

Aménagement foncier agricole, forestier et environnemental : un outil foncier décentralisé

par Mathieu Bonnefond¹ et
Maylis Desrousseaux², septembre 2020

L'aménagement foncier agricole, forestier et environnemental, jadis dénommé remembrement, est un mode d'aménagement du territoire ayant pour objet la restructuration foncière. Il vise la constitution d'unités de production d'un seul tenant ou à grandes parcelles, pour améliorer l'exploitation des propriétés, assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal. Impliquant de nombreux acteurs, il trouve son origine au XVIII^e siècle et n'a cessé d'évoluer depuis. Initialement conduit par les communes rurales afin de résoudre les problèmes de morcellement liés aux successions, il devient d'utilité publique après la Première Guerre mondiale et entre dans le giron de l'État.

DU SUCCÈS À LA REFORTE, UN OUTIL EN PERPÉTUELLE ÉVOLUTION

● À l'origine, un outil permettant d'améliorer les conditions d'exploitation agricole

La procédure de remembrement est largement utilisée à partir des années 1950 et jusque dans les années 1990, dans un objectif d'amélioration des structures de production agricole. Elle accompagne notamment la modernisation de l'agriculture française, favorisée par la politique agricole commune (PAC). L'utilisation du remembrement a pour principal objectif l'amélioration des conditions d'exploitation par le regroupement des propriétés agricoles. Il permet notamment d'adapter la forme des parcelles à des engins mécanisés de plus en plus puissants, larges et imposants, contribuant ainsi à l'accélération de la modernisation de l'appareil productif français. Dès les années 1960, cette procédure suscite néanmoins de nombreuses critiques, relatives notamment à ses impacts environnementaux et paysagers, conduisant à l'évolution de son cadre juridique. Ainsi, au milieu des années 1970, les personnes qualifiées pour la protection de la nature sont intégrées au sein des commissions com-

munes. L'obligation de réaliser une étude d'impact est créée. Cet outil voit aussi son champ d'application s'élargir, pour accompagner les grands travaux d'infrastructures autoroutières et ferroviaires puis pour intégrer les projets d'aménagement des communes (constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de nouvelles voies, de zones d'activités, d'équipements). Le mouvement de décentralisation des années 1980 accorde une place importante aux départements, en particulier en termes de financement et de maîtrise d'ouvrage, l'État demeurant néanmoins très présent.

● La nouvelle donne : décentralisation et écologisation

Le remembrement rural connaît un succès important dans la seconde moitié du XX^e siècle, touchant près de la moitié de la surface agricole utile, principalement dans le nord de la France. Des polémiques environnementales (destructions de haies et de zones humides), et sociales émergent, tandis que le contrôle de l'État perd en légitimité. Une certaine désaffection pour cet outil



¹ Maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme au Conservatoire national des arts et métiers.

² Maître de conférences en droit public au Conservatoire national des arts et métiers.

se fait sentir à partir des années 1990 et appelle une évolution de ses modalités. Au début du XXI^e siècle, l'aménagement foncier évolue de façon importante et depuis 2005, le remembrement est renommé « Aménagement Foncier Agricole et Forestier » (AFAF) et constitue un des modes d'aménagement foncier rural (cf. encadré 1).

La première évolution apportée est la décentralisation des décisions au profit des départements et des communes, leur conférant une véritable compétence en matière d'aménagement et de développement agricole. La volonté de renforcer la dimension environnementale des aménagements fonciers s'affirme et, en 2012, l'ordre des géomètres-experts propose de transformer l'AFAF en y intégrant des objectifs environnementaux. Elle est reprise en 2016, avec l'ajout du E pour environnemental, le législateur réaffirmant sa volonté de faire de l'AFAFE un outil de protection de l'environnement. Dans un périmètre déterminé, il permet

d'utiliser des parcelles à vocation naturelle, agricole ou forestière, en vue de la préservation de la biodiversité, de la qualité des cours d'eau et de favoriser la création de trames vertes et bleues. Les fonctions de l'AFAFE deviennent ainsi économiques, sociales et environnementales.

AGIR SUR LE FONCIER LOCALEMENT COMME PRINCIPE D'AMÉNAGEMENT

● Une procédure à l'échelle communale ou intercommunale

À la demande d'une ou plusieurs communes, le conseil départemental peut réaliser une étude préalable établissant un diagnostic foncier et environnemental, afin de déterminer si le territoire présente une opportunité de mener une opération d'aménagement foncier. Le cas échéant, le département institue par arrêté une commission communale ou inter-

communale d'aménagement foncier (CCAF ou CIAF), chargée de suivre les opérations. À l'aune des conclusions de cette étude, la CCAF propose au conseil départemental un périmètre et des prescriptions environnementales, faisant ensuite l'objet d'une enquête publique.

À la fin de cette phase préalable, le conseil départemental ordonne l'ouverture de l'opération par arrêté. La phase opérationnelle consiste d'abord à classer les terres en termes de productivité, ainsi qu'à élaborer un avant-projet de nouveau parcellaire et un programme de travaux connexes, faisant tour à tour l'objet d'une consultation des propriétaires, puis d'une enquête publique. Après l'avis final de la commission départementale d'aménagement foncier (CDAF), l'opération fait l'objet d'un arrêté de clôture formalisant les transferts de propriété. Les propriétaires doivent recevoir, en compensation des terres qu'ils cèdent, d'autres terres de productivité équivalente.

Enfin, les travaux connexes (chemins, fossés, haies, etc.) sont réalisés soit par la commune, soit par une association foncière dont l'objet est la réalisation des travaux connexes, l'entretien et la gestion des ouvrages collectifs. Cette dernière est créée par arrêté préfectoral et constituée de tous les propriétaires inclus dans le périmètre de l'aménagement.

Le conseil départemental prend généralement en charge le financement des études et la mise en œuvre opérationnelle de l'aménagement. Il peut également subventionner les travaux connexes réalisés par la commune à l'issue de l'opération. Lorsque l'AFAFE est déclenchée dans le cadre d'un projet d'infrastructure ou de grand ouvrage public, son coût est à la charge de l'opérateur (cf. encadré 2).

ENCADRÉ 1 : LES QUATRE MODES D'AMÉNAGEMENT FONCIER RURAL EN FRANCE

1. L'aménagement foncier agricole, forestier et environnemental.
2. Les échanges et cessions d'immeubles ruraux (ECIR) constituent une procédure d'échange de parcelles visant à regrouper des terres et à améliorer leur exploitation. Ils s'effectuent à l'initiative des propriétaires ou sont prescrits par le conseil départemental dans le cadre d'une opération d'aménagement. Moins contraignants que l'AFAFE, les ECIR ne bouleversent que très peu le parcellaire cadastral et n'impliquent pas de travaux connexes.
3. La mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées consiste à récupérer, regrouper et utiliser ces terres en vue de leur mise en valeur par de nouveaux exploitants. Cette procédure peut se faire à titre individuel ou collectif par le conseil départemental, de sa propre initiative ou à la demande du préfet ou de la chambre d'agriculture ou d'un EPCI. Dans ce second cas, un périmètre est établi et une commission d'aménagement foncier est constituée.
4. La réglementation des boisements consiste à réaliser un zonage du territoire communal ou intercommunal définissant des secteurs où le boisement est libre, interdit ou réglementé, dans le but premier de maintenir des terres pour l'agriculture, mais aussi de préserver les paysages, de protéger les milieux naturels et la ressource en eau, et de lutter contre les risques naturels.

ENCADRÉ 2 : LES GRANDS OUVRAGES PUBLICS

Le maître d'ouvrage de la réalisation d'un grand ouvrage (canal, voie ferrée, route, etc.) doit remédier aux impacts du projet sur les structures agricoles, en finançant les opérations d'AFAFE et leurs travaux connexes. Ces opérations ont vocation à être mises en œuvre dans le périmètre dit « perturbé ». Ce périmètre peut être étendu sur décision du conseil départemental, après accord du maître d'ouvrage.

Outre le motif de déclenchement, les AFAFE réalisés dans ce cadre présentent deux particularités : d'une part, l'ensemble des coûts de l'opération liés aux impacts de l'ouvrage est à la charge du maître d'ouvrage; d'autre part, les CCAF ou CIAF constituées par le conseil départemental doivent se prononcer sur l'opportunité de procéder à des opérations d'aménagement foncier. Les surfaces de l'emprise de l'ouvrage sont acquises à l'amiable ou par expropriation, ou alors sont prélevées sur toutes les propriétés du périmètre d'aménagement; des stocks fonciers constitués notamment par la SAFER peuvent réduire voire éviter les prélèvements auprès des propriétaires.

● Un triptyque : commission communale d'aménagement foncier, géomètre-expert, conseil départemental

Le conseil municipal enclenche la procédure en demandant au conseil départemental d'instituer une commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier (CCAF ou CIAF). Cette commission est présidée par le commissaire enquêteur désigné par le président du tribunal administratif. Elle est composée de :

- deux élus municipaux;
- deux représentants du département;
- un représentant des services fiscaux;
- trois personnes qualifiées pour la protection de la nature;
- trois représentants de la profession agricole;
- représentants de propriétaires fonciers.

La CCAF ou CIAF est l'acteur principal de la procédure et ce depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle consti-

tue un lieu de discussion et de négociation entre les parties prenantes. Elle travaille de manière étroite avec le géomètre-expert chargé de la préparation du plan parcellaire, ainsi qu'avec le département chargé de la procédure et de l'appui technique.

Les géomètres-experts intervenant dans le cadre des aménagements fonciers doivent être agréés par le ministre chargé de l'Agriculture. Ils sont désignés par le président du conseil départemental dans les conditions prévues par le Code des marchés publics et occupent un rôle central dans l'opération d'aménagement foncier. Ils sont en effet en relation avec l'ensemble des acteurs (propriétaires, exploitants, CCAF/CIAF, services du département et de l'État, bureau d'étude, association de protection de la nature, etc.). Ils assistent et conseillent la commission dans le cadre du classement des terres et de l'élaboration du nouveau parcellaire. Ils accompagnent également le commissaire enquêteur au cours des enquêtes publiques. Enfin, des bureaux d'études spécialisés interviennent souvent, notamment sur les

questions environnementales et foncières. Ils sont amenés à réaliser l'étude d'aménagement (état initial de la commune) et l'étude d'impact sur l'environnement du projet parcellaire et du programme de travaux connexes.

UN CONTRÔLE À PLUSIEURS NIVEAUX

● Un contrôle aux niveaux départemental et national

La commission départementale d'aménagement foncier est compétente en premier ressort pour le traitement des contestations liées au découpage parcellaire, dans les cinq années suivant l'affichage en mairie du plan définitif. En cas d'impossibilité de rectifier la situation, le propriétaire est indemnisé intégralement du préjudice par le département. Par la suite, ce contentieux relève de la compétence du juge de l'expropriation, c'est-à-dire du juge judiciaire.

La commission départementale doit être préalablement saisie avant tout recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, sauf si le moyen invoqué porte sur la régularité de la procédure ayant conduit à l'établissement du plan de remembrement. Parmi ces éléments, figure la qualité de l'étude d'impact, pouvant ainsi être contestée. Elle fait cependant l'objet d'un contrôle en amont par l'autorité environnementale, qui rend un avis soulignant les éventuelles faiblesses du document. Il ne s'agit en revanche que d'un avis simple. En pratique, les études d'impact des AFAFE ne prennent pas suffisamment en compte la biodiversité, dans la mesure où elles se limitent aux seules espèces présentes sur le site bénéficiant d'une protection au titre du droit de l'environnement.

● Une procédure garantie par le juge

Le juge judiciaire est seul garant des libertés individuelles. Il bénéficie à ce titre d'une compétence exclusive en matière de droit de propriété et, par conséquent, d'expropriation et d'aménagement foncier. À l'instar de l'expropriation, le contentieux en matière d'AFAFE peut être porté à la fois devant le juge administratif pour toutes les questions entachant la légalité d'un acte administratif (compétence, procédure, règles de fond), et devant le juge judiciaire en ce qui concerne le montant des indemnités et les transferts de propriété.

INTÉRÊTS DE L'AMÉNAGEMENT FONCIER

L'aménagement foncier est devenu, au fil des réformes, un outil multifonctionnel d'aménagement du territoire. Si ses objectifs principaux restent la réorganisation du foncier rural et l'amélioration des conditions d'exploitation agricole, il présente désormais un intérêt majeur pour les collectivités territoriales en matière d'aménagement et développement durable du territoire. Malgré un coût important, il leur permet de constituer des

RÉFÉRENCES ESSENTIELLES

- >> L'Aménagement Foncier Agricole, Forestier et Environnemental, **Géomètre-Expert**. http://geometre-expert.fr/upload/docs/application/pdf/2019-10/afafe_2017_ordre.pdf
- >> L'Aménagement Foncier Agricole, Forestier et Environnemental (AFAFE) – Un outil départemental au service de l'excellence environnementale du territoire, **Département de la Dordogne**. https://www.dordogne.fr/fileadmin/telechargements/DGA-TD/DEDD/SAETE/Les_chiffres_cles_de_L_AFAFE.pdf
- >> L'Aménagement foncier dans la Somme. <https://www.somme.fr/wp-content/uploads/Services/Agriculture/Agriculture-et-territoires/Guide-amenagement-foncier-2019.pdf>
- >> Pauchard Laura, Madeline Philippe et Marie Maxime, « L'échange parcellaire : une nouvelle étape dans l'aménagement foncier de l'Ouest français », *Norois* [En ligne], 240, 2016, mis en ligne le 30 novembre 2018, consulté le 13 juillet 2020. <http://journals.openedition.org/norois/5928> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.5928>

réserves foncières en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement, de repenser et d'adapter les voiries, de valoriser le paysage et d'améliorer le cadre de vie, et désormais d'intégrer un certain nombre de questions environnementales (qualité de l'eau, protection des captages, lutte contre l'érosion, connectivité écologique).

La réalisation d'aménagements sur des espaces agricoles ou forestiers peut entrer en contradiction avec la politique de préservation de ces espaces

et du zéro artificialisation nette. En revanche, les objectifs environnementaux pourraient conduire à redessiner les limites des parcelles, réduire leurs surfaces (trop importantes au regard de la biodiversité), avec la réintroduction de haies par exemple.

Enfin, l'aménagement foncier, présente aussi comme intérêt d'être un moment organisateur au niveau local en matière foncière. Il permet de mettre à jour la connaissance des propriétaires, des exploitants, et de délimiter les biens. ●

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.fr

RÉDACTION

Mathieu Bonnefond : mathieu.bonnefond@lecnam.net
Maylis Desrousseaux : maylis.desrousseaux@lecnam.net
Conservatoire national des arts et métiers

COMITÉ DE RELECTURE

Robert Levesque – Agter : robert.levesque@agter.org
Antoine Bouquémont – CSN : antoine.bouquemont@notaires.fr

le cnam



DES FICHES PÉDAGOGIQUES pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest

Cette fiche n'a pas vocation à promouvoir une technique et un outil particulier, ni à encourager l'application de technologies semblables dans les contextes du Sud, mais à donner à voir sur leurs origines et les conditions de leur mise en œuvre dans des contextes bien spécifiques. L'enjeu de la sécurisation foncière en Afrique est d'abord d'accompagner les modes de gestion des pratiques locales et leur régulation par les États, qui peuvent nécessiter la mobilisation d'outils de différentes natures qu'il faut inventer au cas par cas.