentes. Si la France a pu obtenir des résultats satisfaisants, c'est parce que l'opération foncière se faisait dans un cadre ayant subi l'exode rural. En Italie, la pression démographique pousse à la pulvérisation des exploitations. Il y a d'ailleurs lieu de faire des distinctions suivant les régions, car les structures agricoles sont très différentes. En Italie méridionale, par exemple, il y a surtout parcellement des exploitations et non des propriétés.

M. Rossi Doria. — Je crois que l'expérience de l'Allemagne confirme ces observations. Le remembrement va vite là où le parcellement n'est pas trop grave et où les entreprises sont de dimensions moyennes. Si les entreprises sont petites et le parcellement extrême, le remembrement ne peut intervenir qu'après un certain exode rural. Le remembrement n'est donc pas la solution à tous les problèmes de l'entreprise paysanne.

