

L'avenir du bassin allaitant en Saône-et-Loire : un exemple de prospective agricole territoriale¹

Le contexte de développement des différentes filières agricoles est de plus en plus marqué par des incertitudes d'ordre macro-économique, que l'on considère l'évolution des marchés, les politiques communautaires ou internationales (OMC). Dans ce contexte, les acteurs intervenant à des niveaux infra-nationaux ont souvent le sentiment d'être en partie dépossédés de leur avenir, qui peut sembler surdéterminé par des choix s'opérant à Bruxelles, Genève ou Chicago. Les exercices de prospective de filières territorialisées qui se développent depuis plusieurs années (exercices impliquant FranceAgriMer ou l'Inra par exemple) visent à faire ressortir les marges de manœuvre qui existent à ces niveaux. En 2009-2010, les acteurs du bassin allaitant de Saône-et-Loire (premier département pour le cheptel) se sont lancés dans une telle démarche. Cette note vise à présenter cette prospective et à en faire ressortir les principaux enseignements. Elle illustre l'importance de sortir d'une stricte problématique de prévision : en envisageant une pluralité de futurs possibles, l'approche prospective permet d'enrichir les stratégies opérationnelles.

L'avenir de la filière allaitante est marqué par des incertitudes fortes. La consommation de viande rouge est à la baisse en France et dépend beaucoup d'une situation socio-économique morose. Le marché italien, premier débouché pour les animaux « maigres », n'échappe pas à ce contexte. À cette pression baissière sur les prix se conjugue une série de signaux perçus comme inquiétants : sur l'avenir des aides directes dans une donne budgétaire tendue, sur le renforcement des exigences environnementales, sur la hausse des intrants et de l'aliment du bétail, etc.

C'est dans ce contexte (que cette note n'analysera pas en détail) que les acteurs du bassin allaitant de Saône-et-Loire ont souhaité lancer une démarche prospective, sous l'impulsion de la préfecture, de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF, devenue direction départementale

des territoires (DDT) au 1^{er} janvier 2010) et de la chambre d'agriculture et avec le soutien du Centre d'études et de prospective. L'objectif affiché était de « redevenir acteur » du développement de la filière. Plus précisément, il s'agissait de conforter les options de développement envisagées pour faire face aux problèmes de revenu rencontrés par les agriculteurs, et notamment l'engraissement des jeunes bovins et l'agrandissement des structures.

Le cadrage départemental d'une telle étude mérite d'être justifié. S'il était clair que la problématique de l'élevage allaitant dépassait largement le seul département et devait être pensée à l'échelle du bassin de production herbager du nord du Massif Central et au-delà, le niveau saône-et-loirien avait une cohérence qui rendait possible l'exercice : d'une part du fait de son poids relatif dans la production nationale (la Saône-et-Loire est le premier département en termes de nombre de vaches allaitantes, avec de fait un rôle important dans les instances professionnelles bovines) et d'autre part comme échelle pertinente pour l'action en matière d'accompagnement des agriculteurs (conseil technique, formation) et de médiation territoriale.

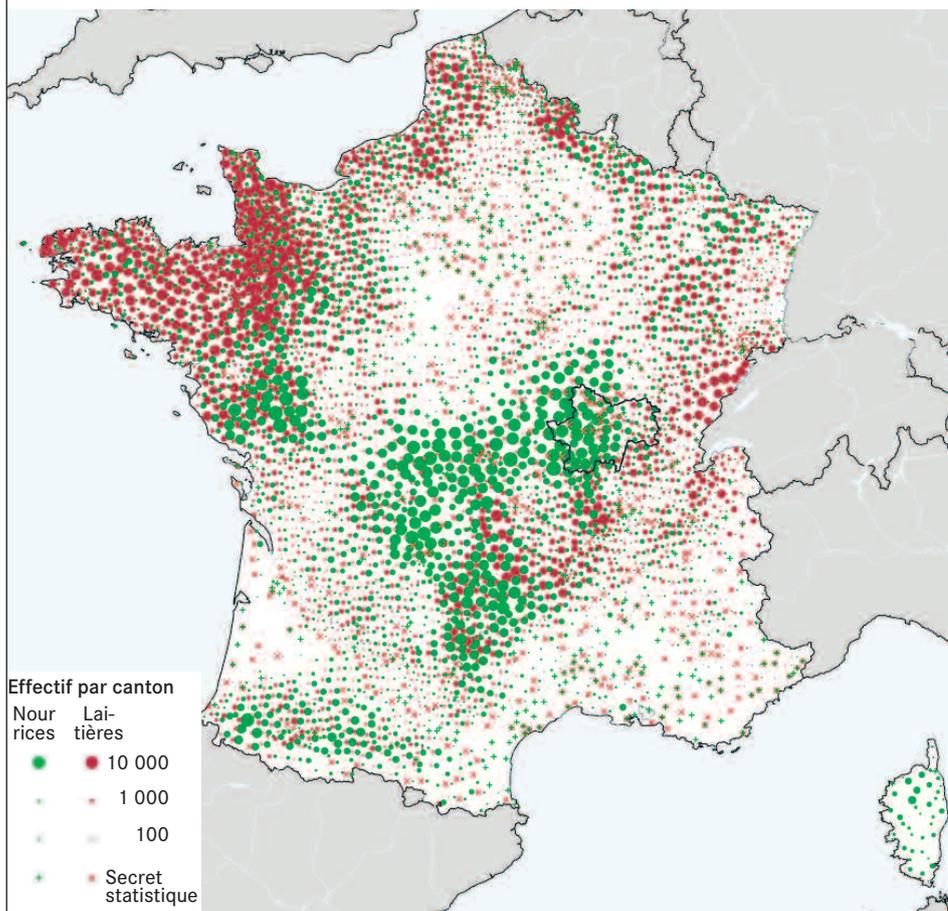
1 - Le dispositif mis en œuvre

La démarche initiée dans le département sous l'intitulé « L'avenir des exploitations du bassin allaitant de Saône-et-Loire », entre mai 2009 et septembre 2010, comportait deux dimensions complémentaires : un volet d'analyses thématiques (autour des six sujets suivants : économie des exploitations, génétique, filière, élevage, territoire et société, attractivité du métier) et un volet prospectif, le seul décrit ici. D'emblée, ces deux volets étaient conçus dans une optique de complémentarité : les analyses thématiques visant à approfondir des pistes en partant des attentes exprimées par les acteurs, la prospective devant apporter un recul et une mise en cohérence sur les actions.

On insistera sur l'importante mobilisation des acteurs : au total, ce sont 140 personnes issues d'organismes variés (éleveurs, coopératives, groupements professionnels, élus, etc.) réparties dans les cinq groupes thématiques et le groupe de prospective qui se sont impliquées sous la houlette de 11 animateurs issus de différentes structures (chambre d'agriculture, DDT, conseil général, centres de gestion, coopératives, consultants, syndicats, etc.) pour 85 réunions au total. Si les

1. Les conclusions de cette note n'engagent que ses auteurs. Elles ne représentent pas nécessairement les positions du ministère chargé de l'agriculture ou des institutions ayant participé à l'exercice.

Figure 1 - La Saône-et-Loire : une place de premier plan dans le bassin allaitant herbager du nord Massif Central et une situation favorable sur les axes de transports



Source : Agreste - Recensement de l'agriculture 2010

acteurs départementaux étaient les plus nombreux, des experts régionaux et nationaux ont également été associés à la réflexion².

En ce qui concerne plus particulièrement le volet prospectif, l'objectif était de mobiliser un groupe à la fois divers dans sa composition et les visions portées (avec une attention donnée à la participation de femmes à la réflexion, ce qui est suffisamment rare pour être souligné), tout en gardant un caractère opérationnel et fluide dans les échanges. Ce sont ainsi 25 personnes qui ont été associées avec une réelle assiduité à une série de trois réunions d'une journée et à un séminaire de deux jours, auxquels on ajoutera des restitutions et discussions plus transversales. Le groupe était animé par une équipe impliquant une personne de la chambre d'agriculture, deux agents de la DDT et un consultant spécialisé dans les méthodes de prospective (et co-auteur de cette note). Un comité de pilotage élargi était chargé d'orienter la démarche.

La réflexion prospective a reposé sur la méthode des scénarios en suivant quatre grandes étapes : le cadrage, les déterminants d'évolution à long terme, la construction de quatre images contrastées à l'horizon 2030 et les enseignements tirés de l'exercice.

2 - Le cadrage de la démarche : de quoi parle-t-on et pourquoi ?

Un des enjeux de ce type de démarche est d'installer le groupe dans un questionnement prospectif ouvert, et notamment de dépasser le stade où chacun vient avec ses solutions avant de savoir quel est le problème défini dans un cadre collectif. Si l'explicitation des grands principes de la prospective est une entrée en matière nécessaire – que ce soit sur l'approche ou sur la manière de penser une diversité de futurs possibles dans un groupe pluriel – une démonstration plus convaincante des enjeux d'une « mise en prospective » repose, ici comme ailleurs, sur une analyse rétrospective de l'évolution du territoire.

Quelques repères invitent à penser des changements sur le long terme. Ainsi la « vocation » herbagère de la zone est à relativiser quand on considère que jusqu'au milieu du XX^e siècle la moitié du département était en terres labourables. Si l'élevage est de tradition très ancienne dans la zone, la forte spécialisation allaitante est une caractéristique plus récente. Le recensement agricole montre qu'en 1979 encore 60 % des exploitations avaient au moins un « atelier diversifiant³ » ; elles ne seront plus que 15 % 20 ans

plus tard. De même, la part croissante prise par la production d'animaux « maigres » aux dépens des animaux « finis »⁴ est une évolution récente. Au total, mesurer et reconsidérer rétrospectivement l'écart entre l'agriculture du bassin allaitant en 1970 et 2010 interdit de penser le développement futur sur un mode trop conservateur, alors que c'est vers quoi tendent spontanément beaucoup d'acteurs. Cela permet également d'inscrire les évolutions dans un contexte macro-économique : rappeler par exemple que la baisse des prix de la viande de bœuf est une réalité depuis 1970 alors que la consommation ne baisse que depuis 1990 conduit à questionner les stratégies prix/quantité et à considérer autrement la part relative des aides et du prix de vente dans la constitution du revenu. L'analyse rétrospective constitue donc une étape essentielle de toute prospective aidant à prendre conscience des degrés de liberté dans l'évolution du système étudié et en mettant en évidence les relations complexes entre variables d'ordre et d'échelle différentes, alors que les analyses à court terme tendent souvent à surestimer les contraintes et à sous-estimer les facteurs de changement.

Cette étape permet donc de décrire de manière synthétique le système filière-territoire et ses évolutions, mais aussi de préciser la problématique. Dans son acception implicite, la crise de la filière agricole se mesure par exemple au recul de la production et va de pair avec la réduction du nombre d'exploitations. Mais le tableau s'avère plus complexe quand on constate que l'érosion du nombre d'exploitations s'accompagne d'un développement du cheptel et d'une spécialisation accrue du bassin. Les discussions du groupe ont bien fait ressortir l'importance de ne pas considérer la filière pour elle-même mais de l'analyser dans ses relations avec une grande diversité de systèmes de production. Au-delà de l'image faussement simple d'un modèle herbager unique sur l'ensemble du département, c'est en effet une grande variété de situations qui explique des stratégies contrastées qu'il faut considérer et accompagner de manière adaptée. Le même élargissement de la focale conduit à considérer la qualité de vie, l'environnement et le

2. Le rapport final de la démarche est téléchargeable sur : http://www.saone-et-loire.equipement-agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/doc_final_vers_5_cle113fd4.pdf

3. Partie d'une exploitation agricole constituant une unité de gestion autonome dédiée à une production différente de l'activité principale, par exemple le lait ou l'élevage caprin/ovin dans le bassin allaitant considéré.

4. Les animaux maigres sont les jeunes bovins de moins de 1 an destinés à être engraisés en dehors de leur bassin de naissance. L'Italie constitue le premier débouché pour ces animaux maigres et cette place prépondérante fragilise la filière quand la demande italienne est en repli. Les animaux finis sont engraisés sur l'exploitation et sont généralement abattus entre 12 et 24 mois. Leurs coûts de production et leur valeur ajoutée sont plus élevés.

rôle territorial des exploitants comme des éléments essentiels de l'analyse. On insistera ici sur l'importance de la reconnaissance du métier d'éleveur, tant au sein du monde agricole – avec les thèmes du célibat et de l'activité des conjoint(e)s – qu'en externe, avec le thème de la place dans les systèmes sociaux ruraux.

Ce cadrage est fondamental dans la mesure où il détermine les enjeux et les « variables à expliquer » dans la prospective. En l'espèce, ce sont bien les exploitations et les territoires de la zone allaitante qui sont au cœur de la réflexion, et non pas seulement un tonnage de viande issue de cette zone. Autre aspect sur lequel il faut insister, et qui constitue un apport essentiel de l'exercice : la mise en discussion des enjeux, dans le cadre d'un groupe de réflexion diversifié et ouvert, instaure une dynamique collective essentielle dans la compréhension des effets de l'exercice. Autant que les idées émises, le cadre dans lequel elles le sont est important.

3 - Les déterminants d'évolutions à long terme : approche retenue

L'objet de la prospective et les enjeux étant précisés, il s'agit ensuite de se projeter dans le futur à moyen terme. L'horizon retenu pour l'exercice était en effet 2030, cette échéance correspondant à un compromis entre le souhait d'ouvrir le champ des possibles et la nécessité de travailler à un horizon compatible avec les cadres et outils d'analyse usuels. L'approche choisie, classique en prospective a consisté : (1) à identifier les déterminants d'évolution du système, (2) à proposer des jeux d'hypothèses contrastés à l'horizon 2030 et (3) à croiser ces hypothèses pour élaborer des scénarios.

L'identification des déterminants d'évolution s'est faite sur la base de l'analyse rétrospective et de l'expertise collective. Considérant l'objet traité – sur lequel il y a au niveau départemental et régional un grand

nombre de connaissances accumulées, que les regards croisés ont permis d'enrichir – il semblait inadapté de concentrer les moyens sur une analyse structurelle très formalisée qui aurait selon toute probabilité redécouvert ce que les participants connaissaient déjà. Sept grands champs de variables ont été ainsi définis, qui couvrent des niveaux d'organisation allant du territoire au « système monde » : (1) modèle dominant des exploitations quant à leur logique de gestion (chef d'entreprise, artisan, etc.), (2) relations amont/aval dans la filière, (3) développement des territoires, (4) modèle de société (notamment dans sa dimension alimentaire), (5) Politique agricole commune, (6) accords commerciaux et (7) climat.

Pour balayer le champ des possibles sur chacun de ces items, deux approches ont été retenues :

- pour les variables les plus territoriales, l'expertise des participants était d'emblée utilisée. Par exemple, concernant les trois premiers champs de variables ci-dessus, il semblait opportun que les hypothèses « expertes » sur le sujet soient émises par le groupe et non pas plaquées de l'extérieur. L'enjeu pour l'équipe d'animation étant alors de pousser les acteurs à la créativité, pour aller au-delà de leurs anticipations spontanées.

- pour d'autres variables plus « macros » ou plus faciles à objectiver, il était opportun d'aller chercher des hypothèses bibliographiques ou de mobiliser des travaux extérieurs. Par exemple, la prospective *Alimentation 2020* de la chambre régionale d'agriculture de Basse-Normandie a permis de fournir des hypothèses déjà formalisées en ce qui concerne le champ de variables « modèle de société et consommation alimentaire ». Concernant les variables politiques, ont été utilisées les études et notes disponibles dans les différentes institutions mobilisées (ministère, chambre d'agriculture, FranceAgriMer, etc.).

4 - La construction des scénarios

La formalisation de scénarios – ou plus précisément d'images contrastées – était dès le départ un objectif explicite de la démarche prospective. Cette forme vise à raconter des histoires contrastées de l'élevage allaitant en Saône-et-Loire à l'horizon 2030, de manière analogue à l'approche rétrospective lors de laquelle des portraits d'exploitations, de filières et de territoires ont été dressés à des moments clés de l'histoire de ce territoire.

Dans cette optique, le balayage des hypothèses contrastées sur les déterminants d'évolution n'est qu'un préalable. Ces forces motrices ne suffisent pas à elles seules à décrire la situation et les enjeux au cours des 20 prochaines années. Tout un travail reste à faire concernant la cohérence des hypothèses entre elles et la manière dont les acteurs – et les exploitants en premier lieu – peuvent s'adapter aux différents contextes envisagés. Les participants ont donc travaillé en trois temps (les deux derniers étant itératifs) :

a) choisir des *combinaisons* d'hypothèses des sept champs de variables brossant autant de contextes plausibles et intéressants à explorer au regard des opportunités et des risques qu'ils présentent. Les quatre combinaisons retenues définissent autant de contextes à l'horizon 2030 dans lesquels se projeter.

b) décrire la logique de conduite de différents systèmes de production projetés dans ces contextes, en s'astreignant à intégrer des éléments chiffrés dans les portraits technico-économiques brossés⁵.

5. Les éléments chiffrés sont consultables dans le document d'ensemble. Leurs bonnes appréhension et analyse dépassent largement le format de cette note.

6. Si, dans les analyses, la dimension politique est celle qui l'a emporté sur les autres dans l'ordre des déterminants et a donné la tonalité dominante des contextes et de leur intitulé, elle n'est pas la seule à avoir été considérée.

Le tableau suivant résume de manière très synthétique les caractéristiques des quatre images ainsi construites

Intitulé	Philosophie d'ensemble du contexte ⁶	La stratégie majoritaire des exploitations	Filières et territoires
Produire avant tout	Une Politique Agricole et Alimentaire Commune dans un contexte macro-économique tendu (compétition entre grands blocs)	L'intensification raisonnée pour une filière gras	Des filières fortes et des grandes exploitations, un territoire investi par l'agriculture
Herbe extensive et contractualisation : les chances pour le Charolais	Une PAC « verte » dans une Europe recentrée sur son marché intérieur	La construction d'une filière herbagère collective	Des grandes exploitations dans des territoires « en noir et blanc »
La diversification économique environnementale	Une politique de développement rural régionalisée dans une économie mondiale déprimée	La diversification des productions	Une économie rurale diversifiée dont l'agriculture est une composante parmi d'autres
S'adapter à un contexte dérégulé	Un recul des politiques agricoles dans un environnement économique libéral	L'extensification extrême (le « ranching »)	De grands espaces, une agriculture marginalisée

c) décrire le territoire et la relation aux filières associées aux éléments de contexte et aux différents systèmes de production.

Concrètement, il ne s'agissait pas, en un temps limité, de formaliser les images à proprement parler, mais de fournir un jeu de transparents, des éléments de chiffrage (taille des exploitations, systèmes fourragers et d'élevage, structure du produit et des charges, etc.) commentés à l'oral et donnant un matériau semi-élaboré à reprendre ensuite par l'équipe d'animation.

On soulignera que ce tableau, dans le format de cette note, ne permet pas de rendre compte du degré de finesse des analyses conduites. Ainsi, dans chaque image, si un modèle d'exploitation dominant émerge nettement, il n'écrase jamais complètement une diversité de stratégies résultant de la valorisation de diverses niches économiques. La volonté de réaction et de distinction d'une fraction d'agriculteurs par rapport à un schéma dominant est ainsi une composante du processus de développement de la zone, avec des conséquences territoriales reconnues : cette diversité ressort par exemple comme un facteur permettant d'éviter la déprise agricole.

5 - L'exploitation des scénarios

Un des principaux enseignements de la démarche a sans doute été de changer la manière de poser la problématique du développement pour les exploitations agricoles du territoire. Spontanément, la question était en effet posée en termes d'opportunité de s'engager collectivement dans une démarche bien normée : la filière « gras » ou les investissements en bâtiments, par exemple. Dans cette perspective, il s'agissait essentiellement de cerner les conditions d'une telle orientation et de tester la probabilité d'un marché porteur ou non pour choisir la meilleure option en conséquence.

Or, le fait de travailler sur une pluralité d'hypothèses renforce la perception de leur plausibilité ; les incertitudes sur l'ensemble des champs de déterminants sont telles qu'il est difficile d'exclure définitivement une hypothèse au profit d'une autre. Ainsi, il paraît risqué de miser sur un seul contexte futur – aussi « probable » qu'il puisse paraître.

Pour autant, cette réouverture du champ des possibles risque de conduire à une forte indécision : si tous les futurs se valent, comment opérer des choix ? L'approche a consisté à comparer les scénarios en privilégiant, comme critère, celui de la robustesse : l'option stratégique à retenir est celle qui s'avère correcte dans tous les scénarios (sans être forcément la meilleure pour certains contextes). On peut illustrer cette façon de

raisonner par un exemple significatif issu de la démarche : les deux scénarios « produire avant tout » et « s'adapter à un contexte déréglé » reposent sur des contextes opposés. Le premier suppose un environnement politique et économique stabilisé favorable aux investissements (avec comme hypothèse un prix de la viande constant à 2,50 €/kg), le second est au contraire instable et considère une hypothèse volontairement pessimiste de prix de la viande autour de 1 €/kg. Les contributeurs du premier scénario ont conçu des systèmes de production de grande taille, reposant sur des coûts fixes et variables élevés, et ont vu dans ce contexte une sécurisation des stratégies d'agrandissement actuellement en cours dans la zone. Ceux du scénario « *ranching* » ont au contraire travaillé sur une réduction drastique des charges. En « serrant » tous les postes, ils sont arrivés à des systèmes de grande dimension. La comparaison des deux images a montré un point commun : des exploitations beaucoup plus grandes qu'aujourd'hui dans les deux cas, mais qui s'en sortent avec des équilibres produits/charges différents. Ce constat a permis de prendre conscience de la prégnance de la très grande exploitation dans le modèle de développement et de le questionner, car jugé peu compatible avec l'objectif de qualité de vie et de transmission par exemple. Si avec une viande à 1 € le kg on peut concevoir des systèmes de production soutenable d'un point de vue économique, ne peut-on pas optimiser différemment l'équilibre technico-économique des systèmes actuels et viser des structures d'exploitations plus petites ? Dans cette optique, le thème de la réduction des charges ressort clairement comme une stratégie robuste et souhaitable dans une large gamme de situations, même si elle ne permet pas de tirer le profit maximal dans une hypothèse de prix favorables.

En poussant la logique de mise en discussion transversale des scénarios, il a été possible de dégager une série de stratégies robustes (sans prétention à l'exhaustivité) :

- diversification du système fourrager et autonomie accrue en réduisant les besoins en paille dans les bâtiments⁷.
- recherche accrue de la maîtrise des charges et des prix de revient.
- organisation du foncier pour améliorer les conditions de travail.
- établissement d'un bilan environnemental à l'échelle territoriale (avec le thème de l'herbe et des haies, du carbone, etc.).
- diversification par la production d'énergies renouvelables et par d'autres productions agricoles (y c. porcs et volailles).

7. La thématique de la culture d'autres fourrages que l'herbe, en écho avec la situation d'avant 1970 où la complémentarité cultures/élevage était davantage présente, a été abordée.

- développement de la contractualisation amont/aval et les signes de qualité.
- travail sur l'évolution de la race charolaise sur des critères de rusticité.
- promotion des exploitations diversifiées intensives en main-d'œuvre (entrepreneur rural) dans les schémas d'installation.

On verra dans ces pistes une reprise d'idées qui préexistaient à la démarche prospective – fort heureusement d'ailleurs – et qui se retrouvent dans les conclusions des groupes de travail thématique. La valeur ajoutée de la prospective, dans cette optique, réside dans la mise en cohérence des différentes pistes de travail (ce que l'approche thématique n'aborde pas d'emblée) et dans leur justification d'ensemble. Davantage que sur la nature même des actions, c'est sur l'état d'esprit, la mobilisation collective et la manière d'intervenir que la prospective est sans doute la plus convaincante. En témoigne la mise en œuvre, d'ores et déjà, d'opérations concrètes : formation stratégique sur les exploitations partant des besoins (et non des solutions standard), appui à la diversification des exploitations, communication, rapprochement d'organismes de filières différents et lancement d'études sur l'autonomie des exploitations. Il est trop tôt pour juger de la portée d'une réflexion globale qui ne peut s'évaluer que sur le moyen terme et pour beaucoup sur un plan qualitatif. Le pari est ici que la réflexion renforcera une capacité d'adaptation à la diversité du territoire, en tirant le meilleur parti de cette diversité, qu'il s'agit maintenant de préserver et d'organiser au mieux dans un schéma cohérent.

Xavier Poux
Bureau d'études Asca
Julien Vert
Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
Secrétariat Général
Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
12 rue Henri Rol-Tanguy
TSA 70007
93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex
Tél. : 01 49 55 85 05
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald

Rédacteur en chef : Bruno Héroult
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 57 43

Composition : SSP Beauvais
Dépôt légal : À parution © 2011