

Agropastoralisme, une opportunité pour les territoires délaissés ? Avec quels systèmes de production, ressources alimentaires, gouvernances ?

Restitution des échanges lors de la journée annuelle de l'UMT Pasto – 7 février 2019

Animation et rédaction : Jacques Lasseur (INRA, UMR Selmet) et Laura Etienne (Idele)

Lors de la 4<sup>ème</sup> journée annuelle de l'UMT Pasto, le 7 février 2017, l'atelier « Agropastoralisme, une opportunité pour les territoires délaissés ? Avec quels systèmes de production, ressources alimentaires, gouvernances ? » a réuni au total 50 personnes sur deux sessions de 50 min. Après un cadrage rapide, les participants ont été invités à s'appuyer sur leur expérience propre pour alimenter les échanges.

### Agropastoralisme et territoires délaissés, cadrage de la problématique

Par agropastoralisme on veut ici souligner que les systèmes pastoraux "purs " ne sont pas majoritaires, et que les élevages pastoraux, par leur mobilité, à des échelles plus ou moins importantes, mobilisent pour satisfaire les besoins des animaux une diversité de ressources pastorales, prairiales, mais aussi des cultures. La construction des systèmes d'alimentation amène à l'émergence de complémentarités entre des systèmes agricoles et des systèmes d'élevage, au sein d'une même exploitation et/ou à l'échelle d'un territoire. On s'intéresse ici aux territoires dits délaissés qui concernent les espaces autrefois utilisés par l'élevage, puis abandonnés, ou bien desquels l'élevage n'a plus été le bienvenu.

La mobilité propre à l'élevage pastoral s'exerce ainsi aujourd'hui au-delà des territoires traditionnels, avec le pâturage d'autres ressources alimentaires de l'espace agricole comme les cultures pérennes, chaumes, repousses de céréales, garrigues embroussaillées, et même en dehors de l'espace agricole, avec l'utilisation des friches, des zones périurbaines, et des zones de forêts DFCI (Défense contre les Incendies). Ces nouvelles utilisations sont à remplacer dans le contexte d'évolutions récentes : déprise agricole et fermeture des milieux, étalement urbain, changement de consommation alimentaire, prédation, risque incendie, transition agro-écologique et changement climatique.

Un nombre croissant d'acteurs s'intéressent au pâturage de ces surfaces : des communes cherchent des éleveurs pour faire pâturer les zones « abandonnées » (DFCI, friches, domaines agricoles publics...), des viticulteurs, arboriculteurs, agriculteurs se tournent vers l'élevage pour gérer l'herbe sur leurs parcelles, et enfin des éleveurs cherchent des surfaces pour subvenir aux besoins de leur troupeau. L'élevage investit de nouveaux territoires, qui sont déjà utilisés, ce qui nécessite une organisation et une gestion du multi-usage. Une gouvernance est donc à construire. La multiplicité des acteurs concernés éleveurs, conseillers, agriculteurs, collectivités, propriétaires fonciers, gestionnaires environnementaux peut amener des synergies, mais également des difficultés, et constitue un enjeu en soit.

La notion de ressource est un concept qui évolue, à la fois dans le temps court (évolution de la valeur alimentaire d'une ressource herbacée dans le temps, possibilité de report sur pied), mais aussi dans le temps long (retour d'usages perdus sur les vignes par exemple) et dans l'espace. Cette nouvelle mobilité s'opère dans une certaine mesure au détriment ou à cause de l'abandon, du repli depuis d'autres espaces, qui sont moins attractifs pour les éleveurs. Au-delà de ressource alimentaire, il faut envisager d'autres types de ressources : foncières, techniques, politiques, économiques, à mobiliser. Toutes ces ressources sont à caractériser du point de vue de leur accessibilité, variable dans le temps et l'espace, et pas toujours maîtrisée par les éleveurs.

Héritage d'une évolution sur les 10 dernières années, c'est le rôle de l'élevage pastoral, au-delà de la production de biens alimentaires, qui est ici en jeu. Il est aujourd'hui vu par certains acteurs comme un outil

de gestion, à la fois sur ce qui relève du territoire (on le retrouve dans les politiques territoriales) et ce qui relève de la transition agroécologique (gestionnaire de milieu et de biodiversité, politiques alimentaires).

De ce positionnement du sujet, 4 grandes questions ont été proposées aux participants :

- Quelles transformations s'opèrent sur les systèmes d'élevage pastoraux (installations, taille, type de structure, ressources utilisées)
- Quels territoires sont concernés, et comment ?
- A quelles conditions ces transformations sont-elles des opportunités, pour les territoires d'une part et les systèmes d'élevage d'autre part ?
- Comment accompagner cette mouvance ?

Autour de ces questions, 6 groupes d'enjeux sont proposés aux participants, de l'ordre de l'insertion territoriale de l'élevage d'une part, et du fonctionnement de l'exploitation d'autre part.

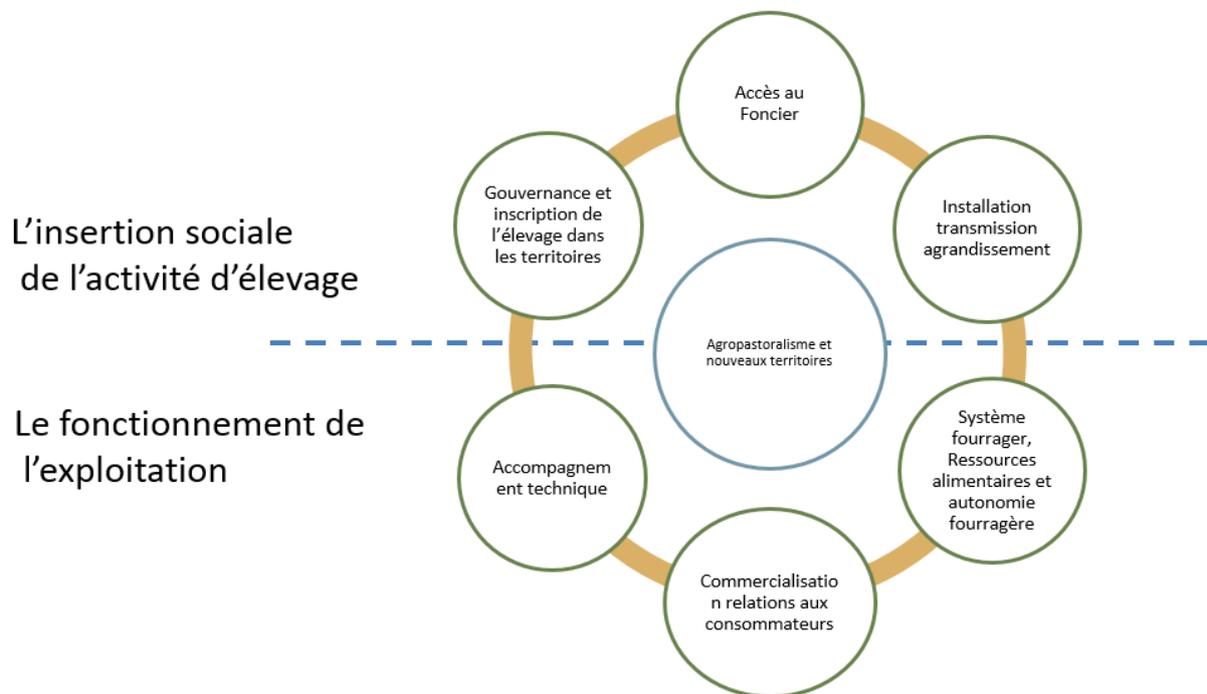


Figure 1: Enjeux proposés aux participants

Les participants ont ensuite été invités à témoigner sur les perspectives de développement et les enjeux principaux pour l'élevage agropastoral dans ces territoires. Les conditions de réalisation de ces évolutions ont également été discutées.

## Synthèse des échanges : dépasser l'opportunisme en accompagnant la construction de systèmes cohérents<sup>1</sup>

---

### Insertion sociale de l'activité d'élevage

En ce qui concerne les questions touchant à l'insertion sociale des activités d'élevage vis-à-vis de la thématique de mobilisation d'espaces historiquement délaissés par l'élevage, plusieurs dimensions particulières faisant la spécificité du thème ont été mises en avant lors des échanges :

Tout d'abord, il est apparu important de bien distinguer *i)* ce qui serait de l'ordre de « la prestation de service (à fin environnementale [ex biodiversité] ou de contrôle de végétation par le pâturage [DFCI ou contrôle de l'enherbement de fermes solaires]), *ii)* de ce qui serait de l'ordre d'inscription d'une activité d'élevage dans un processus de développement territorial pour lequel l'élevage serait un contributeur mais serait aussi en droit en retour de prétendre à la mise en œuvre de dispositions facilitant l'activité d'élevage.

D'autre part ont été pointés les rôles d'une multiplicité d'acteurs et d'institutions dont en particulier les collectivités territoriales et les intercommunalités. Il relève de leurs compétences ce qui concerne l'accès au foncier, mais aussi la facilitation des régulations et des apprentissages mutuels (des éleveurs et des autres usagers). Ces rôles sont clés pour les élevages confrontés au multi-usage.

Enfin, ont été pointées des difficultés de mise en œuvre d'un processus de redéploiement du pâturage dans les territoires qui n'étaient plus utilisés par l'élevage. Selon les participants, le pâturage se met souvent en place sous forme d'un effet tache d'huile : un éleveur vient pâturer quelques surfaces dans un arrangement de gré à gré puis se voit proposer d'autres à proximité à mesure que la confiance s'installe. Les apprentissages se font alors chemin faisant alors qu'un processus d'installation administrative d'une activité d'élevage se fonde sur la construction d'un système dont les contours doivent être cadrés à priori pour en assurer la cohérence globale. En particulier lorsqu'il est question de procédure d'installation dans le cadre classique sectoriel de l'installation agricole soutenue par des fonds publics.

Les échanges ont référé à trois situations type renvoyant à la notion de territoires délaissés par l'élevage :

- des espaces de territoires en déprise qui du fait de la spécialisation et des évolutions des systèmes de production sont actuellement marginalisés, le cas emblématique des espaces pastoraux des causses en zone d'élevage ovin laitier spécialisés a été mentionné lors des échanges ;
- des espaces, plutôt en plaine littorale d'où l'élevage a été exclu en lien à la spécialisation arboricole ou viticole (voire céréaliculture) pour lesquels les enjeux actuels sont de reconstruire des complémentarités entre ces dernières activités et les activités d'élevage entre autre dans le cadre des préoccupations agro-écologiques et de recouplage agriculture-élevage
- des espaces péri-urbains dans lesquels l'activité agricole est en forte régression et pour lesquels la préoccupation des collectivités territoriales est de redonner une vocation agricole à certains espaces pour éviter friche et embroussaillage.

---

<sup>1</sup> La notion de système cohérent s'entend ici d'une part en regard du système de production dont l'introduction de ces espaces délaissés doit permettre de renforcer un agencement pertinent de ressources fourragères pour le troupeau et une organisation et charge de travail vivable, d'autre part en regard de modèles de développement des activités à l'échelle de territoires dont il s'agit in fine de conforter la durabilité.

Bien sur ces situations ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre et les territoires concernés peuvent présenter un panachage de ces trois types de situation. La première situation, analysée au sens strict a fait l'objet de peu d'interventions au cours de nos échanges.

Nous pouvons reprendre les principales dimensions des débats autour des 6 enjeux proposés initialement.

### La gouvernance et l'inscription de l'élevage dans les territoires

Les enjeux de gouvernance territoriale ont conduit à souligner le rôle des collectivités territoriales. Celles-ci ont un rôle important à jouer en ce qui concerne la mise en place des infrastructures nécessaires à une activité d'élevage pérenne, en particulier au regard des questions de règlements d'urbanisme (conformité aux PLU ou anticipation dans l'élaboration de ces derniers) « *la question d'installer du bâti avec les règles d'urbanisme si ce n'est pas prévu on ne peut pas facilement le faire* ».

Au-delà de cette question de règles d'urbanisme et de favoriser l'accès au foncier, ce sont bien souvent elles qui portent la préoccupation de réinscription de l'élevage dans les territoires concernés. Il s'agit de « *maintenir une présence agricole pour gérer ces espaces, sans présence agricole on ne peut pas gérer et cela devient de la friche. Le plus simple à remettre en place c'est l'élevage, avec une occupation du sol importante en surface et des besoins faibles en qualité des terres par la capacité à utiliser une diversité de milieux faiblement productifs* ». La question de la dynamique du projet d'arrivée d'un éleveur dans un territoire a été abordée à plusieurs reprises en considérant celui-ci dans sa genèse. Il s'agit soit de la rencontre d'un acteur particulier puis d'un élargissement : « *On va chercher un troupeau parce qu'on en a besoin. Le projet ne doit pas s'arrêter là, il faut passer de l'attente d'un opérateur particulier à un projet de territoire impliquant l'élevage* ». Dépasser une simple demande ponctuelle d'un acteur particulier, nécessite toutefois un accompagnement important « *un éleveur seul face à une multitude d'acteurs...si on laisse l'éleveur seul ça ne marche pas ou trop rarement, il faut avoir un accompagnement fort à l'échelle du territoire pour éviter des relations déséquilibrées. [le retour de l'élevage], c'est une opportunité pour les territoires mais il faut qu'il y ai un retour [pour l'activité d'élevage]* » et « *permettre ainsi l'articulation d'intérêts réciproques bien posés* ». De ce point de vue, il a été souligné le risque de se focaliser trop exclusivement sur des attentes en termes d'usages de l'espace et l'intérêt de réintroduire dans les problématiques territoriales émergentes la question de la fourniture de biens alimentaires permettant de favoriser l'inclusion des éleveurs.

Le rôle d'instances ad hoc permettant l'accompagnement des éleveurs dans ces interactions avec une palette large d'acteurs a été soulignée par de nombreuses interventions, des initiatives ont été mentionnées, l'intérêt de bien les documenter et de les mettre à disposition de collectivités se lançant dans l'avenir a été souligné « *pour éviter de repartir à chaque fois de zéro* ».

### L'accès au foncier

Les questions de droits de pâturage (vignes, friche) et de protection de l'activité pastorale dans les documents d'urbanisme (avec référence au Pacte Pastoral) ont été largement évoquées, il a été souligné que de nombreux outils existent mais que les questions résident davantage dans leur mise en œuvre et dans la durée des processus juridico-administratifs concernés qui supposent une grande pugnacité des opérateurs à l'initiative. La difficulté d'une transition d'actions de pâturage isolées et opportunistes qui reposent largement sur des accords peu formalisés à des opérations de plus grande envergure impliquant l'activité d'élevage dans sa globalité et sa pérennité supposent de ne pas isoler ces questions d'accès au foncier des questions de gouvernance et d'inscription de l'activité dans des projets de territoire.

## L'installation, la transmission et l'agrandissement

Les questions abordées dans cette rubrique ont principalement concerné les questions d'installation de novo dans un territoire où l'élevage était initialement peu présent et non des questions d'agrandissement à la marge par l'accès à de nouveaux espaces.

Ont été soulignées des questions de nouvelles compétences à acquérir, de changements radicaux dans le métier d'éleveur qui seraient impliquées : « *dans quelle mesure les partenariats avec les structures d'environnement et des collectivités réinventent des métiers agricoles qui ont des bases très différentes du modèle hérité* ». Il y aurait sans doute, à ce propos, un intérêt à des analyses approfondies intéressant la sociologie du métier ainsi qu'à reconsidérer des résultats de travaux sur la multifonctionnalité de l'agriculture.

Les discussions ont largement souligné la difficulté à gérer un processus d'installation qui d'une part s'opère au rythme de la confiance qui s'établit avec les acteurs « *un éleveur qui est arrivé ponctuellement sur une vigne se fait démarcher pour d'autres zones, un effet tache d'huile, l'espace et la demande se construisent dans la durée* » et d'autre part doit être pensé pour sa cohérence d'ensemble dès le départ, en particulier lorsqu'il s'agit d'une installation aidée qui doit s'opérer dans les règles communément mises en œuvre dans le secteur agricole ou lorsqu'il faut d'une manière plus générale envisager sa compatibilité avec les soutiens de la PAC : « *ce qui importe aussi pour l'éleveur, c'est la PAC* ».

## Fonctionnement de l'exploitation

Concernant le fonctionnement de l'exploitation, les échanges ont permis de mettre en lumière les particularités des systèmes d'élevage construits au sein de territoires délaissés, particularités relatives à la conduite du troupeau et du système fourrager, mais aussi à la gestion du multi-usage et des relations entre acteurs.

En lien avec les trois types de « territoires » délaissés, plusieurs types de systèmes d'élevage apparaissent en filigrane des échanges :

- Les systèmes d'élevage en territoire périurbain, qui peuvent bénéficier d'appui des collectivités locales pour l'installation avec la mobilisation de foncier communal. Ces systèmes ont l'avantage de bénéficier d'un bassin de commercialisation de proximité en général bien structuré et de prix hauts, mais doivent faire face à d'importants enjeux d'insertion territoriale, de gestion des nuisances et du multi-usage et de méconnaissance de l'élevage.
- Les systèmes de plaine, développant le pâturage de vignes et vergers, accédant à ces surfaces de manière opportuniste, suite à la rencontre avec un viticulteur ou arboriculteur désirant faire évoluer ses pratiques de gestion de l'enherbement des cultures pérennes.
- Les systèmes herbassiers, pâturant de façon opportuniste les zones de plaine (chaumes, friches...). Ces systèmes posent la question des aides PAC, n'ayant pas de surfaces en propre, et bien souvent uniquement des arrangements verbaux précaires.
- Les systèmes d'élevage dans les territoires en déprise, qui ont accès à des zones DFCI et qui sont mobilisés ou installés par les communes de ces zones pour leur capacité de gestion de l'embroussaillage. Pour ces systèmes, la question de la productivité et d'accès à des débouchés est clé.
- Les systèmes caussenards ovin lait Roquefort qui doivent faire face aux exigences de la filière et à la prédation, résultant en une diminution de l'utilisation des espaces pastoraux par le troupeau, et donc à des questions d'autonomie et de coût alimentaire.

Il s'agit ici des systèmes d'élevage qui ressortent des témoignages des participants, mais un travail bien plus approfondi de recensement et caractérisation pourrait permettre par la suite un meilleur accompagnement des éleveurs, à croiser avec les connaissances sur les territoires et les compétences de chacun des acteurs.

### Enjeux autour du système fourrager

A l'échelle de l'exploitation, plusieurs participants ont souligné la complexité de l'utilisation par le troupeau, des diverses surfaces : friches, vignes, vergers, zones DFCI. Chacune de ces surfaces demande des compétences particulières pour conduire les animaux. « *Le pâturage de ces surfaces est technique, et c'est différent de pâturer dans les vergers et dans les vignes* »

Les enjeux ne sont pas seulement de l'ordre de la ressource alimentaire, c'est-à-dire des compétences du berger ou de l'éleveur pour constituer une ration satisfaisant les besoins des animaux au pâturage, mais également de l'ordre de la gestion de la ressource, comme par exemple de la prévention des dégâts sur les cultures pérennes. « *Dans les vergers, on peut avoir des problématiques de dégâts sur les arbres si on reste trop longtemps. Dans les vignes c'est différent, il faut gérer le troupeau pour ne pas dégrader les gouttes à goutte par exemple : il y a des conduites particulières à définir selon les cultures pérennes* ». Il y a aussi des compétences qui ne relèvent pas de la technique, mais du relationnel et de l'occupation du territoire (entente avec le propriétaire, les voisins...).

Dans certains cas, notamment le pâturage des friches, de certaines garrigues et zones DFCI, la complexité naît de la qualité de la ressource qui peut mettre en difficulté le système. Dans le cas des installations aidées par une collectivité, c'est la cohérence du système qui est à rechercher, et il est très difficile pour un éleveur de subvenir aux besoins de son troupeau, de manière viable, en ayant seulement accès à une ressource de faible qualité : « *Dans les zones difficiles, l'éleveur doit faire appel à ses compétences spécifiques de berger ou salarier un berger, ce qui est chronophage et coûteux. Une collectivité ne peut attendre d'un éleveur qu'il s'installe juste pour passer 12h à garder en zone difficile, il faut pouvoir en vivre, produire et commercialiser, donc soit avoir accès à une ferme avec des bâtiments, des prés, et du temps, des zones où c'est simple de produire. Si on recherche juste un impact sur le territoire, avec pâturage sur zones difficiles en majorité, [...], dans ce cas-là il faut apporter des aides financières, pour pallier le fait que la productivité est faible et le temps de travail très important...* »

Dans les zones méditerranéenne, l'espace est globalement disponible, pas forcément accessible, mais en superficie importante. De nombreuses zones pastorales sont sous-utilisées. L'utilisation de nouvelles surfaces en plaine, parfois plus proche des centres urbains, donne alors l'impression d'une substitution des surfaces traditionnelles par ces nouvelles surfaces, avec comme conséquence l'abandon de certains territoires. Dans le territoire Roquefort, les exigences de production de la filière ont fait évoluer les systèmes, de pâturant avec une production calée sur la pousse de l'herbe à des systèmes où les besoins de lactation sont couverts en bâtiment, au moment de la disponibilité en herbe. « *Comment faire revenir les éleveurs vers des systèmes pastoraux, et avoir une politique cohérente, [avec les questions climatiques, d'autonomie alimentaire et de prédation] avant d'aller faire pâturer des zones qui ne le sont plus depuis longtemps, faire pâturer des zones qui peuvent l'être encore et qui sont des outils à la disposition des éleveurs* ».

### Des connaissances et compétences multiples et spécifiques à accompagner

Pour l'éleveur, il faut donc pouvoir développer et accéder à des connaissances et compétences techniques pour la conduite du troupeau sur ces surfaces. Au-delà de la technique, une multitude de compétences spécifiques sont nécessaires, sur la gestion environnementale des espaces parcourus, le relationnel, permettant une négociation de l'usage de ces espaces. Cette création de compétence est encore plus essentielle lors d'une installation « : *Les collectivités ont tendance à favoriser l'installation plus que les*

*agrandissements d'exploitations existant déjà, ce qui pose la question de la compétence de l'éleveur recruté qui doit s'installer et faire face à toutes les difficultés de l'installation, en plus de celles de répondre aux exigences des collectivités et exigences environnementales, gérer le multi-usage sur ces espaces délaissés par les activités agricoles mais fortement utilisées. »*

Pour l'agriculteur qui ferait appel à un éleveur pour la gestion de l'herbe sur ses surfaces pérennes, ou sur chaumes, les connaissances techniques confortent la construction d'une confiance mutuelle, de même que la connaissance du métier d'éleveur et de ses impératifs. L'expérience et les compétences se constituent au fur et à mesure, par essai erreur, sans accompagnement formel pour le moment. *« Pour ceux qui font du pâturage en verger, c'est progressif, d'abord sur des surfaces peu importantes pour l'arboriculteur, (vieux arbres), puis la confiance et la connaissance mutuelle se construisent peu à peu. Le métier de berger est différent dans ces milieux-là. »*

L'utilisation par les élevages pastoraux de ces nouvelles surfaces dans des territoires délaissés est donc une question complexe qui demande de la part de chacun des protagonistes l'acquisition de compétences spécifiques ainsi qu'une interconnaissance mutuelle des exigences de chacun. Ces compétences sont en ce domaine assez peu formalisées et soulignent l'importance de ne pas laisser les éleveurs professionnellement isolés et de soutenir la constitution de réseaux d'éleveurs confrontés à ces situations dont l'éclatement spatial des initiatives d'installation est une caractéristique. *« Beaucoup d'éleveurs de ces zones, que ce soit dans des territoires périurbain ou dans les espaces délaissés par l'agriculture, ne voient personne, je connais un éleveur qui vit entouré de vignes. Il n'y a pas de lien technique, pas d'entraide, pas de possibilité de répondre aux questions si les voisins sont vigneron, et en plus il y a une remise en cause des pratiques : « c'est pas ça l'agriculture »*

Cette montée en compétence pose ainsi la question de l'accompagnement, à l'échelle technique pour les éleveurs et agriculteurs et à une échelle plus large pour les collectivités, afin de créer des systèmes cohérents et viables. Les participants ont souligné des difficultés dans l'accès aux références techniques pour l'ensemble des acteurs *« Il y a une méconnaissance des questions législatives, de foncier, la méconnaissance des collectivités quant aux besoins des éleveurs. Or ces connaissances existent, il y aurait besoin d'un lieu pour centraliser toutes ces questions et connaissances pour que la prochaine collectivité qui se lance puisse avoir toutes ces références »*.

Sur ces enjeux de compétences et d'accompagnement, les ateliers ont donc permis de mettre en lumière la nécessité de produire des références sur ces systèmes spécifiques, afin de donner les moyens aux éleveurs de monter en technicité, d'acquérir les savoirs faire relatifs et, d'être à l'aise dans le pâturage de ces surfaces d'une part. Il faut donc construire une offre d'accompagnement spécifique permettant la construction de systèmes d'élevage cohérents et bien insérés dans leur territoire. D'autre part, il faut également rassembler les outils existants et produire des connaissances pour un accompagnement des collectivités et la construction d'une cohérence à l'échelle du territoire.

### Concilier enjeux environnementaux et enjeux de production

L'accompagnement recouvre au sens large celui, des éleveurs, des collectivités, mais également la possibilité pour les éleveurs de bien valoriser leurs produits. Pour les éleveurs engagés dans une démarche qualité, le pâturage des surfaces complémentaires n'est pas reconnu, voire peut soulever des questionnements de la part des consommateurs : *« beaucoup d'éleveurs ovins sont en démarche de qualité (bio, IGP...). Les surfaces pastorales sont autorisées, mais les vignes, chaumes etc ne sont pas identifiés dans les cahiers des charges, cela pose question pour ces éleveurs. Il y a aussi la question de l'acceptabilité sociétale, le produit qui est mangé est issu d'un troupeau qui a pu ingérer des résidus de cuivre etc. Ce sont des questions à se poser avant de mettre un produit sur le marché »*.

## *Synthèse de l'atelier « Agropastoralisme, une opportunité pour les territoires délaissés ? »*

Un point soulevé par les participants est celui de la difficulté, pour l'éleveur, dans le cas particulier des contractualisations (incendies, environnementale) de concilier des objectifs de production avec des objectifs de gestion des milieux. Ces difficultés sont parfois mal comprises des collectivités, ce qui amène la question plus large de la place de ces élevages au sein de ces territoires : *« est ce que le pastoralisme c'est fait juste pour boucher les trous, quelle fonction on accorde à la production agricole dans un territoire, est ce que c'est accessoire, pour de l'entretien de paysage ? »*

### Conclusion

Les échanges lors des deux ateliers ont été riches et constructifs, et précisent le rôle que pourrait avoir l'UMT Pasto sur cette thématique, à la fois dans l'étude des processus en cours, des transformations des systèmes d'élevage, des territoires concernés et de l'insertion territoriale des élevages, mais aussi dans la constitution d'espaces où retrouver les ressources et outils existants afin de les rendre plus accessible, que ce soit pour les instances territoriales comme pour les acteurs agricoles.

Nous remercions tous les participants pour leurs témoignages et apports !