

PROGRAMME DE RECHERCHE
POLITIQUES PUBLIQUES ET PAYSAGES :
"ANALYSE, EVALUATION, COMPARAISONS"

Rapport scientifique

***POLITIQUES PUBLIQUES ET PAYSAGE RURAL :
IMPACTS ET EVALUATIONS DANS UNE ZONE REPRESENTATIVE
DE CORSE***

Responsable :

François de Casabianca
INRA de Corse / GEIE DYNMED
Tel : 04 95 35 27 33
francoisdecasabianca@free.fr

- *Date d'engagement : 23 avril 2001*
- *Rapport final : Juillet 2003*
- *Participants au projet :*
 - *Equipe INRA de Corse : E. Bernard (TR), F. de Casabianca (IR), J-C. Paoli (IR), P. Santucci (IR),*
 - *Equipe Université de Corse : A. Brygoo (IR), M-P. Giamarchi (contractuelle), P. Oberti (MCF), X. Peraldi (MCF), M. Rombaldi (MCF).*

I . RAPPEL DES OBJECTIFS

► Le programme de recherche proposé par le GEIE DYNMED s'intéresse aux politiques agricoles et environnementales conduites en Corse au cours des trois dernières décennies. Il vise principalement à évaluer l'incidence de ces politiques sur l'évolution des paysages ruraux. Cet objectif d'évaluation présente plusieurs caractéristiques majeures :

- La relation politiques publiques – paysages est envisagée dans un cadre géographique restreint. Celui-ci est limité à un espace constitué par huit communes situées sur le versant est du Cap Corse.

- La difficulté à identifier précisément une politique régionale paysagère a conduit le groupe chargé de cette évaluation à adopter une approche indirecte. Il a choisi d'appréhender les relations entre politiques publiques et paysages *par le prisme des systèmes techniques de production*. Le raisonnement suivi peut être défini de la manière suivante :

- i) Les politiques agricoles et environnementales conditionnent les choix des exploitations agricoles.
- ii) Les options techniques et productives prises par les exploitations sont déterminantes pour la formation des paysages agraires.
- iii) On peut donc considérer que les politiques publiques participent activement à la formation des paysages, à travers les décisions qu'elles déterminent au niveau des systèmes de production.

- Il nous a semblé par ailleurs que le travail d'évaluation devait s'effectuer sur la base d'une analyse précise des différentes composantes participant à la relation causale (travail d'expert) mais aussi et surtout à partir des appréciations formulées par des représentants de la société civile : *évaluation citoyenne*. Cette seconde dimension du programme d'évaluation s'appuyait sur la consultation de la Commission Environnement du Conseil Economique, Social et culturel de la Corse (CESC) et sur la réalisation d'enquêtes auprès d'acteurs locaux.

- L'approche évaluative adoptée se distingue des approches classiques dans la mesure où, en complément du constat évaluatif proprement dit (l'incidence paysagère des politiques publiques), elle a pour visée de produire des effets positifs pour la société civile. Ainsi, les chercheurs en charge de l'étude espéraient que leur travail permettrait d'élaborer des recommandations pour une politique construite des paysages (au niveau régional / local). Ils espéraient également que la dimension citoyenne de l'évaluation serait en mesure de produire un *effet pédagogique* se traduisant, par exemple, par une incitation à concevoir une politique des paysages intégrant les paysages agraires comme des éléments du patrimoine.

► L'organisation du programme de travail au cours des deux années prévues pour mener à bien le projet comportait les phases suivantes :

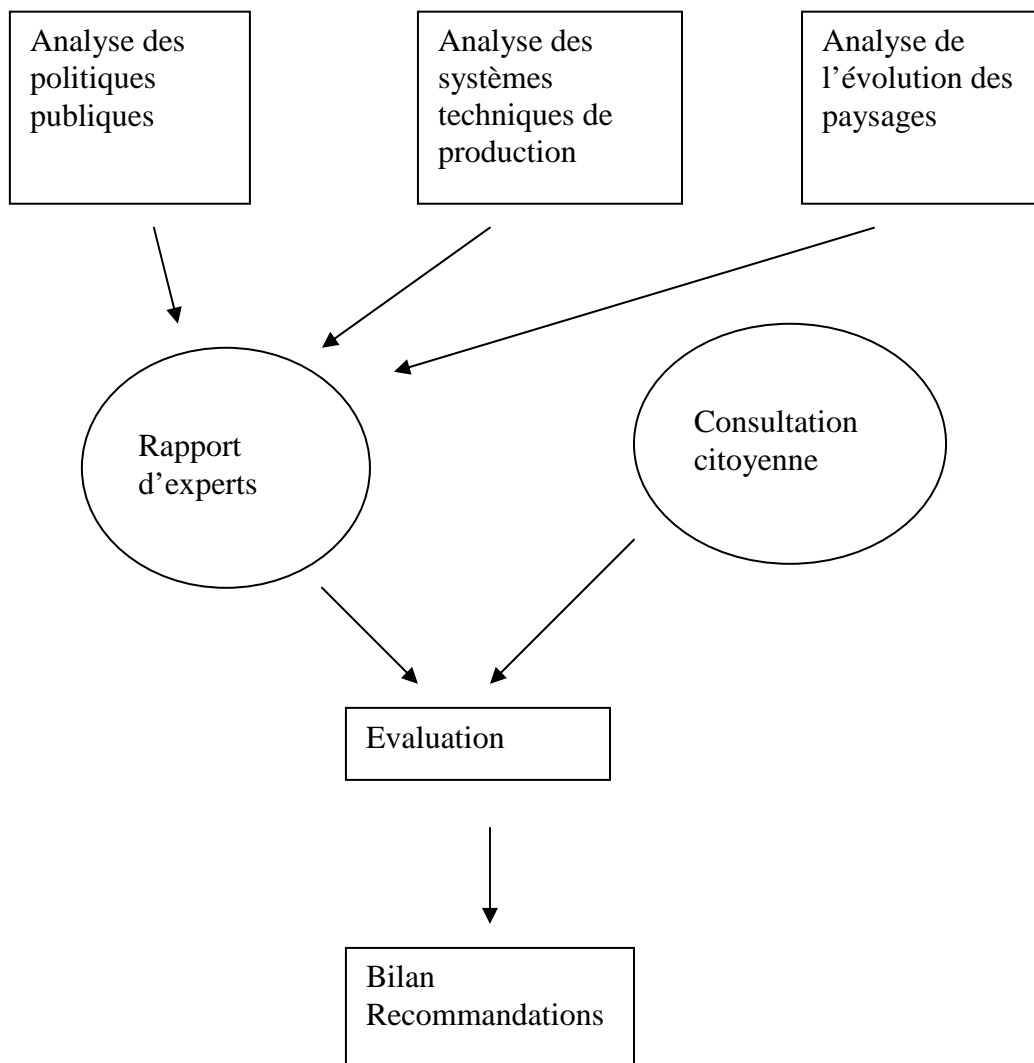
• Au cours de la première année (phase analytique), l'objectif était :

- d'étudier les politiques agricoles et environnementales conduites en Corse et plus particulièrement dans la micro-région du Cap Corse au cours des dernières décennies.

d'analyser les caractéristiques des exploitations agricoles présentes sur la zone et d'identifier leurs transformations au cours du temps.
de définir la manière dont les paysages ont évolué au cours des trois décennies constituant la période d'observation.

- Au cours de la seconde année (phase évaluative), l'objectif était de réaliser le travail d'évaluation proprement dit. Celui-ci devait s'effectuer en exploitant les travaux scientifiques réalisés au cours de l'année précédente, en utilisant les résultats d'enquêtes menées auprès des acteurs locaux et en recueillant les avis des membres du CESC de la Corse.

Schématisation de la démarche à l'origine



II . CONDUITE DES TRAVAUX

1. Aspects méthodologiques

Le programme de recherche, dans sa première phase, comportait trois volets d'investigation distincts et complémentaires :

- I. Identification des objectifs et des instruments des politiques publiques
- II. Identification des caractéristiques et des évolutions des systèmes techniques de production
- III. Identification des caractéristiques des paysages et de leur évolution

Le travail d'évaluation prévu dans la seconde phase devait être engagé à partir des enseignements issus de ces trois champs d'analyse.

Pour chacun de ces trois domaines d'investigation, l'avancement de la recherche en première année n'a pas été également satisfaisant. Si l'étude des systèmes techniques de production et celle des paysages n'ont pas rencontré de difficultés majeures, le recueil d'informations quant à l'analyse des politiques publiques n'a pas été simple.

I. Identification des objectifs et des instruments des politiques publiques

L'évaluation de l'incidence des politiques publiques sur les paysages nécessitait évidemment une mise en évidence des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics au cours de la période d'observation et une identification des moyens mis en œuvre pour les atteindre. Le programme de recherche s'est donc attaché à étudier les caractéristiques des politiques agricoles et environnementales en tentant de révéler la manière dont elles ont été adaptées au niveau de la micro-région du Cap Corse.

► Evidemment, pour que ce travail soit conduit de façon pertinent et intelligible, il est apparu nécessaire d'appréhender ces actions publiques dans leur contexte d'ensemble. Celui-ci peut-être circonscrit à deux principaux éléments :

- L'état de l'agriculture de la Corse et les enjeux et contraintes auxquels elle était confrontée à l'amorce des années 60.
- Les politiques publiques agricoles et environnementales définies aux niveaux national et européen.

• S'agissant de la situation de l'agriculture corse, l'analyse n'a pas rencontré de grosses difficultés. Il s'est agit d'effectuer un constat qualitatif et quantitatif de l'activité agricole de l'île. Ce travail a été nourri par les données extraites de la littérature consacrée au sujet (livres, rapports officiels, revues, etc.). Il a également bénéficié des entretiens réalisés auprès des acteurs du secteur agricole que nous avons rencontrés.

• Concernant les politiques conduites aux niveaux national et européen, l'abondante littérature disponible sur le sujet a également facilité notre démarche. Il a toutefois fallu isoler les éléments permettant de définir les objectifs poursuivis par les autorités publiques. Ces derniers ont évidemment connu des modifications ou des inflexions au cours du temps. La détermination des moments où ces variations se sont produites a constitué une des préoccupations de l'équipe de recherche.

► Après avoir décrit les principales caractéristiques du contexte au sein duquel s'est développée la politique agricole et environnementale menée en Corse, nous avons tenté de repérer les traits marquant de l'action publique. Pour mener cette tâche, nous comptons trouver des conditions idéales d'analyse, dans la mesure où la Corse a été dotée d'une structure particulière – la Société pour la Mise en Valeur de la Corse (SOMIVAC) – chargée de concentrer tous les moyens disponibles pour réaliser la politique agricole voulue par l'Etat avant 1981. Avec l'application du Statut Particulier le relais a été pris par L'Office de Développement Agricole de la Corse (ODARC), ainsi que l'Office de l'Environnement de la Corse (OEC). Ces différents organismes publics ont produit, au cours des dernières années, une quantité importante de documents officiels ayant trait à la politique agricole conduite en Corse.

Deux démarches parallèles ont donc été adoptées :

- La première a consisté à explorer les documents disponibles sur le sujet. Ces documents sont surtout de type administratif (comptes-rendus des Conseils d'Administration de la SOMIVAC, programme d'action régionale, charte de développement économique, Contrats de Plan Etat-Région et DOCUP). Ils mettent à plat les actions conduites au niveau régional en indiquant les budgets publics consacrés aux différents objectifs d'intervention. L'étude des archives accessibles de la SOMIVAC nous a parfaitement renseigné sur les intentions de la Politique Publique appliquée en Corse, mais, curieusement, nous n'avons pas eu le même bonheur pour examiner le détail des actions réalisées concrètement sur le territoire étudié, alors que les archives existent : Il a été impossible d'y avoir accès. Nous avons donc décidé, en seconde année de poursuivre le travail par une *investigation* en retrouvant les agents qui avaient été chargés de l'application des mesures, et de reconstituer – les chiffres précis en moins – les opérations réalisées. Pour la période suivante (après 1983 pratiquement) dans laquelle l'ODARC a été substituée à la SOMIVAC, l'accès aux documents n'a pu se faire en première année, mais il nous a été finalement concédé en seconde année (après de très nombreuses difficultés et retards).
- La seconde démarche a pris la forme d'entretiens avec ce que l'on peut appeler des "grands témoins". Ceux-ci occupent ou ont occupé des postes de responsabilité dans le domaine de l'agriculture corse (tant dans le domaine administratif que dans le secteur productif).

II. Identification des caractéristiques et des évolutions des systèmes techniques de production

Elle résulte essentiellement d'un travail d'enquête sur le terrain auprès de l'ensemble des exploitations existantes, d'un travail documentaire auprès des sources statistiques disponibles

(DDAF, ODARC), et d'interview de « grands témoins » du monde rural, ayant occupé des responsabilités opérationnelles ou syndicales dans la période considérée.

III. Identification des caractéristiques des paysages et de leur évolution

L'analyse a été construite en fonction d'une double préoccupation :

- d'une part connaître l'évolution du couvert végétal en analysant les couvertures photographiques aériennes ou satellites réalisées par l'IGN aux dates encadrant la période considérée
- d'autre part mettre en relation les évolutions observées avec les évolutions des systèmes d'exploitations, après avoir identifié le lien de ces évolutions avec les mesures de Politique Publique mobilisées.

Ce travail a pu être aussi bien réalisé que prévu en première année, en raison de la qualité de certains documents photographiques aériens (couvertures anciennes) mais nous avons pu par la suite nous procurer d'autres couvertures et compléter ce travail en seconde année, en doublant les enquêtes de terrain.

III . RESULTATS ET ACQUIS

1. Résultats

On voudra bien se reporter à notre rapport de synthèse, qui fait l'objet d'une publication (sous presse) réunissant en même temps quatre autres contributions, et expédiés dans ce même lot sous format provisoire (en 21x 29,7).

2. Acquis en termes de transfert

Le principal acquis, parfaitement identifiable, concerne le travail d'évaluation que nous devons réaliser dans la dernière étape du programme de recherche. En effet, la volonté de mener une évaluation citoyenne a suscité un vif intérêt tant de la part du Conseil économique, social et culturel de la Corse (CESC) que de l'Office de l'Environnement de la Corse :

- Le CESC : Nous avons présenté notre projet d'étude et notre méthode de travail aux membres de la Commission "environnement" du Conseil. Cette séance de travail a été l'occasion pour nous de mesurer à quel point le principe d'une implication, sous une forme ou une autre, de représentants de la société civile dans l'organisation de la prise de décision publique était jugé à la fois souhaitable et pertinente. Les représentants du CESC ont approuvé notre objectif d'évaluation et le principe de collaboration que nous leur avons proposé.
- L'Office de l'Environnement de la Corse (OEC) : les multiples contacts que nous avons eus avec le responsable du département "valorisation de l'environnement" ont permis d'affiner le contenu de la technique d'évaluation. En effet, les responsables de l'Office voyaient un très grand intérêt à notre démarche dans la mesure où elle pourrait amener les acteurs et décideurs d'un territoire à intégrer une telle vision patrimoniale, à valoriser les paysages agraires

comme une ressource, et à s'approprier pleinement la gestion de l'environnement. A leurs yeux, c'est moins la représentation régionale de la Société Civile que les **responsables locaux** au niveau d'un territoire – élus, acteurs du monde agricole ou du milieu associatif – qu'il convenait d'associer dans une telle démarche, et l'expérimentation de notre méthode à cette échelle pourrait être riche d'enseignements.

Les échanges avec l'OEC nous ont incités à renforcer la participation directe des acteurs locaux (Cap Corse) dans la démarche évaluative, en complément de l'action confiée aux membres du CESC. En fait, nous avons prévu une enquête auprès des acteurs locaux pour appliquer les critères d'évaluation (conçus au cours du séminaire avec le CESC), et nous nous proposons de faire ensuite une restitution de cette enquête au niveau du territoire, avec tous les acteurs enquêtés, en corrigeant, par le débat, la présentation synthétique. Certains d'entre nous ont aussi estimé que cette expérience pourrait déboucher sur des suggestions pratiques pour une politique des paysages.

Dans le prolongement de cet aménagement méthodologique, la discussion avec l'Office de l'Environnement nous a incité à nous interroger sur l'opportunité d'enrichir l'enquête de terrain par un second questionnaire orienté vers la prospective : « sur quoi devrait porter une politique des paysages ? ». Ceci nous amenait à réfléchir sur la démarche que nous avons définie initialement : Nous étions alors confrontés au problème de l'articulation des démarches évaluatives ex-post et ex-ante. De façon évidente, dans la perspective extrapolative, nous ne pouvions effectuer qu'un débroussaillage « indicatif ». Mais l'expérience pouvait être riche d'enseignements sur la méthode de « participation citoyenne » développée à l'échelle du territoire.

3. Ajustements Méthodologiques et perspectives

On voit que la démarche évaluative suggérée dans la réponse à l'appel d'offres a vite appelé des ajustements :

L'idée de faire reposer le travail d'évaluation essentiellement sur la collaboration avec la commission "environnement" du CESC nous est apparue insuffisante. En complément de la consultation des membres du CESC, une forte implication des acteurs locaux apparaissait indispensable.

Certes, dans notre définition initiale du processus d'évaluation, ces derniers n'étaient pas oubliés. Mais ils n'intervenaient que par le biais d'entretiens préparatoires au travail effectué avec le CESC. Notre volonté d'adopter une approche évaluative qui soit véritablement citoyenne et notre désir de mettre en phase notre réflexion avec les souhaits exprimés par les représentants de l'Office de l'Environnement de la Corse, nous ont incités à renforcer la place de la consultation des acteurs locaux dans la démarche évaluative elle-même. Une nouvelle organisation du travail d'évaluation a ainsi été mise en chantier, en programmant deux réunion d'information et de débat au niveau local avec les responsables professionnels, politiques et associatifs (associations écologiques).

Evidemment, chacune des difficultés rencontrées a quelque peu compliqué notre travail de recherche et a contrarié la progression de l'étude. Mais le blocage financier, dont nous avons rendu compte par ailleurs, a compliqué aussi la résolution des problèmes informationnels et méthodologiques. En effet, sur la base des éléments de connaissance et de réflexion de

l'équipe de recherche, le bouclage de la phase analytique du programme et la préparation de la phase évaluative, nous engageait à organiser un séminaire de travail avec deux objectifs complémentaires :

- aménager la méthode d'évaluation ;
- sensibiliser les décideurs régionaux à l'intérêt de notre travail d'évaluation.

· Du point de vue de la méthode d'évaluation, nous étions convaincus que les aménagements que nous souhaitons apporter à notre projet, pourraient être définis de façon d'autant plus pertinente qu'ils seraient *discutés avec des spécialistes extérieurs*: Des collègues appartenant à d'autres laboratoires de recherche et dont les compétences sont reconnues dans les domaines de l'évaluation et de l'analyse des politiques publiques ont déjà été sollicités.

· Du point de vue de la sensibilisation des décideurs régionaux à l'intérêt de notre travail d'évaluation, nous pensions que leur participation à notre réflexion permettrait à la fois de lever toutes les ambiguïtés sur le sens de notre objectif d'évaluation - et donc de faciliter la collecte d'information - et, à plus long terme et de façon plus pédagogique, de leur faire prendre conscience des vertus de l'évaluation citoyenne.

Par ailleurs, la perspective de ce séminaire nous incitait également à *« inviter au débat » d'autres expériences locales impliquant une participation citoyenne à l'évaluation des politiques agricoles et paysagères* – le thème du patrimoine paysager étant vivement débattu en particulier en Castagniccia, où certains membres de notre équipe de recherche avaient été associés (dans une première proposition de réponse à l'appel d'offre du Ministère, cette petite région était du reste prévue).

Un tel séminaire, prévu sur une durée de deux jours, a fait l'objet de notre part de deux programmations. Les deux fois, la tenue du séminaire a dû être annulée en raison du non versement de la seconde tranche des crédits ministériels (qui entraînait du même coup le retrait de la participation financière de l'OEC). En effet, l'organisation de la rencontre scientifique devait induire des frais de déplacement et de séjour (ceux des spécialistes invités) et des frais d'organisation. En l'absence de crédits nouveaux, cette manifestation ne pouvait être envisagée. Par suite, nos problèmes d'accès à l'information locale et de correction de la méthode d'évaluation restaient en suspens : Ils n'ont été résolus que partiellement et avec un surplus considérable de travail (cf . investigations).

En l'absence des moyens financiers sur lesquels nous comptions, (en dehors du « temps-chercheur ») nous avons été conduits à improviser au minimum de frais, sans publicité, l'effet pédagogique de la démarche publique étant de ce fait complètement émoussé.

Nous nous sommes par contre investis dans la démarche parallèle engagée en Castagniccia, animée par une association de producteurs « écologistes », relayée par le Parc Naturel Régional, ce qui nous a permis d'explorer une forme d'évaluation citoyenne : Nous en rendons compte dans le dernier article de notre publication collective.

CONCLUSIONS

Sur la base de l'ensemble de ces éléments d'appréciation, le bilan que nous pouvons faire est en demi-teinte. Le travail effectué a permis de valider l'intérêt et la pertinence de la démarche que nous avons proposée.

Les problèmes méthodologiques et informationnels que nous avons connus ont certes perturbé la progression de notre travail mais ils ont aussi contribué à faire progresser notre conception de la démarche évaluative. Par rapport à la définition que nous en avons donnée initialement, il nous est vite apparu nécessaire d'impliquer davantage les acteurs locaux dans la définition des critères d'évaluation et dans la formulation des appréciations. Les aménagements du processus d'évaluation sont parfaitement définis dans leur finalité même s'ils sont encore perfectibles du point de vue technique.

L'impact pédagogique et politique de nos travaux après la première année nous laissait prévoir des développements extrêmement intéressants et un impact public considérable, permettant d'envisager une dynamique de mobilisation en faveur d'une politique publique des paysages « humanisés » par l'agriculture, permettant à ceux-ci d'accéder enfin au statut de « patrimoine collectif ».

Il est d'autant plus triste et navrant que cette dynamique ait été mise au tapis par de misérables arguments budgétaires - une « ré-interprétation » des règles de financement en cours de contrat, commandée par une politique de rigueur envers la Recherche.

Nous attendons maintenant la sortie de notre publication – retardée par les problèmes financiers évoqués - pour reprendre si possible le processus de sensibilisation des décideurs régionaux et locaux, et relancer peut-être la réflexion « citoyenne » sur la nécessité d'élaborer une « Politique régionale des paysages construits ».

On peut regretter naturellement que tous les contretemps subis aient pu éteindre une dynamique régionale et locale qui partait très fort, à la suite de nos travaux de première année.

Pour l'équipe de Recherche, le coordinateur:

François de CASABIANCA