

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone

{ Renseignements : 579-01-95

{ Administration : 578-61-39

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

COMPTE RENDU INTEGRAL — 10^e SEANCE

1^{re} Séance du Vendredi 11 Avril 1975.

SOMMAIRE

1. — Remembrement des exploitations rurales. — Discussion d'un projet de loi (p. 1591).

M. Méhaignerie, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

M. Christian Bonnet, ministre de l'agriculture.

Discussion générale : MM. Dutard, Jean-Pierre Cot, de Poulpiquet, Bertrand Denis, le ministre. — Clôture.

Passage à la discussion des articles.

Art. 1^{er} :

Amendement n° 9 rectifié de M. Villon : MM. Rigout, le rapporteur, de Poulpiquet, le ministre. — Rejet.

Amendement n° 13 de M. Jean-Pierre Cot : MM. Jean-Pierre Cot, le rapporteur, le ministre. — Rejet.

Amendement n° 1 de la commission de la production : MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Amendement n° 2 de la commission de la production : MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} amendé.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — Ordre du jour (p. 1601).

★ (2 f.)

PRESIDENCE DE M. PIERRE GAUDIN,
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

REMEMBREMENT DES EXPLOITATIONS RURALES

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant modification de certaines dispositions du livre premier du code rural relatives au remembrement des exploitations rurales (n° 946, 1119).

La parole est à M. Méhaignerie, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

M. Pierre Méhaignerie, rapporteur. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, si le remembrement soulève de nombreuses controverses et suscite des oppositions passionnées dans un

domaine aussi sensible que celui de la possession de la terre. L'opinion publique et le Parlement sont conduits à s'interroger. C'est pourquoi je poserai tout d'abord trois questions : le remembrement rural est-il réellement souhaité par les agriculteurs ? Les dépenses qu'il entraîne sont-elles économiquement justifiées ? Est-il conciliable avec la protection du milieu naturel ?

Première question : le remembrement rural est-il souhaité par les agriculteurs ?

Réalisées sur un rythme d'environ 350 000 hectares par an, les opérations de remembrement ont porté jusqu'à présent sur une superficie de près de dix millions d'hectares. Compte tenu des dotations budgétaires réservées à ce type d'intervention, qui ont fortement diminué par rapport aux années 1968-1969, environ 2 000 communes qui ont sollicité une subvention n'ont pas encore obtenu satisfaction, les opérations envisagées portant sur une superficie de deux millions d'hectares. Ces demandes en instance constituent un excellent indicateur de la nécessité qu'éprouvent encore les exploitants agricoles de procéder à ce type d'intervention.

Le résultat des enquêtes effectuées dans les communes remembrées depuis plus de trois ans montre que moins de 5 p. 100 du nombre des exploitants demeurent opposés au remembrement. L'organisation schématique du remembrement révèle que l'agriculteur produit plus en travaillant moins dans une commune remembrée.

Deuxième question : les dépenses de remembrement sont-elles économiquement justifiées ?

L'Etat consacre en moyenne de 900 à 1 000 francs par hectare pour ce type d'opération et l'agriculteur, environ 40 francs par hectare et par an, soit l'équivalent de deux heures de fonctionnement d'un tracteur avec conducteur. Globalement, cette charge est largement compensée par l'accroissement du revenu et l'amélioration des conditions de travail et de l'habitat.

Troisième question : le remembrement rural est-il conciliable avec la protection du milieu naturel ?

La nature est en partie l'œuvre de l'homme et le paysage, le bocage spécialement, est soumis actuellement à une évolution rapide, en dehors même du remembrement, ce qui nous amène à faire certaines suggestions et à nous poser des questions pour l'avenir, l'agriculteur s'interrogeant lui-même pour savoir s'il lui appartient de conserver le milieu naturel et surtout de continuer à supporter les coûts importants que représente la protection d'un milieu naturel et d'un maillage minimum nécessaire dans le bocage.

Certes, l'opinion publique a parfois été alertée au sujet de certains remembrements sauvages. Quelquefois, la passion de la géométrie parcellaire a transformé des paysages de bocage, en Beauce notamment. Mais il ne faudrait pas rendre seul responsable le remembrement de maux généralisés tels que l'abattage des haies, la modification des microclimats, l'érosion, le ruissellement, l'inondation, la perte de gibier.

Nous tenons à appeler l'attention du Gouvernement sur l'urgente nécessité de procéder à des remembrements qui tiennent compte du milieu naturel, notamment dans les régions de bocage.

Le conseiller d'Etat Valléry-Radot parlant du bocage s'est exprimé ainsi : « Si le mystère du bocage, avec ses chemins creux noirs d'ombre l'été, demeure imprégné de poésie pour beaucoup d'entre nous, il faut reconnaître que pour les agriculteurs démunis de main-d'œuvre, le problème se présente sous un jour fondamentalement différent ».

La commission estime que le remembrement rural et la protection de la nature peuvent et doivent être complémentaires. Le projet de loi tient compte de ces préoccupations dont nous aurons l'occasion de reparler.

Les dispositions du projet de loi et les modifications apportées par la commission font l'objet de trois orientations fondamentales : le remembrement et l'aménagement foncier, le remembrement et la protection du milieu naturel, les nouvelles obligations en matière d'aménagement rural.

Premièrement, le remembrement et l'aménagement foncier.

La décision de procéder à un remembrement est concrétisée par l'arrêté préfectoral qui crée la commission communale et qui détermine le périmètre à remembrer. Cette commission collationne les documents, veille au respect des droits de chaque propriétaire et apprécie surtout l'apport de chacun en valeur de points. Le dossier d'enquête est alors soumis à la consultation des intéressés ; la répartition des lots est effectuée selon des principes fondamentaux qui provoquent souvent des difficultés contentieuses dues à l'équivalence en matière de productivité globale, à la nature des cultures et aux obligations de regroupement et de rapprochement. Le dossier est enfin transmis à la commission départementale. L'arrêté de clôture entraîne le transfert des propriétés nécessaire à l'exécution du remembrement. C'est alors seulement qu'il est procédé aux travaux connexes.

La commission a été sensible à la durée trop longue de certains remembrements, et vous aurez à vous prononcer, monsieur le ministre, sur un amendement de M. de Poulpique qu'elle a accepté, tendant à ce qu'en aucun cas la durée du remembrement ne dépasse cinq ans.

Nous sommes conscients qu'il s'agit là essentiellement d'un problème financier. Les crédits affectés au remembrement ont été, en francs constants, pratiquement réduits de moitié, de sorte qu'il était difficile d'engager à la fois les travaux connexes et d'entreprendre de nouveaux remembrements. Quoi qu'il en soit, la commission s'est inquiétée de la durée excessive de certaines opérations de remembrement.

Deuxièmement, le remembrement et la protection du milieu naturel.

Je répète que le remembrement rural et la protection de la nature peuvent et doivent être complémentaires. Le projet de loi tient compte de cette préoccupation puisque cinq modifications permettent de faciliter la recherche de cette complémentarité :

La commission de la production et des échanges a souhaité élargir la commission en y introduisant un représentant qualifié de la protection de la nature ;

En ce qui concerne la délimitation des périmètres, outre certains secteurs forestiers, les terrains à faible valeur agricole où la rentabilité du remembrement ne paraît pas assurée ont été exclus ;

Les commissions communales pourront désormais prévoir les conditions qui permettront, outre l'amélioration des exploitations agricoles, la création des ouvrages naturels ou des ouvrages nécessaires à la protection de la nature, tels que brise-vent, travaux contre l'érosion ou travaux sur les eaux ;

Les tolérances désormais admises grâce au projet de loi pour l'équivalence en nature de culture permettront, nous en sommes persuadés, de favoriser le maintien d'obstacles naturels : talus, haies, points d'eau, et de limiter les devis de travaux connexes ;

Dans le souci de mieux prendre en compte les objectifs de protection de la nature, la qualité de la commission communale chargée de décider des travaux contribuant aux équilibres naturels et à la protection des sols afin de permettre la mise en place de plantations telles que bosquets, brise-vent ou milieux favorables à la faune, avec le souci simultané d'aménager le paysage, a été confirmée.

Troisièmement, les nouvelles obligations en matière d'aménagement rural.

Jusqu'à présent, la loi fixait au remembrement la mission fondamentale d'assurer, avec les travaux connexes, l'aménagement foncier. Le projet de loi entend à la fois souligner une évolution et en préparer de futures.

La loi du 8 août 1962, dans son article 10, avait déjà défini des finalités autres qu'agricoles, dans le cas de création de grands ouvrages publics tels que les autoroutes. L'ordonnance du 22 septembre 1967 autorise les commissions de remembrement à lotir dans le périmètre communal et à prélever jusqu'à 2 p. 100 de l'assiette des surfaces, en utilisant la procédure de la déclaration d'utilité publique.

La commission de la production et des échanges va plus loin que le projet de loi et vous propose une nouvelle étape, concrétisée par deux amendements.

Le premier rend obligatoire la prise en considération de l'aménagement rural dans le remembrement, en substituant aux mots : « Il peut » les mots : « Il doit ». Le remembrement rural doit favoriser l'aménagement rural. Toutefois, la primauté des conditions d'exploitation est maintenue.

Le deuxième amendement de la commission, le plus important, propose de modifier l'ordonnance de 1967 qui autorisait les communes à prélever jusqu'à 2 p. 100 des terrains soumis au remembrement pour servir d'assiette aux équipements communaux.

Cette faculté était liée à l'exigence d'une déclaration d'utilité publique, mais nous avons constaté dans les faits que l'application de cette procédure était souvent difficile. Tenant compte d'un certain nombre de remembrements-aménagements, déjà réalisés et des expériences étrangères, nous avons considéré qu'il fallait franchir une nouvelle étape. Tel est le sens de notre amendement qui offre désormais la possibilité d'éviter la déclaration d'utilité publique pour constituer des réserves foncières destinées au développement des communes et aux ouvrages communaux.

En effet, l'effort de la collectivité pour améliorer la production des exploitations peut être compensé par la cession à la commune, contre paiement de terres, de superficies bien groupées, susceptibles d'être utilisées à terme, soit pour le développement des équipements collectifs, soit pour des réservations d'espaces naturels, en vue de parvenir à aménager globalement la commune.

Cependant, certains points restent à régler. Par exemple, il serait nécessaire de compléter la législation relative au remembrement en tenant compte de la compatibilité avec la législation foncière.

Est-il souhaitable d'exiger un plan d'occupation des sols en même temps que le remembrement ? Beaucoup d'entre nous le souhaitent, mais il ne semble pas qu'il soit utile d'en faire une obligation dès maintenant.

La définition des terrains à bâtir est très restrictive de façon à éviter la généralisation des plus-values, qui n'est pas favorable à la collectivité. Par centre, pour tenir compte d'une situation de fait et ne pas bloquer les réserves foncières, il est admis que la commune pourra payer aux agriculteurs des soultes en espèces pour les terrains qui peuvent être bien placés auprès de la commune, soit 2 p. 100 des terrains soumis au remembrement.

Enfin, une autre question a été abordée : nous avons dit tout à l'heure que, quel que soit le remembrement, l'agriculteur a toujours la possibilité de continuer à araser les talus, à supprimer un certain nombre d'obstacles. Et nous nous sommes posé la question de savoir s'il ne fallait pas, dans l'avenir, avoir un plan directeur pouvant être opposé aux tiers et pouvant empêcher un certain nombre de dégâts causés au milieu naturel, lesquels sont souvent pour les agriculteurs une source importante de dépenses. Mais nous n'avons pas eu de réponse.

Nous pensons qu'il est actuellement impossible d'exiger de l'agriculteur un plan directeur qui pourrait s'opposer à son initiative. Mais il faudra probablement à l'avenir reconsidérer le problème.

En conclusion, monsieur le ministre, la commission de la production a estimé dans son ensemble que le remembrement avait souvent constitué jusqu'ici un élément de progrès du niveau de vie, mais aussi et surtout un facteur d'amélioration très nette dans les conditions de vie et d'habitat.

Cependant, pour réussir, le remembrement doit remplir certaines conditions qui n'ont pas toujours été respectées : parfaite information des agriculteurs par un meilleur fonctionnement des sous-commissions, prise en compte des contraintes du milieu naturel et rapidité de réalisation pour obtenir de meilleures données psychologiques.

Les dispositions qui nous sont soumises aujourd'hui ont pour objet d'atteindre plus facilement ces buts. La commission est allée plus loin que le Gouvernement en faisant du remembrement, à l'instar de l'aménagement foncier, un élément d'aménagement rural, à la fois par la prise en compte des travaux connexes nécessaires à la protection du milieu naturel et par la possibilité de constituer des réserves foncières sans déclaration d'utilité publique.

Le remembrement crée une circonstance exceptionnelle pour le développement des communes rurales, qui peuvent ainsi réaliser un aménagement foncier rationnel et complet, conjuguant l'intérêt du maintien et de l'enrichissement du milieu naturel avec la recherche de finalités économiques et sociales. Nous pensons que, à l'exemple d'expériences engagées dans d'autres pays, la promotion du milieu et du monde rural passe par le développement des activités économiques, par l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, par la redistribution ou la création d'espaces naturels collectifs. C'est le sens des modifications que la commission de la production et des échanges a apportées au projet de loi présentement en discussion.

Avant de nous engager dans cette voie, nous avons eu — et je m'y suis moi-même attaché — des réunions avec des maires et des élus des organismes économiques et sociaux. A cette occasion, j'ai pu constater, dans la grande majorité des cas, à quel point le remembrement apparaissait comme un outil idéal d'aménagement rural dans son ensemble et de développement des communes.

Nous sommes ainsi persuadés que nous devons faire du remembrement un outil de développement et de promotion du monde rural, aux fins de limiter, voire d'arrêter, l'exode rural, ce qui, nous l'espérons, reste, aux yeux du Gouvernement, l'un des objectifs du VII^e Plan. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'agriculture.

M. Christian Bonnet, ministre de l'agriculture. Mesdames, messieurs, le projet de loi tendant à l'amélioration de la législation sur le remembrement, que nous abordons maintenant, après avoir délibéré, ces jours derniers, du statut du fermage, nous conduit à nous pencher sur un autre aspect du problème foncier en agriculture, celui de l'aménagement du parcellaire.

Dans un rapport nourri, documenté, qui est aussi celui de quelqu'un qui sait ce dont il parle, M. Méhaignerie a mis en évidence les raisons qui font que la loi de 1941 n'a plus aujourd'hui toute l'efficacité nécessaire à la solution des problèmes de l'exploitation agricole moderne.

Il a fait, dans un rapport dont j'ai goûté pour ma part la clarté, la démonstration de l'impossibilité qu'il y a à dissocier l'aménagement du territoire agricole de l'aménagement foncier dans son ensemble.

Il a souligné l'occasion exceptionnelle qu'offre une opération de remembrement de régler simultanément l'ensemble des problèmes fonciers que comporte l'aménagement du territoire rural, en insistant plus spécialement sur les réservations foncières indispensables à la réalisation des équipements collectifs ainsi que sur les préoccupations de sauvegarde du milieu naturel dont les commissions de remembrement doivent être animées.

A cette analyse du problème tel qu'il est présenté par M. Méhaignerie, le Gouvernement adhère pleinement, et c'est la raison pour laquelle je puis d'ores et déjà indiquer que nombre d'amendements qui ont été, à l'initiative de M. Méhaignerie, adoptés par la commission des lois, seront avalisés par le Gouvernement, à la différence de ce qui se passera pour tel ou tel autre amendement, venu d'un côté ou de l'autre de l'Assemblée et qui tendrait, en dramatisant l'affaire à l'extrême, à faire dévier cet aspect technique de l'opération de remembrement vers des implications politiques.

Allant plus loin, M. Méhaignerie nous a donné un aperçu des problèmes qui lui paraissent devoir demeurer encore imparfaitement résolus après l'adoption des dispositions dont vous allez délibérer, notamment la concentration souhaitable, avant une opération de remembrement, de toutes les actions dont nous disposons pour faire évoluer les structures foncières, et la liaison nécessaire des opérations de remembrement avec l'élaboration des plans d'occupation des sols en vue de mieux régler le sort des terrains à bâtir dans un plan de remembrement.

Je partage ce souci et je pense que des perfectionnements ultérieurs — ce stade n'étant qu'une étape — pourront encore être apportés, notamment, comme l'a indiqué M. Méhaignerie, lorsque la mise en place des P. O. S. sera plus avancée et que la loi foncière dont le Parlement délibérera au cours de cette session aura apporté de nouvelles précisions sur le droit des terrains à bâtir.

Cependant — et c'est bien l'avis de votre commission comme celui du Gouvernement — la difficulté que nous connaissons aujourd'hui de régler certains problèmes ne doit pas nous empêcher d'apporter des réponses à des questions importantes pour lesquelles le projet de loi propose des solutions d'ores et déjà applicables.

Je voudrais aussi indiquer à M. Méhaignerie que tout ce qui pouvait être fait par la voie de directives données aux services extérieurs du ministère de l'agriculture pour résoudre en fait certaines difficultés qu'il a évoquées — notamment en matière d'opérations préparatoires au remembrement ou en matière d'études d'aménagement, en particulier pour sauvegarder le milieu naturel — l'a été ces dernières années, et que les termes de ces directives seront en tant que de besoin rappelés et renforcés.

Nous ne devons, en effet, rien négliger pour poursuivre et mener à bien le remembrement.

Nous savons tous que l'affectation à chaque agriculteur des surfaces cultivables dont il aurait besoin est d'une réalisation longue et difficile. Il serait donc absurde de ne pas faire au moins tout ce qui est possible pour que les surfaces disponibles soient valorisées au mieux et que, comme vous le disiez à l'instant, monsieur Méhaignerie, l'agriculteur puisse produire plus et mieux en travaillant moins. Le remembrement ne crée pas de surfaces nouvelles, mais il donne l'efficacité maximale aux surfaces disponibles, et c'est déjà beaucoup.

On peut se demander dès lors pourquoi le remembrement n'a pas été mené plus activement.

Certes, les résultats acquis sont loin d'être négligeables. Les opérations sont terminées sur 10 500 communes couvrant 9 millions d'hectares, et 1 500 opérations sont en cours sur 1 million et demi d'hectares environ. Je pense que la différence entre ce million et demi et les 2 millions indiqués tout à l'heure par M. le rapporteur vient de ce que celui-ci a peut-être pris en considération les demandes alors que je fais référence, moi, aux opérations en cours.

Bien que le remembrement apparaisse souhaitable sur des surfaces constamment croissantes, on peut certainement estimer que les opérations terminées ou en cours représentent au moins 50 p. 100 de celles dont la réalisation est justifiée.

Certes, certaines régions sont, dans ce domaine, beaucoup plus avancées que d'autres : le remembrement a connu à l'origine les développements les plus importants dans le bassin parisien et dans l'Est de la France en raison de certains éléments fondamentaux : il s'appliquait alors à un territoire de champs ouverts ; le nombre des exploitations y était déjà stabilisé ; l'agriculture de ces régions était prospère et concurrentielle.

Le remembrement apparaissait comme le moyen de libérer une agriculture déjà moderne des entraves à une exploitation rationnelle. Il y avait là en quelque sorte l'équivalent de ce qui se passe dans l'industrie lorsque l'on veut accroître la productivité d'une unité de production sans que d'autres problèmes se trouvent, à cette occasion, posés.

Mais la réussite de ces opérations dans des régions à agriculture compétitive a conduit les exploitants et leurs organisations professionnelles à souhaiter le développement de ce remembrement dans d'autres régions, dans les zones les plus diverses de notre territoire. Et c'est ainsi que l'essor a été spectaculaire — n'est-il pas vrai, monsieur le rapporteur ? — en Bretagne, région à laquelle nous sommes l'un et l'autre attachés, spectaculaire, dis-je, malgré une topographie difficile et l'existence de champs clos.

C'est alors qu'il s'est avéré nécessaire de lier le remembrement aux autres actions foncières, notamment par le moyen de travaux importants de remise en état des sols et de voirie, et aux actions sociales propres à favoriser les migrations rurales ou à augmenter la taille des exploitations.

Le remembrement porte, en effet, dans ces régions, sur une situation non stabilisée du point de vue du nombre des exploitations, à la différence du bassin parisien et de l'Est de la France où ces opérations avaient, je le répète, commencé.

Et le remembrement y joue un rôle d'entraînement, en favorisant, grâce notamment au concours des S. A. F. E. R. et par une action conjuguée avec l'octroi des indemnités viagères de départ, la mise à la disposition des terres disponibles au bénéfice des exploitations dont l'avenir est le mieux assuré.

En même temps, le remembrement assure une véritable mutation psychologique, dont le fruit est de conduire les agriculteurs à envisager plus aisément différentes formes d'associations, de groupements, ainsi que des améliorations de caractère collectif.

Les bouleversements apportés à l'implantation des parcelles provoquent toujours, au départ au moins, certains traumatismes chez les propriétaires légitimement attachés au patrimoine familial. Et pour détendre un instant l'atmosphère ou plus exactement pour donner un tour plaisant à mon propos, je ferai état de la venue dans une de mes permanences, il y a quelque quinze ou seize ans, de la délégation d'une commune en voie de remembrement. Le député que j'étais demande : « Alors, comment cela va-t-il chez vous ? » Et une femme de me répondre : « Ah, mon pauvre monsieur Bonnet, avec ce remembrement, toutes les femmes y pleurent et tous les hommes y rognent ! » (Sourires.)

Je puis vous dire qu'aujourd'hui l'opération de remembrement est achevée et que dans cette commune il n'y a plus de femmes à pleurer ni d'hommes à « rogner ». Tout un chacun, à l'exception de quelques mécontents marginaux — un pourcentage infime — est d'accord pour reconnaître que l'opération a finalement été largement bénéfique. Donc, certains traumatismes au départ, ce n'est pas niable ; mais des résultats qui sont considérés comme positifs plusieurs années après, ce ne l'est pas davantage.

Le remembrement, disons-le, lorsqu'il est demandé par le conseil municipal exprime le courage d'un début de mandat : dans les premières années, on se heurte à des difficultés de toutes sortes, mais la sixième année de mandat municipal achevée, la paix est revenue dans la commune avec une plus grande satisfaction chez l'ensemble des exploitants agricoles.

Les sujétions nouvelles apparaissent dans l'immédiat ; les avantages, eux, ne sont visibles que lorsque les opérations sont terminées. C'est la raison pour laquelle je suis pleinement d'accord avec le rapporteur pour souhaiter que ces opérations ne durent pas trop longtemps et en particulier — je suis sensible à cela dans mon département comme vous l'êtes certainement dans le vôtre, monsieur Méhaignerie — pour faire en sorte que les travaux connexes puissent suivre la prise de possession. Il faut bien dire, en effet, que pour beaucoup de conseillers municipaux et d'exploitants, le principal bénéfice immédiat de l'opération de remembrement réside dans la réalisation des travaux connexes. Quant à laisser croire que les opérations pourront être d'une manière mathématique, j'allais dire informatique, limitées à cinq ans, c'est plutôt présenter une déclaration d'intention ou une de ces propositions de résolution qu'a écartées notre Constitution de 1958, que déposer un amendement vraiment sérieux.

En ce qui concerne le souhait de M. de Poulpiquet, dont vous vous êtes fait l'écho, monsieur le rapporteur, j'y adhère ; il s'agit d'une aspiration parfaitement légitime et fondée, mais je considère qu'elle ne peut pas se traduire nécessairement dans la réalité bien que la plupart des opérations soient conduites en moins de cinq ans.

L'administration n'a pas toujours eu le temps et les moyens de mettre les intéressés, par une information complète et répétée, en un état suffisant de réceptivité à l'égard des dispositions à prendre.

Sur ce point, monsieur le rapporteur, je pense qu'il y a effectivement, pour la rapidité de la réalisation comme pour la prise en compte des impératifs du milieu naturel, des progrès à accomplir, ceux-là mêmes que vous souhaitiez à la fin de votre propos.

Mais, en définitive, cette tâche immense entreprise par les pouvoirs publics de redistribuer entièrement le territoire agricole national suivant un parcellaire moderne, a connu, en vingt ans, un développement dont on doit bien reconnaître qu'il a été remarquable, même si on lui reproche certaines imperfections, même si l'on déplore que son rythme n'ait pas été, pour des raisons de contrainte budgétaire, plus rapide.

Mon intention est, ne vous y trompez pas, de poursuivre et d'accélérer la réalisation du remembrement pour lequel des demandes, portant sur deux millions d'hectares, sont en instance dans de nombreux départements, souvent depuis bien des années. C'est une nécessité qui sera inscrite, très certainement, dans le VII^e Plan.

Mais j'en viens rapidement — puisque aussi bien le rapport de la commission était très étoffé et très clair — aux aménagements à la législation existante que propose ce projet.

Certains apportent seulement des améliorations, assez profondes d'ailleurs, dans la poursuite de l'objectif traditionnel du remembrement. C'est ainsi que, pour m'en tenir aux points essentiels touchant cette redistribution parcellaire, l'opération de remembrement pourra ne concerner que la fraction du territoire communal susceptible d'en tirer réellement profit et écarter les zones de faible valeur qui ne le justifient pas.

Le but essentiel sera le regroupement des parcelles qui primera la préoccupation de rapprocher les terres du centre d'exploitation alors que, jusqu'à présent, ces deux objectifs devaient être poursuivis, en quelque sorte, concurrence.

Comme par le passé, le remembrement sera effectué par nature de culture, mais l'équivalence entre chacune d'elles ne sera plus aussi rigoureuse. La commission départementale de remembrement fixera des tolérances permettant des échanges de cultures et évitant que le respect strict de l'équivalence n'entraîne des contraintes enlevant au remembrement toute souplesse et aboutissant à entreprendre des travaux réellement inutiles.

Au surplus, lorsque les propriétaires concernés seront d'accord, les limites de tolérance pourront désormais être dépassées.

Mais, comme l'a rappelé le rapporteur, le projet de loi se propose de donner clairement au remembrement une mission qui dépasse son objet agricole *stricto sensu*.

La législation actuelle dispose que le remembrement a pour but exclusif d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis. Déjà, à diverses reprises, des atténuations ont été apportées à cette exclusivité.

Mais il importe de donner une base plus large et plus sûre à cette vocation d'aménagement du remembrement ; c'est ce que prévoit, dans son article 2, le projet de loi qui modifie sur ce point l'article 19 du code rural.

Ainsi, le remembrement pourra être un des moyens mis au service de l'exécution des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'aménagement rural.

Un aspect particulièrement important de ce problème est celui de la reconnaissance et de la sauvegarde des terrains à bâtir.

Comme l'a souligné le rapporteur, le problème ne sera pleinement résolu que par la prise en considération dans le projet de remembrement des dispositions des plans d'occupation des sols. Cependant, les communes rurales ne sont pas tenues, vous le savez, d'avoir des P. O. S. et, pour celles qui demandent à en avoir, leur exécution demandera souvent de longs délais.

L'année dernière, M. Olivier Guichard avait demandé que toutes les agglomérations de plus de 10 000 habitants aient à faire l'objet d'un plan d'occupation des sols avant le 31 décembre 1974.

Malheureusement l'objectif n'a pu être atteint, loin s'en faut. La mise au point des plans d'occupation des sols est une opération très délicate. On ne peut pas espérer qu'elle puisse être menée avec toute la célérité désirable.

Il était donc nécessaire, au moins à titre transitoire, de définir plus clairement les terrains à bâtir car de tels terrains doivent, aux termes de l'article 20, être restitués à leurs propriétaires. Mais une conception trop exclusive du terrain à bâtir risquerait évidemment de faire obstacle à une efficace redistribution des terres agricoles.

L'article 3 du projet donne donc une définition du terrain dont la vocation à être bâti est évidente : c'est celui qui, situé à proximité immédiate d'une agglomération, dispose au surplus d'une viabilité convenable et d'un raccordement aisé aux réseaux d'eau et d'électricité. Ainsi pourront être évités des conflits en même temps que sera écartée une tendance à la construction trop manifestement anarchique.

Le troisième objectif non directement agricole est celui de la protection de la nature et de l'environnement, de ce que le rapporteur a appelé le respect du milieu naturel. Et c'est là affaire de mesure.

Comme moi, vous avez tous reçu des mises en garde, des injonctions, des prières pour qu'une motion de renvoi de ce texte soit déposée. Elles émanaient de plusieurs associations pour la protection de la nature qui fleurissent aujourd'hui comme pâquerettes au printemps, du moins quand le printemps mérite son nom. (*Sourires.*)

Il est vrai qu'au départ, pour reprendre votre propre expression, monsieur le rapporteur, la passion de la géométrie parcellaire a trop souvent animé les responsables du remembrement. Supprimer toutes les haies dans des pays de grands vents, comme je l'ai vu faire, est une aberration, indépendamment même de la sauvegarde du milieu naturel. Mais, encore une fois, il faut faire preuve de mesure.

Entre une conception par trop géométrique du remembrement, qui ne respecte ni l'intérêt bien compris des exploitations ni les caractéristiques spécifiques du milieu naturel, sur le plan du climat, de l'orientation des vents, etc., et la condamnation du remembrement à laquelle se livrent aujourd'hui des personnes qui n'ont pas mieux à faire, il y a, heureusement, une honnête mesure, celle-là même que le texte vous propose et que M. Méhaignerie a d'ailleurs évoquée dans son rapport.

La conception du projet de loi qui vous est soumis, mesdames, messieurs, marque donc à la fois une volonté d'assouplir et de dynamiser la procédure du remembrement agricole, dont l'expérience a montré qu'elle avait rendu de grands services, mais qu'elle devait être allégée et assouplie pour parvenir à des remembrements plus efficaces et moins destructeurs et une volonté de dépasser la vocation strictement agricole du remembrement pour en faire l'outil fondamental de l'aménagement rural.

L'exposé de M. le rapporteur a montré que cette conception avait rencontré largement l'adhésion de la commission de la production et des échanges qui en a admis le caractère novateur.

Dans ces conditions, j'espère que ce projet, enrichi par les fruits de la discussion qui va s'ouvrir, pourra entrer rapidement en application. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'Union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Dutard.

M. Lucien Dutard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi portant modification de certaines dispositions du Livre premier du code rural relatives au remembrement des exploitations rurales a été enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale alors que j'avais déjà présenté depuis quelques jours un rapport à la commission de la production et des échanges sur la proposition de loi n° 418 du groupe communiste relative au même sujet.

Cette substitution est révélatrice d'une tendance générale à rejeter systématiquement nos propositions de loi.

En effet, depuis avril 1973, le groupe communiste a déposé quatorze propositions de loi relatives aux problèmes agricoles. Une seule a été mise en discussion et votée, celle de Paul Balmigère sur les salariés agricoles et dont André Tourné fut le rapporteur.

Les exploitants familiaux, les diverses catégories d'agriculteurs, le monde rural dans son ensemble, jugent sévèrement cet ostracisme à l'égard de nos propositions de loi qui répondent à leurs préoccupations, qu'il s'agisse de la production et de la commercialisation ou encore de la protection sociale, de la retraite, de l'indemnité viagère de départ ou de l'installation des jeunes agriculteurs.

Le projet gouvernemental comprend certaines dispositions auxquelles nous pourrions souscrire. Mais le rejet par la majorité de la commission de la production et des échanges des amendements que nous avons déposés afin d'introduire des garanties réelles de participation et de fonctionnement démocratique lui enlève une partie essentielle de sa portée. Bien entendu, nous reprendrons ces amendements en séance.

Toutefois, la conception du remembrement comme aspect de l'aménagement de l'espace rural, les nouvelles facilités accordées aux collectivités locales en matière de constitution de réserves foncières, c'est-à-dire de domaines destinés à permettre la conservation des équilibres naturels gravement menacés et la réalisation d'équipements collectifs, avec une juste indemnisation des propriétaires concernés, l'allègement des critères techniques de l'équivalence dans le strict respect de la condition d'équivalence globale, la priorité donnée au regroupement parcellaire par rapport au critère d'éloignement des bâtiments d'exploitation, l'encouragement apporté aux accords amiables enfin, sont autant d'orientations qui nous semblent marquer un certain progrès par rapport aux textes antérieurs.

Ces derniers s'échelonnent sur plusieurs décennies et soulignent combien le problème est complexe, évolutif et différent selon les régions économiques et les caractéristiques départementales ou locales.

Rappelons brièvement les principales étapes : lois de 1918 et de 1919, dont les auteurs considéraient le remembrement comme un simple instrument de progrès économique en agriculture ; décret du 20 juillet 1955 qui fixait la composition de la commission communale de réorganisation foncière et de remembrement, texte qu'il est nécessaire d'améliorer en lui donnant un contenu démocratique ; loi d'orientation foncière du 5 août 1960 et loi complémentaire du 8 août 1962, suivies de nombreux décrets d'application comprenant certaines dispositions relatives aux équipements collectifs d'utilité publique.

Soulignons ici l'importance croissante, sinon l'urgence dramatique de plusieurs problèmes touchant à l'écologie : espaces verts, protection des zones boisées, lutte contre la pollution des cours d'eau, traitement des ordures ménagères en milieu rural ou semi-rural. Il convient aussi de penser à la constitution d'autres réserves pour les lotissements communaux ; ces réserves permettent de limiter partiellement la spéculation foncière et d'aider au maintien de familles en milieu rural par des installations sanitaires, touristiques et sportives auxquelles se rattachent la chasse et la pêche.

Il convient aussi de ne pas oublier l'hydrologie — question cruciale — et la nécessité impérieuse de protéger par des mesures immédiates les zones phréatiques rurales contre tous les dangers de pollution.

Le caractère transitoire et d'adaptation du texte qui nous est soumis, rappelé à plusieurs reprises dans l'exposé des motifs et dans le rapport de M. Méhaignerie, est encore souligné par le fait qu'au moment où nous discutons de ce projet, l'établissement des plans d'occupation des sols est en cours dans un certain nombre de communes rurales. Nous sommes d'accord, bien entendu, pour considérer qu'en aucun cas ces plans ne doivent être rendus obligatoires et qu'il faut laisser les intéressés décider eux-mêmes de l'opportunité d'engager cette opération en milieu rural.

J'en viens à l'exposé plus détaillé des raisons pour lesquelles nous ne pouvons approuver le projet du Gouvernement.

Sur deux points essentiels, le projet conserve les inconvénients des textes antérieurs : le manque de démocratie dans le mode de désignation, la composition et le fonctionnement de la commission communale de réorganisation foncière et de remembrement et l'insuffisance des moyens financiers indispensables pour les opérations elles-mêmes et les travaux connexes, pour lesquels rien n'est prévu.

Les crédits d'Etat, M. le rapporteur le rappelait hier en commission, ont été réduits de moitié. Il est indispensable, au contraire, de les augmenter, afin d'éviter les sérieux inconvénients constatés dans plusieurs départements et pour mener de pair les travaux connexes et le remembrement parcellaire. M. le ministre, vient, me semble-t-il, de formuler le même souci.

Dans ce domaine, il est grand temps de mettre fin au gaspillage et aux dommages qui en résultent pour les intéressés et pour les communes. C'est pourquoi nous voterons l'amendement de M. de Poulpique pour en finir avec les vœux pieux.

M. le ministre de l'agriculture. Cet amendement n'est précisément qu'un vœu pieux.

M. Lucien Dutard. Espérons que non, monsieur le ministre.

La proposition de loi du groupe communiste présentait l'avantage de traiter les problèmes fondamentaux dans un texte volontairement concis et simplifié. L'adoption de ses dispositions essentielles sous forme d'amendements aurait pour résultat : premièrement, de n'opérer le remembrement que dans les communes où la majorité des intéressés le jugent nécessaire, c'est-à-dire que toute disposition contraignante serait par avance éliminée ; deuxièmement, de réaliser une refonte et un fonctionnement démocratique de la commission communale de réorganisation foncière et de remembrement, les représentants élus des diverses catégories sociales de l'agriculture devenant majoritaires sans pour autant que soit négligée la représentation des administrations et du conseil municipal.

Enfin, les propositions de la commission seraient soumises à la ratification des exploitants. Il y aurait donc concertation a priori et contrôle a posteriori.

Nous ne trouvons rien de semblable dans le texte gouvernemental ni dans les amendements adoptés par la majorité de la commission. Cette raison seule suffirait à motiver nos plus expresses réserves sur l'ensemble du texte gouvernemental.

Une deuxième disposition, celle-ci d'ordre financier, relative aux collectivités locales, ne saurait non plus recueillir notre approbation. Il s'agit du septième alinéa de l'article 8 dont la première phrase s'énonce ainsi : « Les dépenses d'acquisition de l'assiette, s'il y a lieu, et les frais d'établissement et d'entretien des voies communales ou des chemins ruraux modifiés ou créés dans les conditions fixées par le présent article sont à la charge des communes ».

Une telle disposition nous semble dangereuse pour l'avenir au moment où les collectivités locales n'arrivent plus à entretenir leur voirie. C'est le cas notamment des petites communes rurales. La T. V. A. payée sur les travaux par ces communes dépasse souvent les rentrées du fonds d'investissement routier. Leur budget vicinal est en déficit croissant, d'autant plus qu'elles sont lésées dans la répartition du produit de la taxe sur les carburants.

C'est pourquoi nous regrettons vivement que notre amendement à l'article 8 ait été jugé irrecevable. Nous proposons de compléter la phrase déjà citée par les termes suivants : « dans le cadre d'une amélioration indispensable des crédits mis à la disposition des collectivités locales pour l'entretien de la voirie ».

L'application de l'article 40 de la Constitution est ici bien sévère, s'agissant en fait du simple rappel de promesses réitérées du Gouvernement d'apporter un ballon d'oxygène aux finances communales.

Revenons au principe même du remboursement. Rares sont ceux qui contestent son utilité à notre époque de mécanisation toujours plus accentuée des travaux agricoles. Il peut devenir — à condition de le réaliser correctement — un élément du maintien de l'agriculture familiale en conjugaison avec les diverses formes de la coopération.

Sur le plan technique comme sur le plan économique, le remboursement apparaît comme une nécessité dans nombre de nos communes rurales. Il ne peut se faire valablement qu'avec l'accord de la majorité des intéressés et compte tenu d'une double nécessité et d'un double souci, d'une part, de justice, notamment par rapport aux exploitations les plus modestes, et, d'autre part, de respect de la nature et de l'environnement.

Pour la mise en application de ces principes, nous faisons donc confiance aux agriculteurs exploitants, qu'ils soient propriétaires ou preneurs de baux ruraux, aux élus municipaux et aux représentants des diverses administrations, dont l'aide technique est indispensable.

En conclusion, nous approuvons les articles apportant des améliorations à la législation en vigueur, mais compte tenu de l'absence d'une procédure vraiment démocratique et d'un financement correspondant aux besoins des communes rurales, nous ne pourrions, en toute hypothèse, émettre un vote favorable sur l'ensemble du texte. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Cot.

M. Jean-Pierre Cot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, nous devons délibérer du projet présenté par le Gouvernement et portant modification de certaines dispositions relatives au remboursement des exploitations rurales.

Ce projet vient à son heure. Il est sans doute nécessaire, et même urgent, de revoir aujourd'hui cette législation.

L'évolution du monde agricole a été très rapide et s'accélère encore. L'exode rural se poursuit, précisément dans ces parties du territoire où les structures agricoles d'exploitation ne sont pas suffisamment solides, et il est certain que le remboursement rural est l'une des méthodes qui permettent de conforter ces exploitations.

Mais la législation en matière de remboursement est aussi dépassée par l'évolution des techniques : mécanisation de la production et utilisation de nouveaux moyens de production. Elle l'est aussi par la nécessité de concevoir, à côté d'un remboursement des exploitations elles-mêmes, un aménagement de l'espace rural. Elle est, enfin, également dépassée par le développement de l'urbanisation et par l'apparition de textes allant à la maîtrise. Tout cela justifie donc le débat d'aujourd'hui.

Votre texte, monsieur le ministre, répond-il à ces préoccupations ? A certaines d'entre elles sans doute ; à d'autres certainement pas.

Pour illustrer mon propos, je vous raconterai une histoire, somme toute banale, et que pourrait sans doute rapporter, à quelques variantes près, tout élu d'un département rural. C'est celle d'un remboursement qui se passe ma ; il en est, de même qu'il en est d'autres qui se passent bien.

Une petite commune dans un secteur vallonné, comptant environ cinq cents habitants et d'une superficie de sept cents hectares ; un remboursement qui s'impose du fait d'un parcellaire extrêmement divisé ; une décision de procéder au remboursement demandé par le conseil municipal, suivie de la mise en place de la commission désignée par le préfet. Jusque-là, rien de très étonnant.

L'affaire s'engage plutôt mal, faute sans doute d'une information suffisante, très difficile à diffuser, je le reconnais volontiers, mais qui est d'autant plus nécessaire ; du fait aussi d'un géomètre qui n'a peut-être pas toute la souplesse nécessaire dans ce type d'opération. L'opposition commence à gronder, et nous connaissons bien ce genre de phénomène.

Intervient alors un élément nouveau : le passage d'une autorité, qui remet assez sérieusement en cause les données du problème. La direction départementale de l'agriculture décide de ne pas en tenir compte et, du reste, sur le plan juridique, elle a sans doute raison. La commission communale de remboursement ne peut agir qu'en fonction de la situation en l'état au début des travaux.

Quoi qu'il en soit, les choses s'enveniment sérieusement à partir de ce moment, à tel point que, ayant été saisi de l'affaire, le médiateur envoie un inspecteur général sur place qui, s'adressant à ceux qui contestent le remboursement, a ces mots désarmants : « Vous avez le bon sens et la logique pour vous. Malheureusement, le droit, lui, est contre vous ». Il s'avoue incapable de résoudre le problème et le préfet, à l'issue des travaux de la commission communale et de la commission départementale, décide, par arrêté, de la prise de possession.

Ces faits remontent à quinze jours. Actuellement, vingt gendarmes demeurent sur le territoire de la commune qui est profondément divisée, la majorité de la population et des exploitants étant probablement hostile au remboursement. L'ordre public est menacé, et plus regrettables encore sont les blessures produites par cette opération.

Voilà un remboursement qui s'est mal terminé et qui marquera profondément cette petite collectivité. Comme vous le disiez tout à l'heure, monsieur le ministre, dans vingt ans, les femmes auront peut-être retrouvé le sourire, mais je ne suis pas sûr que, dans cette affaire, le jeu en ait valu la chandelle.

C'est une affaire banale, et d'ailleurs d'autres remboursements, dans le même secteur, se sont bien terminés. Elle traduit néanmoins certaines difficultés du remboursement que je voudrais analyser à propos de cette affaire pour poser un certain nombre de problèmes.

Quelles ont été les causes du mal dans cette histoire ? D'abord, la commission. Elle n'a aucune légitimité puisque les représentants des exploitants sont, vous le savez, désignés par le préfet. La population ne leur reconnaît donc aucune autorité. Dès que ce remboursement a commencé à « dérapier », le crédit de ces représentants, n'étant conforté d'aucune manière par la confiance des exploitants et de la population, s'est complètement effrité.

Deuxième problème : l'autoritarisme choquant de la procédure, le fait que les possibilités d'échange n'avaient pas été étudiées, et ne pouvaient, en fin de compte, pas l'être en raison de l'insuffisance de notre législation sur ce point. Il s'en est suivi, à tous les niveaux, un raidissement des autorités responsables du remboursement qui se sont en quelque sorte crispées sur leurs prérogatives à mesure que le climat se passionnait.

La troisième difficulté est née d'une entrée en possession brusquée, alors que les travaux connexes n'ont pas encore commencé, que les parcelles nouvelles ne sont pas encore desservies et demeurent enclavées. Or, si je m'en tiens aux propos qu'a tenus tout à l'heure M. le ministre au sujet des possibilités de programmation en la matière, il semble peu probable que ces travaux, ne serait-ce que ceux qui concernent l'accès aux nouvelles parcelles, soient réalisés de sitôt.

Enfin, et surtout, la spéculation foncière a contribué à créer des difficultés.

Monsieur le ministre, vous avez, tout à l'heure, fort bien retracé l'histoire du remboursement qui, dans un premier temps, a surtout été réalisé dans des secteurs où, en raison de la nature exclusivement agricole des terres et de la configuration du relief, les opérations posaient peu de problèmes. Il était alors possible d'effectuer ces remboursements en tenant compte uniquement de la valeur agricole des terres.

Mais cette première étape du remboursement est aujourd'hui presque achevée, et en tout cas très largement entamée. Vous avez déclaré vous-même, monsieur le ministre, que nous étions entrés dans une seconde phase, celle de l'extension du remboursement à d'autres régions où les problèmes sont plus complexes, où les structures agricoles sont sans doute plus fragiles, et où, en outre, la pression de l'urbanisation se fait plus vive, en sorte que la valeur agricole des terres n'a souvent que peu de rapport avec leur valeur vénale en raison de l'intervention du facteur « terrain à bâtir ».

C'est précisément le cas dans l'exemple que j'ai donné. Cette commune est située à une vingtaine de kilomètres d'une agglomération de taille moyenne, et qui manifeste un certain dynamisme. La pression foncière qui en résulte fait que, si une terre agricole vaut de un à trois francs le mètre carré, son prix s'établit de dix à cinquante francs le mètre carré dès lors que cette terre est considérée comme terrain à bâtir.

Cette commune a, si je puis dire, le malheur d'être dans un site vallonné, ensoleillé, agréable, avec une belle terre agricole, qui est en même temps un excellent terrain à bâtir. C'est ce qui a empoisonné l'affaire. C'est là le problème fondamental que

je tiens à souligner à cette tribune : le remembrement agricole, procédure purement agricole, peut, en fin de compte, être utilisé comme instrument de spéculation foncière.

Le projet de loi que vous nous présentez répond-il, monsieur le ministre, à ces préoccupations ?

On n'y trouve rien sur la composition de la commission, et la nouvelle commission n'aura pas davantage de légitimité que l'ancienne. M. le rapporteur a, au nom de la commission de la production et des échanges, proposé une amélioration technique. La commission des lois est allée plus loin en donnant une certaine légitimité aux représentants des exploitants. D'autres amendements vont plus loin encore, mais force est bien de constater qu'à l'origine le problème semble ne pas vous avoir intéressé.

On ne trouve rien non plus dans le projet sur le problème des échanges amiables.

Sur le problème des travaux connexes et de la prise de possession, non seulement le projet est muet, mais encore vos déclarations d'il y a un instant nous ont laissés sceptiques sur les possibilités d'obtenir des améliorations sérieuses. J'espère que l'amendement de M. de Poulpiquet, accepté par la commission, sera adopté. Vous dites qu'il ne serait qu'un vœu pieux. Je souhaiterais qu'il fût un peu plus.

Quant au problème de la spéculation foncière, non seulement le projet de loi n'en dit rien, mais je crois même qu'il aggrave la situation, car il ignore superbement toute la législation française en matière d'urbanisme ; il néglige totalement la loi d'orientation foncière et la notion de plan d'occupation des sols et si, au hasard, vous vous permettez de redéfinir la notion dépassée de périmètre d'agglomération et d'y substituer celle d'agglomération, qui serait une notion de fait, votre définition du terrain à bâtir est complètement dissociée de la réalité de notre réglementation en matière d'urbanisme.

Cela pose un problème très sérieux, et j'ai été frappé de constater que, dans son rapport, M. Méhaignerie accorde une grande importance à cette difficulté.

Il écrit en effet : « Le problème posé est celui du sort qu'il convient de faire aux rentes de situation liées au développement urbain ».

Cette question n'est pas facile à régler, bien qu'il existe de nombreuses manières d'y parvenir, et nous-mêmes, socialistes, avons fait des propositions à ce sujet. Mais ce qui est certain, c'est qu'il s'agit là d'un problème d'urbanisme et non d'un problème de remembrement. C'est d'ailleurs parce qu'il considère qu'il ne s'agit effectivement pas d'un problème de remembrement que M. Méhaignerie — approuvé, semble-t-il, par la commission des lois — conclut que les solutions à apporter excèdent le cadre du présent projet de loi et ne fait, pour le moment, aucune proposition.

Mais, ajoute-t-il — et la phrase m'a frappé — « chaque fois qu'il existe une pression de l'urbanisation, il est aberrant de concevoir un remembrement indépendamment de la définition du plan d'occupation des sols ».

Or je constate, monsieur le ministre, que vous n'en tenez nullement compte et que, ce faisant, vous refusez le cadre qui est pourtant tracé par la législation actuelle. Celle-ci présente des défauts et des inconvénients, je le reconnais volontiers, et je n'ignore pas les difficultés rencontrées pour la mise en place des plans d'occupation des sols et les risques d'allongement des délais de réalisation de l'opération qui en résultent.

Mais je ne crois pas qu'on puisse honnêtement réformer la législation du remembrement en ignorant la législation relative aux plans d'occupation des sols et en remplaçant une procédure d'urbanisme par une procédure de remembrement.

C'est en cela, monsieur le ministre, que votre projet non seulement ne résout pas le problème, mais, au contraire, l'aggrave. En partant de la notion d'aménagement rural — dont je me félicite qu'elle soit prise en considération — vous donnez à la commission une véritable mission d'urbanisme. Je me réjouis qu'on se préoccupe de l'aménagement rural, mais à condition que celui-ci soit réalisé dans un secteur préalablement défini comme ayant bien une vocation agricole, ou en tout cas une vocation rurale.

En mélangeant tout, je crois que vous empoisonnez tout. En fin de compte le texte proposé conduit à un véritable détournement de procédure qui permettra d'utiliser une procédure d'amélioration du milieu rural pour faire de l'urbanisme. Ce faisant, on alimentera, je le crains, au moins dans un certain nombre de cas, cette spéculation foncière qui tient au fait que certains terrains agricoles se trouvent avoir, en même temps, une vocation de terrain à bâtir.

Tel est, monsieur le ministre, le principal grief que nous faisons à votre projet. Je n'insisterai pas sur les autres, pas plus que je ne reviendrai sur les qualités de vos propositions, qui ont d'ailleurs été reconnues par M. Méhaignerie.

Les amendements que nous soutiendrons traduiront notre souci de démocratiser cette procédure et de la rendre plus efficace. Mais ce que nous souhaitons surtout c'est que l'on n'encourage pas la spéculation foncière, mais au contraire qu'on la limite, au moins dans le cadre de la législation actuelle, en attendant que celle-ci puisse être améliorée.

Ces préoccupations me semblent relever du simple bon sens et non d'une quelconque passion « politicienne », comme vous semblez le croire tout à l'heure, monsieur le ministre, en nous faisant, en quelque sorte, un procès d'intention. J'espère que vous retiendrez ces propositions de bon sens et que l'Assemblée les adoptera. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

M. le président. La parole est à M. de Poulpiquet.

M. Gabriel de Poulpiquet. Monsieur le ministre, il est certain que les textes réglementant le remembrement laissent à désirer, et s'ils ont permis des opérations qui ont été utiles et bénéfiques aux agriculteurs dans beaucoup de régions, ils manquaient de rigueur et laissaient une part trop grande au hasard, suivant la qualité des commissions ou des géomètres. Trop d'opérations ont ainsi donné lieu à des récriminations par suite de décisions maladroites et arbitraires.

De ce fait, le remembrement a causé des préjudices graves aux propriétaires et aux exploitants agricoles, les maintenant dans une situation précaire pendant des années, ou les mettant même dans l'impossibilité d'exploiter de façon rationnelle les terres pendant plus d'un fermage de neuf ans.

Faut-il rappeler les réactions des petits propriétaires ou des fermiers, brimés au point de créer des incidents graves et regrettables, ou poussés jusqu'au suicide ? Faut-il évoquer des opérations scandaleuses au bénéfice de certains autres ? Je n'insisterai pas sur ces cas pénibles qu'on voudrait considérer comme des exceptions en dépit de leur nombre.

Mais a-t-on mesuré les dommages irréparables causés au sol et à la nature dans des régions vallonnées où l'érosion cause des ravages inquiétants, entraînant la terre arable dans les vallées et même dans les cours d'eau ?

Est-il besoin de signaler les dégâts causés dans plusieurs villes par des inondations, alors qu'avant les opérations de remembrement menées aux alentours elles n'avaient jamais été touchées par des calamités de ce genre ?

A-t-on bien mesuré les répercussions que les arasements abusifs de talus et de haies pouvaient avoir sur les cultures, la santé des animaux dans les herbages et sur l'écologie en général ?

La preuve de la réalité de ces inconvénients, je la vois dans le fait que, dans certains départements où les demandes d'inscriptions à des programmes de remembrement étaient nombreuses, on en est arrivé à rencontrer beaucoup d'opposition à de nouvelles opérations, et ce non sans raison.

En effet, dans certaines communes les études de répartition des terres ont duré six à sept ans, parfois plus, pour aboutir à un regroupement parcellaire biscornu ; après quoi l'arrêté d'attribution des terres est intervenu sans que les travaux connexes aient été réalisés, si bien que certaines parcelles sont restées inaccessibles pendant des années, faute de chemins. Il en a été parfois de même pour certaines habitations.

Les crédits d'exécution ne sont attribués qu'au compte-gouttes, sur cinq ou six ans et ne répondent nullement au programme de remembrement engagé par l'administration.

Les travaux s'étaient sur des années et sont effectués dans les plus mauvaises conditions, un tronçon par-ci, un tronçon par-là. Je connais des communes où le remembrement dure depuis dix ou quinze ans, commencé avant même que je ne sois parlementaire, et je siège dans cette assemblée depuis seize ans !

La situation des communes est intenable. Certaines ont réalisé des emprunts à court terme pour parer au plus pressé et maintenant, à bout de ressources, elles attendent les crédits de l'Etat ou l'aide du F. E. O. G. A. pour rembourser leurs dettes.

Dans ces conditions, une réforme des méthodes de remembrement s'imposait effectivement, afin de rendre celui-ci plus humain et plus pratique. Mais le texte qui nous est proposé ne contient aucune mesure susceptible de remédier aux faits que je viens de signaler. Bien plus, certaines de ses dispositions me font craindre que des difficultés et des oppositions nouvelles ne surgissent.

En effet, ce texte permet d'inclure dans la zone de remembrement agricole des terres auxquelles l'avenir donnera à bref délai une tout autre destination.

L'article 21 du code rural est supprimé. Les malins en tirent profit et les autres seront lésés.

Les communes pourront s'approprier, sans enquête d'utilité publique, des surfaces allant jusqu'à 2 p. 100 du territoire communal. Pour une commune rurale de deux mille hectares, ce qui est courant, c'est en fait permettre une expropriation de quarante hectares, cela sans prévoir les garanties précises et

suffisantes de dédommagement des propriétaires et dans des conditions contraaires à l'article 845 du code civil qui dispose « que nul ne peut être tenu de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique ».

Pour finir, le texte prévoit que la commission communale de remembrement qui, à mes yeux, disposera de pouvoirs exorbitants, comprendra, en majorité, des représentants de l'administration, par le nombre de fonctionnaires qui y siègeront. Les membres représentant les propriétaires ou fermiers seront en minorité et seront d'ailleurs eux-mêmes désignés par l'administration.

J'ai déposé des amendements qui tendent à améliorer le projet car, dans sa rédaction actuelle, il n'apporte guère d'améliorations de nature à hâter le regroupement des terres. Au contraire, il risque de susciter de nouvelles raisons de mécontentement.

Toutefois, je reste convaincu de la nécessité du remembrement. C'est la raison qui me conduit à dénoncer ses imperfections et les abus que l'on commet en son nom.

Le remembrement, indispensable dans nombre de régions pour améliorer la rentabilité des exploitations, risque d'être de plus en plus difficilement admis si, rapidement, il n'est pas mis fin aux conditions déplorables dans lesquelles il est trop souvent réalisé.

Je suis persuadé, monsieur le ministre, que vous nous donnez des assurances de nature à apaiser les maires et les populations des communes où des remembrements sont en cours et qui attendent la fin de leurs difficultés. (*Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Bertrand Denis, dernier orateur inscrit.

M. Bertrand Denis. Nous vous avons écouté avec beaucoup d'intérêt, monsieur le ministre, et le groupe des républicains indépendants, qui m'a chargé d'exposer ses vues sur le projet de remembrement des exploitations rurales, a apprécié votre connaissance de ce problème dont vous avez d'ailleurs l'expérience.

De même, avons-nous apprécié le rapport de M. Méhaignerie. Les quelques précisions que je vais apporter n'iront nullement à l'encontre de son propos ; simplement, elles le compléteront. Je ne reviens donc pas sur certaines de ses positions auxquelles nous adhérons.

Pour souligner la nécessité du remembrement, auquel certains ne croient pas, je citerai un exemple concret. Ce sera beaucoup plus frappant.

En visitant les expositions agricoles, il suffit de voir la taille des machines modernes pour constater que leur usage n'est pas compatible avec l'ancien regroupement parcellaire. Le maire rural que je suis a été obligé d'élargir certains ponts de sa commune pour que les machines agricoles puissent les emprunter et je me demande même si ces aménagements suffiront dans les années à venir.

Si nous voulons que les agriculteurs se groupent en C. U. M. A., soit individuellement, soit par des échanges de services entre eux, soit en ayant recours à des entrepreneurs afin de pouvoir utiliser ce matériel, il faut en tenir compte dans le regroupement parcellaire, il faut également permettre un meilleur tracé des chemins ruraux, ce qui ne va pas sans des modifications foncières, et j'y reviendrai. Le remembrement ou le regroupement des terres paraît donc indispensable.

Je voudrais apporter quelques précisions sur deux points dont M. le rapporteur n'a pas parlé.

Je reviendrai dans un instant sur la protection de la nature mais je note, d'ores et déjà, qu'actuellement, lors d'un remembrement, les arbres n'ont pas d'avocat. Leur nombre n'est même pas connu et beaucoup veulent les couper pour que les voisins n'en profitent pas. Sans doute les arbres fruitiers sont-ils protégés, encore faut-il qu'ils ne soient pas dispersés. La protection des parcelles boisées doit donc être garantie.

Par ailleurs, autrefois, dans de nombreuses régions, les ouvriers agricoles, qui étaient du reste des gens très malheureux, vivaient dans de petites maisons dans les hameaux. Ces hameaux ne comptent plus maintenant qu'une ou deux exploitations, mais la propriété y est morcelée et elle est intouchable sous prétexte qu'il s'agit du bâti.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vos services, même s'ils ne peuvent imposer de regrouper le bâti — parce que les textes ne le leur permettent pas encore — s'occupent au moins du regroupement des bâtiments d'exploitation, car c'est la meilleure façon d'améliorer la situation de ces exploitations agricoles.

D'aucuns ont fait remarquer que l'exécution des travaux connexes se faisait parfois longtemps attendre. Mais on n'a pas toujours tenu suffisamment compte, me semble-t-il, de ce qui existait auparavant. Les sommes dépensées à cet effet auraient pu être consacrées à un plus grand nombre et à d'autres opérations. J'insiste sur ce point, car la mise en œuvre du remembrement exige une certaine cadence.

La tenue du cadastre, à laquelle personne n'a fait allusion, constitue une gêne pour les maires. En effet, elle ne suit pas toujours assez rapidement le remembrement. Aussi, ne parvenons-nous pas à y voir clair à la suite d'échanges ou de remembrements.

Monsieur le ministre, il conviendrait de voir avec votre administration ce qui peut être fait en la matière.

Pour en revenir à la protection de la nature, la commission de la production et des échanges a proposé qu'un membre de la commission communale ou intercommunale en soit spécialement chargé.

Le petit village où j'habite est situé au confluent de deux rivières. J'ai vu cet automne les eaux charrier des boues comme on ne l'avait jamais vu de mémoire d'homme. C'est tout notre humus qui s'en va. Il s'ensuit un double phénomène d'ensablement et d'envasement à l'aval et d'érosion à l'amont, auquel il convient de prendre garde. C'est un premier point.

De plus, telle rivière qui était surveillée mettait autrefois neuf heures avant d'être en crue après une grande précipitation atmosphérique. Maintenant, la crue intervient au bout de six heures et les populations urbaines elles-mêmes pâtissent de ces modifications qui ne sont pas toujours la conséquence de remembrements, mais tiennent souvent à la disparition des talus et des arbres dans les pays de collines.

Je sais bien qu'il faut que l'agriculteur puisse vivre, que son temps précieux ne peut pas être consacré à des travaux d'élagage qui ne lui rapportent rien. Mais il faut tout de même des limites, il faut conserver des écrans.

Un parlementaire étranger, que j'avais l'honneur de recevoir dans ma région de l'Ouest, admirait nos coupe-vent. Eh bien, ils sont en train de disparaître.

Monsieur le ministre, je vous demande de donner des instructions à vos services en vue de conserver ou de reconstituer ces coupe-vent.

Plusieurs amendements ont été déposés qui modifient le texte initial.

L'un d'eux, qui emporte pleinement mon adhésion, tend à éviter la spéculation en prévoyant, dans certains cas, une indemnisation des propriétaires dessaisis de terrains qui, proches d'un bourg, peuvent avoir une valeur exceptionnelle.

Un autre amendement prévoit les échanges amiables.

Monsieur le ministre, j'ai longuement réfléchi à ce problème. Dans certaines communes, le parcellaire trop divisé n'admet pas les échanges amiables. Dans d'autres, ils sont bien accueillis, parce que le parcellaire n'est pas si mauvais que cela et aussi parce qu'il faut bien trouver une solution à certains problèmes.

Les opérations peuvent alors être menées pour le tiers de la dépense qu'indiquait M. le rapporteur et cela concerne à la fois les communes, l'Etat et les propriétaires. En particulier, il n'y a pas de redevance annuelle pour les agriculteurs. Or, dans ma région, elle représente 10 p. 100 du prix du fermage, ce qui n'est pas négligeable et ce durant une période de vingt ou trente ans.

Il convient donc, monsieur le ministre, de favoriser les échanges amiables, ce qui n'est pas le cas actuellement. J'ai même l'impression qu'ils sont freinés et que vos services n'en sont pas tellement partisans. Pourtant, ils sont souhaitables. Or, à part quelques fossés, quelques arasements de talus, les échanges amiables ne peuvent bénéficier des travaux connexes. Il conviendrait pourtant de permettre aussi dans ce cas la construction de chemins ruraux. Si je me permets cette remarque c'est que j'ai bien approfondi le problème dans mon département.

J'en viens à la question importante de la fiscalité appliquée aux échanges amiables. Elle est tracassière. En effet, les dégrèvements fiscaux sont différents selon le nombre de propriétés échangées. La procédure actuelle donne l'impression que l'on commet quelque irrégularité lorsque l'échange porte sur plus de dix ou quinze propriétés, alors qu'au contraire plus l'opération collective est poussée plus elle est intéressante.

Qu'on me comprenne bien : il ne s'agit nullement d'un plaidoyer contre le remembrement. Je souhaite simplement associer les deux opérations.

Le remembrement, nous dit-on souvent, s'étalera encore sur de nombreuses années, de même que la remise en ordre des terres après échanges amiables, selon leur conformation et en respectant le désir des communes.

Il faut associer ces efforts, faute de quoi les divisions par successions ou par ventes seront telles qu'avant même d'être terminés le remembrement en cours ne sera plus valable.

Nous vous demandons votre aide, monsieur le ministre et nous espérons que le débat qui va suivre — et auquel nous serons très attentifs — permettra de faire progresser cette question du regroupement des terres qui nous paraît actuellement indispensable pour améliorer le revenu des agriculteurs. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'agriculture.

M. le ministre de l'agriculture. Je répondrai rapidement aux intervenants avant que les amendements ne viennent en discussion, afin de ne pas donner l'impression de me dérober aux observations qui ont été formulées.

J'ai noté que tous les orateurs sont d'accord sur la nécessité de poursuivre et même d'accélérer le remembrement, opération technique et économique indispensable, et aussi que tous adhèrent à l'orientation générale du projet par l'assouplissement du regroupement parcellaire qu'il implique, la prise en considération de l'aménagement rural qui en élargit la dimension, l'importance des équipements collectifs qui y sont attachés et le souci de la protection du milieu naturel.

Restent les modalités, à propos desquelles apparaissent certaines divergences soulignées en particulier par M.M. Dutard et Jean-Pierre Cot.

M. Jean-Pierre Cot prétend que j'ai fait un procès d'intention à certains, dans ma première intervention. Mais combien était léger ce procès d'intention comparé à celui de M. Dutard, qui charge le Gouvernement du péché d'écarter systématiquement certains textes alors que j'ai moi-même pris une part positive, vous le reconnaissez, monsieur Dutard, à la discussion de la proposition de loi sur la durée du travail en agriculture ! Quel procès d'intention léger que le mien ! côté de celui qui nous est fait de frapper d'ostracisme et, pis encore, comme les mauvais élèves, de copier sur les propositions dont vous auriez pris l'initiative !

Mais revenons aux choses sérieuses. Effectivement, et c'est là, non pas un procès d'intention, mais ma conviction intime, le processus de démocratisation qui est avancé par le groupe communiste m'apparaît à la fois irréaliste et dangereux. Les divers amendements qui nous sont proposés en révèlent toute la complexité et l'ampleur.

Dans un premier temps, la population sera appelée à se prononcer par référendum sur le remembrement. Ce n'est pas une très bonne solution dans la mesure où nul n'ignore que ceux-là mêmes qui aujourd'hui, mis à part quelques cas, tel celui qu'a cité M. Jean-Pierre Cot, se montrent très satisfaits des opérations de remembrement, étaient au départ extrêmement réservés.

Ensuite, interviendrait la désignation des représentants des professionnels concernés par des élections au scrutin de liste à la proportionnelle. Je ne vois pas très bien ce qu'elles pourraient apporter, sinon un déchaînement de passions bien superflues quand on sait combien celles-ci, au début d'une opération de remembrement, sont exacerbées dans la plupart des communes. Il est vraiment inutile de les aviver encore.

Mais ce n'est pas tout. Une fois les opérations décidées, interviendraient un référendum et une ratification au moins par les deux tiers des exploitants agricoles de la commune. Je note que, n'étant pas les seuls concernés par les opérations de remembrement, ils ne devraient pas être les seuls à intervenir dans la procédure de ratification.

Et si, d'aventure, ce pourcentage des deux tiers n'était pas atteint, une nouvelle commission communale serait constituée et on en reviendrait à ce scrutin de liste à la proportionnelle pour la désignation de mandataires plus conscients de la volonté des intéressés.

Une telle procédure ne peut certainement pas apaiser les esprits ni réduire les délais déplorés par les divers orateurs, notamment par M. de Poulpique qui regrette qu'un temps assez long s'écoule trop souvent entre la prise de possession et l'achèvement des travaux connexes.

Pour sa part, le groupe socialiste a déposé un amendement prévoyant une désignation par un scrutin majoritaire à deux tours avec vote préférentiel. La notion de scrutin apparaît également dans des amendements de M. Piot qui ont été repris par la commission des lois.

Nul n'est, plus que moi, ouvert au processus de démocratisation. Mais je répondrai à M. Jean-Pierre Cot — que c'est toujours un plaisir d'entendre à la tribune, surtout lorsqu'on a gardé mémoire du prodigieux talent oratoire de son père — qu'il est parfaitement déplaisant d'entendre dire que la commission n'est pas représentative. Si la désignation incombe au préfet, elle est faite sur une liste présentée par la chambre d'agriculture, laquelle est bien élue par la profession.

Il s'agit certes d'une désignation au second degré. Mais l'on ne saurait nier la représentativité des chambres d'agriculture.

En ce qui concerne l'autoritarisme des procédures, je rappellerai à M. Jean-Pierre Cot que, si les opérations sont aussi longues, c'est parce qu'il existe des organismes de recours : une commission communale, une commission départementale, un tribunal administratif, le Conseil d'Etat. Tous les parlementaires qui, comme moi-même, sont saisis par leurs électeurs de problèmes relatifs au remembrement commencent par demander à leurs interlocuteurs où ils en sont, pour savoir si le stade de la commission communale ou celui de la commission départe-

mentale est ou non dépassé. L'autoritarisme des procédures est corrigé par les échelons de recours dont on ne doit pas méconnaître la valeur.

S'agissant de la spéculation foncière sur les terrains à bâtir, je dirai qu'elle a souvent, en effet, gravement perturbé les remembrements. Conseiller général d'un canton à vocation à la fois agricole, maritime et touristique, j'ai pu mesurer à Belle-Ile-en-Mer, à l'occasion d'opérations de remembrement portant sur les quatre communes, ce que pouvait être la pression de la spéculation : mais j'ai pu mesurer aussi ce que pouvaient faire contre cette spéculation des élus et des techniciens résolus à la combattre et à faire en sorte que l'intérêt des exploitants passe avant celui des spéculateurs ou même de ceux qui fréquentent ce canton pour des raisons non de travail mais de loisir.

Une difficulté vient de ce que chacun attribue valeur de terrain à bâtir à n'importe quelle parcelle — nous le savons tous. Il est donc nécessaire de limiter strictement la reconnaissance des surfaces constructibles. Certes, les plans d'occupation des sols permettent de définir exactement et limitativement les surfaces constructibles, mais nul n'ignore que les P.O.S. sont rares. Là où il en existe, ils sont pris en considération et la concomitance entre une opération de remembrement et une opération d'urbanisme pose souvent de délicats problèmes de priorité, qui conduisent la direction départementale de l'agriculture et celle de l'équipement à rompre des lances.

Là où il n'existe pas de P.O.S., le projet de loi prévoit une procédure plus simple et plus souple. J'ajoute qu'une circulaire de novembre 1974, commune aux ministères de l'équipement et de l'agriculture, a déjà recommandé de prendre en considération les P.O.S. quand il en existe, et en tout état de cause, d'associer l'étude du plan de remembrement à celle des plans d'occupation des sols.

M. Bertrand Denis a évoqué le problème des arbres, dont il est, comme moi-même, l'ami. Je lui dirai que, pour ce qui est des arbres arrachés par l'ancien propriétaire au moment de son départ dans un mouvement de colère, le projet de loi prévoit précisément des soultes en nature, permettant ainsi de reconnaître une valeur à certains éléments incorporés au sol, tels les arbres, du moins quand ils ont un minimum de valeur, ce qui est souvent le cas, par exemple pour des noyers.

Nous favorisons les échanges amiables partout où c'est possible et mes services ne manifestent en l'occurrence aucun ostracisme particulier. S'il devait en être ainsi, je veillerais à y mettre fin. Si, sur trente millions d'hectares, vingt millions au grand maximum sont à remembrer, nous estimons qu'à contrario l'échange amiable peut constituer une solution adéquate sur les autres surfaces.

Vous avez eu raison, monsieur Bertrand Denis, de dire qu'une incitation serait souhaitable — les Français ont souvent besoin d'une « carotte » pour se mobiliser. Cette carotte, vous la voyez dans une attribution de crédits pour des chemins ruraux. J'en suis d'accord. En revanche, je ne suis pas d'accord sur ce que vous avez dit au sujet de la fiscalité.

Sur ce point, en effet, il est vrai que, jusqu'à une période récente, lorsque les échanges portaient sur plus de dix coéchangistes, les avantages attachés à l'opération sur le plan fiscal étaient supprimés. Mais, aujourd'hui, cette limitation a été écartée de notre code fiscal. Par conséquent, il est très possible de monter des opérations d'échange amiable intéressantes sur le plan fiscal et réunissant plus de dix coéchangistes.

Je limiterai ici mon propos. Sans doute n'ai-je pas répondu aux préoccupations de tous les orateurs ; mais je pourrai encore le faire au cours de la discussion des articles. (Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates socialistes.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — I. — Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 1^{er} bis du code rural sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Cet aménagement foncier s'applique aux propriétés rurales non bâties du territoire communal et comprend une série de mesures définies aux chapitres II et III du présent titre.

« II. — Le second alinéa de l'article 3 du code rural est complété par un paragraphe d ainsi rédigé :

« d) Le ou les périmètres, délimitant des massifs forestiers, à l'intérieur desquels elle est d'avis que les opérations d'aménagement devront faire l'objet d'une procédure distincte.

« III. — Les dispositions du troisième alinéa de l'article 3 du code rural sont remplacées par les dispositions suivantes :
 « Ces divers périmètres comprennent l'ensemble de la zone d'aménagement foncier. Toutefois, peuvent en être exclues les terres dont l'inclusion entraînerait, pour la collectivité, des charges hors de proportion avec l'utilité des opérations d'aménagement foncier. »

MM. Villon, Rigout, Dutard, Ruffe et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement n° 9 rectifié ainsi libellé :

« Avant le paragraphe I de l'article 1^{er}, insérer le nouveau paragraphe suivant :

« Les dispositions du premier alinéa de l'article 1^{er} bis du code rural sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Dans toute commune où l'utilité du remembrement est signalée soit par des exploitants, soit par la municipalité ou par l'administration, les services intéressés procèdent à une consultation des exploitants par voie de référendum. Les opérations de remembrement ne peuvent être décidées et une commission communale de réorganisation foncière et de remembrement instituée, que si le principe en a été approuvé par la majorité du collège constitué par les exploitants propriétaires, les bailleurs et les preneurs. »

La parole est à M. Rigout.

M. Marcel Rigout. Notre amendement tend à faire en sorte que le processus de remembrement ne s'engage que si l'opération a été jugée nécessaire par la majorité des intéressés.

M. le ministre a objecté que notre souci d'information et de démocratisation *a priori* et *a posteriori* aurait pour effet de tout compliquer et de « bloquer » pratiquement la poursuite du remembrement dans notre pays. Il y a là une ambiguïté — je ne dirai pas un procès d'intention — sur notre position à l'égard du remembrement, que nous voulons au contraire développer, et il importe que cette ambiguïté soit dissipée.

Actuellement — chacun en conviendra — le remembrement doit être réhabilité, car aujourd'hui, par suite des erreurs commises et de la lenteur apportée à la réalisation des travaux connexes, peu de maires et de conseils municipaux sont décidés à engager le remembrement de leur commune.

M. le ministre de l'agriculture. Oh !

M. Marcel Rigout. Je serais intéressé de savoir le nombre des demandes présentées, notamment dans certaines régions.

Vous avez vous-même reconnu, monsieur le ministre, que le remembrement est plus aisé dans les régions où les sols sont de qualité analogue et où le relief à l'intérieur d'une même commune est sensiblement identique. Dans les autres régions, le remembrement devra être réhabilité si l'on veut poursuivre les opérations.

Pour y parvenir, il faut éviter les erreurs du passé, dispenser au préalable une information complète sur les avantages et les inconvénients d'une opération de remembrement et permettre aux intéressés de décider eux-mêmes très démocratiquement, à la majorité, d'engager cette opération.

Nous ne voulons pas tout compliquer et tout bloquer. Nous estimons seulement — nous pouvons nous tromper mais nous attendons qu'on nous le démontre — que le remembrement de certaines communes ne sera mené à bonne fin que si l'on tient compte des erreurs antérieures et de la nécessaire réhabilitation du remembrement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Méhaignerie, rapporteur. L'amendement n° 9 rectifié tend à rendre obligatoire, avant toute opération de remembrement, la consultation des exploitants de la zone concernée sur l'opportunité de l'opération. Pour que celle-ci soit entreprise, la majorité des intéressés doit y être favorable.

Si cet amendement était adopté, les décisions du conseil municipal risqueraient d'être remises en question. Or, pratiquement, nombre de conseils municipaux effectuent déjà une consultation avant d'engager un remembrement.

La commission estime inopportun de lier les conseils municipaux et de restreindre leur liberté, d'autant plus que, comme le soulignait M. le ministre de l'agriculture, dans 95 p. 100 des cas la majorité des agriculteurs qui n'étaient pas initialement favorables au remembrement en sont postérieurement satisfaits.

Cependant je suis, moi aussi, sensible aux notions de représentativité, d'information, de démocratisation de la commission de remembrement et, personnellement, après avoir entendu divers arguments évoqués tant au sein de la commission de la production et des échanges que dans cet hémicycle, je demanderai au Gouvernement d'accepter, à l'amendement tendant à modifier la composition de la commission, deux éléments nouveaux : d'abord qu'il y ait, au sein de la commission, plus d'agriculteurs que de fonctionnaires, pour favoriser la démocratisation ; ensuite,

qu'aux trois agriculteurs désignés par les organisations professionnelles s'ajoutent trois autres agriculteurs élus au suffrage direct et pris dans le collège des propriétaires.

Cela irait dans le sens des observations présentées au cours de ce débat, faciliterait une meilleure représentativité et permettrait à la minorité d'être représentée lorsqu'un conseil municipal décide une opération de remembrement. Il en résulterait une meilleure information et une plus grande démocratisation de la commission.

M. le président. La parole est à M. de Poulpique, pour répondre à la commission.

M. Gabriel de Poulpique. Je comprends mal qu'on ne puisse envisager un référendum dans une commune. Si le projet de loi est adopté en l'état, les conseils municipaux pourront prélever 2 p. 100 de la surface de la commune. Ce sera un moyen très facile pour les communes d'obtenir des terrains importants. Certains conseillers municipaux seront plus tentés qu'auparavant de demander le remembrement pour accaparer des terres.

M. le ministre de l'agriculture. En les payant !

M. Gabriel de Poulpique. Dans toutes les communes, les conseils municipaux ne reflètent pas exactement la population...

M. le ministre de l'agriculture. Oh !

M. Gabriel de Poulpique. ...agricole — propriétaires ou exploitants. Certains conseils municipaux peuvent ne pas avoir été élus par une majorité d'agriculteurs. Or les agriculteurs, qui sont les premiers concernés, devraient être consultés, car, s'ils sont minoritaires, ils seront obligés de subir.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'agriculture. Le Gouvernement, comme la commission, est contre l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Jean-Pierre Cot, Pierre Joxe, Maurice Blanc, Besson, Frèche, Chandernagor, Alain Bonnet, Andrieu, Beck, Bernard, Capdeville, Darinot, Duroure, Gayraud, Gravelle, Jalton, Josselin, Laborde, Pierre Lagorce, Lavielle, Maurice Legendre, Le Pensec, Madrelle, Claude Michel, Lucien Pignion, Planeix, Zuccarelli, et les membres du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche et apparentés, ont présenté un amendement n° 13 libellé comme suit :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 1^{er} :

« Avant toute opération de remembrement, la ou les communes concernées par l'opération devront être dotées d'un plan d'occupation des sols, l'aménagement foncier s'applique aux terrains classés par le plan d'occupation des sols en zone agricole. Il comprend une série de mesures définies aux chapitres II et III du présent titre. »

La parole est à M. Jean-Pierre Cot.

M. Jean-Pierre Cot. Cet amendement revêt, à nos yeux, une importance considérable. Nous entendons, grâce à lui, doter les pouvoirs publics des moyens de lutter contre la spéculation foncière qui pourrait se développer à la faveur du remembrement.

Je ne reviendrai pas sur les arguments que j'ai développés il y a un instant à cette tribune à l'appui de cette thèse. Mais la réponse de M. le ministre ne m'a pas convaincu. En se bornant à dire que les plans d'occupation des sols sont trop compliqués, qu'il n'y en a pas assez et qu'il faut une procédure plus simple, il illustre ainsi notre principale crainte, celle d'un détournement de procédure.

Vous avez dit, monsieur le ministre, que, lors d'opérations de remembrement menées dans une région touristique, vous aviez pu apprécier l'efficacité des techniciens et des élus dans la lutte contre la spéculation foncière. Je n'entends pas mettre en doute la bonne volonté des techniciens et des élus ; mais cette bonne volonté — nous le savons — risque fort d'être très insuffisante face à la réalité des choses.

Il existe un instrument de lutte contre la spéculation foncière — le P. O. S. — qui vaut ce qu'il vaut et qui permet de déterminer au préalable la vocation des différentes terres.

Dans ce plan d'occupation des sols seront déterminées les terres à vocation agricole ou simplement rurale — je songe aux zones N. B., N. C., N. D.

Il nous semble qu'en limitant l'opération de remembrement à ces zones préalablement déterminées, il aurait été possible de lutter plus efficacement contre la spéculation foncière, avec le concours de ces élus et de ces techniciens dont vous avez bien fait de souligner la valeur.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Méhaignerie, rapporteur. Le rapport de la commission indique que dans les zones où la pression de l'urbanisation se fait sentir, ainsi que dans celles qui sont susceptibles de recevoir de grands aménagements — de caractère touristique par exemple — on ne pourrait, à terme, éviter d'élaborer conjointement les plans d'occupation des sols et de remembrement.

Cependant, dans de nombreuses communes où cette pression n'existe pas, la liaison impérative entre le plan d'occupation des sols et le remembrement paraît prématurée. Elle risquerait même d'empêcher tout remembrement.

C'est pourquoi la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, tout en sachant qu'il existe une liaison nécessaire entre les plans d'occupation des sols et le remembrement.

J'ajoute que la lutte contre la spéculation, que M. Cot a évoquée dans la discussion générale, a constitué l'un des objectifs de la commission de la production.

Je ne saurais dire si je partage complètement les vues de M. Cot. En tout cas, la commission a essayé de trouver un moyen de lutter contre cette spéculation en donnant aux collectivités la possibilité de prélever 2 p. 100 des terres afin de constituer des réserves foncières — ce qui est important — sans déclaration d'utilité publique. Les communes peuvent ainsi réserver les terres souvent les mieux placées, à destination d'espaces naturels, par exemple, autour d'étangs ou de rivières, en évitant par là même toute spéculation.

La commission a particulièrement étudié l'objection de M. Cot. Elle a d'ailleurs déposé un amendement, que nous examinerons plus tard, sur les possibilités de réserves foncières, amendement qui répond parfaitement au souci qu'il vient d'exprimer. C'est pourquoi la commission a repoussé l'amendement n° 13.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'agriculture.

M. le ministre de l'agriculture. Ce n'est pas à un gouvernement qui s'apprête à déposer un projet de réorganisation foncière et qui étudie actuellement un projet de taxation des plus-values que l'on pourra faire le procès d'intention de vouloir favoriser une spéculation qu'il déplore tout au contraire.

Mais, sur un plan concret, et en regrettant qu'il en soit ainsi, j'indique à M. Jean-Pierre Cot que le nombre des plans d'occupation des sols est extraordinairement réduit, que l'établissement d'un plan d'occupation des sols, à supposer qu'on le rende obligatoire dès aujourd'hui dans toutes les communes, ce qui serait contraire aux textes en vigueur, puisqu'il doit être demandé par les conseils municipaux, s'étendrait sur de très nombreuses années et que le fait de lier une opération de remembrement à un plan d'occupation des sols équivaldrait à la repousser largement dans le temps, ce qui serait à l'opposé des intentions qu'il a exprimées tout à l'heure, avec divers orateurs, et qui sont les miennes. C'est une simple constatation. Elle est peut-être déplaisante, mais elle est en tout cas réaliste.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement n'est pas favorable à l'amendement de M. Jean-Pierre Cot.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Cot.

M. Jean-Pierre Cot. Monsieur le président, je voudrais répondre à M. Méhaignerie qui a affirmé que par le prélèvement de 2 p. 100 la commission de la production et des échanges, grâce à l'un de ses amendements dotait ainsi les autorités chargées du remembrement d'un moyen de lutter contre la spéculation.

Je crois que cela n'a rien à voir avec le problème actuel, qui naît du fait qu'une bonne partie des terres — beaucoup plus de 2 p. 100 — se trouvent tout d'un coup avoir deux valeurs incomparables, une valeur agricole et une valeur de terrain à bâtir. Je vous ai donné tout à l'heure une fourchette qui est commune dans ma région : suivant que l'on prend l'une ou l'autre valeur, le chiffre peut être multiplié par dix.

C'est pourquoi j'estime que la proposition de la commission relative au prélèvement de 2 p. 100, que nous examinerons avec intérêt lorsqu'elle viendra en discussion, ne permettra sûrement pas de répondre à notre préoccupation concernant l'interférence de l'intérêt agricole et de l'intérêt urbanistique ni de résoudre le problème de la double valeur des terrains.

J'aurais souhaité que le Gouvernement ne se contentât pas de déplorer la spéculation foncière et que fût mis en place dans ce projet de loi un véritable instrument de combat.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Méhaignerie, rapporteur. Votre argumentation, monsieur Cot, est valable pour 3 p. 100 ou 5 p. 100 des communes remembrées près des très grandes villes.

Pour une commune moyenne de 1 500 hectares, la possibilité offerte aux collectivités locales de constituer 30 hectares de réserve foncière, ou d'ouvrages collectifs, n'est tout de même pas négligeable.

En revanche, dans les communes remembrées à proximité des villes à grande concentration, où la croissance urbaine est très forte, il est vivement souhaitable que le plan d'occupation des sols soit lié au remembrement. Mais en exigeant partout l'établissement d'un plan d'occupation des sols, nous arriverions à bloquer le remembrement dans les zones où la disposition prévue dans l'amendement de la commission est largement suffisante pour lutter contre la spéculation foncière.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Méhaignerie, rapporteur, a présenté un amendement n° 1 ainsi rédigé :

« Compléter le paragraphe II de l'article 1^{er} par le nouvel alinéa suivant :

« e) le ou les périmètres comprenant les terres dont l'inclusion dans l'un des périmètres susvisés entraînerait, pour la collectivité, des charges hors de proportion avec l'utilité des opérations d'aménagement foncier. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Méhaignerie, rapporteur. Dans un souci de clarification, nous avons préféré regrouper dans le même paragraphe toutes les zones qui peuvent être exclues du périmètre d'aménagement foncier et pour limiter les dépenses publiques nous avons voulu exclure du remembrement les zones qui entraîneraient pour la collectivité des charges hors de proportion avec l'utilité des opérations d'aménagement foncier.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'agriculture. Le Gouvernement accepte cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Méhaignerie, rapporteur, a présenté un amendement n° 2 libellé en ces termes :

« Supprimer le paragraphe III de l'article 1^{er} ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Méhaignerie, rapporteur. Cet amendement est lié au précédent.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'agriculture. Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

Je voudrais, revenant un peu en arrière, apporter une précision complémentaire à M. Cot.

A la date du 1^{er} avril 1975, pour l'ensemble de la France, on comptait 533 plans d'occupation des sols opposables aux tiers et 149 plans d'occupation des sols ayant été approuvés. C'est dire à quel point son amendement n° 13, dont je ne méconnais pas l'inspiration heureuse, aurait abouti, s'il avait été adopté par l'Assemblée, à bloquer tout le système du remembrement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements n° 1 et 2.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi, n° 946, portant modification de certaines dispositions du livre I^{er} du code rural relatives au remembrement des exploitations rurales ; rapport n° 1119 de M. Méhaignerie au nom de la commission de la production et des échanges.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures dix.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,

JACQUES RAYMOND TEMIN.

