

Le pastoralisme français à l'horizon 2035

Le pastoralisme français, aujourd'hui encore bien présent et soutenu économiquement, fait face à divers défis : baisse de la consommation de viande, impacts du changement climatique sur les ressources en herbe, concurrence pour l'usage du foncier, attractivité déclinante du métier de berger, incertitudes sur l'avenir de la PAC, prédation par le loup sur les troupeaux, etc. Dans ce contexte, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a commandé une étude prospective sur l'avenir du pastoralisme français d'ici 2035¹. Cette note en présente les principaux enseignements.

Historiquement présent sur l'ensemble du territoire métropolitain, le pastoralisme se rencontre aujourd'hui principalement dans les massifs montagneux : Alpes, Pyrénées, Massif central, Vosges-Jura. La surface qu'il occupe est estimée entre 1,6 et 1,8 million d'hectares (6 % de la surface agricole), et les élevages pastoraux à 40 000 environ, soit près du quart des élevages français. Ils sont divers : ovins, caprins, bovins et équins, certains en production laitière, d'autres en viande. Des troupeaux sont sédentaires, d'autres se déplacent en transhumance. Au-delà de cette diversité, on note un point commun : la pratique d'un pâturage extensif, tout ou partie de l'année, valorisant les ressources fourragères des espaces naturels.

Si le pastoralisme est une pratique d'élevage, il a aussi des dimensions culturelle, sociale et environnementale. Historiquement, il a contribué à façonner les paysages et l'organisation économique des populations rurales. Aujourd'hui encore, il concourt à l'aménagement rural et au maintien des activités sur certains territoires. Il revêt une dimension patrimoniale, au travers de la transhumance, de la figure du berger, de la typicité du bâti (cabanes, abreuvoirs, etc.), de l'entretien des paysages ouverts et de la gastronomie (signes de qualité et d'origine), autant d'éléments favorables au tourisme. Le pastoralisme joue aussi un rôle positif dans la préservation de la biodiversité et la prévention de risques naturels (incendies, avalanches).

Cependant, le pastoralisme fait face à des défis qui pèsent sur son avenir. Sur le plan

économique d'abord : héritier d'une tradition paysanne, vivrière, il est confronté aux impératifs de compétitivité et de modernisation des structures agricoles, dans le contexte de la mondialisation. Certaines filières de l'élevage pastoral sont aussi affectées par la diminution de la consommation de viande, l'accès restreint au foncier et le difficile maintien d'équipements locaux (abattoirs, fromagerie, cabanes). À cela s'ajoutent des contraintes environnementales : changement climatique, cohabitation avec les grands prédateurs (loup, ours, lynx) etc.

Quelles trajectoires le pastoralisme pourra-t-il emprunter pour assurer sa viabilité dans les années à venir ? C'est pour répondre à cette question et procurer de la visibilité aux acteurs concernés que le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a commandé une étude prospective par scénarios sur l'avenir du pastoralisme français à l'horizon 2035, en lien avec le Plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage 2018-2023.

Le travail mené par les cabinets Blezat Consulting et TerrOïko s'appuie sur les réflexions d'un groupe prospectif composé de représentants d'origines diverses : organismes professionnels agricoles, ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie, associations de protection de la nature, chercheurs, structures territoriales, etc. Ce groupe s'est réuni lors de 5 ateliers, avec 3 objectifs : faire un état des lieux des tendances du pastoralisme français ; construire des scénarios de ses futurs probables d'ici 2035 ; élaborer des recommandations pour l'orienter vers des

futurs souhaitables. Le groupe prospectif a produit l'essentiel des réflexions, ensuite consolidées et rédigées par les bureaux d'études.

La première partie de cette note décrit les tendances considérées comme déterminantes pour l'avenir du pastoralisme. La deuxième expose les trois scénarios prospectifs élaborés, ainsi que les signaux de rupture. Enfin, la troisième partie propose quelques orientations stratégiques.

1. Éléments de rétrospective

Avant de formuler des hypothèses sur l'avenir, il faut identifier les principales tendances passées et présentes. À cette fin, une revue de littérature a été effectuée sur les 23 variables motrices retenues par l'étude.

1.1. Des difficultés économiques structurelles, mais aussi des atouts

Les filières de l'élevage font face à une diminution du nombre d'exploitations agricoles de -2,64 % par an en moyenne entre 2010 et 2016. Les métiers d'éleveur et de berger sont de moins en moins attractifs, pour plusieurs raisons : pénibilité, charge de travail, astreintes, manque de valorisation économique, perspectives de carrières limitées, image dégradée au sein de la société, etc. L'isolement des

1. De Roince C., Seegers J., 2020, *Étude prospective du pastoralisme français dans le contexte de la prédation exercée par le loup*, rapport pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

exploitations augmente la difficulté d'accès à un emploi pour le conjoint ou à des services pour la famille. Les filières d'élevage souffrent ainsi d'un déficit de renouvellement des générations et d'une perte d'emplois dans les filières de l'aval : transformation laitière, abattage et découpe de la viande, etc.

Depuis plusieurs années, ces filières connaissent des difficultés économiques structurelles, qui se sont traduites par la fermeture d'outils industriels, en particulier les usines de transformation et les abattoirs. Ces derniers se sont concentrés pour faire face aux obligations de rentabilité et de mise aux normes. Cette évolution a accru les contraintes logistiques et les coûts liés au transport pour les éleveurs pastoraux.

Le contexte est, de plus, à la baisse tendancielle des débouchés. La consommation de viande par habitant en France diminue, passant de 58 g/j/habitant en 2007 à 46 g/j/habitant aujourd'hui. Plus globalement, les viandes sont soumises à une forte concurrence internationale, et tout particulièrement la viande ovine : en 2017, le taux d'auto-provisionnement français était de 50 %, l'autre moitié étant fournie par l'importation en provenance du Royaume-Uni et de l'Irlande (35 %) et de la Nouvelle-Zélande (10 %). En comparaison, le taux d'auto-provisionnement de la viande bovine est plus important.

Les prix payés aux producteurs ont également augmenté, mais moins vite que ceux payés par le consommateur, et surtout que l'augmentation des charges (prix des aliments notamment), qui pèsent de plus en plus dans la valeur de production. Les élevages pastoraux sont certes moins dépendants de ces achats (aliments extérieurs, ressources énergétiques) que les autres modes d'élevage, mais ils sont eux aussi impactés par ces tendances, d'autant plus que leurs résultats de productivité sont plus faibles.

Mais le pastoralisme dispose d'atouts, avec en premier lieu de nombreuses filières de qualité (Appellations d'origine protégée (AOP), Identité géographique protégée (IGP), etc.), permettant une création de valeur ajoutée, bien que les situations régionales soient inégales de ce point de vue. Autre forme de différenciation, les circuits courts de commercialisation améliorent les débouchés et la valorisation des produits, dès lors qu'ils s'appuient sur un large bassin de consommation et sur la demande touristique saisonnière, et qu'ils disposent d'outils de transformation à proximité.

Les tendances en matière de soutiens publics ont également été favorables au pastoralisme. Le budget de la PAC a augmenté sur la période 1985-2019, avec un découplage des aides par rapport à la production au profit d'aides

au développement rural. Cette évolution des critères d'attribution des aides a profité aux élevages pastoraux, par rapport aux autres types d'élevage, et a significativement soutenu la viabilité des exploitations. Cependant, ces résultats moyens cachent des disparités entre les élevages pastoraux, selon leur contexte agropastoral, leurs pratiques et leur filière de valorisation.

1.2. Des défis environnementaux et sociaux déterminants pour l'avenir du pastoralisme

Le pastoralisme est aussi confronté à des évolutions environnementales, sociales et géographiques déterminantes pour son avenir. Un premier problème concerne l'accès au foncier, indispensable pour l'alimentation animale. Or, on observe une tendance au morcellement du foncier entre propriétaires, génération après génération. À cela s'ajoute la concurrence avec d'autres usages, notamment le tourisme, la chasse, l'exploitation forestière ou encore la production d'énergies renouvelables, qui peuvent se révéler plus lucratifs que l'activité pastorale. On note aussi une concurrence pour la ressource fourragère, entre troupeaux domestiques et ongulés sauvages, dont le nombre est en constante augmentation. Si des dispositifs contractuels et de planification ont été développés par certaines collectivités locales, pour améliorer l'accès au foncier (Association foncière pastorale, Zones agricoles protégées, Bail rural environnemental, etc.), ils restent encore peu utilisés à ce jour.

Un deuxième ensemble de problèmes résulte du changement climatique. Les ressources herbagères sont sensibles à la disponibilité en eau dans les sols, aux cumuls de température lors de la pousse et aux épisodes de gel après le déneigement, notamment dans les alpages. Depuis quelques années, on observe un manque d'eau et une certaine raréfaction de la ressource en herbe. L'augmentation de la fréquence et de l'intensité d'aléas considérés comme extrêmes posera des difficultés aux éleveurs et aux bergers, et menacera fortement les pratiques pastorales.

Un troisième défi est l'accroissement de la prédation, en particulier par le loup. À la faveur de son statut d'espèce protégée, sa population n'a cessé d'augmenter depuis sa réapparition au début des années 1990 sur le territoire français. Il est maintenant présent sur les massifs alpin, vosgien, central et pyrénéen, même si la majorité de sa population reste concentrée dans les Alpes. La pression de prédation (dégâts et attaques) a été multipliée par 3 à 4 entre 2007 et 2018. Elle s'exerce majoritairement sur les ovins (88 % des victimes pour 0,4 % du cheptel des

départements concernés) et se concentre sur certains foyers d'attaque. Elle nécessite des mesures de protection et des adaptations de conduite coûteuses (taille des troupeaux, parcs de nuit, retour en bâtiment, etc.) et parfois contradictoires avec les cahiers des charges des Signes d'identification de l'origine et de la qualité (SIQO) et l'extensivité du pastoralisme.

Enfin, une quatrième difficulté résulte de l'image du pastoralisme au sein de la société. Sa valeur patrimoniale et ses externalités environnementales positives sont reconues. Toutefois, la montée des préoccupations relatives au « bien-être animal » et à l'impact climatique de la consommation de viande conduit un nombre croissant de consommateurs à éviter ou réduire ses achats de produits animaux, y compris ceux issus de l'élevage pastoral. La sensibilité des citoyens vis-à-vis de la protection du loup est un autre sujet de débats et de controverses, dont le caractère national va bien au-delà des zones pastorales.

2. Les scénarios prospectifs

Au fil de ses séances de travail, le groupe prospectif a élaboré trois scénarios probables du pastoralisme français d'ici 2035. Pour les construire, la démarche habituelle de prospective a été appliquée : définition du périmètre du système étudié ; détermination des variables motrices internes et externes au système ; formulation d'hypothèses d'évolution de ces variables ; combinaison des hypothèses pour arriver à des scénarios cohérents et contrastés dessinant des voies d'avenir.

2.1. Scénario « Pac(te) pasto durable »

Dans ce scénario, le soutien de la société française en faveur d'un pacte agro-écologique se renforce largement entre 2020 et 2025. Elle se tourne vers des modes de consommation fondés sur des produits de qualité, permettent aux éleveurs d'augmenter leurs marges. La reconnaissance par la société des aménités environnementales, patrimoniales et paysagères du pastoralisme conforte également les soutiens publics, à travers des politiques d'aménagement des territoires, de soutien à l'élevage extensif. On assiste également à la mise en place d'une protection aux frontières de l'Union européenne et d'un cahier des charges améliorant la compétitivité des filières pastorales.

Afin de protéger et prolonger le modèle de l'exploitation familiale, beaucoup d'initiatives et d'investissements permettent aux élevages pastoraux de s'adapter au changement climatique. Ils rendent aussi les métiers d'éleveur et de berger plus attractifs, par une

meilleure valorisation des produits ainsi que par le développement des paiements pour services environnementaux. L'essor de nouvelles technologies facilitant la conduite d'élevage, conjointement à un mouvement de retour à la terre depuis les aires urbaines, augmentent le nombre d'installations et de reprises sur la période.

L'ensemble des acteurs français et européens s'accordent, au début de la décennie 2020, sur le fait que la viabilité du loup en Europe est acquise (5 000 loups en Europe, autour de 500 en France) et que le maintien d'un effectif proche de celui de 2020 est l'objectif à atteindre pour une cohabitation durable avec les activités d'élevage. Une gestion planifiée, adaptative et multi-acteurs de la population de loups en France, associant tirs de prélèvement et moyens de protection, s'avère efficace et permet d'allier viabilité de l'espèce et baisse de la pression de prédation.

Ainsi, en 2035, les élevages pastoraux ont vu leur situation économique et sociale progresser. Malgré tout, des points de vigilance persistent sur cet équilibre territorial trouvé, notamment en matière de coûts budgétaires des politiques engagées et de compétitivité sur les marchés européens et internationaux.

2.2. Scénario « Pasto, un produit régional »

La société française est favorable à l'agro-écologie et au maintien du pastoralisme. Cependant, les budgets publics sont serrés et la PAC est remplacée par des dispositifs régionaux. Les niveaux de soutien à l'élevage pastoral se différencient selon les régions. Les élevages pastoraux montagnards résistent bien dans les quinze prochaines années, favorisés par un fort soutien des acteurs locaux et par le changement climatique qui allonge et augmente la productivité fourragère.

Le maintien du pastoralisme est plus compliqué dans les zones intermédiaires, moins rentables, à valeur écologique et patrimoniale moins reconnue, parfois concurrencées par les énergies renouvelables, notamment la biomasse. L'activité pastorale a quasiment disparu là où elle était minoritaire en 2020, en particulier hors montagnes. Au niveau national, l'érosion du nombre d'exploitations n'est pas ralentie et prolonge la tendance des deux dernières décennies (2000-2020).

En parallèle, l'évolution démographique des populations de loup rend la situation de plus en plus complexe pour les éleveurs, en particulier dans les régions nouvellement concernées par le prédateur, qui n'ont pas développé assez vite les mesures de protection des troupeaux. Cette situation conduit l'État à assouplir la réglementation nationale

en matière de tirs, puis à négocier une adaptation du statut du loup à l'échelle européenne. L'État décentralise les plans loups dont les méthodes d'intervention, les taux d'aide à la protection et l'indemnisation des attaques dépendent d'une négociation avec les partenaires financiers locaux (EPCI, départements, régions).

En 2035, on aboutit à des situations locales contrastées : des zones de chasse au loup ou à l'inverse des zones de réserves à loup sont mises en place, avec diverses situations intermédiaires. Les zones pastorales régressent, sur la période, avec un abandon des zones les plus attaquées ou les plus difficiles à défendre. Sur les surfaces pastorales restantes, on observe une cohabitation entre élevages pastoraux et grands prédateurs, à budget de protection et d'indemnisation par éleveur équivalent à celui de 2020.

2.3. Scénario « Pasto libéralisme »

Dans ce scénario, la prochaine PAC va dans le sens d'une forte diminution des aides à l'agriculture, y compris celles à orientation agro-écologique. Les éleveurs pastoraux sont fragilisés et la filière entre dans une crise profonde, qui se traduit par un non-renouvellement des exploitants partant à la retraite et par de nombreux arrêts prématurés. Les zones les plus fragiles connaissent une déprise importante. Elles recouvrent des territoires où il n'existe pas de signes officiels de qualité et d'origine pour leurs productions (AOP, labels, etc.), ou de reconnaissance pour la valeur patrimoniale et touristique. Elles comprennent aussi les surfaces pastorales les moins productives, les plus difficiles d'accès et les moins soutenues par les politiques locales.

Pour s'adapter, certains élevages se reconvertissent à des systèmes plus intensifs, abandonnant le système pastoral. De nouveaux acteurs se positionnent sur les espaces pastoraux. De gros investisseurs privés et publics (fonds d'entreprises, États étrangers, etc.) achètent d'importantes unités foncières, parfois aux collectivités en manque de ressources financières. Au sein de ces espaces, se développent progressivement jusqu'en 2035 de larges parcs à moutons protégés, excluant de fait les prédateurs mais également les autres usagers (touristes, randonneurs, etc.), ou de gros troupeaux de type *ranching* misant sur les nouvelles technologies, le volume et le recours à des salariés immigrés. Les plus petites unités foncières sont « privatisées » pour la production de biomasse ou la compensation carbone. Les enjeux associés aux grands carnivores s'amenuisent au cours du temps, et ceci sans modification de la réglementation de protection de ces

espèces. En effet, des parcs à moutons excluant les loups ou à l'inverse des zones d'intérêt « loups » à visée touristique sont aménagés.

La faible proportion restante des élevages soumis à la prédation du loup a accès à l'ensemble des aides à la protection des troupeaux, ainsi qu'aux protocoles de tirs. En 2035, la fin de la multifonctionnalité des espaces pastoraux et la sectorisation de l'espace par usage se confirment. Le pastoralisme est notablement transformé, à l'exception d'une minorité d'élevages traditionnels qui résistent grâce au maintien de filières locales (agro-pastoralisme, économie circulaire, etc.) et au sein de zones réunissant des conditions favorables.

*

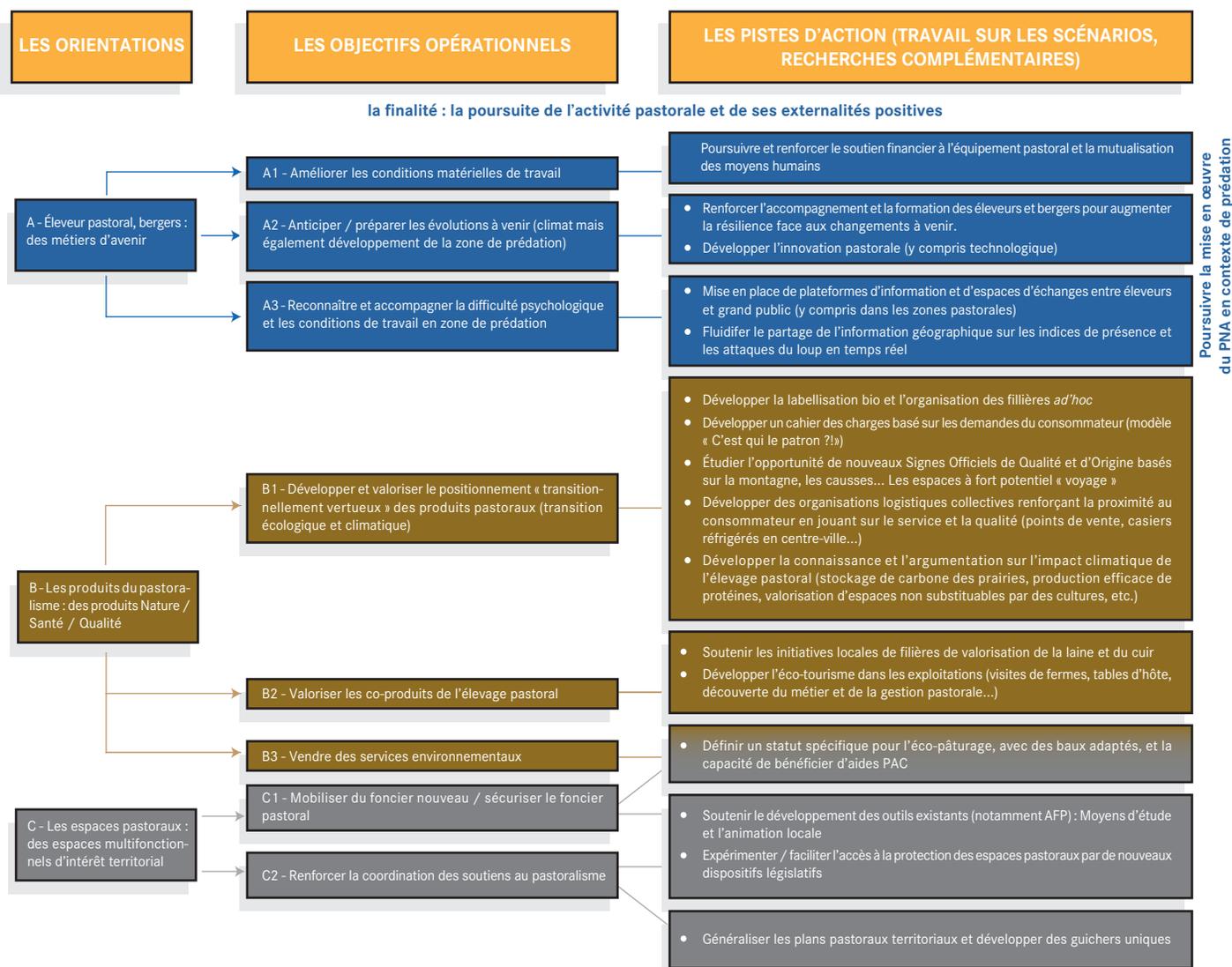
Les trajectoires esquissées dans ces trois scénarios correspondent à des « grandes directions » pour l'avenir du pastoralisme. Mais chacun de ces futurs possibles pourrait être remis profondément en cause par des facteurs de rupture, dont on perçoit d'ores et déjà des signaux faibles : le retournement de l'opinion publique contre le loup suite à une crise médiatique (ex : suicide d'agriculteur après une attaque de troupeau) ; la polarisation politique entre éleveurs et activistes de l'environnement ; l'augmentation du nombre d'éleveurs « sans terre » en raison d'une concurrence foncière exacerbée.

3. Avenirs souhaitables et pistes d'action

Une fois les différentes voies d'avenir identifiées, les membres du groupe de travail ont échangé sur le caractère souhaitable ou non souhaitable de chacun des scénarios. Sans surprise, il en ressort que le scénario « Pasto durable » recueille le plus de jugements favorables auprès des différentes catégories d'acteurs. À leurs yeux, plusieurs caractéristiques incarnent le souhaitable : dynamisme économique des territoires, externalités positives, diversification de la production, gouvernance partagée de la présence du loup, etc. Néanmoins, les paiements pour services environnementaux sont jugés non souhaitables s'ils conduisent à changer substantiellement la vocation du métier d'éleveur, en délaissant l'activité productrice pour celle de gestion des paysages. Par ailleurs, la nécessité d'une forte intervention de l'État et de l'Europe, en matière budgétaire, a conduit certains membres du groupe à s'interroger sur la vraisemblance de ce scénario.

Dans le scénario « Pasto, un produit régional », la tendance à la régionalisation est crainte par les acteurs du pastoralisme, à cause des disparités qu'elle pourrait engen-

Figure 1 - Orientations stratégiques et pistes d'action



Poursuivre la mise en œuvre du PNA en contexte de prédation

Source : De Roince C., Seegers J., 2020, *Étude prospective du pastoralisme français dans le contexte de la prédation exercée par le loup*, rapport pour le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, page 102.

drer et des possibles conséquences sur la viabilité économique des exploitations. En revanche, la capacité d'expérimentation à l'échelle locale et l'instauration de contraintes sociales et environnementales sur les produits importés sont appréciées.

Enfin, le dernier scénario « Pasto-libéralisme » met en exergue les conséquences de la dérégulation du foncier (investisseurs privés) et des systèmes techniques (*ranching*), jugées non souhaitables par l'ensemble des acteurs.

Au-delà de ces réactions des membres du groupe de travail sur les scénarios, les prestataires de l'étude ont proposé des pistes d'actions pour les prochaines années. Elles suivent trois grandes orientations : i) améliorer l'attractivité et les conditions de travail des métiers d'éleveur et de berger ; ii) mieux valoriser économiquement les produits ; iii) s'orienter vers une gestion équilibrée des espaces permettant de conserver leur multifonctionnalité. Ces orientations se déclinent en pistes d'action dans la figure 1. Une partie des propositions faites par le groupe s'y retrouvent, mais l'ensemble des

recommandations n'ont pas été formellement validées par le groupe prospectif.

Un avenir souhaitable pour le pastoralisme semble pouvoir se bâtir, dans les prochaines années, sur la transition écologique et la valorisation des produits, avec des systèmes techniques lui permettant de résister aux changements climatiques et énergétiques. Le pastoralisme pourra conforter son activité dans les massifs montagneux, voire l'étendre à de nouveaux territoires, en lien avec le retour de l'agro-pastoralisme comme technique de gestion des espaces agricoles (apports d'engrais organiques) et des espaces verts (éco-pâturage).

Pour progresser dans cette voie, plusieurs objectifs seront à privilégier, dont miser sur la qualité des produits, la diversification (co-produits, agro-tourisme, etc.) et les circuits de proximité ; sécuriser le foncier pastoral. La question du loup, symbolique de l'évolution de la relation des humains avec les animaux et la nature, pourra nuire à la reconnaissance des externalités positives du pastoralisme par la société, et donc à son soutien en cas de polarisation des débats. Néanmoins,

un pastoralisme économiquement renforcé et cohabitant avec le loup, dans le cadre d'une gestion planifiée, adaptative et multi-acteurs, constitue un scénario d'avenir à la fois probable et souhaitable aux yeux des acteurs concernés.

Catherine de Roince
TerrOiko
Julie Seegers
Blezat Consulting (Ceresco)
Julien Hardelin
Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général
Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Corinne Prost

Rédacteur en chef : Bruno Héral
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Dépôt légal : À parution © 2020