

# La nouvelle organisation territoriale et le développement de l'élevage

Jean-Paul Jamet\*

**De nouvelles contraintes pour les éleveurs mais aussi une opportunité de se faire entendre des sensibilités urbaines et de construire des liens nouveaux.**

**L**a réforme des collectivités territoriales a été marquée, depuis 2010, par des lois importantes qui ont redéfini le contour des nouvelles collectivités et leurs attributions respectives.

La loi du 16 décembre 2010 sur la réforme territoriale amorce une meilleure organisation du territoire en fonction de la population et des activités qu'il abrite sans imposer un modèle uniforme sur l'ensemble de l'hexagone. L'essentiel de la réforme repose sur la généralisation de la coopération intercommunale et sur l'émergence en son sein de nouvelles structures : les métropoles. De nouvelles procédures sont proposées pour favoriser l'évolution du système avec la création de communes nouvelles, le regroupement des départements et des régions et l'instauration d'une coopération en réseaux avec les pôles métropolitains.

## **POUR FAVORISER UN EXERCICE CONCERTÉ DES COMPÉTENCES**

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam) institue, au niveau de chaque région, une conférence territoriale de l'action publique. Celle-ci est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences territoriales. Il est créé également un nouveau statut de métropole destiné à permettre aux grandes agglomérations de jouer pleinement leur rôle.

La loi Maptam définit les compétences territoriales par la reconnaissance d'une collectivité chef de file avec un rôle central dévolu à la région (voir encadré).

---

\* Membre de l'Académie de l'Agriculture.

La loi du 16 janvier 2015 conduit à une nouvelle délimitation des régions métropolitaines qui passe de 21 à 13 régions (sans modification des départements les composant) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 avec, en plus, l'évolution du statut de la Corse.

#### **La nouvelle répartition des compétences territoriales**

**La région** est aussi chef de file pour :

- l'aménagement et le développement durable
- la protection de la qualité de l'environnement
- le développement économique
- la formation professionnelle et l'apprentissage
- la coordination des acteurs du service public de l'emploi
- l'aide aux exportations
- l'intermodalité dans les transports
- la soutien à l'enseignement supérieur.

**Le département** est chef de file pour les politiques d'aide sociale et la solidarité entre les territoires.

**Les communes et les EPCI** sont chefs de file pour :

- les services de proximité
- le développement local
- l'aménagement de l'espace (notamment les règles d'urbanismes)
- la mobilité durable.

Enfin, le troisième volet est la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe). Cette loi clarifie les compétences des différents échelons territoriaux (communes, intercommunalités, départements et régions).

Elle conforte les communes dans leur capacité à pouvoir répondre aux besoins quotidiens des citoyens.

Elle rationalise l'intercommunalité. Le seuil minimum pour créer un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est porté de 5 000 à 15 000 habitants. Elle augmente les compétences des intercommunalités (tourisme, maisons de services au public...) et renforce l'intégration communautaire.

Elle recentre l'action des départements (en tant que collectivités locales) sur la solidarité sociale et territoriale.

Elle renforce les responsabilités des régions, notamment par l'élaboration d'un schéma régional en matière de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), par la coordination de toutes les actions en faveur de l'économie et par un transfert des

---

L'ACTION  
DES DEPARTEMENTS  
EST RECENTREE  
SUR LA SOLIDARITE  
SOCIALE ET TERRITORIALE

compétences dans ce domaine jusqu'alors détenues par les départements. Dans ce nouveau contexte, les régions doivent élaborer des schémas de développement, notamment pour les infrastructures de transport, les formations professionnelles, la prévention et la gestion des déchets, l'aménagement, le développement durable et l'égalité des territoires au travers d'un schéma régional d'aménagement, de développement rural et d'égalité des territoires (SRADDET)

Cette nouvelle organisation territoriale conduit à renforcer le pouvoir de deux pôles : d'une part, les régions, elles-mêmes pensées autour d'une grande métropole et, d'autre part, les intercommunalités capables d'organiser le développement local endogène et d'être des interlocuteurs de l'échelon régional. Les compétences des départements – en tant que collectivités territoriales – se trouvent restreintes.

#### UNE REDISTRIBUTION FORTE DES ACTIVITES ECONOMIQUES SUR NOTRE TERRITOIRE

Je partage l'analyse de Jean Viard (*Des territoires à penser* aux Editions de l'Aube). La géographie économique française, depuis la première loi de centralisation (1982), a évolué rapidement et d'une manière imprévue : on a assisté à une mue des grandes villes au moment où Paris et l'Île-de-France devenaient une ville globale aux fonctions nouvelles (relationnelles, ludiques, culturelles) perdant peu à peu ses fonctions de production industrielle et ayant expulsé son industrie vers les régions. Lyon, Marseille, Grenoble, Toulouse, Nantes, Lille et Bordeaux sont entrées dans le temps des grandes métropoles qui lient universités, entreprises, culture, mobilité, art de vivre et innovations.

*« Cette nouvelle organisation sociale et horizontale de la production et de la société intégrée à un espace productif mondial plus ouvert ne peut être pensée sans la mobilité qui a saisi la société. L'économie résidentielle (ou résidentielle), l'économie touristique et celle de la retraite ont favorisé le développement des territoires faiblement productifs mais accueillants en art de vivre, notamment vers le Sud et les grandes régions touristiques. La chance de la France est que ces régions attractives en art de vivre sont en partie distinctes des régions de production... ».*

La nouvelle organisation territoriale correspond à un cadre d'analyse théorique marqué par « la nouvelle économie géographique ». Elle permet d'expliquer la polarisation des activités sur les territoires observée à partir des années 1980 : la baisse du coût des transports et l'existence

---

LES GRANDES METROPOLES  
LIENT UNIVERSITES,  
ENTREPRISES, CULTURE,  
ART DE VIVRE  
ET INNOVATIONS.

d'externalités positives générées par la proximité et la densité favoriseraient ce processus de polarisation. Selon ces modèles, les métropoles cumulent les avantages comparatifs productifs : innovation, meilleur taux de productivité, main-d'œuvre qualifiée, flexibilité et optimisation du marché du travail, externalités de communication et concentration de la demande.

Les métropoles se trouvent ainsi au cœur des mécanismes de création de richesse et de croissance.

D'autres théoriciens comme Veltz (1993) voient se développer un modèle où les firmes contribuent elles-mêmes, individuellement ou en réseaux, à l'acquisition de compétences. Ce développement local endogène reposerait sur des formes territorialisées d'organisation de la production avec une diversification et une qualification de l'offre qui échapperait à la concurrence par les coûts.

Dès 1975, les soldes migratoires en milieu rural devenaient positifs dans une partie des espaces ruraux. Ces espaces sont situés à partir de pôles urbains et bénéficient de la périurbanisation des personnes et des activités. Ces migrations du centre vers la périphérie ne semblent pas atteindre l'ensemble des territoires ruraux.

Pourtant, lors du recensement de 1999, l'INSEE annonçait que le rural isolé avait enregistré un solde migratoire positif entre 1990 et 1999.

#### **L'AGRICULTURE DESSINE ENCORE UNE LARGE PARTIE DU TERRITOIRE**

L'attractivité de ces espaces, qui regroupent les communes dont moins de 20 % des actifs travaillent dans une aire urbaine et moins de 40 % dans un pôle d'emploi rural, constitue l'un des résultats majeurs de ce recensement.

La composante résidentielle du développement serait un des éléments clés du renouveau des espaces non métropolitains et viendrait compléter les autres aspects du développement local.

Les retraites d'une part, mais également les dépenses des touristes, les salaires des migrants alternants, les traitements de la fonction publique, les revenus de transfert sont autant de revenus captés à l'extérieur des territoires indépendamment de leur système productif.

Si les agriculteurs ne sont plus majoritaires dans les espaces ruraux, l'agriculture dessine encore une large partie du paysage français : elle utilise 54 % de la surface métropolitaine est utilisée par l'agriculture avec une densité plus importante à l'Est d'une ligne allant de Metz à Vienne et

au Sud d'un axe Vienne-Bordeaux (dans cette zone, les surfaces agricoles représentant entre 50 et 79 % de la superficie des départements).

Le trait le plus marquant de l'économie productive en milieu rural n'est pas l'agriculture mais le poids des ouvriers dans la population rurale et les emplois.

En 1999, les ouvriers représentent 33,5 % des emplois de l'espace à dominante rurale contre 24 % dans l'urbain. Entre 1990 et 1999, les emplois ouvriers ont progressé dans l'espace rural alors qu'ils diminuaient ailleurs. Cela s'explique par un recul moins rapide des spécialités déclinantes dans le rural que dans l'urbain, accompagné d'un dynamisme plus accentué des branches en expansion (matières plastiques, électronique, parfumerie et pharmacie, imprimerie).

L'analyse des emplois permet de souligner le caractère plus productif du rural sous faible influence urbaine et le caractère plus résidentiel et récréatif du rural isolé.

#### UN DEVELOPPEMENT DES ESPACES RURAUX MEME LES PLUS ISOLES

Nous sommes donc bien en face d'un développement, hors métropolisation, des espaces ruraux et ce jusque dans les territoires les plus isolés.

C'est cette interrogation sur le développement de l'élevage, notamment de ruminants dans un contexte de réorganisation des collectivités et dynamiques territoriales qui a conduit l'Académie de l'agriculture à organiser, en 2015, trois colloques décentralisés sur « Territoires et élevages » : les 17 septembre 2015 au Space à Rennes, 9 octobre 2015 lors du Sommet de l'élevage à Clermont-Ferrand, 16 octobre 2015 lors du Salon Agrimax à Metz<sup>1</sup>.

La loi NOTRe, en précisant que le développement économique est de compétence régionale, a mis les régions au centre des problématiques du développement économique de l'agriculture et de l'élevage. Ainsi, les aides en matière agricole ne pourront dorénavant intervenir uniquement par conventionnement avec les régions.

La loi d'avenir de l'Agriculture (13 octobre 2014) a modifié le processus de construction des Programmes régionaux de

---

LES REGIONS  
SONT AU CENTRE  
DES PROBLEMATIQUES  
DU DEVELOPPEMENT  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ELEVAGE

<sup>1</sup> Cette réflexion s'est poursuivie lors d'un colloque national à Paris, au Palais du Luxembourg toute la journée du 13 novembre 2015 et une dernière séance d'approfondissement s'est tenue le 13 janvier 2016, rue de Bellechasse, à l'Académie de l'agriculture. Toutes ces présentations sont visibles sur le site internet de l'Académie de l'agriculture : [www.academie-agriculture.fr](http://www.academie-agriculture.fr)

développement agricole (PRAD) et instaure leur élaboration conjointe par le préfet de région et le président du Conseil régional.

Les conseils régionaux deviennent ainsi organismes de gestion du FEADER et du second pilier de la Pac. La loi d'avenir a transféré également, de manière ascendante (du département vers la région) la politique des structures (préfecture) et la politique d'installation (conseil régional).

L'organisation des acteurs évolue dans le même sens : les conseils régionaux sont représentés à France Agrimer et au Conseil supérieur d'organisation (CSO de l'agriculture).

Ce sont les chambres régionales d'agriculture qui sont les interlocuteurs représentant du monde agricole auprès des conseils régionaux. Elles doivent être associés, dans le vaste chantier de la gouvernance régionale, à l'élaboration de la multiplicité des schémas directeurs et cadres de référence.

Les rencontres régionales ont montré une forte mobilisation du réseau des organisations agricoles autour des chambres d'agriculture.

L'agriculture du grand Ouest est à vocation alimentaire : elle est leader national pour certaines productions légumières (artichaut, choux-fleurs, poireau, concombre, tomate) et animales (plus de 50 % de la production nationale de lait de vache, d'oeufs, de volaille et viande porcine). Depuis 2016, le partenariat entre l'agriculture et l'industrie agroalimentaire est renforcé par les échanges à l'intérieur du pôle de compétitivité Valorial.

#### **ENJEUX : L'EMPLOI, L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉNERGIE RENOUVELABLE**

Trois grands enjeux ont été identifiés : l'emploi, l'environnement et l'énergie renouvelable. S'y ajoute l'organisation de la cohabitation avec les autres activités humaines dans les territoires « urbanisés ».

L'emploi ne doit pas être analysé uniquement au travers des emplois directs et indirects (fournisseurs et sous traitants locaux) mais aussi englober les nombreux emplois induits générés localement par les dépenses des revenus provenant des emplois directs et indirects.

S'agissant de l'environnement et des énergies renouvelables et compte tenu de l'importance de l'élevage, la méthanisation apparaît comme une opportunité particulièrement intéressante du fait de sa polyvalence.

Cette technologie permet la production d'énergie renouvelable (sous différentes formes : gaz, chaleur, cogénération d'électricité), le traitement des déchets

organiques, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la production de fertilisants. Elle peut être mise en œuvre soit dans des projets regroupant plusieurs exploitations agricoles ou dans le cadre plus large d'un projet local associant agriculteurs, industriels et collectivités territoriales. Pour l'instant, le modèle économique de la méthanisation est fragilisé à la fois par le statut juridique du digestat (pour l'instant assimilé à un déchet) et par la lourdeur des procédures quand on associe des acteurs si différents (chacun avec leur propre réglementation) : éleveurs, industriels, collectivités territoriales et distributeurs d'énergie.

#### DES DEFIS DIVERS ET NOMBREUX A RELEVER

Les trois régions du Grand Ouest<sup>2</sup> doivent relever le défi d'une coopération interrégionale en matière d'élevage et de transformation des produits animaux, mais aussi de l'exportation des ingrédients et des produits alimentaires intermédiaires en raisonnant sur la nature du tissu économique interrégional au-delà des performances des entreprises « leaders à l'international ».

La Région Auvergne-Rhône-Alpes est la deuxième région de France, après l'Île-de-France, avec des caractéristiques originales : 95 % de la population réside en aire urbaine avec quatre métropoles Lyon et Grenoble, Clermont-Ferrand et Saint-Etienne. 67 % du territoire se situe en zone de montagne. Les prairies et la forêt représentent 73 % du territoire rural.

C'est aussi la seconde région de France par la consommation touristique (20 milliards d'euros). L'agriculture et les industries agroalimentaires se caractérisent par de grandes disparités voire une certaine fragilité. Les collectivités territoriales ont encouragé le développement de l'agriculture et de l'élevage vers des productions de haute valeur ajoutée en association avec le développement du tourisme. La région est la première de France pour les appellations d'origine protégées et les signes officiels de qualité et la seconde pour les circuits courts, l'agriculture biologique et les activités de diversification.

Les élevages allaitants sont très dépendants des primes européennes et, surtout, des débouchés extérieurs pour la vente des broutards : seulement 10 % des animaux sont engraisés dans la région. Le développement de nouvelles

---

LES ELEVAGES ALLAITANTS  
SONT TRÈS DÉPENDANTS  
DES PRIMES EUROPÉENNES  
ET, SURTOUT,  
DES DÉBOUCHÉS EXTERIEURS

---

<sup>2</sup> Grand Ouest : Bretagne, Normandie, Pays de la Loire.

formes d'engraissement et la création d'une filière d'engraissement autour du concept de « circuits courts industriels » a été au centre des débats.

L'élevage est aussi un centre d'un « bouquet de services » comme le démontre les travaux du Groupement d'intérêt scientifique (GIS) Elevage Demain. Ces services multiples se différencient selon les territoires sur lesquels ils s'implantent : l'Auvergne, essentiellement source de services de production herbagère, de qualité gastronomique et de contribution à l'emploi, Rhône-Alpes où l'élevage valorise surtout la haute valeur naturelle, la biodiversité et la qualité de l'eau. Beaucoup de ces services sont non marchands et leur enrichissement pose la question de l'implication des régions dans leur rémunération.

Le renforcement des liens de l'élevage avec les territoires suppose la construction d'un projet collectif et une coordination des acteurs associant les partenaires publics et privés dans une gouvernance commune. De nombreuses petites régions en sont l'exemple (Aubrac, Jeune Loire, Mézenc...). Les parcs naturels régionaux sont aussi des exemples de coordinations territoriales différenciées selon les sites. Ces projets collectifs autour de l'élevage trouveront-ils leur place dans la nouvelle organisation territoriale locale polarisée par la concentration souhaitée des intercommunalités ?

#### **LE GRAND EST MENACÉ PAR UNE « CÉREALISATION » RAMPANTE**

Dans le Grand Est<sup>3</sup>, le développement de l'élevage est menacé par une « céréalisation » rampante, un faible taux de renouvellement des chefs d'exploitation et une réglementation environnementale privilégiant un rôle d'aménageur du territoire pour l'agriculture sans lien véritable avec son rôle économique.

Sa situation au cœur de l'Europe, avec un tissu économique et urbain dense, constitue un atout incontestable pour cette région. Les populations avoisinantes attendent beaucoup du rôle des agriculteurs dans la qualité de l'eau.

Un partenariat fort s'est développé entre les chambres d'agriculture du Grand Est et l'agence de l'eau autour d'une plateforme agricole de suivi. L'Agence de l'eau soutient l'exploitation de l'herbe sous toutes ses formes, la couverture par les prairies étant le meilleur moyen d'assurer une bonne qualité de l'eau. Les organismes de développement agricoles

---

<sup>3</sup> Grand Est : Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine.

recherchent une autonomie des exploitations de polyculture-élevage en valorisant au mieux les ressources fourragères complétées par des aliments concentrés produits sur l'exploitation. On pratique aussi une polyculture-élevage biologique.

Pour résister à la « céréalisation », les transformateurs recherchent une meilleure valorisation du lait et de la viande. Pour la viande bovine, des programmes de croisements nouveaux permettent de mieux répondre aux cahiers des charges de la distribution. Les coopératives ont manifesté une volonté de s'adapter aux nouvelles demandes du marché et également de définir des itinéraires techniques permettant une conduite plus facile des troupeaux. En effet, car les conditions de travail actuelles ne sont pas suffisamment attrayantes pour susciter un renouvellement normal par l'installation de jeunes éleveurs.

#### LA FAIT URBAIN EST DEvenu UNE REALITE

L'autre grand sujet abordé dans toutes ces réunions régionales est l'évolution des relations entre territoires urbains et ruraux.

En France, comme ailleurs en Europe, le fait métropolitain est devenu une réalité s'accompagnant d'une urbanisation des mentalités. Les métropoles, mais aussi les intercommunalités, doivent inclure le devenir de l'espace rural dans leurs réflexions.

Le fait urbain est aussi une évolution du mode de vie. Les trois rencontres régionales ont mis en évidence la diversité des situations d'un bassin de production à un autre. Cette diversité des situations implique celle des possibilités d'évolution qui justifie la coexistence de systèmes de production, de transformation et de distribution trop souvent présentés comme antagonistes.

L'année 2016 a mis en place les Etablissements de coopération intercommunale (ECPI). Selon l'article 33 de la loi NOTRe, la constitution d'ECPI à fiscalité propre devra désormais regrouper au moins 15 000 habitants. Cependant, ce seuil est adaptable sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants dans les zones à faible densité (notamment les zones des massifs). Durant le premier semestre 2016, un certain nombre de fusions et d'extensions d'intercommunalités ont eu lieu, aboutissant à la disparition de près de 40 % du nombre des EPCI à fiscalité propre (on passerait de 2 062 communautés au 14 janvier 2016 à 1 242 communautés au 1<sup>er</sup> janvier 2017, voir encadré).

---

LE FAIT URBAIN  
EST AUSSI  
UNE EVOLUTION  
DU MODE DE VIE

L'aménagement de l'espace communautaire fait partie des compétences obligatoires de ces EPCI, c'est dire si, en matière de planification de l'espace, un nouveau défi se présente à la profession agricole qui doit se préoccuper d'une présence obligatoire à ce niveau pour peser sur les arbitrages réels en matière de partage entre espace rural et espace urbanisé.

#### **La nouvelle répartition des EPCI**

- 14 métropoles (plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine) ;  
- 12 communautés urbaines (au moins 250 000 habitants) ;  
- 213 communautés d'agglomérations (un ensemble de, 50 000 habitants d'un seul tenant ramené à 30 000 habitants quand il comprend le chef lieu départemental ou la ville plus importante du département) ;  
- 1 003 communautés de communes. Parmi celles-ci, 253 intercommunalités demeureront sous le seuil des 15 000 habitants du fait des mesures dérogatoires, notamment du fait de la faible densité.

Les espaces agricoles sont, en effet, le support des activités de production agricole et forestière. Ils participent aussi à la préservation d'autres ressources naturelles telles que l'eau (nous venons de le voir pour le Grand Est), les sols et la biodiversité et à la prévention des risques naturels et climatiques. Les Chambres d'agriculture se sentent impliquées dans l'accompagnement de la planification foncière. Elles contribuent à l'élaboration des documents d'urbanisme pour s'assurer de la prise en compte des enjeux agricoles.

#### **L'OPPORTUNITE DE SE FAIRE ENTENDRE DES SENSIBILITES URBAINES**

La première conséquence de la réforme territoriale est donc l'obligation pour le monde agricole, et notamment pour l'élevage, de s'insérer dans le nouveau tissu des structures et des réglementations. Cette contrainte est en même temps une obligation d'ouverture et de dialogue, une opportunité de se faire entendre des sensibilités urbaines et une occasion de construire des liens nouveaux.

L'exemple du pays voironnais (près de Grenoble) est très significatif : « Les élus ruraux et urbains, avec la profession agricole, ont mis en œuvre de longue date une charte pour pérenniser les espaces agricoles, valoriser l'agriculture et structurer des filières locales. 260 hectares ont été reclassés

agricoles et naturels par le SCOT, 3 000 hectares ont fait l'objet d'un projet PAEN (périmètres de protection et de mises en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains), 140 hectares ont été acquis par la collectivité pour y installer des jeunes agriculteurs et une zone d'activité agricole (électrification, bâtiments collectifs...) est en cours de création ».

#### **Les normes qui encadrent l'usage de l'espace agricole**

Dans le colloque de décembre 2015 au Palais du Luxembourg, Carole Zakine\* a insisté sur la hiérarchie des normes qui s'impose dans l'entrelacs des textes et des structures qui encadrent l'usage de l'espace agricole :

- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (le schéma d'aménagement des eaux -SDAGE/SAGE) ;
- les chartes des parcs naturels ;
- le schéma régional de cohérence écologique.

An niveau local :

- les plans locaux d'urbanismes élaborés par les EPCI et les communes ;
- les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ;
- les cartes communales ;
- les autorisations administratives diverses relatives aux permis de construire et d'occupation d'utilisation des sols.

\* Docteur en droit, spécialiste du droit de l'environnement

#### **FAVORISER UN DIALOGUE URBAINS-ELEVEURS A TOUS LES NIVEAUX**

Autant que la compétition pour l'utilisation du foncier et de l'espace rural, deux systèmes de valeurs distinguent agriculteurs-éleveurs d'une part, et urbains et périurbains d'autre part. Ce sont les structures territoriales locales au niveau des métropoles ou des intercommunalités qui offrent l'interface propice à des reconnaissances mutuelles. Ces rencontres en région ont multiplié les exemples de dialogues constructifs débouchant sur des initiatives conciliatrices ménageant la cohésion sociale et construisant l'acceptabilité de l'élevage moderne.

Le devenir de l'élevage dépendra autant de décisions régionales que nationales ou européennes mais aussi d'un dialogue avec une grande diversité d'interlocuteurs : communautés urbaines, intercommunalités diverses, associations citoyennes. Sans oublier les partenaires

économiques locaux. Il y a là un véritable défi qui invite à la cohésion au sein des filières. ■