



HAL
open science

Aménagement foncier et qualité des paysages : relation possible ou contre nature ?

Eric Marochini

► **To cite this version:**

Eric Marochini. Aménagement foncier et qualité des paysages : relation possible ou contre nature ?. Colloque "Action paysagère et acteurs territoriaux", Dec 2000, Poitiers, France. pp.187-194. hal-03126427

HAL Id: hal-03126427

<https://hal.science/hal-03126427>

Submitted on 8 Feb 2021

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

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

AMÉNAGEMENT FONCIER ET QUALITÉ DES PAYSAGES : RELATION POSSIBLE OU CONTRE NATURE ?

Éric Marochini

Docteur en géographie, Université de Metz

INTRODUCTION

La réponse à la question posée dans le titre de cet article aurait été certainement facile et catégorique il y a encore une dizaine d'années. La simplification des parcelles agricoles, la destruction massive du linéaire de haies (Fig. 1), les modifications de tracés de cours d'eau ne sont pas des chimères et ont indéniablement contribué par endroit, comme le note le professeur Pierre Brunet¹, à rendre les paysages ruraux monotones voire atones. Pour ce dernier, ce qui était le lot initial du Vermandois, de la Brie occidentale, de la Beauce ou du Vexin français s'est largement diffusé réduisant de fait la diversité du tableau culturel évoluant du pointillisme vers le cubisme. Aujourd'hui pourtant, on ne peut plus être aussi affirmatif. Remembrer et maintenir la qualité des paysages ne sont plus des actions incompatibles. Cette ambition suppose cependant toute une série de conditions parmi lesquelles, comme nous tenterons de le démontrer dans cet article, la dynamique locale et le jeu des acteurs territoriaux occupent une place privilégiée.

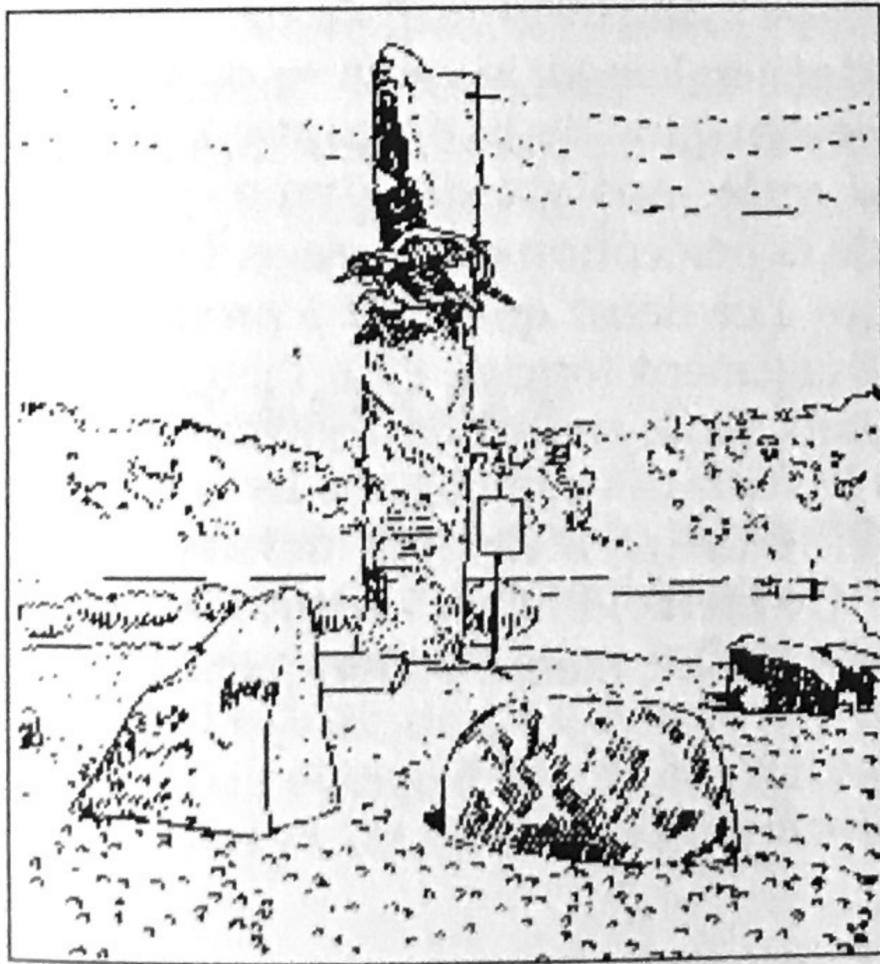


Fig. 1 : Monument national à la nature et aux hommes victimes des remembrements à Geffosses (Manche) érigé en 1994.

Source : Serge Augé², 1999 – Dessin : Claire Brenot.

¹ BRUNET (P.), 1995, L'évolution du paysage français au xx^e siècle, *Maisons Paysannes de France*, n° 118, pp. 45-51.

² AUGÉ (S.), 1999, La bourse aux arbres dans la Manche, *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 36, 14 p.

Avant d'aborder cette question des outils, des moyens, des conditions de la réussite paysagère d'une opération de remembrement, nous évoquerons les conséquences potentielles d'un aménagement foncier de ce point de vue. De même, il s'agira préalablement de s'interroger sur la notion même de qualité des paysages ainsi que sur la confusion environnement – paysage ayant amené Augustin Berque à définir le paysage comme l'expression d'une médiance, c'est-à-dire le sens d'un milieu, à la fois tendance objective, sensation, perception et signification de cette relation médiale³ (A. Berque, 2000)⁴.

DE LA NÉCESSITÉ DE S'ENTENDRE SUR LA QUALITÉ DES PAYSAGES

Comme le note Philippe Béringuier, « la qualité paysagère constitue aujourd'hui une revendication et un enjeu social » (P. Béringuier, 1996)⁵. Dans le discours du politique, dans les nouvelles demandes sociales, la qualité des paysages se révèle être un thème majeur. Pourtant, il demeure malaisé de sérier avec précision ce concept de qualité paysagère. Quel contenu lui donner? Peut-on définir une qualité paysagère et par quels critères? Toutes ces questions montrent les apories inhérentes à l'ambition même de définir une qualité paysagère.

Par rapport à notre problématique, ces interrogations ne sont pas sans intérêt. Elles sont au contraire fondamentales puisqu'il s'agit d'estimer *a priori* la qualité paysagère d'un territoire qui sera concerné par une opération de remembrement. Or, cette estimation réalisée de manière réglementaire par les bureaux d'études est généralement sommaire et se base uniquement sur des critères généraux, relevant plus de la description de formes, d'ambiances, de structures que de la réelle analyse des dynamiques potentielles et d'une approche concertée de la perception du paysage. En effet, la population devrait désormais être associée à ce débat qualitatif à propos des paysages au moment des opérations d'aménagement foncier. Pour Pierre Donadieu, « l'agriculture et les agriculteurs ont sans doute moins de légitimité qu'il y a trente ans à prétendre assumer seuls l'avenir des campagnes. Ils devront tenir compte des nouveaux services que les citoyens attendent des territoires qu'ils produisent » (P. Donadieu, 1998)⁶. De même, Michel Périgord⁷ évoquant la valeur culturelle du paysage parle d'un véritable bien d'intérêt public.

3. Médiale : relatif au milieu.

4. BERQUE (A.), 2000, *Médiance : de milieux en paysages*, Belin, Paris, 156 p.

5. BERINGUIER (P.), 1996, *La qualité des paysages. Un objectif méthodologique pour construire et imaginer les paysages de demain*, Laboratoire des structures et dynamiques spatiales, Avignon, n° 3, pp. 47-53.

6. DONADIEU (P.), 1998, Du désir de campagne à l'art du paysagiste, *L'espace géographique*, Paris, n° 3, pp. 193-203.

7. PÉRIGORD (M.), 1995, *Regards d'un géographe sur le paysage*, Milieu rural limousin, Limoges, 158 p.

L'économiste François Facchini va encore plus loin. Pour lui, le paysage et sa qualité doivent être analysés et estimés selon une approche monétariste, « dans une logique sociale globale de coordination des intérêts individuels » (F. Facchini, 1995)⁸. Ceci signifie bien que si le paysage est une revendication, sa mesure se prête à la règle de l'offre et de la demande et donc que la rareté et la qualité ont un prix. Pour en revenir au remembrement, il est indéniable par exemple que les modifications paysagères à l'arrière d'une habitation peuvent occasionner une perte de valeur du foncier et donc amener la personne concernée à demander une indemnité financière ou des mesures compensatoires adaptées qu'il s'agira donc d'estimer.

Le concept de qualité paysagère se heurte également à des problèmes de représentations, de référents culturels. Dans le cadre de ma recherche doctorale, les entretiens menés m'ont montré qu'il fallait toujours s'attarder sur le vécu et sur les sensibilités de la personne interrogée. Ainsi, dans le petit village nord-mosellan de Rodemack, situé à quelques kilomètres de la frontière luxembourgeoise, un exploitant évoquant sa perception du paysage après remembrement, le trouvait plus beau car plus propre⁹. Pour ce dernier, la clarté du parcellaire agricole, la suppression de haies étaient synonymes d'ouverture du paysage, de fonctionnalisation de l'espace. Cette anecdote se rapproche de celle faite par Augustin Berque¹⁰ relatant le cas d'un exploitant japonais qui estimait que le cours d'eau traversant son village était devenu plus beau depuis qu'on l'avait bétonné. Les acteurs d'un remembrement doivent composer avec l'ensemble de ces données très subjectives pour envisager une qualité paysagère satisfaisant autant que faire se peut la diversité, la pluralité des opinions à son propos. Selon nous, la qualité paysagère dans le cadre d'un remembrement correspond donc au maintien voire à l'amélioration des composantes du paysage mais aussi à la pérennisation de son image vue par les locaux. Il convient donc d'individualiser les grandes composantes, les grandes lignes, perçues de manière consensuelle, afin d'en maintenir les principales caractéristiques.

REMEMBREMENT ET PAYSAGE

Les atteintes paysagères d'une opération de remembrement se traduisent généralement par la superposition de différentes actions directes (arasements de haies dans le cadre des travaux connexes) et indirectes (arasements de haies par les exploitants lors de la prise de possession des terrains) sur l'espace d'aménagement. En ce sens, le paysage devient un morceau d'espace qui s'offre à la vue, intégrant les réussites et les échecs, les corrections anthropiques des

8. FACCHINI (F.), 1995, L'évaluation du paysage : revue critique de la littérature, *Problèmes économiques*, Paris, n° 2.432, pp. 7-14.

9. MAROCHINI (E.), 1999, Qualité perçue et qualité vécue d'une opération de remembrement : définition, comparaison, confrontation. *Mosella*, Metz, tome XXIV, n° 3-4, pp. 99-114.

10. BERQUE (A.), 1994, Paysage, milieu, histoire. In *Cinq propositions pour une théorie du paysage*, Champ Vallon, Paris, pp. 13-29.

décisions d'aménagement passées et actuelles¹¹. Les éléments paysagers traditionnellement concernés par le remembrement sont les haies et les boisements, les cours d'eau, les réseaux de chemin, l'occupation du sol et les structures agraires. Les évolutions paysagères post-remembrement correspondent donc à la conjugaison de ces conséquences potentielles vues à une échelle plus large. L'importance relative de ces catégories par rapport à la problématique paysagère dépend des caractéristiques initiales du territoire concerné. De fait, les bocages normand et vendéen sont indéniablement plus fragiles que l'openfield beauceron en matière de haies¹².

Dans cet article nous traiterons uniquement de l'impact paysager en matière de haies et de boisements. En la matière, les aménageurs peuvent prévoir aujourd'hui à la fois des mesures compensatoires et des mesures de protection. Concernant les mesures compensatoires, les financements départementaux pour la replantation de haies se généralisent en France sous différentes formes. Un département comme la Moselle par exemple, alloue une aide forfaitaire de 50 000 FF pour toute commune souhaitant replanter des haies ou des arbres d'alignement et finance à 60 % le solde excédant ce seuil. La plupart des départements financent cependant ces replantations dans le cadre des travaux connexes par le biais d'un taux unique laissant à charge en moyenne entre 40 % et 50 % des coûts à la collectivité, ce qui peut constituer un frein à des opérations de replantation post-remembrement. En Vendée, ces mesures, ayant donné lieu à la signature d'une charte, sont plus coercitives. Le bureau d'études en charge de la préétude doit réaliser un Schéma directeur des haies et de l'hydraulique (SDHH) qui devra être respecté par la commission communale tout au long de la procédure. Cette prise en compte plus globale du paysage lors d'un remembrement, les outils développés ne doivent pas occulter que le devenir paysager d'une commune après remembrement dépend du bon vouloir des propriétaires et des exploitants. C'est pourquoi, outre les outils réglementaires¹³ permettant une protection forte (rarement utilisés), les aménageurs préfèrent utiliser la voie de la concertation, du dialogue, de la pédagogie même si les réticences agricoles demeurent encore nombreuses¹⁴ en ce domaine.

11. MAROCHINI (E.), 1999, *Les remembrements agricoles en Moselle entre économie, environnement et société : essai de géographie rurale et appliquée*, Thèse de doctorat, Metz, 2 volumes (601 p. et 600 p.).

12. Pour les bocages, la densité moyenne de haies à l'hectare est de l'ordre de 100 ml/ha alors que pour l'openfield, elle est le plus souvent inférieure à 10 ml/ha, même avant remembrement.

13. La loi du 08-01-1993 relative à la protection et la mise en valeur des paysages, prévoit dans l'article L.121-19 du code rural l'interdiction de la destruction d'espaces boisés, ainsi que tous boisements linéaires, haies et plantations d'alignement par le préfet sur proposition de la CCAF. L'article L.126-6 du code rural vise à la protection par arrêté préfectoral des boisements linéaires, haies et plantations d'alignement identifiés et prévoit une étude préalable (étude d'aménagement foncier obligatoire).

14. MAROCHINI (E.), 2000, Des ambitions pour les actuels remembrements : globalité, pluralité, qualité. In CROIX (N.), *Des campagnes vivantes : un modèle pour l'Europe*, PUR, Rennes, pp. 345-356.

LES CONDITIONS DE LA QUALITÉ PAYSAGÈRE D'UN REMEMBREMENT

La loi paysage de 1993 a apporté de nouveaux instruments réglementaires permettant une meilleure intégration de la problématique paysagère dans la procédure de remembrement. En effet, parallèlement à la modification de la composition des trois commissions de remembrement¹⁵ et à l'obligation de réaliser une préeétude d'aménagement en amont de l'arrêté d'ouverture, elle autorise le préfet à protéger certains boisements linéaires dans un souci de protection des paysages (cf. note n° 13). Cette mesure reste cependant très peu utilisée et les commissions communales préfèrent des arrangements, par voie contractuelle et intégration foncière au domaine public, plutôt qu'une protection réglementaire. De même, indépendamment de l'outil réglementaire, la loi paysage a permis une prise de conscience de l'importance du paysage comme bien d'intérêt général. Pour Jean Cabanel, « elle procède par touches successives pour faire prendre le paysage au sérieux dans les démarches d'urbanisme et d'aménagement mais ne comporte rien de révolutionnaire »¹⁶. D'ailleurs, si cette loi a imposé la réalisation d'un volet paysage dans le cadre des études d'aménagement, rien ne s'opposait à ce qu'il en soit déjà ainsi avant. Certains départements avaient même anticipé cette mesure¹⁷.

La qualité paysagère d'un remembrement dépend incontestablement de toute une série de facteurs dont la figure 2 se propose de faire la synthèse. Les facteurs internes, c'est-à-dire les éléments naturels et humains liés au territoire d'aménagement, expliquent en grande partie la réussite paysagère d'une opération de refonte des parcellaires. La pression et la volonté locale de préserver une identité paysagère (Cf. note n° 17), dont les acteurs locaux doivent se faire l'écho, contribuent à orienter la CCAF vers des choix d'aménagement moins radicaux, tenant compte d'autres intérêts, dont les revendications paysagères font partie.

15. Trois PQPN (Personne qualifiée pour la protection de la nature) pour la CCAF (Commission communale d'aménagement foncier), 2 PQPN pour la CDAF (Commission départementales d'aménagement foncier) et un représentant du Ministère de l'Environnement pour la CNAF (Commission nationale d'aménagement foncier).

16. CABANEL (J.), 1995, *Paysage, Paysages*, Jean-Pierre de Monza, Paris, 167 p.

17. Dans le cadre du remembrement de la commune de Metzeresche en Moselle, le Conseil général a commandité en 1989 une étude d'aménagement préalable à l'arrêté d'ouverture pour solutionner des problèmes d'opposition de petits propriétaires prenant les atteintes paysagères potentielles comme prétexte de leur action. La réalisation de ce document a permis de clarifier la situation et de dégager des premières orientations d'aménagement qui ont été respectées par la suite par les aménageurs et la CCAF, permettant ainsi d'aboutir à un projet de qualité en matière de paysage.

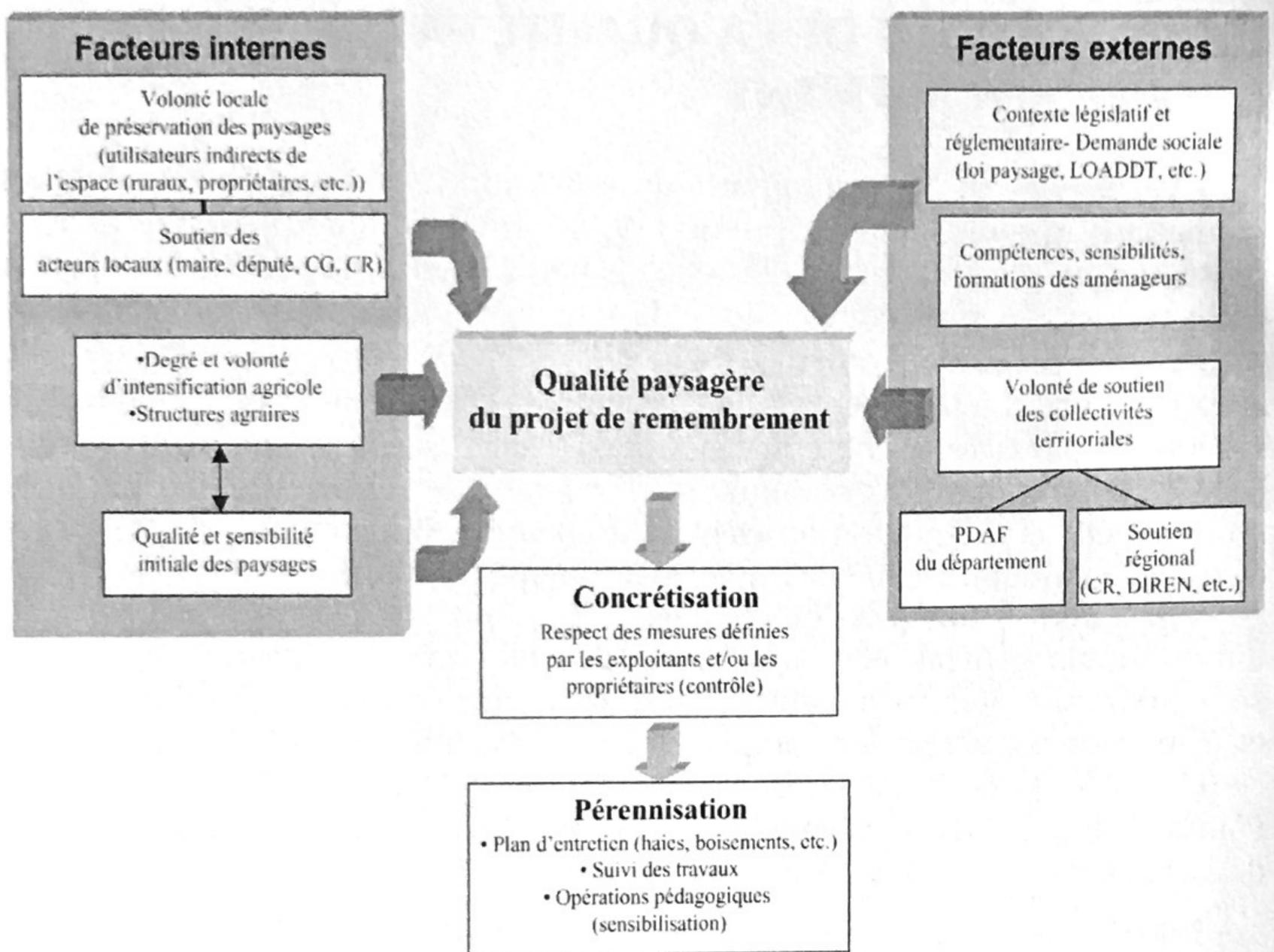


Fig. 2 : Schéma synthétique des différents facteurs pouvant influencer la qualité paysagère d'un remembrement.

Conception et réalisation : Éric Marochini (août 2000).

De même, la qualité paysagère post-remembrement est entièrement conditionnée par l'état *ante*. De fait, plus le paysage est diversifié plus il est sensible lors d'un remembrement dont les objectifs demeurent le regroupement, le rapprochement des îlots, contribuant ainsi à une certaine uniformisation. Par ailleurs, cette qualité paysagère initiale dépend du degré d'intensification des activités agricoles. La volonté affirmée de rationaliser à outrance les parcelles d'exploitation se fait donc presque systématiquement au détriment de la diversité des paysages.

Les facteurs influençant la qualité paysagère sont également externes. Ils correspondent aux contextes législatif et réglementaire, c'est-à-dire à l'application de la loi Paysage qui a modifié le Code rural sur de nombreux points, aux compétences, sensibilités mais aussi formation des aménageurs membres de la CCAF (ITR¹⁸ de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, représentant du Conseil général, PQPN, exploitants, propriétaires, maire, etc.) ou non (géomètres, chargé d'études, ITR des subdivisions de la DDAF). La prise en compte des paysages lors d'une opération d'aménagement foncier est également fortement conditionnée par les soutiens apportés par le département dans le cadre de sa politique départementale d'aménagement foncier (PDAF) (aides pour des replantations, pour acquisition – gestion des espaces naturels remarquables, fourniture de nouveaux plants d'arbres fruitiers, renaturation

18. ITR : Ingénieur des travaux ruraux.

des cours d'eau etc.) mais aussi et surtout par les directives données aux aménageurs (cahiers des charges, méthodes de travail). La région (contrat de plan État-région (CPER) est, pour le moment, plus en retrait dans cette démarche. À cette échelle territoriale, on observe d'ailleurs une forte hétérogénéité des politiques paysagères (M. Périgord, 2000)¹⁹. À l'échelle départementale, ce souci de préservation de la qualité paysagère lors des remembrements a été concrétisé localement par la signature de chartes engageant aménageurs et aménagés à intégrer le paysage comme la ligne directrice de l'aménagement (Vendée (1992), Sarthe (1997), l'Orne (1995), les Côtes d'Armor (2000), etc.). Néanmoins, de très fortes disparités en matière de prise en compte des paysages dans la procédure de remembrement persistent selon les départements. En Lorraine, par exemple si la Moselle et la Meurthe-et-Moselle se sont engagées dans une véritable démarche qualitative de ce point de vue, il n'en est pas de même pour la Meuse et les Vosges²⁰ qui apparaissent plus en retrait, et qui disposent d'une enveloppe financière moins importante à cet effet. Ceci concourt dans cette région à des résultats qualitatifs souvent très différents de part et d'autre d'une limite administrative. La cohérence de pays, de paysages peut donc être localement remise en cause. Partant de ce constat, une réflexion menée par la Direction régionale de l'environnement (DIREN) de Lorraine est actuellement en cours²¹ pour tenter d'homogénéiser les PDAF en matière de paysage mais aussi d'environnement. Des propositions de programmation concertée d'aménagement en intercommunalité ou par pays sont à l'étude.

CONCLUSION

La qualité paysagère d'un remembrement est la résultante de nombreuses conditions. Pourtant, si les outils techniques, les aspects réglementaires ont un rôle important, ce sont bien les composantes humaines, relationnelles et la volonté locale de préserver une qualité paysagère qui expliquent les réussites d'un remembrement de ce point de vue. Ainsi, pour Antoine Weachter²², « l'aspect du paysage après un remembrement est une traduction assez bonne de l'état de cohésion de la communauté villageoise ». En ce sens, les réunions d'information et les réunions officielles de la CCAF doivent mettre en place, très tôt dans la procédure, les premiers jalons de cette réflexion et montrer au public, d'autres réalisations, réussites ou non, pour bien faire comprendre qu'un projet mal pensé peut laisser des traces indélébiles dans « leur paysage ».

19. PÉRIGORD (M.), 2000, Politiques paysagères et dynamiques rurales, in CROIX (N.), *Des campagnes vivantes : un modèle pour l'Europe*, PUR, Rennes, pp. 97-108.

20. Ce département vient néanmoins récemment de signer une « charte environnement » dont l'une des mesures est une meilleure prise en compte des paysages lors des opérations d'aménagement foncier.

21. MAROCHINI (E.), 2000, *La prise en compte de l'environnement et des paysages dans les politiques départementales d'aménagement foncier en lorraine : vers une charte de qualité?*, DIREN - CER Environnement, Metz.

22. WEACHTER (A.), ISLER (M.-A.), 1985, *Aménagements foncier et études d'impact : des outils de protection et de gestion de l'espace rural*, AREU-ECOLOR, Sarrebourg, 36 p.

Le remembrement est donc un moment privilégié pour s'interroger sur le devenir des paysages, pour trouver des moyens d'entretien et de gestion à plus ou moins long terme (entretien de haies, problème des friches, résorption des points noirs, etc.). C'est pourquoi, quand le jeu des acteurs territoriaux permet une approche globale et objective, le remembrement peut être un aménagement satisfaisant à une triple ambition de durabilité socio-économique, environnementale et paysagère. À cette condition, la relation aménagement foncier – qualité des paysages n'est donc pas contre-nature.