

L'appui à la mise en place de projets agricoles dans les pays. Partenariats avec les collectivités¹

MICHEL SALMON

*Responsable du service conseil et développement,
chambre d'agriculture de l'Orne
52 bd du 1^{er}-Chasseurs
F-61001 Alençon Cedex
michel.salmon@orne.chambagri.fr*

1. Introduction

Dès 1990, forte sur le terrain de son réseau de groupes locaux — groupes de vulgarisation agricole (GVA) et groupes de développement agricole (GDA) — et de la présence de ses conseillers animateurs dans des bureaux régionaux, la chambre d'agriculture a pris un rôle moteur dans l'organisation des territoires et dans l'élaboration de leurs programmes de développement. Elle a mis en place, dans chacune des cinq petites régions du département de l'Orne, une association de développement rural (ADR), en partenariat avec les collectivités locales et territoriales, dans une structure paritaire entre élus et structures professionnelles².

En 1993, la chambre d'agriculture et les autres chambres consulaires de l'Orne ont fondé l'Association des chambres consulaires de l'Orne (Accor) pour engager une démarche de structuration du territoire³.

1. Ce texte a été mis en forme à partir de notes de l'exposé de Michel Salmon.

2. Chaque ADR comprenait cinq représentants du conseil général, cinq représentants du Gva et cinq représentants de la chambre d'agriculture. À partir de 1993, des représentants de la chambre des métiers et de la chambre de commerce et d'industrie ont été associés dans les ADR.

3. La chambre a contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre de quatre programmes Leader 2 entre 1994 et 1999, puis de trois programmes Leader +. Des actions ont été conduites en partenariat avec les deux parcs naturels régionaux présents sur le territoire du département.

À partir de 1999, les ADR, qui avaient recruté un animateur ou chargé de mission issu d'une des chambres consulaires, ont laissé la place aux pays qui se sont constitués sur la base des intercommunalités, quasiment sur les périmètres géographiques des ADR. Les chambres ont participé activement à la mise en place des chartes de territoires des cinq pays de l'Orne.

Cette période correspond à une restructuration des secteurs d'animation et des bureaux de la chambre d'agriculture en fonction des territoires intercommunaux et des pays qu'ils constituent. La chambre compte trois bureaux régionaux, l'un d'entre eux correspond au plus grand des cinq pays du département, les deux autres couvrent chacun deux pays. Il y a donc une adéquation totale entre les communes des secteurs d'animation et de conseil de la chambre d'agriculture et les territoires des pays et des communautés de communes.

2. Quelques exemples d'actions conduites sur les territoires

Deux périodes peuvent être distinguées au regard du rôle et du positionnement de la chambre d'agriculture dans le développement territorial. Avant que les ADR ne deviennent des pays (1999), la chambre intervenait en animation et apportait une expertise agricole (*tableau 1*). Depuis 1999 (*tableau 2*), les pays se sont dotés d'équipes d'animation et les collectivités locales, comme les intercommunalités importantes, ont également recruté des animateurs. L'arrivée des gestionnaires des programmes Leader a d'autre part contribué à multiplier les intervenants sur les territoires.

Tableau 1. Actions conduites avant 1999.

Maîtres d'ouvrage	Périodes	Actions	Partenaires – techniques (T) – financiers (F)	Résultats	Missions de la chambre – consulaire (M) – prestation (P)
ADR Haute-Sarthe	1991 - 1997	Aide locale à l'installation (Ali)	Collectivités locales : F État : F	73 Ali de 60 kF	Élaboration et animation : M Suivi : P
En accompagnement : une Ogaf « Extensification viande bovine à l'herbe »	1991 - 1997	– transmission, installation – fermes de référence – label	Adasea : T/F Conseil régional : F	42 dossiers 10 exploitations 35 exploitations	Élaboration, animation, suivi, expertise : M/P
ADR pays d'Auge	1992 - 1996	Réhabilitation de la voirie rurale	Europe : F Conseil général : T/F Communes : F (puis création d'un Sivu ⁴ voirie)	85 km voirie 30 km clôtures 15 km plantations	Animation, expertise : M/P
ADR pays d'Auge	1996 - 2001	Réhabilitation du verger haute tige	Olae ⁵ : Europe : F Conseil général : F Communes : F	450 ha... puis création de la coopérative des « Vergers du pays d'Auge » 30 producteurs	Animation, Expertise, suivi : M/P
En accompagnement	1994 - 1999	Développement Aoc cidricole + autres actions AOC fromagères, gpts d'employeurs, etc.)	Leader 2 : F	Investissement de la coopérative	Élaboration, expertise : M

Prenons le cas de l'ADR de la Haute-Sarthe. Entre 1991 et 1997, cette association a conduit un programme assez élaboré et a mis en place une aide locale à l'installation, non remboursable, cofinancée par les collectivités locales (50 %) et par l'État (50 %) qui a permis d'installer soixante-treize jeunes agriculteurs. L'opération a été animée par la chambre d'agriculture dans le cadre de ses missions consulaires. La chambre a conduit aussi une mission facturée de suivi et d'accompagnement des jeunes en phase d'installation.

4. Syndicat intercommunal à vocation unique.

5. Opération locale agri-environnementale.

Dans le même temps, une opération groupée d'aménagement foncier (Ogaf) a été mise en place avec l'Association départementale d'aménagement des structures des exploitations agricoles (Adasea) pour favoriser les transmissions d'exploitations et les installations. La chambre a participé à l'animation de cette Ogaf transmission-installation et a mis en place une action de développement de viande bovine à l'herbe, sous label, avec un appui financier du conseil régional⁶. Trente-cinq exploitations se sont installées « en label ». Cette action, qui s'adressait en priorité aux jeunes, a permis de motiver et remobiliser les anciens, qui sont revenus sur une production traditionnelle.

Un deuxième exemple concerne la réhabilitation des vergers du pays d'Auge. Une volonté commune de la chambre d'agriculture et des élus locaux a permis de créer une fédération locale agri-environnementale et de remettre en état de production 450 ha de pommiers.

L'ensemble des opérations a été animé par un agent de la chambre, tandis que l'expertise nécessaire a été fournie par un ingénieur de la chambre et financée comme une prestation, tant pour le montage du projet que pour le suivi des opérations.

Cette opération a débouché sur la création des « Vergers du pays d'Auge », groupement de jeunes producteurs au sein d'une coopérative de production de cidre AOC. Ces producteurs ont été appuyés par un ingénieur agro-alimentaire de la chambre, avec l'aide financière du conseil général et des chambres consulaires.

Aujourd'hui, la chambre d'agriculture est également très impliquée dans différentes actions partenariales, tant à travers des missions d'élaboration de projet que de suivi et d'expertise (*tableau 2*).

6. Le conseil régional a accepté de financer un réseau de fermes de références, à raison de 750 F par hectare de prairie naturelle pendant trois ans, sans plafond.

Tableau 2. Actions conduites à partir de 2000.

Maîtres d'ouvrage	Périodes	Actions	Partenaires – technique (T) – financier (F)	Résultats	Missions consulaire (M) prestation (P)
ADF (Association de déshydratation fourragère)	2001 - 2005	Projet de création d'une usine de déshydratation	Leader + : F Pays : F FNADT : F	Une association et 100 adhérents	Élaboration projet + expertise, animation : M et P
Adapo (trois pays associés)	2003	1 % paysage (cadre A28)	État (Fnadt) Dde : T Caue : T Concessionnaire (Sté Alis) : F Chambres consulaires : T	Élaboration des trois chartes locales	Expertise : P
Adpa (pays d'Alençon)	2003 - 2004	Projet de co-compostage de déchets verts + lisiers	Communauté urbaine : F Cuma : T Leader + : F SNN (collecteur) : F	Projet technique et financier en voie de finalisation	Co-élaboration du dossier et animation : M Expertise : M ... et P si projet et suivi agronomique
PNR Normandie-Maine	2002 - 2003	Mise en place d'une filière avicole fermière à partir d'une race locale	PNR N-M Conseil régional	Élaboration de la méthodo. + outils + cahier des charges	Animation : M Expertise : P
Chambre d'agriculture et GVA	2002 - 2004	Mise en place de filières pérennes de collecte et traitement de déchets agricoles	Adivalor Coopératives Négociants Conseil général Collectivités Pays- Ag. de l'Europe	Collecte de bâches plastiques + EVPP + PPNU (en 12/2003)	Animation, expertise : M et P

Par exemple, dans le cadre d'un programme Leader pays d'Auge, une Association de déshydratation fourragère (ADF) a été constituée en 2001 pour monter un projet de création d'une usine de déshydratation. Elle compte une centaine d'adhérents, dont les communautés de communes du secteur et le pays. Les partenaires financiers sont le Leader, le pays, mais aussi l'État. La chambre d'agriculture intervient dans l'animation

globale et le suivi du projet et fournit une expertise, en mettant à disposition du projet un technicien « fourrages » ou un ingénieur.

3. Les missions consulaires et d'expertise de la chambre d'agriculture

Le bilan des actions conduites par la chambre d'agriculture sur les territoires du département de l'Orne montre que l'activité consulaire ne va pas de soi. Le statut juridique des intercommunalités et des pays facilite ou non la présence et l'action de la chambre d'agriculture sur les territoires. La différence est grande entre un groupement d'intérêt public (GIP) où les socioprofessionnels sont présents avec voix délibérative⁷ et un syndicat mixte fermé où les représentants consulaires sont relégués dans un conseil de développement pléthorique, avec seulement un rôle consultatif.

En outre, l'activité consulaire ne suffit pas pour être acteur à part entière du développement local. Pour dépasser un rôle consultatif et être porteuse de propositions et d'actions dans les collectivités locales et les pays, la légitimité consulaire doit se nourrir de proximité au terrain, grâce aux agents et aux élus des chambres. La réussite d'une opération locale telle que celle des Vergers du pays d'Auge illustre bien l'intérêt d'un portage conjoint par les représentants professionnels et les élus locaux. *A contrario*, l'exemple du bocage montre qu'une présence insuffisante sur le terrain⁸ compromet la participation de la chambre à l'élaboration de chartes de territoire et sa capacité délibérative dans les instances intercommunales.

Au cours des dix dernières années, le recrutement d'animateurs et de chargés de mission dans les pays et les structures intercommunales a orienté les activités de la chambre d'agriculture sur les territoires vers l'expertise agricole plutôt que vers l'animation locale. Les activités ont ainsi été recentrées vers l'agriculture, alors que les secteurs de l'artisanat, du commerce et des services avaient été abordés au début des années 1990.

7. Il existe cependant des GIP où les représentants consulaires sont à peine représentés et n'ont pas de voix délibérative. C'est le cas dans le bocage, où le GIP ne comprend qu'un seul représentant de l'interconsulaire.

8. Dès les années 1990, la chambre n'avait pas réussi à mettre en place dans le bocage une ADR comportant une parité entre élus et structures professionnelles.

Des compétences dans le domaine de l'aménagement foncier, du conseil paysager, de l'agronomie, de l'environnement, mais aussi et, de plus en plus, de l'agronomie et de l'environnement conjointement, sont vivement sollicitées dans les actions de développement territorial.

Pourtant, des contributions en terme d'appui à l'émergence et l'élaboration de projets, et donc d'appui des maîtres d'ouvrage à l'élaboration de programmes, sont indispensables pour positionner la chambre d'agriculture dans le développement local. Ces contributions, de type consulaire et non rémunérées, sont d'ailleurs susceptibles d'ouvrir vers des demandes d'expertise et des missions facturées.

L'alliance de compétences d'animation et d'expertise pour le développement des territoires reste pertinente. Elle peut être réalisée en interne au sein de la chambre ou par le biais de partenariats avec d'autres chambres consulaires, des Cuma ou le parc régional, par exemple. Une force des chambres d'agriculture réside certainement dans leur capacité à constituer des équipes opérationnelles comportant des compétences complémentaires. Les spécialistes de filières ont bien entendu toute leur place dans ces équipes. L'exemple du CTE collectif du Perche ornaï, dénommé « traçabilité-qualité-autonomie alimentaire », qui a fait appel à des ingénieurs agronomie, cultures de vente, filière courte meunerie, productions fourragères, lait et viande bovine, le démontre.

4. Conclusion

Pour contribuer pleinement au développement des territoires, les chambres d'agriculture doivent nécessairement remplir un certain nombre de conditions. Lorsqu'il existe des groupes de développement agricole, les agents de la chambre doivent être présents auprès de ces groupes et de leurs représentants au niveau local. D'autre part, les membres élus de la chambre doivent être impliqués dans les commissions et les conseils ou comités syndicaux. Enfin, la chambre doit être présente à travers la mise à disposition, localement, des compétences pluridisciplinaires présentes dans ses bureaux régionaux, appuyées si besoin par celles de spécialistes départementaux.

L'implication des chambres d'agriculture dans le développement territorial n'est pas sans conséquence sur le plan comptable. Elle doit en effet s'accompagner d'une transparence vis-à-vis des maîtres d'ouvrage et des partenaires au regard des missions consulaires financées par l'impôt et des missions d'expertise financées par des prestations. Une

comptabilité analytique doit être mise en place de manière à différencier ces types de mission et à en justifier les coûts.