

UNE POLITIQUE DES PAYSAGES POUR LA CORSE

IMPORTANCE DES PAYSAGES « HUMANISÉS » PAR L'AGRICULTURE

Synthèse des travaux et conclusions

La Corse, « montagne dans la mer », n'est certes pas une région facile pour l'activité agricole¹. Les plaines, collines et fonds de vallées labourables représentent un faible pourcentage de la surface totale, contrairement aux autres îles de la Méditerranée occidentale².

Il n'empêche que ces franges cultivées, ces prairies, ces vignes et labours, ces versants d'oliviers ou de châtaigniers ont un impact visuel fondamental, marquent les paysages en les humanisant, en reposant le regard : Il en émane une impression de paix, d'histoire et de vécu humain, qui en font contrepoids apaisant à cette nature « sauvage », caractéristique des paysages corses dominants.

Pour une région Méditerranéenne qui a désormais misé presque tout son avenir économique sur le développement du tourisme, il n'était pas possible de faire l'impasse d'une réflexion sur ce patrimoine paysager essentiel que constituent les espaces « humanisés par l'agriculture ».

Jusqu'ici on s'en est assez peu préoccupés, tant il est vrai que la prise de conscience d'une valeur patrimoniale est souvent révélée par les regards extérieurs. On n'a donc pas pris la peine d'élaborer une politique pour préserver et valoriser ces paysages.

Aussi, lorsque nous est parvenue cette invitation du Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire à réfléchir sur l'évaluation des politiques paysagères³, il nous fallait pour la Corse opérer une évaluation par ricochet : C'est l'impact paysager des politiques agricoles appliquées pendant les trente dernières années qu'il convenait d'apprécier.

¹ L'agriculture et l'agroalimentaire représentent 5,4% du PIB régional.

² Cf. F. de CASABIANCA: «Agriculture comparée des Iles de la Méditerranée occidentale » in Economie Corse (Pub. INSEE). 1980.

³ Appel d'offre du programme «Politiques Publiques et Paysages : évaluations, comparaisons ».

Analyse des politiques agricoles : outils et mécanismes.

Ceci nous amenait donc à décomposer l'analyse en deux phases, considérant que les instruments de l'impact paysager étaient les exploitations agricoles. Il s'agissait :

- D'une part, de scruter l'impact des politiques agricoles sur les choix d'activités et de techniques des agriculteurs,
- D'autre part, d'analyser l'impact des divers systèmes d'exploitation sur les paysages.

Cela pouvait paraître une gageure : Il fallait considérer naturellement les politiques nationales et européennes – écheveau à priori bien compliqué à débrouiller : On se reportera à l'analyse faite par M. Rombaldi et X. Peraldi.

Mais par chance pour notre recherche, il se trouve qu'en Corse un dispositif particulier avait été mis en place à la suite des Grands Plans d'Aménagement de 1957 :

Pour la Corse, l'essentiel des efforts nationaux – et ensuite européens – en matière de politique agricole et d'aménagement rural devaient passer par une structure toute-puissante : La Société pour la Mise en Valeur Agricole de la Corse – SOMIVAC.

Son conseil d'administration comportait naturellement des représentants de l'état et des élus régionaux, mais disposait de la plus grande liberté pour interpréter les orientations nationales et créer les outils de leur application.

L'analyse des délibérations du C.A. de la SOMIVAC, de sa création à 1982 a donc été un outil d'analyse extrêmement précieux, ainsi que les interviews des « grands témoins » de cette période (membres du C.A. de la SOMIVAC, responsables agricoles...).

Nous avons espéré davantage : la consultation des archives techniques et financières de la SOMIVAC nous aurait permis d'illustrer cette analyse par des chiffrages éloquentes... mais certainement dérangeants pour de nombreux décideurs de l'époque. Il a fallu y renoncer. Il n'importe : nous avons l'essentiel.

A partir de 1982 l'état de l'information se desserre avec la création de l'ODARC – Office du Développement Agricole et Rural de la Corse – prenant la suite de la SOMIVAC comme vecteur des politiques agricoles. Cela a facilité et conforté notre travail d'analyse : Voir l'article d'Angelina Battistelli-Brigoo et Elisabeth Bernard, dans cette brochure.

Il faut noter cependant que la longue période de flottement dans l'application du Statut Particulier de la Corse (instituant l'ODARC) a permis aux Chambres d'Agriculture des deux départements de trouver un espace pour exister et peser sur l'application de la politique agricole et même pour en être un instrument important (bien que l'essentiel des financements publics continuent à passer par l'ODARC). Dans le même temps, les organisations professionnelles agricoles prenaient désormais un rôle déterminant dans le C.A. de l'ODARC.

Quelles politiques agricoles à impact paysager ?

Les deux articles suivants de cette brochure décortiquent ces politiques nationales et européennes, avec leur traduction régionale.

Au risque de schématiser, essayons d'en tirer l'essentiel :

- **Dans la période 1965-1975**, correspondant à l'exaltation de la productivité, on a considéré que seules les zones de plaine avec perspectives d'irrigation valaient la peine d'un effort national. Celui-ci s'est donc concentré exclusivement sur ces zones, avec la mise en place des grands aménagements hydrauliques, les défrichements et la « colonisation agricole » de la Plaine Orientale. Les porte parole officiels n'avaient pas peur de dire que cela ne pouvait concerner – en zone irrigable – que les exploitations bénéficiant déjà d'un capital financier important (Cela ajoutait un argument discriminant en faveur des rapatriés d'Afrique du Nord).

L'autre versant de cette politique était le refus de « se disperser » vers d'autres projets comme les activités d'élevage et les zones de montagne⁴.

Sur le plan paysager, ces orientations de politique agricole ont un double impact massif :

- Ouverture de paysages agraires dans les zones de plaine jusque là occupées par le maquis,
- Abandon massif des exploitations de montagne et en particulier d'élevage. Mais dans une phase de transition importante, ces éleveurs chassés de leurs bases d'appui en plaine (où ils avaient des pâturages d'hiver) ont développé pour survivre des incendies de maquis dans les zones de montagne proches. Ce qui est une forme particulière d'impact sur le paysage.

- **A partir des années 75**, une brèche légère est ouverte dans ce système d'une rigidité jusque là absolue :

- D'une part est mis en place un « Commissaire à la Montagne », et l'on commence à parler des aides – certes ponctuelles – qui pourraient aller à des projets d'économie montagnarde. (Le Comité de Massif ne sera mis en place que 15 ans plus tard).
- D'autre part, la SOMIVAC institue les « IRAM » - Interventions pour la Renaissance de l'Agriculture en Montagne – qui devaient être le pendant montagnard des « IPP » (Interventions sur Propriétés Privées, consacrées aux zones de plaine). Un objectif déclaré de ces actions était la réduction des incendies pastoraux.

Mais en fait il s'agissait pour les IRAM d'actions légères et très sectorielles, sans considération du contexte de chaque exploitation. Il s'agissait essentiellement de deux types d'interventions: Démaquisages mécaniques et constructions de hangars-bergeries. Ces actions, assorties de conditions d'application très rigides – en particulier au niveau du foncier – ont eu un impact relativement limité, et localisé sur

⁴ Exemple: Cette réponse d'un PDG de la SOMIVAC au Président de l'Association pour le Développement de la Castagniccia : « Pour nous, il ne saurait être question de nous engager dans des aides à des projets concernant l'agriculture de montagne autrement qu'à titre exceptionnel et démonstratif, pour une ou deux exploitations dont le sérieux et la rentabilité restent à nous être démontrées ».

les zones collinaires. Elles ont cependant permis la reconquête de certains anciens espaces de culture envahis par le maquis, et permis de consolider certaines exploitations d'élevage. L'impact paysager a donc été indéniable même s'il a été souvent éphémère du fait que les exploitations n'étaient pas appréhendées dans leur ensemble.

• **A partir de 1982**, les orientations de la nouvelle loi montagne ont commencé à transpirer dans les préoccupations des organismes de développement : Les Chambres d'Agriculture et l'ODARC (au fur et à mesure de sa longue mise en place, en substitution de la SOMIVAC), ont diversifié l'éventail des aides publiques aux agriculteurs disposant de structures d'exploitation répondant aux critères classiques, permettant de les stabiliser et conforter (par ex : absorption d'exploitations voisines trop petites). Cela se retrouve parfaitement dans les paysages, où les interventions mécaniques de labour, girobroyage de maquis etc. sont bien visibles. Pour autant, on verra dans le Cap Corse que les surfaces de prairies et de culture ne sont pas sensiblement augmentées⁵. (Cf. le 3^e article de cette brochure). En fait, les politiques agricoles appliquées déterminent plus de réorientations et de restructurations que d'ouvertures de nouveaux espaces cultivés.

Evolution globale, dérives et effets pervers.

Sur l'ensemble de la période étudiée, la logique de fond de la Politique Agricole appliquée n'a pas fondamentalement changé, même si la philosophie s'est un peu infléchie et les dispositifs d'application ont perdu de leur raideur avec les gouvernements socialistes. Mais alors même les moyens n'ont pas suivi, et les administrations comme les responsables professionnels ont continué à appliquer leurs stratégies de toujours, inspirées des mêmes intentions :

D'une part le « dogme productiviste » n'a pas cessé de sévir à échelle nationale et européenne, opérant une sélection implacable et créant par exclusion une classe rurale de plus en plus importante de marginaux – en particulier dans les zones de montagne comme c'est le cas de la Corse.

D'autre part la réponse des organisations professionnelles a été d'obtenir des subventions compensatoires, sans obligations pour les bénéficiaires. Il a donc été mis en place au niveau national puis européen un traitement social compensatoire, à travers des subventions du type ISM⁶, ICHM, prime à la vache allaitante etc., habillées d'arguments économiques douteux (par ex : objectif de réduire l'engorgement de la production laitière européenne) ou de motivations paysagères (jardinage de la nature), avec un mot d'ordre fallacieux : La nécessité d'une « extensification » des systèmes d'exploitation⁷ justifiant en fait que ces interventions soient légères.

⁵ J.C. Paoli et E. Bernard: Trajectoires d'exploitation agricole et évolution des paysages dans le Cap Corse

⁶ ISM: Indemnité Spéciale Montagne.

⁷ Voir F. de CASABIANCA: "Les grands malentendus de l'extensification". INRA-CEMAGREF. 1980.

En Corse, la généralisation de ces aides à partir de 1974 va remodeler profondément les activités agricoles et par contre-coup peser fortement sur les paysages :

Un premier effet non prévu de ces mesures va être la reconversion de très nombreux troupeaux ovins-laitiers en bovins supposés à viande, mais en fait seulement destinés à rapporter les fameuses primes⁸.

Outre leur absence de contraintes d'exploitation (pas de traite etc), la logique économique de ces élevages était de réduire les coûts au maximum, en renonçant aux objectifs de production. Cela implique de ne pas faire d'intervention mécanique sur les prairies, peu à peu envahies par le maquis.

Le second effet pervers de ces mesures est donc la dérive des surfaces de pâturages vers le maquis, et l'apparition périodique de pratiques d'écobuages incontrôlés, c'est-à-dire d'incendies pour rouvrir un espace tendant à se fermer.

Selon les régions de Corse, cette reconversion de l'élevage ovin vers le bovin a été plus ou moins marquée. Elle a été notoire en Balagne, où Roquefort a rapidement fermé son centre de collecte laitière.

Mais les effets pervers de cette politique ne se sont pas arrêtés là : La dérive des élevages bovins s'est étendue avec la multiplication de troupeaux appartenant à des ruraux sans statut social (et ensuite même à des non ruraux), sans base foncière autre que du maquis, avec en corollaire une généralisation des incendies en périodes sèches ventées.

Ces phénomènes sont vécus avec une acuité particulière dans le Cap Corse, sujet à de forts vents dominants d'ouest, alors que justement le versant ouest du Cap est abrupt, ne permet pas de prairies et de cultures fourragères mécanisées, et que, sur ce versant, se sont développés ces élevages bovins générateurs d'incendies – lesquels, avec le vent, basculent sur le versant est.

Sensibilité des paysages Méditerranéens et nécessité d'une adaptation des politiques agricoles aux contextes locaux.

On voit que la politique « d'extensification » appliquée aux agricultures de montagne (concernant 90% de l'espace corse) était particulièrement destructurante et désastreuse pour une région méditerranéenne comme la Corse, passant par de longues saisons de sécheresse et sensible aux incendies.

Une micro-région comme le Cap Corse a acquis par l'expérience une conscience aigüe de ces réalités, comme cela s'est révélé lors de réunions publiques locales convoquées dans le cadre d'une « évaluation citoyenne » des politiques agricoles⁹.

Ces deux réunions ont mis en évidence la nécessité claire de moduler le dispositif d'aides publiques au contexte local, avec un double objectif :

⁸ Cf. F. CASABIANCA: "Bovins: un élevage paradoxal" in ECONOMIE CORSE. INSEE. 1980.

⁹ Réunions regroupant élus locaux, associations écologistes et agriculteurs de la zone.

- Arrêter les aides aux élevages bovins sans finalités productives du versant ouest du Cap, et générateurs d'incendies.
- Organiser les espaces agricoles de fonds de vallées jouant un rôle de coupe feu : On souhaitait une aide contractuelle incitative pour conforter cette agriculture et lui faire prendre en charge les parcelles de maquis interrompant le dispositif anti-feu. (il s'agit de parcelles non exploitées, souvent pour des raisons de propriété foncière).

D'autres micro-régions appelaient évidemment d'autres objectifs et d'autres modalités.

Dans le cas de la Castagniccia, on appelait d'une part des dispositions incitant à l'entretien des terrasses bordant les villages et la rénovation des châtaigneraies encore « récupérables », avec une triple finalité :

- Protection des hameaux contre les incendies,
- Maintien de productions régionales « identitaires » de qualité,
- Sauvetage d'un patrimoine paysager.

Cela supposait un dispositif d'aides contractuelles approprié, avec cahier des charges bien élaboré et strict, et une animation foncière : C'est ce qu'a mis en lumière un diagnostic réalisé pour la préfiguration des « contrats territoriaux d'exploitation »¹⁰.

En fait toutes les approches faites en Corse sur ce thème, à l'échelle micro-régionale ont mis en évidence le danger d'aides que l'on voudrait applicables « tout-terrain », sans ajustements aux contraintes locales :

Mais les dernières orientations – tant de la politique européenne avec les Mesures Agri-Environnementales (M.A.E.), que la récente Loi d'Orientation Agricole (L.O.A.) – allaient enfin dans le sens de cette adaptation locale que nous avons appelée de nos vœux¹¹.

Stratégies d'évitement

Cependant il est très significatif que ces dispositions très positives aient été contrecarrées par deux stratégies complices d'appareils :

- D'une part, les organisations professionnelles agricoles refusaient des aides trop élaborées, avec cahiers des charges exigeants, de nature à exclure une majorité de ruraux à statuts d'agriculteurs, (accessoirement producteurs) peu disposés à des pratiques gestionnaires de l'espace, et portés au laxisme sur les productions de qualité.

En effet, le souci principal des responsables professionnels est de permettre une large application des aides, conçues avant tout comme des aides sociales. Mais alors l'incitation à une gestion paysagère est de fait éliminée.

¹⁰ Voir F. de CASABIANCA et JC PAOLI: Gestion de l'espace rural en Corse. Contribution à la préfiguration des CTE en Corse. INRA-DYNMED. 1999. Corte.

Voir par ailleurs le dernier article de cette brochure : *Problèmes de développement et de gestion de l'espace en Castagniccia* (F. de CASABIANCA et L. DAMIANI).

¹¹ Cf. F. de CASABIANCA: « Pour une politique et environnementale adaptée aux zones Méditerranéennes. » Revue d'Economie Méridionale. N° 185-186. Montpellier.

- D'autre part, les administrations d'État recherchent toujours des dispositions qui ne fassent pas conflit avec les états-majors des organisations professionnelles. Par ailleurs elles tendent à préférer des règles d'application homogènes indépendamment des situations locales, et qui ne nécessitent pas des contrôles de terrain. C'est aussi le cas des administrations professionnelles, qui bien souvent n'ont pas les moyens d'un suivi de terrain. (Il est évident qu'une politique diversifiée, prenant en compte les contraintes de chaque territoire, demande à priori un personnel plus dense et qualifié).

Il nous apparaît valoir la peine de nous attarder un instant pour observer comment ces deux stratégies convergentes sont arrivées à bloquer la mise en œuvre des Mesures Agri Environnementales (en dehors des mesures BIO, déjà définies dans un cadre national) et ensuite des Contrats Territoriaux d'Exploitation. Cela est assez impressionnant :

Pour les MAE, on a d'abord contourné le principe des « Opérations Locales » en adoptant comme territoire local l'ensemble de la région !...

Le refus de sélectionner un ou des territoires normaux était motivé par les représentants professionnels par le « refus d'exclure le reste de la région ». L'enveloppe financière restant limitée, la part projetable pour chaque agriculteur de montagne tombait à moins de 1500 €. On ne pouvait, à ce niveau, exiger des engagements de gestion patrimoniale de l'espace : La subvention se convertissait donc en une prime supplémentaire à l'agriculture « contemplative », non gestionnaire de l'environnement, en contradiction formelle avec l'objectif des MAE.

Le plus étonnant est sans doute que dans l'évaluation faite ensuite sur la mise en œuvre de ces mesures, le Comité Régional Agri Environnement, réunissant les partenaires professionnels a admis ce constat¹², mais cela n'a pas empêché la même dynamique infernale de bloquer peu après la mise en œuvre des Contrats Territoriaux d'Exploitation.

Il faut dire que ce dernier blocage a été fortement aidé par l'appareil central du Ministère de l'Agriculture, qui n'a pas arrêté de distiller une complexification des procédures conduisant à effeuiller chaque action en dizaines de modules et sous-modules, ce qui revenait à installer une gestion sectorielle, où l'approche territoriale disparaissait totalement : La forte culture centralisée que nous connaissons en France résiste féroce à descendre au dessous de l'échelle départementale qu'elle arrive encore à contrôler.

Et le syndicat national agricole majoritaire – FNSEA – animé par des motivations propres hostiles à la mise en place des CTE, distillait des consignes parallèles...

¹² Cf. F: de CASABIANCA: Evaluation de l'application des MAE en Région Corse. INRA. Corte. 1998.

Quelles perspectives ?

Devant les contradictions d'une PAC où la gestion sociale ne veut pas dire son nom – ce qui conduit à détourner à des fins sociales les dispositifs incitant à une gestion patrimoniale des paysages, devant des administrations et des syndicats agricoles allergiques à toute gestion décentralisée jusqu'aux territoires, peut-il y avoir place malgré tout pour une politique des paysages « humanisés » impliquant une approche par territoire ? Cela reste la grande question.

Car la grande richesse paysagère de la Corse, liée très directement à la diversité de ses territoires appelle une politique qui sache prendre en compte cette diversité, analyser chaque contexte, en intégrer les éléments (virtualités et contraintes), en dégager les objectifs locaux et modalités de mise en œuvre, faire en sorte que la définition de ces objectifs comme leur réalisation ait associé tous les acteurs locaux concernés : tant agriculteurs qu'élus et associations écologiques.

Les élus locaux peuvent-ils prendre l'initiative et la responsabilité d'une telle politique? Cela est certainement possible dans certains territoires, s'ils prennent bien soin d'associer les divers acteurs.

En fait, c'est seulement un processus participatif associant tous ces acteurs qui pourra permettre l'émergence et la concrétisation de tels objectifs, qui vont aussi requérir une participation des organismes ayant vocation à jouer un rôle dans cette entreprise : ODARC, Chambres d'Agriculture, Office de l'Environnement, Parc Naturel Régional (lorsque son territoire est concerné).

Mais alors, la lourdeur des mécanismes propres à chaque institution peut constituer un blocage : Cela plaide pour un travail de débroussaillage et de gestation à un échelon technique « consultatif », par les techniciens de ces organismes et animateurs ou représentants locaux des acteurs.

C'est ce qui s'est réalisé en Castagniccia et qui s'est baptisé CLLIP – Comité Local de Liaison d'Initiative et de Proposition, se réunissant environ tous les deux mois, permettant le rajustement des points de vues et des stratégies des organismes, préparant des initiatives conjointes¹³.

Il s'agit là d'une expérience qui, bien sûr, ne peut se généraliser spontanément : Si l'on souhaite qu'il y ait un jour une véritable politique patrimoniale des paysages prenant en compte les paysages humanisés par l'agriculture, il faudra que les Institutions Régionales encouragent la mise en place de ces mécanismes, qu'elles statuent sur les objectifs, dispositifs, outils et moyens d'une telle politique.

La prise de conscience « citoyenne » de ce patrimoine régional s'est déjà considérablement renforcée pour que l'Office de l'Environnement de Corse s'y intéresse. Espérons qu'un nouveau pas puisse être franchi dans les mois qui viennent.

François de CASABIANCA

¹³ Voir le dernier article de cette brochure, par F. de CASABIANCA et L. DAMIANI : *Problèmes de développement et de gestion de l'espace en Castagniccia*.