



Pour un projet territorial partagé de développement durable de
l'agriculture dans les Parcs Naturels Régionaux

Quels repères pour engager une démarche articulant
filières courtes et développement durable dans un
Parc Naturel Régional ?

Note de réflexion à l'issue de la journée du 1er juin 2006

Xavier Poux (ASCA) - juin 2006

Opération soutenue par :



INTRODUCTION

Cette note est une suite de la journée du 1^{er} juin consacrée au thème : « *stimuler le lien avec le consommateur et le décloisonnement des filières sur les produits de terroir* ». Elle propose une synthèse des enseignements des quatre présentations qui en ont jalonné le déroulement et des débats qui ont suivi. Plutôt qu'un compte-rendu « à plat », il s'agit d'une réflexion personnelle, ayant vocation à être discutée au sein du réseau « agriculture » de la Fédération des PNR et de ses partenaires en reprenant les principales questions posées lors de la journée de travail. L'aspect « méthodologie de la prospective » n'est pas développé dans cette note (on se référera à la présentation powerpoint fournie en annexe).

On rappellera que les discussions de la journée ont été alimentées par des présentations de trois Parcs, abordant la question des relations agriculture – environnement – prospective selon trois entrées contrastées et complémentaires :

- Le PNR de la Chartreuse a présenté une démarche de promotion de marque « viande » en privilégiant l'exposé des enjeux agricoles et économiques ;
- Le PNR de Lorraine a présenté l'Atlas communal qu'il a réalisé, consistant en un inventaire exhaustif, au plan territorial, des différents milieux écologiques qui composent le Parc ;
- Le PNR du Perche a rendu compte de la démarche prospective qu'il a entreprise récemment dans le domaine agricole, pour instaurer un projet de développement des filières courtes et, plus globalement, d'une agriculture visant l'intégration économie et environnement.

Chacune des présentations privilégiait un axe qui ne prétendait pas épuiser l'ensemble de la question traitée. L'objet était d'identifier les enjeux et les questions relatifs au portage d'un projet de territoire intégrant développement agricole et développement durable (par exemple, dans le temps de révision d'une charte). Fondamentalement, cette synthèse vise à apporter des éléments de cadrage à celles et ceux qui s'engageraient dans une telle démarche. Elle s'appuie sur les trois questions de cadrage proposées pour la journée du 1^{er} juin :

1. *comment analyser un système économique avec comme objectif le développement de filières courtes ?*
2. *comment prendre en compte les dimensions du développement durable dans un projet territorial ?*
3. *comment faire de la prospective sur un territoire ?*

En s'appuyant sur les présentations et discussions qui ont eu lieu lors de ce séminaire, cette note propose une articulation de ces trois questions (en commençant par la deuxième d'entre elles).

FILIERES COURTES AGRICOLES ET DEVELOPPEMENT DURABLE

À l'origine de cette réflexion qui s'inscrit dans le cadre du projet « Pour un projet territorial partagé de développement durable de l'agriculture dans les Parcs Naturels Régionaux », il y a deux hypothèses fondamentales : (1) les filières courtes ont un « potentiel » de développement durable ; (2) les PNR sont particulièrement légitimes pour induire et accompagner une telle dynamique (cf. également « *L'agriculture durable au cœur des Parcs naturels régionaux* »).

Le potentiel de développement durable des filières courtes : une présomption favorable

Un préalable de ce que nous entendons par « filière courte » : c'est une filière (il y a donc un acte économique de vente et d'achat ¹) dans laquelle le nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur est réduit (voire nul en cas de vente directe). Si l'on intègre dans ces intermédiaires ceux en charge du transport et de la logistique, cela implique que la proximité entre producteur et consommateur est aussi d'ordre géographique : on consomme localement ce qui est produit localement ².

Dans cette optique, on rappellera ici les caractéristiques favorables des filières courtes vis-à-vis des trois dimensions du développement durable :

- économie : les filières courtes sont source de valeur ajoutée pour les producteurs. Qui plus est, elles sont souvent moins dépendantes des aides PAC, ce qui est un facteur de durabilité ;
- environnement : les filières courtes génèrent moins de transports, elles sont plus à même de tirer parti de la diversité des territoires et d'éviter un mode d'exploitation

¹ – Ce qui exclut de notre champ l'autoconsommation (d'huile végétale à la ferme, par exemple).

² – D'autres variantes du caractère « court » des filières seraient envisageables (par exemple : une maison vendant des produits régionaux loin de leur lieu de production avec un nombre restreint d'intermédiaires), mais elles ne rentrent pas dans notre champ d'analyse car elles ne rendent pas pleinement compte de la dimension territoriale et locale recherchée. Le succès d'une maison du foie gras à Londres ne rentrerait pas dans les missions des Parcs. Enfin, précisons que certaines formes d'agriculture – l'agriculture biologique par exemple – ne sont pas « courtes » par nature.

unique du milieu, souvent synonyme d'appauvrissement. Elles permettent également d'assurer un usage équilibré du territoire (lutte contre l'urbanisation) ;

- social : les filières courtes jouent un rôle essentiel dans une identité retrouvée des producteurs et dans un dialogue entre ceux-ci et le reste de la société (cf. les consommateurs dans le cadre des AMAP, par exemple).

Les débats ont conforté cette analyse dans son ensemble, d'autant si on compare le potentiel de développement non durable associé aux filières longues, délocalisées et soumises aux impératifs de productivité du marché mondial.

Les caractères du développement durable des filières

Au delà de cette présomption générale favorable en faveur des filières courtes, les présentations du 1^{er} juin ont permis d'approfondir l'analyse sur ce thème, éclairant la question « *comment prendre en compte les dimensions du développement durable dans un projet territorial ?* »³.

Des fonctions localisées et territorialisées

Le point de départ de cette analyse porte sur la justification et la compréhension de ce qu'est la durabilité. Au delà de leurs différences, le point commun entre les approches présentées en Chartreuse, Lorraine et Perche est le caractère localisé et territorialisé des fonctions remplies par l'agriculture. Les prairies humides de Lorraine ne sont pas associées à des filières courtes, mais leur inscription dans un espace communal les rend potentiellement lisibles pour les acteurs locaux. Dans le Perche, la diversité des systèmes de production a été soulignée : de l'exploitation fermière à celle engagée dans des productions PAC ; mais toutes sont engagées à leur manière dans des fonctions qui sont interprétables dans un cadre territorial. Enfin, le caractère très localisé (dans l'espace et sur les marchés locaux) de la démarche viande en Chartreuse est structurant de l'approche mise en œuvre. Enfin, ce qui est important dans une filière courte n'est pas qu'elle soit courte mais qu'elle remplisse des fonctions territoriales relativement aux trois axes du développement durable. À l'extrême, une filière courte fondée sur une seule dimension économique (le revenu de l'exploitant) – voire sociale (si les produits fermiers sont appréciés sur les marchés locaux) – mais dont les impacts sur l'environnement sont négatifs n'aurait que peu de justification en termes de durabilité territoriale.

³ – Cf. introduction du programme du 1^{er} juin.

Réciproquement, des filières « longues » peuvent – doivent – être associées à des fonctions localisées et territorialisées ⁴, plus ou moins intégrées dans le processus de production même ⁵.

La contribution des filières courtes au développement d'un territoire

Ce constat débouche sur la question de la place que les filières courtes peuvent jouer dans un territoire. Les exemples du Perche et de la Chartreuse l'ont montré : il est exceptionnel de pouvoir développer toutes les exploitations agricoles dans un modèle de filière courte. Il faut combiner différentes formes de stratégies d'exploitations. On retrouve ici une idée connue : c'est la diversité des types de filières (courtes et longues) qui donne le plus de chances à une diversité de fonctions à l'échelle d'un territoire ⁶. Mais réciproquement, il faut systématiquement envisager le développement des filières courtes et leur donner toutes leur chance, dans la mesure où elles sont durables bien entendu. Sur ce point, il est difficile de généraliser, mais l'expérience montre que des niches sont bien souvent délaissées au profit d'approches plus conventionnelles. En Lorraine, les vergers traditionnels de mirabelles ont leur place dans le paysage – dans tous les sens du terme – mais leur développement suppose de dépasser de nombreux blocages.

Le développement d'une filière courte est rarement neutre et, au regard de leurs nombreux avantages potentiels (une création de valeur ajoutée, une reconnaissance sociale et une identité retrouvée), on ne comprend pas toujours pourquoi de telles expériences ne se développent pas davantage spontanément. C'est que les filières courtes sont en concurrence sur le foncier, sur les aides publiques, sur les segments de marché avec d'autres qui, légitimement, défendent leur position. Souvent, si les filières courtes ne se développent pas, c'est que d'autres acteurs – locaux ou non – n'ont pas d'intérêts à ce qu'elles le fassent. Les discussions relatives à la « marque Parc » permettent immédiatement de saisir les enjeux dans ce domaine.

Ce constat permet d'éclairer un des thèmes proposé pour la journée du 1^{er} juin « *comment analyser un système économique avec comme objectif le développement de filières courtes ?* » : en

⁴ – C'est dans ce sens qu'une fonction purement énergétique du territoire (biocarburants) n'est sans doute pas durable dans la mesure où elle ne répond pas à des usages locaux, voire qu'elle en détruit.

⁵ – Les surfaces de compensation écologique des Suisse reposent ainsi sur un certain partage du territoire entre fonctions de production et fonctions environnementales.

⁶ – Alors qu'il est ambitieux pour une filière d'être vertueuse sur tous les critères.

complément d'une analyse classique en termes de demande et d'enjeux de structuration de la filière (cahier des charges des produits, organisation de l'offre/demande), il convient de bien prendre en compte l'ensemble des facteurs qui déterminent la place relative des filières courtes dans le territoire, à commencer par l'existence de candidats et la disponibilité de moyens de production (foncier, équipement, savoir-faire, capital,...).

La fonction des PNR : construire des projets agricoles fondés sur une rencontre entre social, économique et environnemental

Cette analyse éclaire l'hypothèse fondamentale que nous citons plus haut : à savoir que les PNR sont particulièrement légitimes pour induire et accompagner une dynamique de développement durable s'appuyant sur les filières courtes. L'exemple de la Chartreuse a montré que certes, les exploitants engagés dans la filière viande locale étaient les premiers bénéficiaires de l'opération, mais qu'il était important pour le Parc de pouvoir justifier de l'intérêt collectif de l'opération auprès des élus locaux et des résidents. Autrement dit, le caractère durable d'une filière courte n'est pas un donné – et encore moins une auto-déclaration du registre : « nous sommes durables parce que nous sommes locaux » – mais un construit, qui suppose une démarche d'animation locale, des lieux et des outils adaptés, répondant aux attentes locales. Cette approche invite à écouter l'ensemble des partenaires des Parcs et à intégrer leurs attentes et leurs projets dans un cadre territorial et collectif cohérent⁷. La mission d'animation des Parcs ne se conçoit pleinement que dans la mesure où elle propose un cadre pour le portage de projets portés par des « tiers acteurs ».

Les PNR sont clairement légitimes pour s'engager dans de tels projets – nous y reviendrons en conclusion – et leur rôle est d'inscrire la durabilité dans le développement des exploitations et des territoires. Pour ce faire, ils doivent mobiliser des outils d'évaluation et de communication qui intègrent l'environnement (cf. par exemple l'Atlas du PNR de Lorraine), le social (cf. les animations locales de la Chartreuse) et l'économique (cf. l'approche générale du Perche). La spécificité d'un PNR sera de pouvoir articuler de front, en gardant leur équilibre d'ensemble⁸, ces trois dimensions et de les faire vivre au niveau d'un territoire, en donnant un sens collectif à une somme de démarches individuelles.

⁷ – C'est bien dans cette optique que les représentants d'organismes « extérieurs » ont été invités à la réunion du 1^{er} juin.

⁸ – La méthode IDEA peut être citée comme contribuant à cet objectif.

La place des espaces dans la représentation du développement durable

Les présentations du 1^{er} juin suggèrent que l'analyse spatiale, à l'échelle d'un territoire, est un point de passage obligé dans cette optique. Sans détailler ici, l'espace est un bon média de discussion : c'est à la fois le parcellaire pour un exploitant agricole, les terrains à gérer dans le cadre du développement communal pour un élu, un lieu fréquenté ou perçu à travers un paysage pour le résident ou le touriste. Si les fonctions du développement durable sont localisées, alors elles doivent s'inscrire dans des espaces de projets des différents acteurs d'un Parc. Les modes de représentation et de mise en discussion de l'espace sont variés – zonage, cartes, photos et blocs paysagers,... – mais il semble difficilement concevable que l'on puisse faire l'économie d'une analyse sur l'espace dans le cadre d'un projet de développement durable impliquant l'agriculture. Dans l'objet qui nous concerne plus spécifiquement, cela implique d'analyser et de mettre en discussion une double relation : celle entre les différentes exploitations agricoles et les espaces d'un territoire d'une part ; celle entre les espaces et leurs fonctions et usages⁹ sociaux et économiques.

LES ENJEUX D'UNE PROSPECTIVE AGRICOLE « FILIERES COURTES » ET DEVELOPPEMENT DURABLE

La nécessité d'une analyse anticipant les évolutions à long terme

Plusieurs considérants appellent par principe une analyse de nature prospective, anticipant les évolutions qui régissent le développement des exploitations agricoles, des espaces et des acteurs.

En premier lieu, le développement durable ne se conçoit pleinement que dans une certaine... *durée* ! Cette idée peut paraître très générale, mais l'exemple de la filière viande en Chartreuse illustre de manière très concrète cette dimension. Au départ de la démarche de développement de la filière courte, il y a une urgence individuelle : celle d'éviter la faillite à des éleveurs viande de petite dimension économique et malmenés par des crises sectorielles. Le long terme peut apparaître ici une idée bien lointaine ! Pourtant, c'est bien une projection dans l'avenir qui fonde la démarche engagée par la 20^{aine} d'éleveurs (pour éviter un scénario catastrophe).

⁹ – Au sens large du terme : la préservation de la nature est aussi un usage de l'espace.

Plus globalement, après seulement quelques années de mise en œuvre, la question de la continuation de la démarche repose sur la capacité à intégrer des dynamiques territoriales qui se jouent clairement sur le long terme. Au premier rang desquelles la dynamique foncière et l'avenir des aides PAC. Auprès des élus¹⁰ et plus globalement auprès des usagers du Parc, la justification d'un tel projet ne se comprend pleinement que si l'on est en mesure de mettre en évidence les enjeux à long terme associés à son succès (ou à son échec) sur un plan collectif. Plus encore, la capacité d'anticipation est nécessaire à plusieurs égards et l'on peut citer les questions suivantes qui engagent clairement le long terme : Quel avenir d'une « marque parc »¹¹ ? Quel public agricole potentiellement concerné à terme par la démarche engagée (au delà des petits et moyens éleveurs viande actuels) ? Quels espaces sont les plus menacés par l'emprise urbaine et susceptibles d'être intégrés dans le projet ? Dès que l'on envisage une montée en généralité dans les projets de développement filières courtes, allant au delà de démarches individuelles, les déterminants territoriaux et thématiques (la PAC, les marchés de produits, le foncier,...) à moyen terme s'imposent dans l'analyse.

Sans détailler davantage, on conçoit l'intérêt qu'il y a à identifier et anticiper les enjeux à moyen et long terme associés au développement des filières courtes et de leur contexte agricole et territorial.

Moyen ou long terme : jusqu'où aller ?

Dans les exemples de prospective présentés par ASca, l'horizon temporel est fréquemment d'une génération humaine (25 à 30 ans)¹². Si l'on reprend les questions proposées ci-dessus, ce terme apparaît d'emblée comme sans doute peu opérant. Cinq ou dix ans sont déjà difficiles à anticiper, alors que dire de 30 ans !? Jusqu'où aller dans l'exploration de manière pertinente ? Cette question a été très présente lors de la journée du 1^{er} juin et mérite un petit développement.

Sans proposer de réponse unique en la matière, on peut apporter des éléments de réponse. Certains thèmes se prêtent plus à une anticipation que d'autres : la dynamique démographique ou foncière peut raisonnablement être appréhendée à moyen terme en

¹⁰ – Cet enjeu se pose très concrètement dans une phase de révision de charte.

¹¹ – Ce qui passe par la capacité à justifier de la « valeur ajoutée » de la marque sur le long terme, en démontrant une qualité spécifique associée.

¹² – Ce terme temporel est un « classique » en matière de prospective.

analysant des dynamiques régionales (développement des grands pôles urbains, des transports,...)¹³. Aujourd'hui, imaginer l'avenir de la PAC à 10 ans est une gageure après une longue période de stabilité... On peut faire l'hypothèse que l'équilibre relatif du rôle des variables « pression foncière » et « PAC » est différent entre la Chartreuse et la Lorraine et que les anticipations possibles ne posent pas dans les mêmes termes.

On est alors confronté à une contradiction : l'avenir d'une agriculture régionale dépend de facteurs dont certains sont raisonnablement prévisibles et d'autres clairement indéterminés, ce qui inciterait à ne pas se lancer dans une analyse hasardeuse, consistant à faire des paris sur ce qu'on ne maîtrise pas¹⁴. Le problème est aggravé par le fait que la rencontre d'une variable prévisible avec une variable indéterminée donne un résultat indéterminé¹⁵ (même si on peut tirer parti d'extrapolations bien construites). Mais de l'autre, on est bien obligés d'anticiper l'avenir et ne pas se poser de questions sur la PAC à 10 ou 20 ans parce que c'est trop compliqué – et ça l'est vraiment – revient in fine soit à occulter son rôle (ce qui n'est pas défendable), soit à implicitement considérer qu'elle va perdurer en l'état (ce qui ne l'est pas plus).

L'avenir est imprévisible, mais on a besoin (ou intérêt) de l'explorer : la prospective propose de résoudre cette contradiction en envisageant non pas un futur (qu'il s'agirait de prévoir au mieux en sachant qu'on va se tromper), mais des futurs possibles et plausibles, fondamentalement indéterminés (les *futuribles* des prospectivistes, qui s'affranchissent de toute ambition de prévision – même si elles en mobilisent certaines pour mieux se projeter). Dès lors, la question de l'échéance temporelle pertinente (5-10 ans ou 25-30 ans) change de perspective : le long terme est un moyen de pousser à bout certains phénomènes temporels pour mieux révéler les mécanismes en présence qui jouent déjà à moyen terme. Pour reprendre une formule consacrée : la prospective est un détour par le futur pour mieux comprendre le présent. On pourrait aussi dire : c'est une projection qui force à imaginer des ruptures dont on sait d'un côté qu'elles vont se produire mais pour

¹³ – Et il ne faut pas se priver de telles analyses. Le site <http://www.territoires.gouv.fr/> de la DIACT (ex DATAR) recèle de données et cartes particulièrement utiles.

¹⁴ – Par exemple, si le développement de telle métropole régionale à 10 ans est suffisant à lui seul pour structurer toute l'approche en termes de filières courtes et de développement durable, alors il ne faut pas chercher à compliquer inutilement l'analyse à long terme.

¹⁵ – Même la prévision foncière peut être remise en question si la PAC venait à « casser » le lien au foncier qu'elle a développé depuis 1992 et qu'elle a renforcé récemment avec les règles pour les Droits à Paiement Unique (DPU).

lesquelles on est mal outillé intellectuellement pour pleinement les imaginer. Se projeter à 25-30 ans a des vertus pédagogiques pour mieux anticiper des évolutions à moyen terme.

Comment faire de la prospective sur un territoire ?

Cette discussion éclaire la question de *pourquoi faire de la prospective sur un territoire ?* Mais elle laisse en plan celle du « *comment ?* ». Dans le cadre de cette note, nous ne prétendons pas répondre à cette question qui, de toute manière, ne se prête pas à une réponse unique. La configuration des territoires, de l'histoire des acteurs qui le composent et de leurs projets, des moyens humains et financiers disponibles et des éléments de diagnostic mobilisables détermine autant de démarches prospectives. Un point commun les unira néanmoins : le recours à une méthode aussi formalisée que possible pour aborder l'exploration des futurs.

Là encore, nous tenterons d'y apporter des éléments de réponse pointant les aspects importants à ne pas manquer dans la mise en œuvre d'une démarche prospective.

Nous nous appuyerons pour cela sur les trois fonctions de la prospective suivantes :

- contribuer à la connaissance
- contribuer à la relations entre acteurs
- contribuer à l'action.

Connaissance : à bien organiser à la base de toute démarche

La projection dans le futur d'un système agricole territorialisé dans une optique de développement durable suppose une somme de connaissances qui déroute. Il faut idéalement combiner des données de démographie agricole et générale, de marché foncier, de technologies, de marchés de produits, de demande sociale, de changement climatique, de politiques publiques, etc... À cette complexité thématique se combine la multiplicité des niveaux d'analyse pertinents, allant du local au global.

Cette difficulté n'est pas propre à la prospective, et toute approche diagnostique y est confrontée. Mais la dimension « long terme » rajoute un degré de complexité à ce qui l'est déjà bien assez par ailleurs. En fait, toute démarche prospective commence par un diagnostic qui décrit l'état et le fonctionnement d'un système — en ce qui nous concerne un système agriculture-territoire — dans sa situation présente. Les composantes de ce diagnostic sont classiquement les types d'exploitations, les territoires exploités, les marchés,

la démographie, l'environnement, etc... Mais, dans une démarche de prospective, on adjoindra au diagnostic classique l'étude des variables dynamiques – tendances lourdes, ruptures et germes de changements déjà évoqués plus haut.

Il n'y a pas de méthode miracle pour traiter ce point, mais une règle s'impose alors pour aborder cette complexité. Elle consiste à hiérarchiser le système agriculture-territoire en caractérisant clairement les enjeux que l'on veut éclairer par la prospective. Il n'est pas de diagnostic « total » qui permette de saisir l'ensemble d'une logique de développement territorial (ou alors, c'est au prix d'une collection d'analyses thématiques représentant un volume parfois impressionnant, qu'il reste bien souvent à organiser) et qui permettrait de répondre à toutes les questions. Il faut alors finaliser le diagnostic au regard d'un nombre restreint d'enjeux¹⁶ (quitte à en laisser un certain nombre de côté, mais en connaissance de causes), qui constituent autant de variables d'état à représenter et à expliquer (le nombre d'agriculteurs, la qualité des produits, les paysages,...). Par exemple, une prospective qui met l'accent sur l'économie des exploitations agricoles approfondira l'analyse des structures d'exploitations, des prix et des coûts et sélectionnera les variables explicatives utiles dans cette optique en en délaissant d'autres. Une autre qui met les relations sociales entre exploitants et usagers d'un territoire au cœur des enjeux ne considérera l'économie des exploitations que comme une « boîte noire » pour se concentrer sur le profil socio-professionnel des habitants d'une région, etc. Au total, le travail sur les enjeux permet d'organiser les « variables à expliquer » et les « variables explicatives ». Il permet aussi d'envisager un format relativement synthétique du diagnostic.

Au regard de ce qui a été évoqué plus haut, dans le paragraphe consacré à l'analyse du lien entre filières courtes et développement durable, sans préjuger des enjeux définis sur un territoire, il semble clair que la dimension spatiale devra être présente dans l'analyse et la définition des enjeux. Dans le cadre qui est le nôtre, l'économie des exploitations sera pertinente dans la mesure où elle est mise en relation à des modes d'utilisation de l'espace associés à des enjeux de développement territorial durable. Ce point peut sembler évident, mais l'expérience montre que beaucoup de prospectives agricoles se contentent d'extrapoler un nombre d'exploitations décrits à l'aide d'indicateurs structurels (taille moyenne, nombre d'UTH, orientation technico-économique, assolement,...), sans analyser

¹⁶ – Le terme « enjeux » est ici entendu au sens propre du terme ; « ce qu'on a à perdre ou à gagner sur un territoire ». Les enjeux ne sont pas donnés et dépendent des acteurs qui les définissent et de leurs valeurs, projets, envie ou craintes. En termes de projets, les enjeux sont proches des objectifs finaux.

le lien entre ces indicateurs et les usages de l'espace¹⁷. Réciproquement, des analyses spatiales qui ne font pas le lien avec l'agriculture sont incomplètes.

Ces réflexions éclairent une remarque très présente dans les débats du 1^{er} juin : « *on a déjà souvent trop de diagnostic sur un territoire, les acteurs locaux [et le financeurs] sont fatigués* » avec comme corollaire « *si une démarche prospective doit mobiliser un n^{ième} diagnostic, il faut le justifier...* ». Ces remarques sont parfaitement fondées, mais elles invitent à questionner la qualité et la finalité des diagnostics disponibles. Fondamentalement, un diagnostic à la base d'une démarche prospective consistera à aller chercher des données manquantes – le plus souvent des données de cadrage territorial, resituant un PNR dans son contexte régional, national ou européen ou dans l'analyse du lien entre exploitations et formes de gestion de l'espace – à sélectionner un nombre restreint de données déjà disponibles et, surtout, à les mettre en forme de manière à en expliciter les liens de causalité sous un angle synthétique, privilégiant des interprétations en termes de développement territorial. Dit autrement, c'est souvent 1/4 de tri de l'existant, 1/4 de données en plus et 1/2 de mise en forme, selon une approche itérative (ces rapports n'étant donnés qu'à titre indicatif, bien entendu).

Si nous avons insisté essentiellement sur la phase de diagnostic initial, c'est qu'elle est structurante de toute la démarche. Mais il est clair que la valeur ajoutée propre de toute prospective consiste à extrapoler dans le futur le système agriculture – territoire considéré (autrement dit : construire des scénarios). Dans le cadre de cette note, détailler la manière de traiter cet aspect nous entraînerait trop loin et l'on se référera à la présentation powerpoint. On évoquera ici le fait que la construction d'images contrastées à long terme permet d'enrichir la compréhension du fonctionnement du système en explicitant les liens qui en fondent la cohérence (cf. la discussion sur le « détour par le futur » supra).

Plus précisément, un enjeu pour la connaissance sera d'aller au-delà de scénarios où tout irait dans le même sens (un scénario « noir » où rien ne va plus ; un scénario « rose » où tout le monde est vertueux ; un scénario « tendanciel » où tout reste plus ou moins similaire). On avance dans la compréhension fine du fonctionnement d'un système agriculture – territoire quand on pose des questions révélant des tensions, comme « peut-on imaginer une image où des exploitations de 200 ha assurent des fonctions

¹⁷ – Ou en mobilisant des hypothèses simplificatrices du type « élevage = herbe = biodiversité », partant du principe que « pas d'élevage = pas d'herbe ».

environnementales et sociales localisées ? »¹⁸ ou « comment assurer une coexistence à long terme sur un territoire entre des exploitations aux intérêts contradictoires, faisant en sorte que les mieux placées économiquement ne récupèrent pas tout le foncier ? ».

Relations entre acteurs : trouver un équilibre

Une des fonctions essentielles de la prospective est d’instaurer un cadre de réflexion renouvelé entre acteurs et, par ce biais, de déboucher sur de nouvelles formes de relations. On peut distinguer deux catégories d’acteurs concernés par la prospective : ceux qui participent directement à la réflexion (groupe de pilotage, groupes de travail,...) et ceux à qui est destiné le message issu de la prospective (élus, financeurs, grand public,...).

Concernant cette dernière catégorie, les principales vertus d’une démarche prospective seront de montrer un supplément de réflexion dans la manière de définir les objectifs et un élargissement des thèmes pris en compte (cf. l’exemple du Perche). Au-delà d’un effet de mode relevé dans la réunion du 1^{er} juin (« *la prospective, ça fait bien ; c’est un moyen d’avoir des crédits d’étude* »), et qui existe incontestablement, on ne peut pas exclure que le temps de réflexion prospective aille plus loin qu’un simple opportunisme et renforce réellement l’existence et la lisibilité du collectif qui s’est engagé dans cette aventure vis-à-vis d’autres acteurs. Dans l’exemple du SAGE Blavet présenté dans la matinée, cette dimension a été centrale pour fonder la légitimité de la Commission Locale de l’Eau (CLE).

Sur un autre registre, une des fonctions « externes » de la prospective peut être de montrer la capacité à démontrer une diversité de futurs, d’ouvrir les horizons sans s’enfermer dans un modèle prédéfini.

On insistera ici sur un point : la communication d’une démarche prospective à l’adresse d’un tiers demande un investissement important. Il est très difficile de résumer un scénario en une page sans le rendre « plat » aux yeux de ceux qui n’ont pas participé aux débats. Il faut alors pouvoir justifier de la valeur ajoutée que représente le « détour par le futur »

¹⁸ — Nous avons donné un tel exemple dans le cas du Blavet (Bretagne), où il ressortait qu’il était plausible d’imaginer des zones humides de bas-fond rendant des services environnementaux même en contexte d’agriculture intensive — à condition de conserver un minimum d’élevage herbivore, dans la mesure où il s’agit de zones marginales dans l’économie des exploitations et que l’on est pas obligé d’organiser tout le système de production autour de ces zones qui représentent entre 5 et 10% de la surface. Par contre, il faut réfléchir aux conditions politiques, foncières et techniques qui rendent cette rencontre possible.

pour qui n'a pas pris part aux travaux. Le temps que prend cette communication (sous forme écrite et/ou orale) ne doit pas être négligée.

Avant d'exister à l'extérieur, il faut d'abord le faire en interne, c'est-à-dire au sein du groupe mobilisé dans la réflexion. Si la prospective est « *un moyen de parler du présent sans se fâcher* » (B.Hervieu) et de fonder un espace de dialogue (sinon de consensus), se pose la question de « *qui inviter ? qui faire participer ?* ». Ce point est largement revenu dans les discussions du 1^{er} juin. Il est clairement essentiel dans le sens où il détermine le contenu de la démarche, ne serait-ce que par la nature des enjeux retenus et par celle des futurs envisagés.

Il est clair qu'il n'y a pas de réponse unique et que chaque territoire a son histoire propre. « Améliorer les relations entre acteurs », ce peut être par exemple essayer de déminer une situation conflictuelle trop chaude ¹⁹, créer un collectif autour d'un projet ou donner du sens à un groupe déjà constitué mais qui « ronronne » un peu. Le contexte et l'histoire de chaque territoire détermineront l'approche pertinente et, par là même, la composition du groupe pertinent (cf. la discussion autour de l'exemple du Perche).

Cela étant, là encore, on peut proposer quelques critères pour éclairer cette question, sans viser de hiérarchisation ni proposer de règles absolues. Ces critères s'adressent à la puissance invitante, soit dans le cadre qui nous concerne l'équipe d'un PNR qui se lancerait dans l'aventure.

- Un premier critère sera purement numérique. Intellectuellement, on peut souhaiter une large ouverture des participants, mais pratiquement il faut être en mesure de gérer un tel choix sur le plan de la méthode. Concrètement, il devient difficile de travailler à plus de 20-30 personnes à moins d'avoir des procédures de démultiplication (travaux en sous-groupes suivis de synthèse). Concrètement, on tourne souvent davantage autour d'une dizaine de personnes réellement impliquées.
- Un deuxième critère sera lié à la qualité des personnes : la participation à une démarche prospective implique un investissement intellectuel particulier (avec des phases déroutantes et... fatigantes quand il s'agit de justifier les raisonnements mobilisés) et une posture adéquate (accepter une certaine ouverture en groupe).

¹⁹ – Mais il ne faut pas tomber dans un travers consistant à considérer que, magiquement, la prospective ferait automatiquement disparaître les divergences d'intérêts et les rapports de force entre acteurs.

Sans parler de la disponibilité (au minimum 4-5 jours par participant + du travail à la maison pour préparer les réunions). Il faut donc inviter des personnes susceptibles de jouer le jeu, dont on suppose qu'elles ne vont pas « plomber » l'exercice. La manipulation de ce critère est délicate car elle peut déboucher sur l'exclusion d'acteurs portant des positions alternatives (et souvent moins rôdés aux règles instituées de travail en groupe).

- Un troisième critère est lié à la diversité des statuts des participants quant à leur légitimité. Un groupe de travail combine des acteurs institutionnels (élus, administrations,...), des représentants de la société civile (associations,...) et des experts (universitaires, chargés de mission thématiques,...). Là encore, pas de règle absolue : si la visée de l'exercice est de produire de la connaissance, le pôle « experts » sera essentiel ; s'il est de constituer un collectif, les pôles « institutionnel » et « société civile » seront privilégiés. Ce critère recoupe en partie le précédent ; la qualité d'une démarche prospective repose sur la capacité personnelle des participants à sortir de leur statut : l'institutionnel ne doit pas imposer sa vision politique ²⁰, l'expert ne doit pas imposer son modèle à l'exclusion de tout autre, le représentant associatif ne doit pas être uniquement sur une base revendicative, etc.
On pourra également intégrer dans ce critère l'appartenance ou non au territoire de projet : des participants « extérieurs » sont souvent utiles pour introduire un nouveau regard.
- Un dernier critère est lié à la diversité thématique des participants : le développement durable intègre différentes dimensions et il faut que la composition du groupe de travail reflète cet état de fait. Cet aspect est classique mais il mérite d'être rappelé. Il convient également de faire en sorte que cette diversité soit effectivement gérée : il ne suffit pas d'inviter l'associatif ou l'agriculteur « de service » pour dire qu'on ne les a pas oubliés. Il faut que la méthode soit adaptée à la prise en compte de la diversité des participants et qu'un certain équilibre numérique soit respecté (un représentant pour un thème et 10 pour un autre).

²⁰ – Il est ainsi délicat d'avoir un acteur dont le « poids » (politique, institutionnel, financier,...) est surdéterminant par rapport aux autres, au risque de brider les débats ou de les polariser. Le recours à un animateur extérieur se justifie souvent dans cette gestion des rapports de force présents au sein d'un territoire.

Ces critères prennent un sens particulier si on les lit à la lumière de l'enjeu « filières courtes et développement durable » qui implique le plus souvent une certaine rupture par rapport aux pratiques courantes de développement agricole. Notre expérience suggère que cet enjeu est rarement neutre (cf. supra) et conduit à envisager de nouvelles formes d'installation, de nouveaux itinéraires techniques, des critères exigeants dans des cahiers des charges, etc.

Nous sommes conscients que concrètement, il est difficile voire impossible d'optimiser sur tous les fronts, ne serait-ce que parce que tous les acteurs identifiés ci-dessus n'existent pas toujours ou ne sont pas disponibles. Il faut donc trouver un compromis pragmatique en faisant pour le mieux. Mais les réalités d'un territoire n'empêchent pas d'avoir des critères pour guider cette phase décisive.

Actions : différents registres de valorisation

Le lien entre prospective et action est ambivalent : d'un côté toute projection dans l'avenir, tout scénario repose sur des hypothèses sur les actions à mettre en œuvre ; de l'autre, il n'est pas toujours facile de raccrocher la démarche à un programme opérationnel. Si nous avons justifié plus haut l'intérêt du « détour par le futur » dans la discussion *Moyen ou long terme : jusqu'où aller ?*, c'est dans la redescente opérationnelle que l'on paye souvent ce détour. Là encore — et de manière centrale — cette question a été très présente le 1^{er} juin : « à quoi ça sert la prospective ? sur quoi ça débouche concrètement ? ».

Il faut d'abord être clair sur un point : on ne peut juger la prospective à sa capacité à déboucher sur une ligne d'actions avec des financements à la clé. Sans nier l'importance de cette étape, elle n'est pas de son ressort mais de celle du montage de projets.

La prospective doit servir à prendre un certain recul et proposer une vision pour l'action. Dans cette perspective, trois registres permettent de répondre aux questions relatives à l'utilité opérationnelle de la prospective.

- Le premier registre est de l'ordre de la définition et de la justification des objectifs à l'échelle d'un territoire. La prospective contribue à préciser les marges de manœuvre à l'échelle d'un territoire et les conditions pour les atteindre (par exemple : l'élargissement du nombre d'élèves impliqués dans une démarche

filière courte en Chartreuse et leur sélection en fonction de la localisation de leurs parcelles dans le territoire). De ce fait, elle remplit une double fonction : elle permet d'identifier les objectifs et de justifier les choix. Ce dernier point permet de donner un sens politique (dans le bon sens du terme) à un projet : au-delà d'un programme qui se traduira logiquement par des grands thèmes comme l'installation des jeunes agriculteurs, la promotion de l'agriculture biologique, la mise en œuvre de mesures agri-environnementales,... et qui ressemble, dans son intitulé, comme deux gouttes d'eau à ce qui existe déjà, la prospective contribue à dire pourquoi, dans tel territoire, on mobilise ces outils et pas tels autres : quelles cibles, avec quels effets visés et pour quelles fonctions. Ce point peut paraître trivial, mais l'expérience montre que l'entrée instrumentale (« le concret, c'est de mobiliser de l'argent ») ne suffit pas si elle n'est pas portée et si les choix ne sont pas compris (certaines mesures sont inefficaces faute de choix et de hiérarchisation des objectifs). Cette dimension reboucle largement avec la discussion relative aux relations entre acteurs : avoir discuté du sens ensemble, c'est améliorer les chances d'une mise en œuvre plus efficace des outils.

- Le second registre est de l'ordre de l'évaluation des dispositifs actuels. La prospective contribue à identifier les tendances susceptibles de faire évoluer la portée des dispositifs d'intervention mis en œuvre sur un territoire. Par exemple, en matière d'installation de jeunes agriculteurs, la projection démographique agricole montre souvent la nécessité d'élargir radicalement vers des installations dites « hors cadre familial » et d'adapter les dispositifs de repérage dans ce sens. Pour reboucler avec les discussions relatives à la « marque Parc », il est clair que différentes tendances contradictoires doivent être gérées à moyen terme : il faut une certaine sélectivité pour pouvoir justifier de cette marque (et qu'elle ait un intérêt auprès des agriculteurs), de l'autre elle est susceptible de créer une rente économique créant un appel auprès d'un public élargi et/ou de concurrencer d'autres démarches, sans parler des aspects juridiques. Ces différentes tendances permettent d'identifier des chantiers très concrets sur un plan opérationnel, dont notamment la mise en place de dispositifs d'évaluation (observatoires à différents niveaux, par exemple) susceptibles d'anticiper et de montrer l'intérêt spécifique de

cette marque à moyen terme (par exemple, dans l'occupation durable du territoire 21).

- Le troisième registre est de l'ordre de l'organisation institutionnelle. Concrètement, un scénario doit décrire la manière dont les différents acteurs d'un territoire interviennent sur celui-ci et comment ils interagissent. Des scénarios peuvent contraster non pas sur le fait de mobiliser tel outil (par exemple, des mesures agri-environnementales, un dispositif d'aide à l'installation ou à l'investissement), mais sur la manière de le faire et sur le rôle que joueront différents acteurs dans cette perspective. Si l'on reprend les exemples ci-dessus, on peut mettre en évidence des lacunes actuelles – ou des potentialités – d'un dispositif organisationnel donné. Si un enjeu central est de faire en sorte que le développement des filières courtes contribue à une occupation en herbe (ou en vergers traditionnels, ou en viticulture extensive, ou...) d'espaces bien identifiés au regard de leurs fonctions environnementales (ou paysagères, ou patrimoniales, ou foncières,...), alors il faut s'assurer que l'organisation institutionnelle puisse accompagner ce mouvement et, le cas échéant, la faire évoluer dans ce sens.

²¹ – On illustrera ce propos par les difficultés que rencontrent certaines AOC à justifier de leur qualité en se fondant souvent uniquement sur des critères géographiques – ce qui a affaibli leur spécificité par rapport à d'autres labels. L'intégration de critères qualitatifs, environnementaux dans le pilotage des AOC devient aujourd'hui de plus en plus nécessaire pour se distinguer.

CONCLUSION : QUEL POSITIONNEMENT POUR LES PNR DANS LE PORTAGE DE PROJETS FILIERES COURTES ET DEVELOPPEMENT DURABLE ?

À l'origine de toute la réflexion il y a, nous l'avons dit, l'hypothèse que les parcs sont particulièrement concernés pour engager des projets articulant filières courtes et développement durable sur un territoire. Quel éclairage apportent les réflexions qui précèdent à cet égard ?

Fondamentalement, on retrouvera de manière centrale le positionnement intégrateur des PNR à l'échelle d'un territoire. Sans doute davantage que d'autres acteurs, un PNR est légitime pour associer l'ensemble des acteurs à impliquer dans la définition d'un projet articulant filières courtes agricoles et développement durable. Dans l'exercice difficile de composition des groupes de travail ou de suivi que nous avons développé plus haut (cf. la section *Relations entre acteurs : trouver un équilibre*), il est clair que les Parcs sont bien placés pour susciter et défendre l'équilibre visé. Cela ne signifie pas se substituer aux autres acteurs – et les discussions du 1^{er} juin ont clairement montré l'importance de l'action d'organisations agissant, chacune à leur manière, dans le domaine du développement durable en agriculture (AMAP, Chambres d'Agriculture, FNAB, FNCIVAM (pour en citer quelques unes dans l'ordre alphabétique) ou en environnement (FNE) – mais contribuer à la coordination des actions au plan territorial, en leur donnant un sens collectif.

Cette capacité d'intégration institutionnelle renvoie à une intégration thématique : la construction de projets d'agriculture durable suppose une valeur ajoutée spécifique, une capacité à démontrer la prise en charge des aspects économiques, sociaux et environnementaux. À la suite de notre analyse, il nous semble que la dimension spatiale doit être au cœur de ces aspects et être affirmée dans l'action spécifique des PNR. Identifier les marges de manœuvre dans la gestion de l'espace par les différents systèmes de production agricole et leur cohérence avec les différentes attentes sociales et économiques sur un territoire pourrait être un axe fédérateur pour l'action des parcs.

On complétera cette approche spatiale par la dimension prospective que nous avons largement développée. Le développement durable s'inscrit dans le long terme : ce constat fondamental justifie un positionnement spécifique des Parcs dans la mise en œuvre de démarches de qualité dans ce domaine. C'est un projet de longue haleine pour lequel la journée du 1^{er} juin constitue une première étape. Il reste à le développer et le faire vivre au niveau des territoires et à capitaliser les retours d'expérience