



HAL
open science

L'échange parcellaire : une nouvelle étape dans l'aménagement foncier de l'Ouest français

Laura Pauchard, Philippe Madeline, Maxime Marie

► To cite this version:

Laura Pauchard, Philippe Madeline, Maxime Marie. L'échange parcellaire : une nouvelle étape dans l'aménagement foncier de l'Ouest français. *Norois*, 2016, Aménagement foncier, risque côtier, évolution des fleuves, 240, pp.7-24. 10.4000/noroi.5928 . hal-01610452

HAL Id: hal-01610452

<https://hal.science/hal-01610452>

Submitted on 1 Apr 2022

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

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

L'échange parcellaire : une nouvelle étape dans l'aménagement foncier de l'Ouest français

Plot Exchanges: A New Step in Rural Land Planning in Western France

Laura PAUCHARD^{*a}, Philippe MADELINE^a et Maxime MARIE^a

*Auteur correspondant : (33) 6 77 72 40 43 (laura.pauchard@unicaen.fr)

^a ESO Caen –UMR 6590 CNRS, Université de Caen Basse-Normandie, Maison de la recherche en sciences humaines et sociales, esplanade de la paix, 14 000 CAEN. (philippe.madeline@unicaen.fr) (maxime.marie@unicaen.fr)

Résumé : Depuis les années 1960, la superficie des exploitations agricoles du Grand-Ouest n'a cessé d'augmenter. Dans la course à l'agrandissement, les conflits d'usages pour le foncier ont contraint les exploitants à reprendre des terres éloignées de leur siège d'exploitation. L'organisation parcellaire qui en résulte rend la gestion des fermes de plus en plus complexe. Alors que les remembrements (nommés Aménagements Fonciers Agricoles et Forestiers depuis 2005) ont longtemps été mobilisés pour réorganiser le parcellaire, ils se font de plus en plus rares et semblent laisser la place à une nouvelle forme d'intervention : l'échange parcellaire. Cette démarche repose sur la participation volontaire des exploitants et ne s'appuie plus sur la maîtrise d'ouvrage du conseil départemental, mais sur l'animation des Chambres d'agriculture. À partir d'une observation participante dans plusieurs opérations en cours ainsi qu'une dizaine d'entretiens menés auprès d'exploitants, cet article présente cette dynamique et questionne l'implication nouvelle des acteurs, ses effets sur la restructuration parcellaire et sur les rapports sociaux entre exploitants. La relative souplesse de cet outil, qui contraste avec le cadre autoritaire du remembrement, semble conditionner le profil des participants et générer des rapports de force entre ces derniers nous conduisant à interroger l'efficacité d'une telle démarche.

Abstract: Since the 1960s, the size of farms in Western France has been gradually increasing. Conflicts regarding land use have forced farmers to acquire more remote parcels of land, thus fragmenting their estates and complicating their day-to-day activities. However, land consolidation (known in France as *aménagement foncier agricole et forestier* since 2005) is being used less and less today. Instead, a new type of intervention is increasingly being implemented: plot exchanges. This approach is based on the voluntary participation of farmers. Until recently, such exchanges were coordinated by the *conseils départementaux* (the equivalent of county councils in France), but they are now the responsibility of local *chambres d'agriculture* (chambers of agriculture). Based both on participant observations of plot-exchange meetings and a dozen or so interviews with farmers who have taken part in them, this article aims to describe this new trend and characterize the consequences of the involvement of new actors. To this end, we shall examine both the social relations between actors during these meetings and their results in terms of plot reorganization. Unlike the strict framework of land consolidation, the flexibility afforded by plot exchanges seems to have the effect of predetermining participant profiles and fostering certain power relationships between farmers, thus calling into question the effectiveness of this approach.

Mots clés : Foncier – Chambre d'Agriculture – négociation – exploitation agricole – conflits d'usage

Keywords: Land – Chamber of Agriculture – negotiation – farm – land-use conflicts

INTRODUCTION

Favorisé par la Politique Agricole Commune, l'agrandissement des exploitations génère une recomposition continue des structures parcellaires des exploitations du Grand-Ouest (Preux, 2012 ; Marie, 2009 ; Croix, 1999 ; Morardet, 1994 ; Rey, 1982). Dans le même temps, l'urbanisation croissante et la demande de loisirs contribuent à la raréfaction du foncier agricole. Ces dynamiques accentuent les pressions foncières et contraignent les exploitants à reprendre des terres parfois éloignées de leur siège d'exploitation, ce qui complexifie l'organisation de leur parcellaire. En effet, l'éloignement des parcelles génère différents coûts socio-économiques et environnementaux inhérents à la gestion du temps de travail et des déplacements, à la consommation de carburant, aux contraintes liées au pâturage, etc.

Des années 1960 aux années 1980, les remboursements ont accompagné la modernisation des exploitations agricoles françaises en adaptant les structures parcellaires à la mécanisation. Aujourd'hui, les Conseils départementaux utilisent de moins en moins ce type d'outil¹ tandis qu'une nouvelle forme d'intervention sur le foncier se développe : l'échange parcellaire volontaire. Il est proposé dans le cadre d'une animation (le plus souvent à l'échelle communale) réalisée par les Chambres d'agriculture² et dans laquelle la participation des exploitants est non contrainte. En quoi l'échange parcellaire est-il différent d'un aménagement foncier classique du point de vue de l'implication des acteurs et de ses effets sur le parcellaire ? Cet article vise à présenter cette nouvelle dynamique, questionner son usage et l'implication des acteurs mobilisés. À travers l'analyse des opérations d'échanges parcellaires, nous abordons plus largement la place du foncier dans les rapports sociaux en agriculture (Renard, 2012 ; Croix, 1999 ; Chevalier, 1983). Pour comprendre la démarche, nous avons observé des réunions d'animation de ces échanges et mené des enquêtes par

entretiens auprès d'agriculteurs ayant participé à des opérations aujourd'hui terminées.

Ces échanges parcellaires ont été étudiés dans quatre départements du Grand-Ouest français (Finistère, Côtes-d'Armor, Ille-et-Vilaine et Manche). Ils ont été choisis en raison du développement récent de ces opérations, soutenues politiquement et financièrement par les Conseils départementaux. Les espaces étudiés sont caractérisés par des systèmes laitiers dominants (Margetic *et al.*, 2014) qui sont soumis à de fortes contraintes logistiques telles que la traite et l'accessibilité des pâtures (Marie *et al.*, 2009). Ils présentent donc un intérêt particulier pour la restructuration du parcellaire.

La première partie décrit le contexte et l'ampleur du développement de ces opérations dans l'Ouest. Les méthodes d'observation mobilisées pour analyser ces opérations seront présentées. La seconde partie analyse le fonctionnement des échanges parcellaires en caractérisant l'implication nouvelle et différente des acteurs de la restructuration (rôle accru de la Chambre d'agriculture, implication volontaire des exploitants et propriétaires, etc.). Les effets de cette implication différenciée des acteurs sont questionnés en troisième partie. Ils conduisent à analyser les rapports sociaux qu'entretiennent les exploitants, à mesurer les freins et l'efficacité des opérations. La comparaison de ces opérations au cadre plus autoritaire des aménagements fonciers plus classiques nous permettra enfin d'appréhender l'efficacité des opérations.

RESTRUCTURER LE PARCELLAIRE DES EXPLOITATIONS, VERS DE NOUVELLES POLITIQUES

Pour apprécier la transformation des modalités d'intervention sur le foncier et leurs conséquences pour les acteurs, il est utile de revenir sur les éléments marquants de la politique de restructuration foncière. Il s'agit ainsi de définir le contexte d'émergence de cette dynamique d'échanges parcellaires ainsi que son ampleur. Dans cette partie, nous présenterons le matériel de recherche qui nous a permis d'analyser ces transformations.

1. Le remembrement a été remplacé en 2005 par l'Aménagement Foncier Agricole et Forestier (AFAF)

2. Les Chambres d'agriculture accompagnaient déjà ponctuellement les exploitants et propriétaires qui souhaitaient réaliser des échanges (conseils techniques, aide à la réalisation du dossier de subventions), mais jamais dans le cadre d'une animation à l'échelle communale. Les échanges parcellaires sont autorisés depuis la loi sur le statut du fermage, et constituent une démarche ponctuellement pratiquée par les exploitants.



Le remembrement : un outil de moins en moins mobilisé dans le Grand-Ouest

L'utilisation du remembrement a pour objectifs l'amélioration des conditions d'exploitation et le regroupement des propriétés agricoles, en redistribuant les terres de façon autoritaire (Peignot *et al.*, 1999). Prioritaire dans les années 1960³(Cheverry et Clergeot, 2005), il a permis d'adapter la forme des parcelles aux engins mécanisés de plus en plus puissants et volumineux (Marochini, 1999). De ce fait, le remembrement a accéléré la modernisation de l'appareil productif français et bouleversé les sociétés paysannes (Mendras, 1967). Malgré les gains économiques et l'amélioration des conditions de travail, le remembrement n'a cessé de susciter des réticences et des tensions (Salmona, 1994 ; Barthez, 1970). Dans les années 1970, les associations de défense contre le remembrement se multiplient. Les dégradations environnementales sur les paysages et les milieux deviennent des arguments pour ses opposants. Ils conduisent le législateur à modifier le cadre juridique du remembrement⁴ qui intègre, par exemple, la possibilité de constituer une réserve foncière communale ou bien l'aménagement paysager de la commune (Philippe et Polombo, 2009 ; Marochini 1999). Avec la décentralisation des années 1980, le remembrement – précédemment géré par l'État – est conduit par les départements qui financent et sont responsables de la maîtrise d'ouvrage.

Pendant près de 40 ans, le remembrement a permis de restructurer les exploitations agricoles et a consolidé les structures parcellaires. Aujourd'hui, ces dernières poursuivent une dynamique d'agrandissement et la concurrence pour le foncier bouleversent l'organisation du parcellaire des exploitants (Marie, 2009 ; Preux, 2012 ; Rey, 1982 ; Francart et Pivot, 1998). Des travaux menés par des chercheurs de l'INRA mettent en évidence les conséquences du morcellement foncier sur la performance économique des exploitations (Piet et Cariou, 2014 ; Latruffe et Piet, 2013). Pourtant, depuis le début

des années 1990, le nombre d'aménagements fonciers (remembrement et AFAF) a fortement diminué en France (Philippe et Polombo, 2009). Cette évolution concerne particulièrement les départements étudiés dans cette recherche, mais selon des rythmes variés (figure 1).

Depuis 2005, la loi sur le Développement des Territoires Ruraux reconnaît quatre modes d'aménagement foncier : l'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF), les Échanges et Cessions d'Immeubles Ruraux (ECIR), la mise en valeur des terres incultes, et la protection des boisements. L'AFAF se substitue au remembrement, mais il n'est pas pour autant plus fréquemment utilisé. Le caractère coercitif à l'origine des nombreux mouvements de contestation et le coût de ces opérations, face aux restrictions budgétaires des collectivités, peuvent expliquer la baisse du nombre de ce type d'opération.

Les Échanges et Cessions d'Immeubles Ruraux (ECIR), autre mode d'aménagement reconnu par la loi DTR de 2005, sont réalisés avec l'intervention d'un géomètre et la création d'une Commission Communale d'Aménagement Foncier (CCAF). Un périmètre et des échanges de parcelles sont définis puis validés par la Commission Départementale d'Aménagement Foncier (CDAF). Ce type d'opération est assez peu mobilisé et laisse place à des opérations réalisées dans un cadre plus souple et moins coûteux : l'animation d'opération d'échanges parcellaires par les Chambres d'agriculture, sans périmètre ni géomètre⁵.

Si les remembrements sont de moins en moins utilisés dans l'Ouest, nous allons maintenant voir dans quelles proportions les échanges parcellaires se développent.

Le Grand Ouest français au cœur d'une nouvelle politique de restructuration foncière

Nous allons, à présent, caractériser le développement de cette dynamique d'échanges parcellaires dans le Grand-Ouest tout en exposant les différentes modalités de transfert de foncier mobilisées.

3. Les fonds financiers dégagés par l'État et le rythme annuel des surfaces concernées témoignent de l'intérêt croissant porté à cette procédure : entre 1951 et 1954, 250 000 ha sont remembrés chaque année. Cet investissement des pouvoirs publics va parfois susciter la défiance du monde agricole.

4. Il impose la création des commissions communales, l'intégration des Personnes Qualifiées pour la Protection de la Nature, l'étude d'impact obligatoire, etc.

5. La démarche de constitution de groupes pour réfléchir aux possibles échanges parcellaires avec la présence d'un animateur avait été expérimentée par le groupe GERDAL dans les années 1980 (Ruault, 1996).

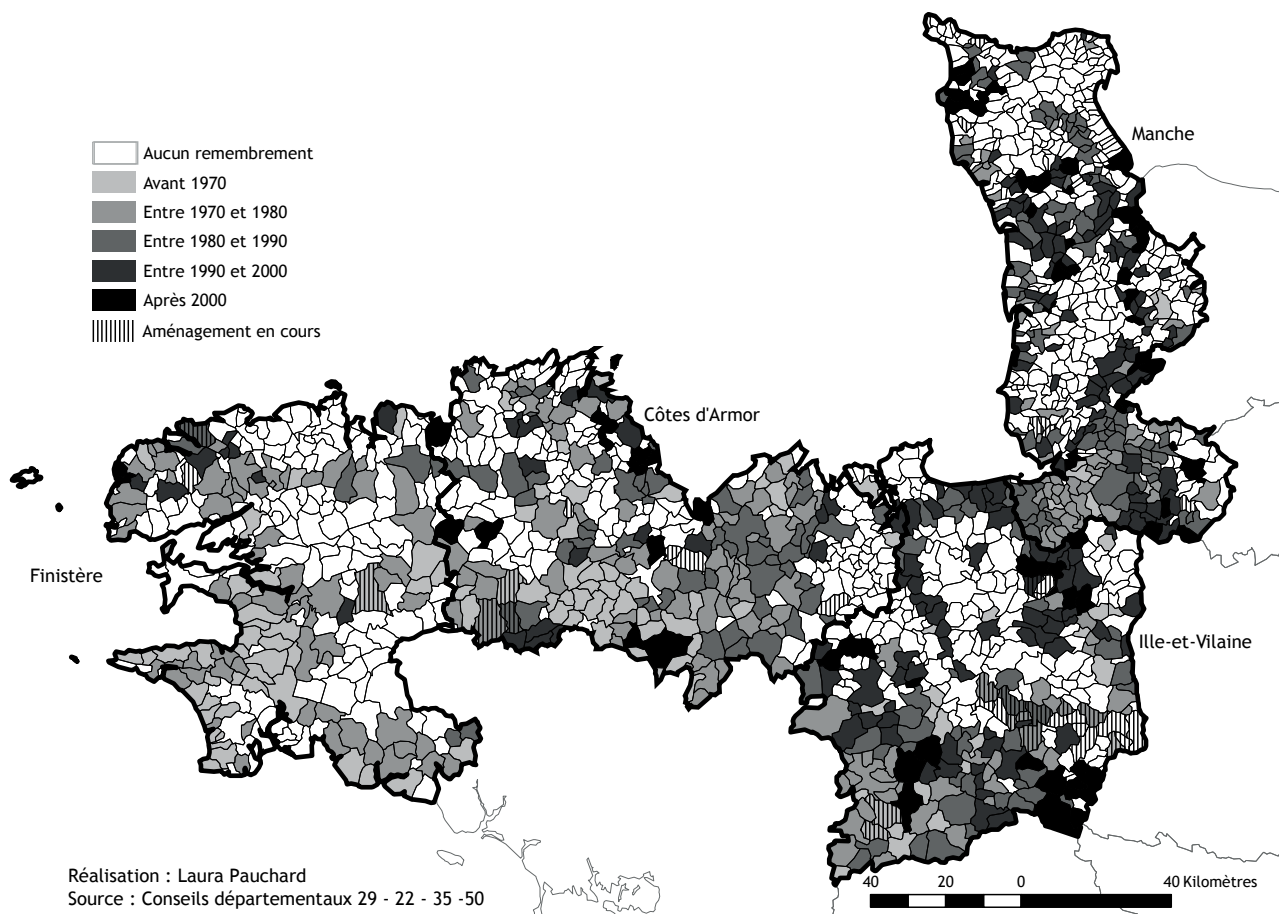


Figure 1 : L'aménagement foncier en perte de vitesse dans l'Ouest
Land consolidation is used less and less in Western France

À l'issue de cette présentation, nous exposons les méthodes utilisées pour leur analyse.

Le développement des échanges parcellaires dans quatre départements du Grand-Ouest

Si très peu de communes utilisent l'ECIR avec périmètre et si les aménagements fonciers sont de plus en plus rares, une nouvelle dynamique d'échanges parcellaires volontaires (sans périmètre, ni géomètre) se développe depuis le milieu des années 2000. Comme nous pouvons le voir sur le tableau 1, le développement des opérations d'échanges parcellaires s'opère dans les quatre départements étudiés.

Ces départements ne sont pas les seuls dans le Grand Ouest puisque plusieurs communes du Calvados et de Loire Atlantique ont, elles aussi, bénéficié de ces animations proposées par les Chambres d'agriculture.

L'échange parcellaire se développe contrairement aux aménagements fonciers classiques. Il convient alors de présenter les différents types d'échanges parcellaires mobilisés dans ces opérations.

Les différents types d'échanges parcellaires

Dans le cadre de ces animations par les Chambres d'agriculture, plusieurs types d'échanges sont utilisés.

Ces échanges parcellaires peuvent tout d'abord être des échanges de propriétés. Ils nécessitent la rédaction et la publication d'actes notariés (après d'éventuels travaux d'arpentage). Après validation de la cohérence de l'échange par la Commission Départementale d'Aménagement Foncier (CDAF), le conseil départemental peut attribuer une subvention aux propriétaires pour couvrir ces frais. Cette dernière varie d'un département à l'autre selon les

Département	Les aménagements fonciers	Les opérations d'échanges parcellaires
Finistère	-Remembrements anciens. -Aucun aménagement foncier agricole et forestier en cours (hormis les aménagements d'infrastructures de communication)	- Convention entre la Chambre d'agriculture et le Conseil départemental pour démarrer plusieurs opérations pilotes à l'échelle communale. - Beaucoup d'accompagnements ponctuels ^a (sans animation collective)
Côtes-d'Armor	-Remembrements plutôt anciens. -Cinq communes sont en cours d'aménagement foncier agricole et forestier (non liés à une infrastructure de communication).	- Essentiellement sur des bassins-versants ou des baies classées au plan algues vertes. - Plusieurs opérations menées à l'échelle des communautés de commune.
Ille-et-Vilaine	-Remembrements plus récents (excepté la partie sud-ouest du département) -Aménagements fonciers en cours essentiellement liés aux infrastructures de communication notamment ferroviaires.	- Département moteur : la première opération a eu lieu dans la commune de Bain-de-Bretagne ^b , puis dans quatre communes du nord du département ^c . - Outil mobilisé dans le cadre de programme d'action de préservation de la qualité de l'eau (les drains de la ville de Rennes, le bassin versant des Échelles, etc.). - Campagnes de sensibilisation à l'échelle des Pays
Manche	-Remembrements récents -Aménagement foncier en cours essentiellement liés aux infrastructures de communication notamment ferroviaires.	- Une opération pilote menée sur deux communes voisines : Montpinchon et Savigny. - Deux autres opérations envisagées à l'échelle de communautés de communes.

a. Le mémoire de Virginie Le Bris (2013), a permis de recenser le nombre de dossiers relatifs aux échanges parcellaires, présentés à la CDAF. Même si entre 2000 et 2010, 500 dossiers ont été comptabilisés concernant environ 300 exploitants sur 3 500 hectares, elle a constaté un affaiblissement du nombre de dossiers. Son stage avait pour objectif de proposer de nouvelles méthodes pour relancer les dossiers d'échanges, l'animation et la sensibilisation à l'échelle communale correspondant à une de ses préconisations.

b. La première opération menée dans la commune de Bain-de-Bretagne en 2006, a apporté satisfaction à une vingtaine d'exploitants ayant échangé 120 ha au total (Pauchard, 2012).

c. Dans les communes de Sens-de-Bretagne, Noyal-sous-Bazouges, Bazouges-la-Pérouze et Marcillé-Raoul.

Tableau 1 : Développement des échanges parcellaires dans les quatre départements étudiés
Development of plot exchanges in the four départements (counties) studied

politiques départementales (50 % en Ille-et-Vilaine, 70 % dans le Finistère, 80 % dans la Manche, et même la totalité dans les Côtes-d'Armor). Le paiement d'une soulte peut compenser les écarts de surfaces, mais reste à la charge du propriétaire.

Les exploitants fermiers peuvent, eux aussi, réaliser des échanges de terres appelés échanges de jouissance ou échanges de cultures. Ce type d'échange constitue un droit inscrit dans le statut du fermage. Le code rural indique que « la totalité des biens loués à un même bailleur peut être échangée (si la surface n'excède pas 1/5 de la SMI)⁶ » en l'informant par courrier en lettre recommandée. Le propriétaire dispose alors de deux mois pour contester l'échange en saisissant le tribunal paritaire des baux ruraux. Par un accord tacite⁷ entre les exploi-

tants, cette disposition permet d'améliorer temporairement et sans frais la structure parcellaire de leur exploitation sans modifier les baux⁸. Les droits que procure le bail sont préservés par le preneur (comme son droit de préemption) et ce dernier reste responsable de l'entretien et du paiement du fermage. Dans ces échanges parcellaires, aucune obligation d'équivalence de surface ou de qualité de terres n'est requise. Contrairement à l'AFAF, les échanges, quels qu'ils soient, ne prévoient pas de classement de la valeur agronomique des terres ni de système d'attribution de points pour assurer l'équivalence des terres récupérées.

Pour pérenniser ces échanges de cultures, propriétaires et exploitants peuvent aussi réaliser des échanges de fermiers (mais seulement sur des surfaces supérieures à 1 ha). Dans ce cadre, les bailleurs échangent leurs fermiers et rédigent de nouveaux baux sur une partie ou la totalité du bien.

6. Source : Guide des échanges parcellaires de la chambre régionale d'Agriculture de Bretagne. La SMI correspond à la Surface Minimum d'Insertion définie dans chaque département.

7. Il s'agit bien souvent d'un accord verbal, mais il peut aussi faire l'objet d'une convention entre les deux parties.

8. L'accord conclu prendra automatiquement fin à la fin du bail.

Réalisés hors procédures, ces échanges parcelaires relèvent d'une démarche participative qu'il convient d'analyser. Pour réaliser cette analyse, nous nous appuyons sur une méthodologie et des terrains d'observations que nous allons maintenant présenter.

Méthodologie mobilisée pour analyser ce mode d'aménagement

Pour analyser le fonctionnement des échanges ainsi que leurs effets, nous avons eu recours à l'observation participante dans plusieurs opérations d'échanges parcelaires⁹. Cette dernière suppose pour le chercheur « l'immersion totale dans son terrain pour tenter d'en saisir toutes les subtilités au risque de manquer de recul et de perdre en objectivité [...] mais permet de vivre la réalité des sujets observés et de pouvoir comprendre certains mécanismes difficilement décriptables pour quiconque demeure en situation d'extériorité » (Soulé, 2007). Identifiée comme universitaire, notre participation visait à proposer des méthodes et outils pour l'amélioration des animations d'opérations d'échanges parcelaires¹⁰. Ainsi, plusieurs méthodes ont été expérimentées lors de ces opérations et ont été l'occasion pour nous d'analyser les jeux d'acteurs.

Des enquêtes par entretiens ont été réalisées auprès d'exploitants et propriétaires afin d'interroger post-opération les intérêts et limites de ces outils, et ce par l'analyse de leurs discours (Beaud et Weber, 1998). Les exploitants cités sont caractérisés dans le tableau 2 et ce afin de donner des éléments de contexte pour la compréhension des discours.

Nos terrains d'études présentent des contextes variés mettant ainsi en avant l'enjeu pour les acteurs publics, d'utiliser des outils d'intervention adaptés. Les terrains d'observation et d'enquêtes sont présentés dans le tableau 3.

Par ailleurs, les réflexions exposées dans cet article ont été enrichies de bilans réalisés par des stagiaires en Chambre d'agriculture à partir d'opérations achevées sur les communes de Montpinchon et Savigny

(50) et dans quatre communes du nord de l'Ille-et-Vilaine (35) précédemment cités¹¹.

Enfin, la réflexion développée ici se nourrit aussi de nombreux échanges avec les conseillers des Chambres d'agriculture et des Conseils départementaux dans le cadre de notre partenariat (réunion d'état d'avancement de la recherche, réunion de travail dans les différentes opérations, etc.).

Face à l'essor des opérations d'échanges parcelaires, notre réflexion s'intéresse plus particulièrement aux acteurs de ce mode d'aménagement et à l'évolution de leur implication. En quoi l'animation d'opération d'échanges parcelaires diffère-t-elle d'un aménagement foncier classique? En effet, le cadre relativement souple proposé par les Chambres d'agriculture mérite d'être explicité pour mieux comprendre les effets des échanges parcelaires sur l'implication des acteurs publics, parapublics et privés.

LES ÉCHANGES PARCELLAIRES : DE NOUVELLES MODALITÉS POUR RESTRUCTURER LE PARCELLAIRE

Cette partie s'intéresse tout d'abord au rôle nouveau des Chambres d'agriculture et interroge les ressorts de l'externalisation de la restructuration (nouvelles responsabilités, nouveaux financements). Les nouvelles modalités de restructuration de ce foncier nous conduisent ensuite à aborder les nouvelles formes d'implication des exploitants dans cette restructuration.

L'externalisation du travail de restructuration parcellaire

Responsabilités et modalités de financement

Le développement des échanges parcelaires modifie l'implication des pouvoirs publics dans la restructuration du parcellaire. En effet, ce travail de restructuration est désormais réalisé par les Chambres d'agriculture¹². Cet acteur parapublic a

9. Nous souhaitons suivre des opérations du début à la fin et c'est pourquoi le choix des opérations suivies a davantage été défini par le calendrier des Chambres d'agriculture et Conseil départementaux.

10. Cette observation est réalisée dans le cadre d'une thèse cofinancée par la Chambre Régionale d'agriculture de Bretagne, les Conseils départementaux (29, 22, 35, et 50) ainsi que le conseil régional de Basse-Normandie.

11. Il s'agit de nos travaux (bilan à Bain-de-Bretagne), ceux de Stéphane Plisson (bilan pour la région Bretagne), de Jessica Merlin (bilan sur quatre communes du nord de l'Ille-et-Vilaine), de Christopher Monsimer (bilan sur la commune de Montpinchon-Savigny dans la Manche) ainsi que ceux de Virginie Le bris (bilan sur les échanges réalisés dans le Finistère).

12. L'échange parcellaire figure parmi les priorités des Chambres d'agriculture inscrites dans les différents documents tels que le PAD (Projet Agricole Départemental) et PAAR (Projet agricole et agroalimentaire régional).

Enquêté	Production	UTA	SAU	Morcellement parcellaire	Échanges
A	Lait-céréales	4	130	Fortement éparpillé	Rapprochement et augmentation du pâturage accessible
B	Lait	2	89	Fortement éparpillé	Pas d'échanges
C	Lait-céréales	2	97	Plutôt groupé	Petite augmentation du pâturage accessible
D	Agriculteur à la retraite – Propriétaire	–	–	–	Son fermier n'a pas pu faire d'échanges
E	Bovin lait -production fromagère	2	–	Plutôt groupé	Pas d'échanges
F	Bovins lait	2	–	Moyen	Pas d'échanges
G	Bovins lait et viande	2	78	Plutôt morcelé	Pas d'échanges
H	Lait-céréales-viande	3	84	Plutôt bien groupé	Celui qui a le plus échangé sur l'opération, augmentation du pâturage accessible (14 ha)
I	Lait	2	99	Plutôt morcelé	Amélioration forme des parcelles
J	Lait	2	53	Groupé	Rapprochement et réorganisation du passage de la circulation des bovins

Tableau 2 : Profil des exploitants/propriétaires enquêtés
Profiles of farmers/owners surveyed

Terrain	Méthodologie	Spécificité du terrain
Opération en cours dans une commune pilote (Finistère).	Observation participante Différentes étapes observées (2014-2016) : réunion de lancement, première réunion de travail avec tous les exploitants, une dizaine de rencontres individuelles, quatre réunions de sous-groupes et des réunions de travail avec les élus locaux et représentants syndicaux	Trois exploitants de la commune s'apprentent à libérer leur foncier (possible mise en réserve du foncier pour faciliter les échanges parcellaires)
Opération en cours dans un bassin versant en contentieux européen (Ille-et-Vilaine).	Observation participante Différentes étapes observées (2015-2016) : deux réunions avec tous les exploitants, une réunion de sous-groupes et plusieurs réunions avec les membres du syndicat de bassin versant	– Contexte difficile : Bassin versant contentieux, entente complexe entre acteurs concernant les programmes d'actions à mener. – Objectif de l'opération : améliorer l'accessibilité au pâturage pour diminuer les pressions exercées par les troupeaux (limitation des jours présence pâturage)
Opération terminée sur une commune (Ille-et-Vilaine)	Bilan quantitatif des échanges parcellaires Cartographie et rencontre des exploitants dans le cadre d'un stage	– Première opération d'échange parcellaire dans le département au milieu des années 2000
Opération terminée sur une zone d'alimentation en eau potable en Ille-et-Vilaine	Enquêtes par entretiens Auprès d'exploitants ayant participé à l'opération (certains n'ont pas réussi à réaliser des échanges de parcelles)	Acquisition des terres du périmètre sensible dans les années 1990 et remembrement (Le Caro <i>et al.</i> , 2010). – Contexte : de nouvelles réglementations ont contraint les exploitants à diminuer la pression liée au pâturage des troupeaux (avec la limitation jours présence pâturage)

Tableau 3 : Caractérisation des principaux terrains d'observation et d'enquêtes
Characterization of main field of observation and investigation

pour objectifs de défendre les intérêts des exploitants agricoles et d'apporter un service de conseils. Il s'agit d'une instance consulaire dont les représentants élus sont, dans l'Ouest, majoritairement des élus syndiqués FNSEA (Hobeika, 2013). Il ne s'agit donc plus d'une politique appliquée par des fonctionnaires d'État.

Le coût de la restructuration est moins important par rapport à l'aménagement foncier agricole et forestier puisque les Conseils départementaux subventionnent essentiellement les frais des échanges de propriétés. Or, l'animation de ces opérations génère d'autres frais. Dans le cadre où les budgets des chambres d'agriculture sont en constante diminution (Compagnone et al, 2013), ces dernières assurent des prestations de services comme l'animation d'opérations d'échanges parcellaires (Petit et al, 2011). Quelle que soit la structure qui finance les échanges, le coût de l'animation proposée par la chambre doit être assumé. Ainsi, si cet outil peut être perçu comme un aménagement foncier « bon marché », le coût de l'animation varie selon les Chambres d'agriculture (souvent fonction du nombre de jours attribués à l'opération) et semble supporté par des acteurs parfois différents.

Plusieurs acteurs publics peuvent en être à l'initiative et semblent manifester un intérêt dans le financement de cette restructuration. L'animation peut être financée par le Conseil départemental, mais elle peut aussi l'être par d'autres structures, telles que les syndicats de bassins versants. En effet, ces échanges parcellaires sont utilisés dans les programmes d'actions de reconquête de la qualité de l'eau (notamment pour augmenter le pâturage accessible autour des sièges d'exploitation). L'utilisation de fonds européens représente une autre modalité de financement au travers des programmes LEADER. Dans le département d'Ille-et-Vilaine, quelques opérations « pilotes » ont ainsi été financées en partie par ces fonds européens. Enfin, les communes ou communautés de communes financent, elles aussi, ce type d'opération, et ce, souvent pour diminuer le passage des engins agricoles dans les bourgs.

La présence d'un réseau d'interconnaissance professionnel localisé (Laferté, 2013), visible notamment par les GVA et les CUMA¹³, favorise la dynamique d'échanges parcellaires et leur financement

par la commune. En effet, à l'instar des exploitants du conseil municipal susceptible de demander un remembrement, ces dirigeants qu'ils soient élus ou non (syndicats, municipalité, ou autres organisations professionnelles), ont un rôle considérable dans l'émergence de telles opérations. Ce réseau local d'agriculteurs impulse ce type de projet, qui n'est pas sans effets sur l'implication des exploitants de la commune. En effet, les exploitants ne faisant pas partie de ce réseau participent peu à cette démarche.

Les animations proposées par les conseillers des Chambres d'agriculture

À travers les conseillers, les Chambres d'agriculture jouent un rôle majeur dans cette restructuration. Une animation peut durer de deux à trois années durant lesquelles plusieurs réunions sont organisées. La procédure est donc plus courte que l'aménagement foncier classique. La première réunion vise à présenter la démarche d'échanges parcellaires aux agriculteurs et élus de la commune. À l'aide d'un support informatique projeté, sont exposés la démarche, les modalités administratives, les gains économiques et sociaux obtenus dans les échanges. Selon les départements, des exemples d'échanges ou des références techniques sont mobilisés pour convaincre du manque à gagner que constitue une exploitation dont la structure parcellaire est morcelée. L'exemple du chantier d'ensilage nécessitant un grand nombre d'allers-retours avec son coût en main d'œuvre et en carburant est souvent mobilisé. La rationalité économique est très présente dans le discours des conseillers et initiateurs des projets. Ces opérations sont souvent présentées et perçues par bon nombre de participants comme « évidentes ».

Afin de développer leurs prestations, les Chambres d'agriculture ont multiplié les outils de communication : films, témoignages, présence sur le salon Space, élaboration de guides à destination des élus, propriétaires et exploitants. Après la présentation de cet outil, une carte anonyme du parcellaire des exploitations, réalisée par un cartographe de la chambre d'Agriculture à partir du Registre Parcellaire Graphique¹⁴, est utilisée afin

13. GVA : Groupement de Vulgarisation Agricole, CUMA : Coopérative d'Utilisation du Matériel Agricole

14. Le Registre Parcellaire Graphique est une base de données élaborée par l'ASP (Agence de services et de paiement) à partir des déclarations PAC

que les exploitants s'identifient et localisent leur siège d'exploitation. Ici, il n'y a pas de géomètre pour analyser la répartition du parcellaire, et ce sont les exploitants qui identifient les potentiels transferts de foncier. C'est souvent lors de la seconde réunion que les premiers scénarios sont envisagés et travaillés en petits groupes. Le conseiller présent répond aux questions techniques des exploitants et les incite à se rapprocher pour envisager des projets d'échanges de terre. Selon les départements et les opérations, le conseiller adapte son accompagnement pour favoriser le dialogue entre les exploitants. C'est la raison pour laquelle les réunions sont quelques fois ponctuées de rencontres individuelles pour mieux connaître les exploitants et leurs contraintes. Les discussions et élaborations de scénarios peuvent prendre du temps lorsque les échanges sont réalisés à plus de deux ou lorsqu'il est nécessaire de convaincre les propriétaires. Un conseil juridique est apporté pour rédiger des conventions lorsqu'il s'agit d'échanges de cultures et, pour l'échange de propriété, la chambre d'agriculture accompagne les exploitants-propriétaires dans l'élaboration de leur dossier.

Avec le développement de ces échanges parcellaires, le rôle de la chambre d'Agriculture s'est accru. En effet, ce sont désormais les conseillers de ces chambres consulaires qui animent et organisent la restructuration parcellaire. L'absence de cadre autoritaire dans cette démarche nous conduit à interroger le niveau d'implication des exploitants et des propriétaires.

Une implication plus forte, mais inégale de la part des agriculteurs

L'absence d'obligation de participation à ces opérations est à l'origine d'une participation très inégale des exploitants. L'implication de ces derniers est ainsi très différente d'un aménagement foncier classique. Les modalités de cette restructuration semblent toutefois appréciées par une majorité de nos enquêtés.

des agriculteurs transmises par la DDTM (Direction Départementale des Territoires et de la Mer). Elle permet de reconstituer spatialement, dans un Système d'Information Géographique, les îlots PAC des exploitations tout en préservant l'anonymat de l'exploitant. Sont renseignés : la forme juridique de l'exploitation, sa taille, et le détail des productions au sein des îlots de cultures.

Une participation des exploitants inégale

Les échanges parcellaires relèvent d'une démarche volontaire des propriétaires agricoles et/ou des exploitants-locataires. Si chaque exploitant est invité par la Chambre d'agriculture dès le début de l'opération, leur implication, basée sur le volontariat, est très inégale. Le nombre de présents, lors de la première réunion, est déterminant puisqu'il constitue le vivier potentiel d'agriculteurs motivés pour restructurer le parcellaire. Entre la première et la seconde réunion, il est assez fréquent de voir la participation des agriculteurs diminuer. Si la restructuration parcellaire constitue l'intérêt principal des exploitants, il semble que d'autres motifs peuvent, au début du processus, animer les exploitants. Certains se déplacent à la fois pour identifier les personnes à l'origine de cette initiative et les modalités de la restructuration parcellaire proposée. En ce sens, et malgré leur connaissance des exploitations voisines, le parcellaire anonyme cartographié de chaque exploitant est un objet de convoitise. Les exploitants observent de manière très attentive la répartition des terres dans chaque exploitation. Ce comportement est révélateur des tensions autour du foncier et des rapports sociaux sur la commune. Il a des conséquences sur l'implication de chacun lors des discussions donnant lieu à l'élaboration de scénarios.

La participation à la démarche n'est pas obligatoire et on recense de nombreux absents. Les exploitants le signalent fréquemment lorsqu'ils imaginent notamment faire des échanges avec ces derniers. Si on peut émettre l'hypothèse que leur participation est fonction de leur prise de conscience à la fois du morcellement de leur exploitation, mais aussi du manque à gagner que constituent les structures morcelées, nous avons remarqué que les présents aux réunions possèdent un parcellaire plutôt groupé. Est-ce la preuve d'une meilleure maîtrise de leur foncier agricole ? L'inconfort provoqué par le morcellement foncier est toutefois mis en évidence par ces derniers pour justifier leur participation à ces opérations. C'est le cas d'un exploitant qui revient sur l'opération qui a eu lieu dans sa commune, et qui constate avec dépit le morcellement important de son exploitation (en mobilisant la carte avant et après l'opération) : « *On voit déjà bleu là, bleu là, bleu là, là, et là, donc c'est assez éclaté quoi et il en*

manque encore... et on en a à Saint-Ellier-du-Maine en Mayenne... donc ça serait bien... les restructurations on est pour, sauf que ça n'aboutit jamais quoi! [silence] *tu vois on a 89 ha, sur 5 communes, 3 cantons, 2 départements [rires] [...] Après on va nous dire bilan carbone, bilan ceci, ben non on a du transport on a voilà... on est que sur la route nous de toute façon!* » (Exploitant B). Ces exploitants sont aussi conscients des enjeux que génère la reprise de terres éloignées.

L'implication des exploitants varie dans le temps. Même si la durée de l'animation est déterminée, l'absence de délai contraint pour réaliser des échanges¹⁵ est une modalité appréciée par les agriculteurs comme le souligne l'un d'entre eux : « *C'est toujours bougeable si il veut bouger ailleurs, parce que les échanges c'est pas bloqué* » (Exploitant A). Le bilan des opérations achevées a montré que les exploitants poursuivent leurs échanges après l'intervention de la Chambre d'agriculture. C'est le cas à Bain-de-Bretagne mais aussi pour les agriculteurs des quatre communes au nord de l'Ille-et-Vilaine (Pauchard, 2012 ; Merlin, 2014). Dans ces opérations, une seconde phase d'échanges parcellaires a été observée, et ce principalement en propriété, permettant ainsi de pérenniser les effets de cette dynamique collective. Si cet outil n'oblige pas les exploitants à réaliser des échanges parcellaires dans un temps imparti, quelques-uns regrettent que ces négociations prennent trop de temps, multipliant ainsi les possibles échecs des projets. Face aux transformations des structures, d'autres estiment que la réflexion sur le foncier devrait être régulièrement reprise : « *De toute façon ça bouge tout le temps, on voudrait en faire un aujourd'hui dans dix ans faudrait recommencer! Et je pense que dans 10 ans ça aura bougé!* » (Exploitant A).

Des modalités de restructuration appréciées des enquêtés

Malgré l'implication différenciée des exploitants, pour bon nombre d'entre-deux, le caractère volontaire de l'échange parcellaire est préféré à l'AFAF. En effet, la plupart des exploitants interrogés disent

préférer cette modalité à la participation obligatoire qui caractérise les aménagements fonciers (dès lors que l'exploitant ou le propriétaire se trouvent dans le périmètre). Certains valorisent l'intérêt de travailler avec des gens qu'ils qualifient de « *motivés* » et d'« *ouverts* » (vocabulaire utilisé par une majorité d'exploitants, quel que soit les contextes) et remarquent l'effort des exploitants qui viennent aux réunions. S'impliquer dans une telle démarche semble leur convenir et valoriser leur sens des responsabilités. Les propos de cet agriculteur en attestent quand il affirme : « *On y a été pour pas bloquer les autres, pour rester intelligent quoi [rires]* » (Exploitant C). L'« *ouverture* » est souvent exposée comme une condition de la bonne réussite d'une opération. À la question des conditions requises pour qu'une opération se déroule bien, un agriculteur répond : « *Faut déjà avoir les terres qui s'y prêtent! Si ça ne s'y prête pas... Ça bon, la discussion faut de la bonne volonté, de bons échanges, de bonnes discussions quoi* » (Exploitant C). Ne pas s'opposer à la démarche permet, selon les exploitants, de préserver des liens sociaux et de faire preuve d'intelligence pour ne pas entrer en conflit interpersonnel avec les voisins. C'est ce qu'explique cet exploitant à propos de sa démarche : « *Les échanges se sont portés à peu près sur cette surface-là nous [1,47 ha rapproché autour de son siège d'exploitation], c'est pas beaucoup, mais c'est pas pour bloquer les voisins non plus, ça a permis de laisser un petit peu à d'autres et à un autre auprès de ses bâtiments, parce que c'était pas nous les plus... On était assez groupé déjà. Enquêteur — mais ça a permis de... Enquêté — [il coupe la parole] C'est pour pas bloquer les autres non plus!* » (Exploitant C). Comme le précise ce même agriculteur, la préservation d'une certaine cohésion sociale et professionnelle dans la commune semble être un argument pour participer à l'opération. Il est nécessaire, ajoute-t-il de bien s'entendre : « *Aujourd'hui, on a besoin de nos voisins! Si on se retrouve tout seul... (rires), tout le monde pense peut-être pas comme ça mais... c'est pas la solution d'être tout seul!* » (Exploitant C). Pour bon nombre d'agriculteurs, la démarche sous-entend que les présents ne sont que des volontaires et qu'il n'y aura aucune modification forcée du parcellaire des exploitations. Ils souhaitent donc maîtriser eux-mêmes l'ampleur de la restructuration de leur parcellaire. Le volontariat de ces exploitants semble affecter différemment

15. Des échanges peuvent être conclus à tout moment. L'opération d'animation vise à impulser une dynamique. Dans les bilans réalisés, nous observons en effet que ces échanges se poursuivent bien après la fin de l'animation proposée par les Chambres.

les rapports sociaux entre exploitants. Certains attribuent à l'échange une valeur plus « pacifique » que le remembrement comme le confie cet exploitant : « *Les échanges, du moment que les deux sont d'accord [alors que le remembrement] ça crée des conflits, on va essayer de forcer [...] c'est un sujet il faut éviter d'en parler* » (Exploitant G).

Ces éléments d'analyse viennent confirmer la préférence des exploitants participants pour l'échange parcellaire comme outil de restructuration foncière. L'implication différente de ces derniers (profils et motivations, formes d'implication, et temporalités de ces dernières) nous conduit à nous interroger sur les résultats et l'efficacité d'une telle réorganisation foncière.

UN OUTIL PERTINENT POUR CONDUIRE L'AMÉNAGEMENT DU FONCIER AGRICOLE ?

Face au morcellement foncier des exploitations, les restructurations parcellaires apparaissent comme une nécessité. Mais les modalités de l'échange parcellaire correspondent-elles aux besoins de restructuration et permettent-elles une restructuration efficace du parcellaire pour ces exploitants ? Dans le premier temps de cette troisième partie, nous verrons que la libre implication des exploitants propriétaires génère, malgré tout, des rapports de force entre exploitants qui peuvent venir perturber le déroulement de ces opérations et peuvent être à l'origine de nombreux freins. L'efficacité de la réorganisation du parcellaire sera alors questionnée au regard des restructurations plus classiques.

Les échanges parcellaires : un rapport de force entre exploitants ?

Des « gagnants » et des « perdants »

Le caractère volontaire de la démarche et le constat d'une inégale implication des exploitants, analysés dans ces expériences d'échange parcellaire, nous conduisent à émettre l'hypothèse d'un rapport de force entre exploitants. D'après le discours de certains exploitants, l'échange parcellaire est assimilé à un jeu où il y a des « gagnants » et des « perdants ». Si la participation volontaire est appréciée pour bon nombre d'entre-deux, quelques

exploitants identifient des comportements opportunistes. Un exploitant, à propos de l'un de ses voisins, témoigne en ce sens : « *la première réunion c'est "moi je veux celle-ci, moi je veux celle-là". Moi, la fille de la Chambre d'agriculture elle me regarde, elle me dit "vous voulez quoi vous?", bah je dis : vous me donnez la retraite ou quoi? Si tout le monde prend le petit bout là!* » (Exploitant C). Certains n'hésitent pas à dénoncer l'injustice des échanges proposés : « *il voudrait prendre tout le haut le meilleur et puis nous faudrait qu'on prenne le bas, tout le mauvais [...] on se fait avoir* » (Exploitante F). Le champ sémantique du jeu pour raconter le déroulement des opérations est régulièrement mobilisé par les exploitants (« *jouer mes cartes* », « *échiquier à trois* », « *poker* », « *pion* »), ce qui suppose bien, selon eux, qu'il est possible d'être perdant. Il est d'ailleurs surprenant de voir que les agriculteurs utilisent quelquefois le mot « *remembrement* » pour parler d'échanges parcellaires, pouvant faire écho au cadre autoritaire de ce mode d'aménagement foncier. Ces rapports sociaux qui se jouent pour la terre, dans le cadre des restructurations foncières (Barthez, 1975 ; Chevalier, 1983 ; Morardet, 1994), ne sont pas nouveaux, mais semblent exacerbés dans les opérations d'échanges. En effet, l'absence de cadre et de règles dans cette restructuration conduit les exploitants-propriétaires à renouveler leurs stratégies pour convaincre leurs voisins en mobilisant davantage leurs positions sociales dans le réseau local. Malgré le caractère volontaire de cette opération, plusieurs exploitants constatent en effet que dans ces échanges parcellaires s'opèrent des rapports de forces au sein desquels il est nécessaire d'avoir des « *cartes à jouer* ». Selon certains, s'ils n'ont pas les moyens de menacer la faisabilité de l'opération en refusant d'échanger une parcelle, il devient difficile d'obtenir quelque chose. Dans l'élaboration des scénarios, certains s'estiment piégés comme cet exploitant qui raconte : « *De toute façon ils ont fait comprendre que si je faisais pas ça [accepter un échange], la parcelle on l'aurait pas eu, donc t'es coincé, t'es coincé... [...] la SAFER a acheté ce champ-là pour le remettre dans les échanges, pour que moi je lâche les miens parce que sinon, ils savaient bien que j'aurais jamais fait* » et nous confie ensuite : « *bon moi ils m'ont mis un peu plus grand pour que je... ils savaient bien je l'aurais pas fait sinon, ouais on l'aurait jamais fait!* » (Exploitant A).

Dans l'analyse de ce rapport de force, l'historique des comportements de chacun vis-à-vis du foncier (vente, agrandissement) semble marquer les esprits et génère des tensions dans l'opération. Le remembrement et les rapports de force qui s'exercent durant ces procédures ont laissé des traces dans la mémoire de certains exploitants jugeant ainsi la répartition des terres parfois peu équitable (Barthez, 1970 ; Marochini, 1999 ; Morardet, 1994). L'historique de l'attribution de foncier est donc vecteur d'amertume. Un sentiment qui n'est pas sans importance dans la compréhension des réticences des exploitants à coopérer aux échanges. De même, l'anticipation de certains mouvements fonciers (vente, passage en catégorie urbanisable) peut perturber certains projets d'échanges. Quelques exploitants intègrent d'ailleurs ce type de mouvement foncier dans leur stratégie foncière en achetant certaines parcelles afin de les échanger ensuite.

Les échanges parcellaires sont donc propices aux négociations et provoquent un rapport de force dans lequel les exploitants se disent perdants ou gagnants. C'est pour cette raison que les exploitants semblent accorder un rôle important au conseiller de la Chambre d'agriculture, à qui l'on attribue bien volontiers le rôle de médiateur de ces rapports.

Le rôle du conseiller foncier dans les échanges parcellaires

L'animateur de la Chambre d'agriculture réunit les exploitants, apporte un appui technique dans l'élaboration de leurs échanges, mais joue aussi un rôle de « médiateur », souvent jugé nécessaire par une majorité d'exploitants. Historiquement, l'usage du conseil est partie intégrante du fonctionnement des exploitations (Compagnone *et al.*, 2013), il n'est donc pas surprenant que la présence d'un animateur soit bien reçue des exploitants. Dans les discours, la présence de ce conseiller semble être gage d'une certaine équité voire de neutralité et le rôle de la représentativité syndicale des Chambres d'agriculture n'est pas ouvertement remis en cause. Cette tierce personne, incarnée par le géomètre dans l'aménagement foncier classique, n'est pas positionnée de la même manière dans le jeu d'acteurs. Contrairement au géomètre (Barthez, 1975 ; Marochini, 1999), elle est identifiée par les agriculteurs comme ayant une bonne connaissance de l'agriculture et une mission

de défense de leurs intérêts. L'intervention de ce médiateur est d'autant plus justifiée pour les exploitants que les échanges parcellaires sont appréhendés comme une démarche complexe : il faut convaincre tous les exploitants et propriétaires, mais aussi trouver un équilibre pour échanger des surfaces équivalentes. Pendant un entretien, un exploitant félicite d'ailleurs l'animatrice de l'opération auquel il a participé qui, selon lui, « *en a eu lourd sur les épaules [...] Elle a certainement eu du souci avec ça ! Surtout avec certaines personnes peut-être, elle intervenait directe avec, peut-être, ceux qui étaient les plus récalcitrants [...] faut peu de choses pour que tout cabane [...] c'est bien quand même parce que sinon, ça ne marcherait pas... ça pourrait marcher vraiment qu'avec un petit groupe d'agriculteurs bien motivés* » (Exploitant C). Cette présence rassure certains exploitants. Elle facilite, selon eux, le dialogue entre les parties. Ils sont nombreux à noter l'intérêt des outils cartographiques proposés par la Chambre d'agriculture (carte générale du parcellaire, cartes des scénarios) ainsi que les conseils techniques et juridiques prodigués par ces conseillers. À cet égard, beaucoup de participants souhaiteraient que les animateurs proposent davantage de scénarios d'échanges parcellaires.

Lorsque l'opération a lieu dans un contexte environnemental plus difficile (comme dans les périmètres de protection de captage), les exploitants estiment que la Chambre d'agriculture doit être présente dès le début de l'opération pour expliquer les règles et les objectifs de cette opération. L'historique de ces rapports peut influencer le comportement et la participation ou non de certains acteurs. Les propos d'un agriculteur sur ses hésitations à s'impliquer dans l'opération qui a eu lieu dans un périmètre sensible en attestent : « *je voulais pas y aller au départ, c'est ma femme qui m'a obligé [rises] moi j'étais un peu bloqué avec [l'acteur public qui a acquis toutes les terres dans le périmètre sensible] quoi, tout ce qu'il y a eu avant quoi, ils avaient pas besoin de nous avant et maintenant ils ont besoin de nous donc euh... parce qu'avant certains ont eu des aides pour les bâtiments, on a rien eu parce que fallait être dans le périmètre rapproché, fallait qu'il y ait 49 % alors qu'on était à 46 parce qu'on avait perdu des terres en rapproché un peu, ben ils avaient pas besoin de nous avant, j'ai dit bah dame puisque c'est comme ça, ils continuent sans nous* » (Exploitant C). La participa-

tion des exploitants dans un tel contexte ne semble ainsi pas évidente et plus complexe à gérer.

Le rôle de l'animateur et les difficultés rencontrées par ces derniers semblent reconnus par les exploitants. Cet acteur est accepté des exploitants et perçu comme un « médiateur ». Ce rôle est donc différent du géomètre qui doit, lui, fournir un avant-projet en respectant un certain nombre d'objectifs. Dans les échanges parcellaires, le conseiller n'a pas d'objectifs chiffrés et est là pour accompagner les exploitants. L'absence de cadre contraint doit être questionnée, car ils ne sont pas sans générer un certain nombre de freins.

Des freins aux échanges parcellaires

Convaincre les propriétaires

Trouver un rapport « gagnant-gagnant » est l'une des difficultés les plus citées : 10 agriculteurs sur 14 enquêtés à Bain-de-Bretagne le signalent (Pauchard, 2012). Les exploitants doivent en effet, à la fois trouver des parcelles à échanger avec leurs voisins (qui seraient contraignantes pour eux et intéressantes pour leurs voisins) mais aussi identifier les parcelles de ces mêmes voisins qui pourraient leur permettre d'améliorer leur condition de travail.

Convaincre ces derniers et parfois le ou les propriétaires des parcelles concernées constitue une seconde difficulté. Les exploitants en fermage renoncent plus souvent aux échanges lorsque les propriétaires se montrent réticents. Certains anticipent même leur refus comme ce fermier qui déclare : « *Nous on peut rien faire parce qu'on est locataire! Enquêteur — Il vous faut l'accord de votre propriétaire pour... — Bah c'est pas la peine! on est locataire, mais c'est pas bougeable! Bah sinon ça aurait été valable de ramener ça!* » (Exploitant C). Lorsque les propriétaires ne sont pas exploitants ou éloignés du milieu agricole, ces derniers se sentent souvent moins concernés par les gains obtenus par les échanges parcellaires, et restent attachés à leur bien et à leur fermier. Les conseillers fonciers conviennent qu'il est donc bien plus facile de réaliser des échanges parcellaires auprès de propriétaires eux-mêmes exploitants. L'attachement à la terre et les querelles au sein du réseau local d'agriculteurs expliquent aussi très souvent ces points de blocages. Plusieurs visions s'opposent : certains recon-

naissent et comprennent cet attachement à la terre comme cet exploitant qui, malgré son intérêt pour la démarche d'échanges parcellaires, explique que « *c'est l'effet génération [...] le foncier c'est très difficile [...] ce sont les terres des ancêtres, ils ont bossé comme des dingés pour les avoir* » (Exploitant E). Ce dernier reconnaît « *une valeur affective* » à ces terres : les échanger serait pour lui un « *sacrifice* ». D'autres, dans un contexte de difficultés économiques croissantes, estiment que ces échanges relèvent du bon sens et présentent le frein à ces échanges comme un comportement économique irrationnel : « *bon c'est des querelles d'antan! Justement les querelles d'antan, est-ce qu'on est encore dans cette génération-là, de dire... bah je vais peut être vous choquer, mais je dirais franchement! Est-ce que le fioul est assez cher? Hein? Si on réfléchit un peu... [...] parfois lorsque je vois des aberrations comme ça lorsque l'on n'est pas capable de laisser du terrain pour en prendre là à proximité, je dis bon sang, mais ton fioul tu le payes combien donc, c'est encore pas assez cher? [...] la plupart du temps nos exploitants ce sont des chefs d'entreprise comment ils réagissent? Ça me dépasse!* » (Exploitant D). Les histoires familiales sont un frein aux échanges volontaires. Plusieurs exploitants-propriétaires ont assumé avoir fait des échanges une fois leurs aïeux disparus comme cet exploitant qui témoigne « *mon père aurait été encore en vie, j'aurais eu du mal* » (Exploitant H) ou cet autre exploitant qui s'indigne : « *C'est des histoires d'y a 50, 100 ans! c'est resté chez eux quoi [il souffle], c'est des petits pics qui sont restés d'y à 100 ans qui sont revenus quoi.* » (Exploitant D)

Ainsi, malgré la médiation des animateurs, les exploitants rencontrent non seulement des difficultés pour convaincre leurs propriétaires, mais aussi pour outrepasser l'attachement à la terre de leurs voisins. S'ils sont nombreux à partager ces difficultés et à regretter l'importance du rôle de l'attachement à la terre dans ces échanges, ces exploitants présentent d'autres points communs.

Le rôle du profil social et des représentations dans la dynamique d'échanges parcellaires

Pour mesurer l'équité des échanges, la qualité de terre est un critère très souvent mobilisé par les exploitants. Mais, contrairement à l'aménagement foncier (Peignot, 1999), il n'y a aucun système per-

mettant d'évaluer l'équivalence de la qualité de terre dans l'échange parcellaire. Pourtant, il conditionne fortement la réussite des échanges.

Si certains sont prêts à perdre en qualité de terre ou en surface pour gagner en confort de travail, d'autres nourrissent un peu d'amertume et regrettent que celle-ci ne soit pas évaluée dans les échanges parcellaires. Ainsi un des exploitants enquêté par entretien exprime ce regret : « *dans les échanges ils ne tenaient pas compte de la qualité de terre [...] Le si peu qu'on a pris on a bien vu la différence! Pas besoin de mettre de bornes pour mettre la clôture [petits rires]* » (Exploitant C). Le même constat est relaté par un autre exploitant qui insiste sur le travail effectué pour obtenir un Ph convenable sur la terre qu'il a récupérée : « *Quand tu fais des échanges des fois tu tombes sur des terres qui ne sont pas propres, propres [...] si tu veux remettre une parcelle qui est vraiment trop basse [niveau du Ph], c'est un billet de 1 000 à long terme, mais ça personne n'en tient compte, ça, c'est le point faible* » (Exploitant A). Mais plus encore que la qualité de terre, c'est la nécessité d'échanger des « *terres fonctionnelles* » qui anime cet exploitant.

Les pratiques agricoles des participants jouent un rôle fondamental dans le rapprochement ou non de certains exploitants. C'est avant tout parce qu'ils ne travaillent pas de la même façon et qu'ils n'ont pas les mêmes représentations (Marie, 2009 ; Darre et al., 2004) que ces exploitants ne se comprennent pas et donc que les échanges n'ont pas lieu. Certains insistent sur la « *négligence* » de l'entretien de certaines parcelles récupérées : « *Parce que ici, y'avait des haies, y'a pleins de travaux à faire [...] moi j'ai mes parcelles elles sont toutes propres s'il avait fallu aller là, y'a du boulot hein!* » (Exploitant C). Ce dernier juge que « *c'est bien gentil c'est tout le temps les mêmes qui font le boulot, on en a débroussaillé du terrain nous! [...]. C'était de l'herbage hein, y'avait des ronces à quatre mètres du talus, du barbelé! Il avait... je sais pas quel âge il avait, il était un petit peu marginal!* [En parlant de l'exploitant avec qui il n'a pas voulu faire des échanges] ». Certains exploitants craignent de mécontenter leur propriétaire en cas d'échange avec quelqu'un dont les pratiques ne leur semblent pas orthodoxes : « *Cet exploitant nettoie le strict minimum [...] pour arranger des échanges après c'est difficile quand vous connaissez comment... le propriétaire n'aurait pas accepté [...] il sait bien com-*

ment c'est, il n'entretient pas » (Exploitant F). Ces préoccupations sont aussi celles des agriculteurs en production biologique. Il leur est difficile d'accepter que leurs parcelles jusqu'alors épargnées de tout produit chimique fassent l'objet de traitements. Selon les systèmes de production (orientation productive, taille, niveau d'intensification), les intérêts des exploitants face à la restructuration parcellaire sont variés. Mais, quelles que soient les pratiques, la terre des exploitants est perçue comme le fruit d'un travail qui doit être respecté par le potentiel repreneur. Les représentations du métier d'agriculteur et leurs possibles contradictions sont souvent source d'incompréhension entre exploitants (Candau et Ruault, 2005).

À travers les pratiques et les représentations, un rapport de confiance entre les exploitants est nécessaire pour concrétiser l'échange. Or, selon un responsable de syndicat agricole au sujet des conditions de réussite d'une opération, les exploitants se préoccupent souvent de ce que les voisins récupèrent : « *les premières réactions lorsqu'ils regardaient les cartes, "oh bah celui-là est mieux que moi"! Bon il faut qu'on arrive à discuter et à faire en sorte [que l'agriculteur réponde plutôt à cette question] : "Est-ce que tu es mieux qu'avant, toi?" Et bon on s'occupe pas du voisin... l'aménagement foncier c'est un puzzle hein! Y'aura toujours des mieux et des moins mieux! Bon l'essentiel c'est que tu sois mieux, quand t'arrives à comprendre ça c'est déjà une bonne chose quoi! Et ne pas forcément jalouser l'autre quoi...* » (Exploitant D). Pour Hervieu et Pursegile (2013), les exploitants n'appartiennent pas tous aux mêmes groupes sociaux, ce qui peut, selon nous, expliquer les divergences entre exploitants et l'absence de projets d'échanges et de volonté pour certains d'entre eux. Ces auteurs évoquent la « *coexistence complexe de plusieurs mondes agricoles dont les conditions matérielles, les styles de vie, et les représentations d'eux-mêmes sont contrastés et même antagoniques* ». Les positions sociales des exploitants, déterminées notamment par leur patrimoine (foncier essentiellement), leurs niveaux de technicité, leurs pratiques, leurs responsabilités locales et leurs relations sociales doivent être observés pour comprendre les échanges parcellaires réalisés. Ils ne possèdent pas les mêmes capitaux à la fois économiques, sociaux et culturels pour se présenter aux réunions, s'engager dans les discussions et réaliser

des échanges équitables. Les principes de cette démarche pourraient ainsi être comparés à ceux de la concertation : il s'agit bien de l'application d'une politique par une démarche de projet, et dont les effets sont fonction des capitaux disponibles de chacun des participants (Subra, 2014). Selon Bessière et al. (2014), « *une sociologie des agriculteurs ne peut être dissociée d'une sociologie des espaces sociaux localisés dans lesquels prennent place ces interactions* » (2014). Ainsi, les positions sociales de ces exploitants dans la commune, et les représentations qu'ont les autres exploitants de cette position jouent donc un rôle fondamental dans les potentiels échanges. En effet, la majorité des exploitants présents aux réunions sont souvent bien intégrés au réseau local (responsabilités dans la profession ou dans la municipalité). Ces exploitants sont dès lors dotés de capitaux qu'ils mettront à profit dans les discussions et les échanges.

Les exploitants pour qui les échanges aboutissent semblent donc se comprendre et partager un certain nombre de points communs : pratiques, appréciation de la qualité de terre, etc. Mais qu'en est-il des gains obtenus par ces exploitants à la fin des opérations ?

Une restructuration efficace pour améliorer les conditions d'exploitation ?

En analysant les résultats des opérations d'échanges terminées, on observe que les échanges parcellaires sont généralement réalisés sur de petites surfaces. Ainsi cet exploitant nous explique au sujet de l'opération de Bain-de-Bretagne que « *les surfaces que l'on a échangées c'est peut-être des petites surfaces ! Mais c'est celles qui nous embêtent le plus !* » (Exploitant F). À Bain-de-Bretagne, un peu moins de la moitié des échanges ont été réalisés avec des parcelles de moins d'un hectare or cette restructuration a permis pour partie de restructurer des parcelles plus conséquentes et d'intervenir notamment sur leur forme. C'est ce qu'explique cet exploitant : « *Les parcelles sont plus adaptées aux cultures, on a parfois des parcelles triangulaires peu pratiques à exploiter, avec l'échange on gagne du temps dans les manœuvres* » (Exploitant F). Si les surfaces échangées sont peu importantes comparées à la surface agricole utile totale des communes, la démarche per-

met quelques fois de restructurer certaines parcelles générant ainsi un gain sur une surface plus grande que la seule surface échangée. Le conseiller de la Chambre d'agriculture de la Manche signale, dans différentes réunions d'échanges parcellaires, que le groupe ayant échangé 40 ha de surface à Savigny a finalement modifié et amélioré le parcellaire sur 250 ha. Les échanges parcellaires concernent souvent des parcelles qui restent proches du siège d'exploitation, car, comme l'indique un des conseillers fonciers de Chambre d'agriculture « *c'est difficile de trouver le pendant d'une parcelle éloignée* » (conseiller Chambre d'agriculture lors d'une réunion de travail). À Bain-de-Bretagne, les exploitants ont peu réussi à quantifier les gains économiques d'une telle opération. Pour eux : « *il faut d'abord regarder son confort de vie et son confort de travail [...] il faut voir le côté pratique* » (Exploitant J). L'amélioration du parcellaire reste donc marginal et ce d'autant plus que l'échelle d'intervention (la commune) contraint la restructuration sur des exploitations dont le parcellaire est fréquemment éclaté dans plusieurs communes. À Bain-de-Bretagne, environ 30 % des échanges identifiés ont été réalisés en dehors de la commune. Alors que le constat des exploitations étendues sur plusieurs communes se généralise – la carte de l'éparpillement parcellaire des exploitations (figure 2) en atteste – nous nous interrogeons sur la pertinence de l'échelle d'intervention communale pour réaliser une restructuration efficace à destination de l'ensemble des exploitants.

La participation volontaire limite les potentiels mouvements de foncier, qui dépendent du bon vouloir des propriétaires et des exploitants. Un refus peut bloquer tout un secteur et limiter les restructurations. Les échanges parcellaires sont donc bénéfiques aux volontaires qui réussissent à convaincre leurs voisins agriculteurs et/ou propriétaires et supposent dès lors que ces individus se comprennent et partagent certaines représentations de leur métier. Le risque étant que les échanges parcellaires ne favorisent qu'une partie d'agriculteurs déjà bien intégrés au réseau local. À l'inverse, l'aménagement foncier permet d'avoir une restructuration totale du parcellaire en incluant de façon autoritaire les exploitants et propriétaires à la démarche (Marochini, 1998 ; Barthez, 1970).

Enfin, il est nécessaire de questionner plus globalement le rôle des politiques de restructuration

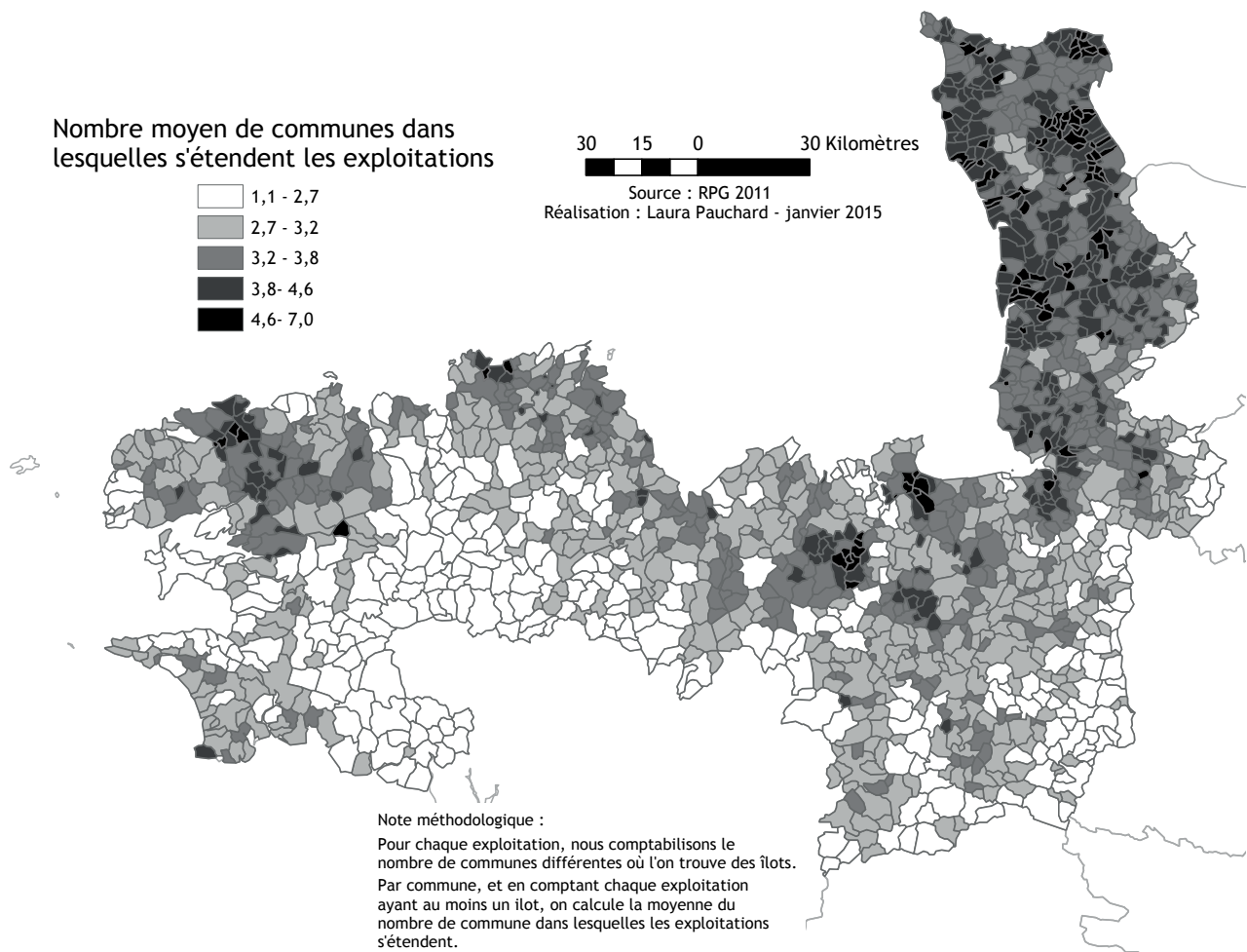


Figure 2 : Un diagnostic de l'éparpillement du parcellaire sur plusieurs communes
A diagnosis of plot dispersal across several municipalities

foncière sur l'aménagement des espaces ruraux. Effectivement, comparées à l'aménagement foncier, les opérations d'échanges parcellaires réunissent seulement des acteurs du monde agricole et ne permettent pas de mener une réflexion plus globale sur l'aménagement paysager et les chemins de randonnée comme cela peut-être le cas d'un aménagement foncier classique.

CONCLUSION

L'aménagement foncier agricole et forestier est en perte de vitesse, en France comme dans les quatre départements choisis pour notre étude. Cet article a mis en avant une forme nouvelle d'intervention sur le foncier : les échanges parcellaires.

Ces opérations d'échanges parcellaires constituent une nouvelle étape dans l'aménagement du

foncier dans l'Ouest. Auparavant portée par les pouvoirs publics, la restructuration a été déléguée à un acteur parapublic : les Chambres d'agriculture. Proposant une prestation à un ensemble de collectivités aujourd'hui élargi (communes, communautés de communes, syndicats de bassin versant), les Chambres d'agriculture, par leurs élus syndiqués et les conseillers qui la structurent, animent une forme nouvelle de restructuration dans un cadre non contraint.

Si l'outil est apprécié par les exploitants participants, il n'est pas sans susciter de tensions dans l'élaboration de scénarios équitables. Aussi un rapport de force pour le foncier s'établit entre ces exploitants, mais également avec et face aux propriétaires qui peuvent s'opposer à ces échanges de parcelles. Les différentes représentations et pratiques des exploitants jouent un rôle important dans le

rapprochement des parties et l'élaboration de leurs projets d'échanges. Si les participants aux échanges parcellaires sont des agriculteurs intégrés au réseau agricole local, c'est la similarité de leur profil et de leur sensibilité qui favorise l'entente sur les projets entre exploitants. À l'inverse, l'historique des différents mouvements fonciers génère tensions et amertume et vient ainsi renforcer la position de certains exploitants dans la négociation de l'échange. Il s'agit ici d'une démarche complexe à mettre en œuvre dont l'efficacité en matière de restructuration parcellaire reste à discuter.

Le maintien d'un tissu économique et social dans les espaces ruraux passe notamment par le maintien de la viabilité économique et sociale des exploitations. La restructuration parcellaire, par une meilleure maîtrise des coûts de production, peut contribuer à garantir des campagnes riches en actifs agricoles. De la même manière, face à la nécessité d'améliorer la qualité environnementale des systèmes de production (développement des systèmes herbagers, diminution des intrants chimiques), la restructuration permettrait à chaque exploitant de retrouver des marges de manœuvre sur son foncier (notamment pour l'accessibilité aux pâtures). Lorsqu'elle conduit à améliorer l'organisation du parcellaire agricole pour l'ensemble des exploitants d'une commune, la restructuration parcellaire peut constituer un outil pertinent d'aménagement.

Bibliographie

- BARTHEZ A., 1975. La décision au village, *Économie rurale*, n° 1, Vol. 106, p. 23-30.
- BARTHEZ A., 1970. *Étoile-sur-Rhône : contribution à l'étude de la pénétration du progrès technique dans les sociétés rurales*, thèse de troisième cycle en ethnologie, Université de Lyon, 367 p.
- BEAUD S., WEBER F., 1998. *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, coll. « Grands repères », 334 p.
- BESSIÈRE C., BRUNEAU I., LAFERTÉ G., 2014. Introduction. Les agriculteurs dans la France contemporaine, *Sociétés contemporaines*, n° 96, vol. 4, p. 5-26. DOI : 10.3917/soco.096.0005.
- CANDAU J., RUAULT C., 2005. Évolution des modèles professionnels en agriculture : scènes de débat, questions d'écologie et catégories de connaissances, *Cahiers d'économie et de sociologie rurale*, n° 75, p. 51-74.
- CHEVALIER J., 1983. *La question foncière en Basse-Normandie : essai de géographie des rapports sociaux à propos du foncier agricole*, thèse d'État de Lettres, Université de Caen Basse-Normandie, 677 p.
- CHEVERRY P., CLERGEOT P., 2005. *Paysages ruraux : un perpétuel devenir : 1800-2000, histoire de l'aménagement foncier*, Paris, Publi-Topex, 127 p.
- COMPAGNONE C., LEMERY B., PETIT S., KOCKMANN F., MORETTY P., 2013. Forme et réforme organisationnelles des Chambres d'agriculture. Une lecture à partir des régimes d'action des conseillers, *Économie Rurale*, n° 337, vol. 5, p. 41-58.
- CROIX N., 1999. *La terre entre terroir et territoire. Mutations foncières et organisations des campagnes armoricaines méridionales (1968-1998)*, thèse pour le doctorat d'État en géographie, Université de Nantes, 1 354 p.
- FRANCART C., PIVOT J.-M., 1998. Incidences de la structure parcellaire sur le fonctionnement des exploitations agricoles en régions de bocage, *Ingénieries –EAT*, n° 14, p. 41-54.
- HERVIEU B., PURSEIGLE F., 2013. *Sociologie des mondes agricoles*, Paris, A. Colin, coll. « U Collection », 318 p.
- HOBELKA A., 2013. La collégialité à l'épreuve, La production de l'unité au sein de la FNSEA, *Politix*, n° 103, vol. 3, p. 53-76.
- LAFERTÉ G., 2013. Des études rurales à l'analyse des espaces sociaux localisés, *Sociologie [En ligne]*, n° 4, vol. 5.
- LATRUFFE L., PIET L., 2013. Does land fragmentation affect farm performance? A case study from Brittany, France, *Factor Markets Working paper*, n° 40.
- LE BRIS V., 2013. *Améliorer et développer l'accompagnement des échanges parcellaires dans le Finistère*, Mémoire de fin d'études, Ingénieur de Bordeaux Sciences Agro, 78 p., (non publié).
- LE CARO Y., PIERRE G., MARGETIC C., 2010. «Le statut social de la terre agricole dans un espace rural en voie d'urbanisation, le Coglais (Bretagne). Intérêt et limites d'enquêtes par groupes de discussion », Actes de colloque *Identité, Qualité et Compétitivité territoriale* de ASRDLF AISRe, 20 p.
- MARGETIC C., BERMOND M., JOUSSEAUME V., MARIE M., 2014. *Atlas des campagnes de l'Ouest*, Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires », 299 p.
- MARIE M., 2009. *Des pratiques des agriculteurs à la production de paysage de bocage. Étude comparée des dynamiques et des logiques d'organisation spatiale des systèmes agricoles laitiers en Europe (Basse Normandie, Galice, Sud de l'Angleterre)*, thèse de doctorat de Géographie, Université de Caen Basse-Normandie, 513 p.
- MARIE M., BENSARD A., DELAHAYE D., 2009. La distance comme grille d'analyse du fonctionnement des exploitations laitières ? Apports des méthodes SIG dans l'analyse de l'organisation des paysages de bocage, *Cybergeo : European Journal of Geography [En ligne]*, document 460, 18 p.
- MAROCHINI E., 1999. *Les remembrements en Moselle entre économie, environnement et société: essai de géographie rurale et appliquée*, thèse de doctorat en géographie, Université de Metz, 601 p.
- MENDRAS H., 1967. *La fin des paysans, innovations et changement dans les sociétés rurales françaises*, SEDEIS, Paris, Futuribles 6, 358 p.
- MERLIN J., 2014. *Les échanges parcellaires amiables en agriculture : Évaluation de l'opération dans quatre communes d'Ille-*

- et-Vilaine, Mémoire de fin d'études de master 2, Université de Rennes 2, 142 p. (Non publié).
- MONSIMER C., 2015. *Accompagnement des opérations coordonnées d'échanges parcellaires*, Mémoire de fin d'études de master 2, Université de Caen Basse-Normandie, 126 p. (Non publié).
- MORARDET S., 1994. *Pratiques et stratégies foncières des agriculteurs : un outil d'analyse pour l'aménagement des zones fragiles*, Cemagref, Montpellier, Études-CEMAGREF Gestion des territoires, 292 p.
- PAUCHARD L., 2012. *Proposition d'une méthodologie pour un bilan cartographique des échanges parcellaires réalisés sur un territoire – expérimentation sur la commune de Bain-de-Bretagne*, Mémoire de fin d'études de master 2, Université de Caen, 100 p. (Non publié).
- PEIGNOT B., MINARD-LIBEAU C., DÉAUD V., 1999. *Le remembrement rural : étapes, conséquences, recours*, France Agricole, Paris, Références, 256 p.
- PETIT S., COMPAGNONE C., LEMERY B., KOCKMANN F., MORETTY P., 2011. Les chambres d'agriculture françaises face à la marchandisation du conseil aux agriculteurs, *Cahiers d'Agricultures*, n° 20, vol. 5, p. 406-412. DOI : 0.1684/agr.2011.0516.
- PHILIPPE M-A., POLOMBO N., 2009. Soixante années de remembrement. Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France, *Études foncières*, p. 43-49.
- PIET L., CARIOU S., 2014. *Le morcellement des exploitations agricoles françaises*, *Économie rurale*, vol. 4, n° 342, p. 107-120.
- PLISSON S., 2011. *Évaluation des impacts techniques, économiques, et environnementaux des échanges parcellaires à l'amiable en région Bretagne – Quels outils utiliser pour encourager les exploitants à adopter cette démarche?* Mémoire de stage Licence professionnelle, Université Rennes I, (Non publié).
- PREUX T., 2012. *De l'agrandissement des exploitations agricoles à la mutation des paysages bocagers : étude des conséquences environnementales et paysagères de la transformation des structures agricoles en Basse Normandie*, Mémoire de Master 2 Recherche de Géographie, Université de Caen Basse-Normandie, 186 p.
- RENARD J., 2012. *Les campagnes nantaises : un demi-siècle de révolutions sociales et paysagères, 1960-2010*, Rennes, PUR, coll. « Espaces et territoires », 192 p.
- REY V., 1982. *Besoins de terre des agriculteurs*, Paris, Économica, coll. « Géographie Économique », 389 p.
- RUULT C., 1996. *L'invention collective de l'action : initiatives de groupes d'agriculteurs et développement local*, l'Harmattan, Paris, Alternatives rurales, 255 p.
- SALMONA M., 1994. *Souffrances et résistances des paysans français : violences des politiques publiques de modernisation économique et culturelle*, Paris, l'Harmattan, coll. « Alternatives paysannes », 254 p.
- SOULÉ B., 2007. *Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales*, *Recherches qualitatives*, n° 1, Vol. 27, p. 127-140.
- SUBRA P., 2014. *Géopolitique de l'aménagement*, Paris, Colin, coll. « Perspectives géopolitiques », 350p.