



HAL
open science

Analyse des projets et politiques de soutien a l'élevage pastoral en corse

Jean-Paul Dubeuf

► **To cite this version:**

Jean-Paul Dubeuf. Analyse des projets et politiques de soutien a l'élevage pastoral en corse. 2013, 73 p. hal-01190650

HAL Id: hal-01190650

<https://hal.science/hal-01190650>

Submitted on 1 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONTRIBUTION A UNE DEMARCHE PROSPECTIVE SUR LE FUTUR DU
PASTORALISME EN CORSE :

**ANALYSE DES PROJETS ET POLITIQUES DE SOUTIEN A
L'ELEVAGE PASTORAL EN CORSE**

Document rédigé par

Jean-Paul DUBEUF, INRA-LRDE, Corte

*D'après les éléments rassemblés et les entretiens conduits dans le cadre du mémoire de Master de
Mlle Yamina HAMMOUCHE, pour l'IAM de Montpellier*

Avril 2013

Summary:

Pastoralism has a high historical and cultural background in Corsica as in many other Mediterranean countries. But for many actors, it is mainly seen as an idealistic image to sell local products with few clear references to real technical and global pastoral systems. Defining a renewed pastoralism in relation to the use of rangelands and natural local resource, with few inputs and enhancing local know-how, and product qualification could be a solution to create new jobs and face the challenges our world will face within the next 20 years (less dependence on cultivated or bought forage or stuffs, to feed more people with less use of not renewable and fossil resources, adaptation to climate changing, ..).

The main programming documents and planning edited by the institutional actors were analyzed. Several interviews with public regional or state officials and representatives of professional representatives aimed to identify what are their representations of pastoralism. Presentation and objectives of public action in Corsica are rather favorable to pastoralism. The awareness of the stake holders on the challenges is rather high and the people interviewed have a good reflexivity on the situation although the main objectives are still to improve productivity. But the operational impact of this policy on pastoralism keeps very low and pastoralism keeps a marginal and not really supported production system. Pastoralism today is not really posed as an economically viable option where we should invest. The high financial support dedicated to the livestock sector and agriculture through the 2nd CAP pillar is mainly used to keep rural areas under financial perfusion; the subsidies are not connected with real economy and the administrative conditions do not ease the emergence of really innovative projects or to settle new young breeders. Public policies on livestock are not really connected with policies of social cohesion and territorial development. European Union followed by the regional institutions have enhanced “intelligent specialization” as the basis of their development strategy. For animal production, it will be necessarily based on the valorization of specific resources and in agro ecological perspectives. More resources must be devoted to favor collective intelligence and the concerted commitment with the producers. This sharing will be a source of new knowledge produced between Research, producers and Institution. It will require time. But the challenge proposed here is to reconfigure completely the innovation system of animal production by a rebuild and updated pastoralism. The ways to remunerate pastoralism through the eco systemic services it could provide have to be explored.

Keywords: public policy, political support, PDRC, Diagram of pastoral care, pastoral, sheep goats, Corsica.

Sommaire

Introduction	6
Chapitre 1 - Le contexte géographique, politique et administratif de l'élevage en Corse ; principaux acteurs et situation du secteur	8
I.1 Contexte politique, géographique et naturel	8
I.2 Découpage administratif et organisation institutionnelle	8
I.2.1 La Collectivité territoriale de Corse	9
I.2.2 L'Office de Développement Agricole et rural de Corse (ODARC)	10
I.3 L'Agriculture en Corse	11
I.3.1 Présentation générale	11
I.3.2 La situation actuelle de l'élevage et du pastoralisme en Corse	13
I.3.3 Les acteurs de l'élevage en Corse	14
Chapitre II - Problématique, cadre théorique de l'étude et méthodologie	17
II.1 Problématique de l'étude et hypothèse de départ	17
II.2 Cadre théorique : Politiques publiques – positionnement, stratégie des acteurs et leurs rôles dans la politique publique	18
II.3 Méthodologie	19
Chapitre III - Les différentes composantes des politiques publiques en Corse ; sources de financement et principes de base	20
III.1 Principes généraux de la politique de soutien à l'Agriculture en Corse ; différentes interventions imbriquées	20
III.2 Quelques rappels sur la Politique agricole commune, ses objectifs et son évolution	21
III.3 Le premier pilier de la PAC en Corse et le soutien direct aux exploitations	24
III.4 Le deuxième pilier de la PAC en Corse	25
Chapitre IV - Analyse des documents programmatiques de la politique agricole en Corse et leur mise en œuvre en faveur de l'élevage	27
IV. 1 Le plan de Développement rural de la Corse (PDRC)	27
IV.1.1 Les mesures et axes du PDRC	28
IV.1.1.1 L'axe 1 du PDRC pour l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et sylvicoles en Corse	29
IV.1.1.2 L'axe 2 du PDRC pour l'amélioration de l'environnement et de l'espace	30
IV.1.1.3 L'axe 3, qualité de la vie en milieu rural et diversité de l'économie rurale et l'axe 4, le programme LEADER	35
IV.1.2 La mise en œuvre du PDRC	35
IV.2 Le schéma d'accompagnement pastoral et sa mise en oeuvre	36
IV. 3 Commentaires généraux	38
Chapitre V - Les entretiens : Perception et avis d'acteurs vis-à-vis des politiques de soutien à l'élevage en Corse	40
V.1 Synthèse de la discussion avec le Directeur régional adjoint, chargé de Mission Information et Pilotage MIP à la DRAAF	40
V.2 Synthèse de la discussion avec le Responsable du développement et instructeur des projets et mesures à l'ODARC	42

V.3 Synthèse de la discussion avec le Directeur délégué à la gestion des espaces terrestres et marins en charge notamment des questions pastorales à L'OEC (Office de l'Environnement de la Corse)	44
V. 4 Synthèse de la discussion avec la Directrice de l'Interprofession laitière ovine et caprine corse	45
V. 5 Synthèse de la discussion avec le Directeur de la Fédération des territoires et massifs d'estive de Corse « A Muntagnera »	46
V. 6 Synthèse des entretiens	47
Chapitre VI- Discussion générale	48
Conclusions et perspectives	51
Références	52
Documents annexes	

Liste des Cartes

Carte 01 : Carte de la Corse : découpage administratif
Carte 02 : Carte d'occupation des sols en Corse
Carte 03 : Carte d'orientation technico –économique de l'agriculture Corse
Carte 04 : Zonage de la Corse liés aux handicaps naturels des mesures 211 et 212.
Carte 05 : Les MAET- Répartition du nombre de contrats par commune (2008-2012)

Liste des Tableaux

Tableau 01 : Orientations technico économique des exploitations agricoles
Tableau 02 : Articulation des acteurs de la mise en œuvre de la politique agricole en Corse
Tableau 03 : Synthèse des montants de base de la PMTVA
Tableau 04 : Contribution annuelle du FEADER en euro/sur la période 2007-2013 :
Tableau 05 : Plan de financement pour L'ensemble de la période 2007-2013
Tableau 06 : Mesures réalisées en 2009
Tableau 07 : Evolution des bénéficiaires et montant alloués de 2007 à 2009 :
Tableau 08 : Evolution des bénéficiaires des ICHN
Tableau 09 : Les aides ICHN selon le type de production
Tableau 10 : Dispositif d'instruction de décision, de paiement et de contrôle du
Tableau 11: Acteurs de la mise en œuvre du Schéma d'accompagnement pastoral

Liste des abréviations et sigles :

2A : Département de la Corse-du-Sud
2B : Département de la Haute-Corse:
A Muntagnera : Fédération des territoires et des massifs d'estives de Corse
ADEC : Agence de Développement Economique de la Corse
APLM : Aide à la Production Laitière en Montagne.
AREO : Association régionale des éleveurs ovins.
Capra Corsa, Capra scelta : Associations à orientation spécialisée caprin.
CTC : Collectivité Territoriale de la Corse.
DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer.
DOCUP : Document Unique de Programmation
DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt.
UE : Union Européenne.
FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural.
FEDER : Fonds européen de développement régional
FEOGA : Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
ICHN : Indemnité de Compensation de l'Handicap Naturel
ILOCC : Interprofession Laitière Ovine Caprine Corse.
LRDE : Le Laboratoire de Recherche pour le Développement de l'Elevage
MAE : Mesures Agro- Environnementales
ODARC : Office du Développement Agricole et Rural de Corse
OEC : Office de l'environnement de la Corse
PAC : Politique Agricole Commune.
PADDUC : Le Plan d'Aménagement et de Développement durable de la Corse
PDO : Période de Détention Obligatoire.
PDRC : Programme de Développement Rural de Corse
PMTVA : Prime au maintien de troupeau de vaches allaitantes.
UPRA Brebis Corse, CorsIA, Syndicat de défense du Brocciu, GDS généralistes : Associations à orientation spécialisée ovin.

Introduction

Tout le monde parle aujourd'hui de pastoralisme en Corse mais chacun en a ses propres représentations. Dans une étude récente, l'analyse des représentations qu'en ont les différents acteurs (Seyni Saley, 2012) a montré que si tous les acteurs font référence au pastoralisme quand ils parlent de l'élevage en Corse, leurs représentations ne recoupent pas les mêmes réalités avec une dissociation forte entre ces représentations : pour les acteurs professionnels et leur environnement technique et administratif, l'élevage est avant tout une activité économique qui obéit d'abord à des impératifs de rentabilité et de performance. Et quand on parle de performance deux critères font référence : la production par animal et la productivité du travail. Le pastoralisme est surtout mobilisé en termes d'image ce qui peut constituer une tromperie s'il s'agit de vendre du vent ou pour soutenir des démarches revendicatives. Les éleveurs affichent ainsi l'image d'un passé idéalisé sans vraiment y croire et à laquelle s'attachent des consommateurs en quête d'authenticité et de typicité. Les acteurs non agricoles positionnent plutôt le pastoralisme de manière vague comme une activité associée à la tradition et à la protection de l'environnement.

Mais le pastoralisme aujourd'hui ne correspond plus à un vrai modèle technique bien identifié et les ressources fourragères pastorales spontanées des parcours sont de moins en moins valorisées.

Pour les scientifiques, l'élevage pastoral est défini par son rapport au parcours ; c'est une activité qui s'inscrit dans des temporalités larges et structure les territoires. Le pastoralisme est lié avec des usages alimentaires ainsi que des pratiques et des savoirs locaux. Ces usages et ces savoirs sont souvent mis en avant comme éléments de tradition. Il faut accepter qu'aujourd'hui nombre de ces liens n'existent plus. Mais ces liens peuvent être réinventés, recomposés de telle sorte que le pastoralisme puisse être reconnu comme une option de développement viable, fondé sur un modèle technique différent.

Le pastoralisme peut alors être défini par les exigences qu'il implique : il doit conduire à une moindre dépendance à l'égard de fourrages cultivés ou achetés, à une valorisation de la rusticité des animaux, et devra être facilité par un meilleur accès au foncier et bien sûr une politique de valorisation des produits (étant entendu que l'ancrage territorial renforce la typicité des produits). Le pastoralisme dans cette acception concerne évidemment l'élevage ovin et caprin mais peut être étendu à l'élevage bovin et porcin.

En Corse, la déprise agricole et rurale à l'intérieur de l'île ne permet plus à l'élevage d'être aujourd'hui un élément structurant et déterminant des territoires dans la mesure où les rapports entre société locale, savoirs pastoraux et rapports marchands se sont distendus.

Les systèmes d'élevage se soient fortement transformés depuis 30 ans. Cette transformation résulte à la fois de la déprise agricole et de la mise en œuvre plus ou moins assumée de modèles techniques issus du paradigme toujours dominant, le paradigme de l'intensification. (abandon massif de l'utilisation des parcours et de la transhumance saisonnière, ainsi que de la traite en montagne, recours important à la complémentation, valorisation des fourrages conservés et achat de foin à l'extérieur, modernisation des bâtiments d'élevage, ...).

Si le pastoralisme reste la référence culturelle et historique pour l'ensemble de la Société, de fait, les politiques publiques -notamment régionales- s'en éloignent. Malgré la multiplication des initiatives publiques et professionnelles (mise en place d'associations professionnelles et d'une interprofession, financement de plan de relances, développement d'actions techniques et de services de conseil,...), la survie même de l'élevage ovin caprin en tant que filière est menacée. Ce constat est unanimement partagé : L'âge moyen des éleveurs est élevé (54% des éleveurs ont plus de 50 ans et la moitié n'ont pas de repreneurs), peu de jeunes s'installent, malgré un prix du lait très élevé, de nombreuses exploitations ont des difficultés économiques et leur niveau de performances reste préoccupant. Les conditions de travail sont difficiles, l'accès au foncier est problématique compte tenu des problèmes d'indivision et en concurrence avec les activités touristiques près du littoral, des compétences de plus en plus diversifiées

sont nécessaires pour être en situation de réussir, le montant des investissements de départ pour réussir est de plus en plus lourd pour disposer d'un outil en conformité avec les réglementations européennes, sans évoquer les lourdeurs administratives pour accéder aux aides (pourtant importantes potentiellement) et leur inadaptations aux besoins locaux autant de facteurs qui détournent les jeunes d'une activité qui pourrait pourtant être attractive et viable.

Dans ce contexte pessimiste, ne serait-il pas judicieux de construire de nouveaux modèles techniques et d'en favoriser l'adoption? Ne doit-on pas penser l'avenir sans hésiter à se projeter sur des pas de temps longs, jusque 20 ou 30 ans en prenant clairement en compte les défis mondiaux que l'agriculture doit relever. Le pari est osé et ambitieux ! Mais à terme le pastoralisme ne peut-il pas constituer un atout permettant de différencier plus encore les élevages corses de ses concurrents ? Ne doit-on pas miser sur des exploitations plus autonomes plutôt que d'essayer d'adopter et de rattraper le modèle dominant dans des conditions qui s'y prêtent mal ?

Cette démarche placerait de manière explicite les différents acteurs face à des choix prospectifs en termes d'innovation et face à des incertitudes sur les paris qu'ils engagent.

Les politiques conduites par les pouvoirs publics, leur impact sur les évolutions, leurs conditions de mise en œuvre sont des éléments clés à connaître pour interroger de manière prospective le futur de l'élevage pastoral en Corse et son attractivité.

Aujourd'hui, les instances régionales publiques de l'Etat comme de la Collectivité territoriale de Corse mettent en avant le pastoralisme dans leurs actions en faveur de l'élevage via différents plans et programmes de soutiens depuis 2010. Comment le définissent-ils ? Comment et dans quelle mesure en font-ils un pilier de nouvelles politiques publiques ? A quelles conditions ces projets peuvent-ils contribuer à impulser des dynamiques innovantes susceptibles d'infléchir la tendance actuelle ?

La présente étude vise donc à caractériser les principaux outils de l'action publique sur l'élevage, à explorer comment ils prennent en compte le pastoralisme, comment les représentations des différents acteurs orientent les choix politiques et comment elles interagissent sur leurs modalités de mise en œuvre et leur impact.

Chapitre I – Le contexte géographique, politique et administratif de l'élevage en Corse ; principaux acteurs et situation du secteur :

I.1 Contexte politique, géographique et naturel :

La Corse est une des 22 régions métropolitaines françaises. Quatrième plus grande île de la Méditerranée, elle a une superficie de 8681 km², ce qui équivaut à 1,6 % du territoire français. Avec une population d'environ 300 000 habitants, c'est aussi nettement la plus petite région française. En tant que région française à part entière, elle fait évidemment partie de l'Union européenne et bénéficie donc des aides allouées à l'agriculture dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC).

La Corse est située à 170 km au sud de Nice (France) et à moins de 100 km de l'Italie. Cette localisation ainsi que son caractère insulaire la place nettement dans l'espace géographique méditerranéen et même italien. La dynamique de l'élevage en Corse et la mise en œuvre des politiques publiques le concernant sont fortement impactées par ces caractéristiques et les contradictions qui en découlent. Ainsi, l'organisation des dispositifs d'appui à l'Agriculture en Corse ont des difficultés à être appliquées aux systèmes sociaux et de production qui existent en Corse

Le caractère très montagneux de l'île est une autre caractéristique à souligner. Le relief est caractérisé par l'ensemble de 9 massifs montagneux dont la moitié dépasse 2000 m d'altitude. Cela favorise la diversité biologique et des milieux mais aussi l'abondance des précipitations et la présence de plusieurs cours d'eaux. Mais c'est surtout un obstacle aux communications (avec la présence de plusieurs micro-régions assez isolées) et pour la mise en œuvre d'une agriculture intensive et productiviste. Trois principaux climats caractérisent la région :

- un climat méditerranéen de basse altitude (<600 m d'altitude), avec 800 mm de précipitation.
- un climat méditerranéen d'altitude (600-1200 m), avec quelque 800 à 1200 mm de pluie et une saison sèche estivale encore marquée,
- un climat alpin (>1200 m) avec plus de 1200 mm avec des hivers rigoureux.

I.2 Rappel historique et démographique

Depuis l'annexion de la Corse par la France en 1769, les investissements et équipements pour favoriser le développement de l'île étaient très faibles jusqu'au milieu des années 1960 à l'exception des grands travaux engagés par Napoléon III au milieu du XX^{ème} siècle (chemin de fer, ports, construction de routes). Par ailleurs l'île a longtemps souffert d'un régime fiscal favorisant les importations et pénalisant les exportations donc la production locale.

La conséquence d'un tel contexte a longtemps été l'absence de développement ce qui a fait dire à plusieurs économistes que la Corse est passée à côté de la révolution industrielle. Sur le plan démographique la Corse est devenue une terre d'émigration renforcée par l'appel d'air que constituait l'expansion de l'empire colonial français aux quatre coins du monde. De nombreux corses se sont ainsi expatriés, ne gardant de leur île qu'un souvenir nostalgique et les racines villageoises où ils revenaient périodiquement pour leurs congés ou pour finir leurs jours pour la retraite. Cette hémorragie de population a été encore aggravée par la 1^{ère} guerre mondiale avec 11300 soldats morts au front et plus de 12000 blessés, un chiffre légèrement supérieur à la moyenne nationale mais qui a fortement touché les villages de l'intérieur.

La population de l'île, qui atteignait 290 000 habitants en 1914 stagne et décroît jusqu'à environ 220 000 habitants dans les années 1950 ; mais depuis le début des années 1990, la Corse connaît un taux de croissance de sa population parmi les plus élevées de France pour atteindre aujourd'hui plus de 310 000 habitants ce qui constitue un niveau de population jamais atteint. Ce rappel est important concernant l'évolution de l'élevage : malgré l'émigration (et les revenus de transfert qu'elle permettait) et le recul démographique, les activités agricoles et pastorales ont été longtemps les éléments structurants des territoires jusque dans les années 1950. Ils ne peuvent plus l'être aujourd'hui. La récente croissance démographique est plutôt le fait d'arrivées de personnes de l'extérieur et s'accompagne d'une très forte

déprise agricole avec de nombreux villages de l'intérieur qui n'ont plus la population minimum pour assurer le maintien de services publics.

62% de la population corse réside dans les agglomérations urbaines de Bastia et Ajaccio et l'essentiel des populations rurales sont localisées sur le littoral. L'intérieur de l'île ne représente qu'une faible partie de la population ; ainsi le territoire du Parc naturel régional de la Corse qui représente près de 40% du territoire insulaire n'est habitée que par 27000 habitants soit une densité de 8 hab/km².

En termes d'emploi, le secteur agricole n'emploie plus que 2% de la population.

I.3 Découpage administratif et organisation institutionnelle

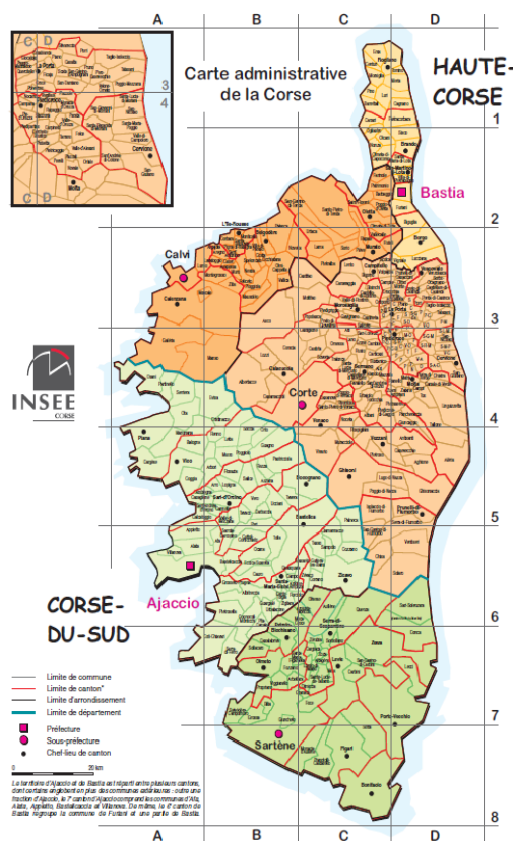
La Corse est divisée administrativement en 2 départements, la Haute Corse et la Corse du sud, 5 arrondissements et 360 communes ce qui entraîne une succession de niveaux administratifs souvent mentionnés comme cause de lourdeurs dans l'administration locale.

L'île a été marquée de manière fréquente par des tensions sociales et politiques tout au long de son histoire mais de manière plus dramatique depuis la fin des années 1960. L'action des mouvements autonomistes ou indépendantistes, basée sur la spécificité culturelle, historique et l'insularité de la Corse et sur son retard de développement a exercé une pression importante sur les institutions en place et leur fonctionnement relayée par les formations politiques traditionnelles. La politique nationale de décentralisation à partir des années 1980 a également favorisé la mise en place d'un statut particulier qui transfère aux instances régionales des compétences élargies plus étendues que celles des autres régions métropolitaines et d'Outre-mer (sauf les TOM).

La loi du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse, définit les modalités initiales du transfert de compétences et précise en effet que la « *Collectivité territoriale de Corse détermine dans le cadre du plan de développement les grandes orientations du développement agricole et rural de l'île* ». La Corse a donc plus de latitude a priori que d'autres régions françaises pour définir sa propre politique agricole dans le contexte européen.

I.3.1 La Collectivité territoriale de Corse

La Collectivité Territoriale de Corse (CTC) est l'une des 22 collectivités de niveau régional de France métropolitaine, correspondant au territoire de la Corse. Depuis la loi du 13 mai 1991. C'est une structure administrative, distincte de l'administration de l'État, qui doit prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Il s'agit d'implanter des institutions permettant une responsabilité effective des élus locaux afin d'aller plus loin dans le sens de l'autonomie de gestion.



Source : INSEE

Carte 01 : Carte de la Corse : découpage administratif

La collectivité Territoriale de Corse comprend trois institutions :

- le Conseil Exécutif de Corse, qui exerce les fonctions exécutives, détenu dans les autres régions par le président du Conseil régional. Véritable gouvernement régional, il assure la stabilité et la cohérence nécessaire à la gestion des affaires de la CTC ;
- l'Assemblée de Corse, organe délibérant, dotée de compétences plus étendues que celles des autres assemblées régionales de droit commun ;
- le Conseil économique, social et culturel de Corse, organe consultatif.

La Collectivité territoriale de Corse dispose de six établissements publics chargés de la mise en œuvre de sa politique dans chacun des secteurs d'activité concernés. Il s'agit de :

- l'Agence de développement économique de la Corse (ADEC)
- l'Office de l'environnement de la Corse (OEC)
- l'Office des transports de la Corse (OTC)
- l'Agence du tourisme de la Corse (ATC)
- l'Office du développement agricole et rural de Corse (ODARC)
- l'Office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC).

1.3.2 L'Office du Développement Agricole et Rural de Corse (ODARC)

Le statut de 1982 crée l'Office du Développement Agricole et Rural de la Corse, établissement public industriel et commercial à statut national. Il est l'organe coordonnateur des politiques de développement agricole et de l'ensemble des actions de développement de l'agriculture menées en Corse.

Ses missions sont étendues dans ce secteur :

- élaboration des programmes pluriannuels et annuels de développement agricole,
- création et gestion d'un réseau d'agents de développement agricole, de stations d'expérimentation et de recherche,
- orientation et œuvre mise de la politique foncière agricole.

La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse a poursuivi le transfert de compétences engagé en 1982 et a élargi vient élargir davantage le champ de compétences de la CTC « *qui détermine les grandes orientations du développement agricole, rural et forestier, de la pêche et de l'aquaculture de l'île* ». Ces compétences sont largement exercées sur le plan opérationnel par l'ODARC dans le secteur agricole. Les missions de l'Office restent inchangées mais elles s'exercent au profit de la Collectivité dans le cadre des orientations définies par celle-ci.

L'ODARC exerce par exemple, es compétences dévolues au centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, CNASEA (CTC, 2012). L'ODARC est devenu un établissement public territorial, placé sous la tutelle de la CTC. L'Etat n'exerce plus qu'un contrôle de légalité.

Organisme public disposant de larges compétences, l'ODARC doit de par ses missions relever les défis de l'agriculture corse. Organisme administratif et financier c'est aussi une instance politique. Son conseil d'administration présidé statutairement par un conseiller exécutif est composé de représentants des principaux acteurs agricoles de l'île. Une telle configuration a forcément des incidences sur les décisions qu'il prend dans la mesure où il est aussi une arène politique. Les deux sections qui précèdent sont trop descriptives : quels sont les enjeux, les obstacles, les choix et les stratégies mises en œuvre par l'ODARC dans la « détermination des grandes orientations de développement » ? En particulier, comment l'ODARC pose-t-il avec les éleveurs, les autres agences publiques et avec la société corse ? Quel est son projet ?

1.3.3 L'Office de l'Environnement de la Corse (OEC) :

L'île est dotée d'un Etablissement public spécifique en charge d'impulser et de coordonner la politique régionale dans le domaine de l'environnement. Il complète le dispositif original qui prévaut en Corse en prolongeant l'action de la Collectivité Territoriale de Corse à travers ses Agences et Offices, le législateur a également voulu conférer une dimension transversale et essentielle à l'environnement conçu comme support indispensable de toute forme de développement durable.

La politique environnementale a une grande importance dans la mesure où l'île est considérée comme bénéficiant d'un environnement relativement préservé, tant sur terre que sur la côte et en mer et où cette préservation a été et est au centre d'enjeux importants d'aménagement souvent liés aux orientations touristiques.

L'Office de l'Environnement de la Corse est également un Etablissement Public Industriel et Commercial, placé sous l'égide de la Collectivité Territoriale de Corse qui fixe les grandes orientations de son action et dont le Président est obligatoirement un conseiller exécutif désigné par le Président du Conseil Exécutif. Depuis 2006, le Service pastoralisme de l'ODARC a été rattaché à l'OEC entre autres pour être en lien plus étroit avec les politiques de lutte contre les incendies de l'OEC et pour la gestion des Mesures Agro-environnementales territorialisées dans le cadre de la PAC.

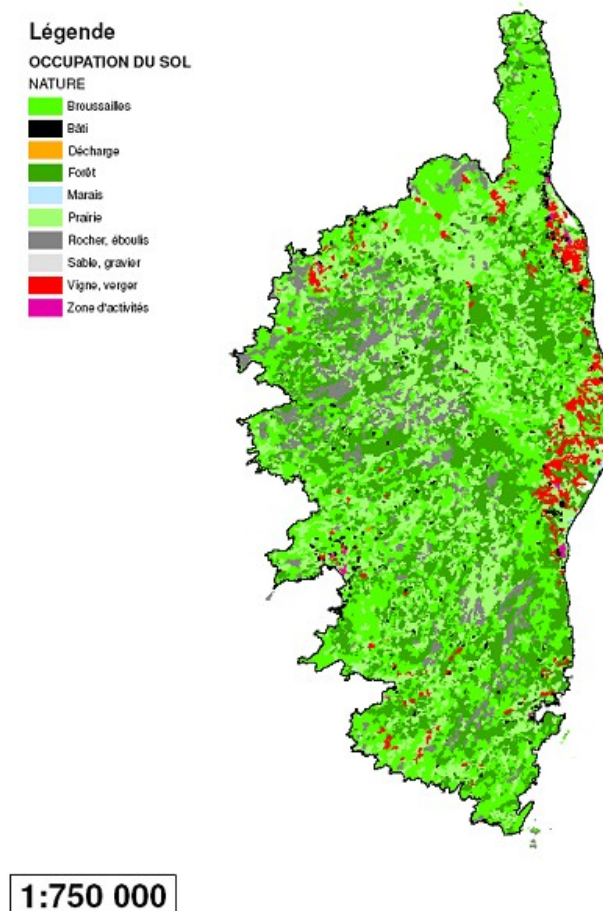
I.4 L'Agriculture en Corse

I.4.1 Présentation générale

L'agriculture corse est marquée par l'opposition entre :

- Les zones montagneuses de l'intérieur de l'île, peu peuplées, où la végétation spontanée domine (forêts, maquis)

- Les zones de plaine (essentiellement la côte orientale) ou de piémont (et de vallée), moins étendues mais avec des productions plus diversifiées. Les cultures pérennes prédominent avec la viticulture, l'arboriculture (olivier, avocats, noisetiers, amandiers, pruniers et les agrumes avec la Clémentine de Corse et les pomelos qui bénéficient chacun d'une IGP), un peu de céréales mais c'est aussi dans ces zones qu'est installée la plupart des élevages ovins laitiers (voir la carte 02 ci-dessous).



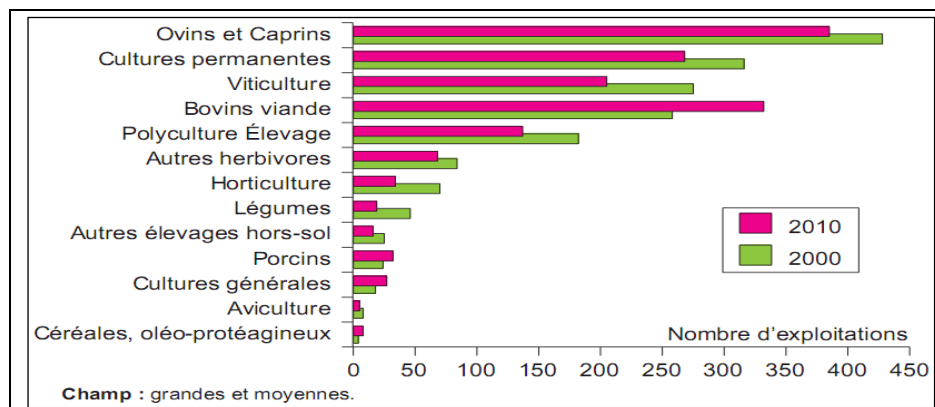
(Source : CTC, 2009)

Carte 02 : Carte d'occupation des sols en Corse

Le recensement agricole de 2010 (Agreste, 2011), précise l'orientation technico économique (OTEX) des exploitations, le nombre d'exploitations et le l'évolution pour chaque OTEX (voir tableau 01 et carte 03).

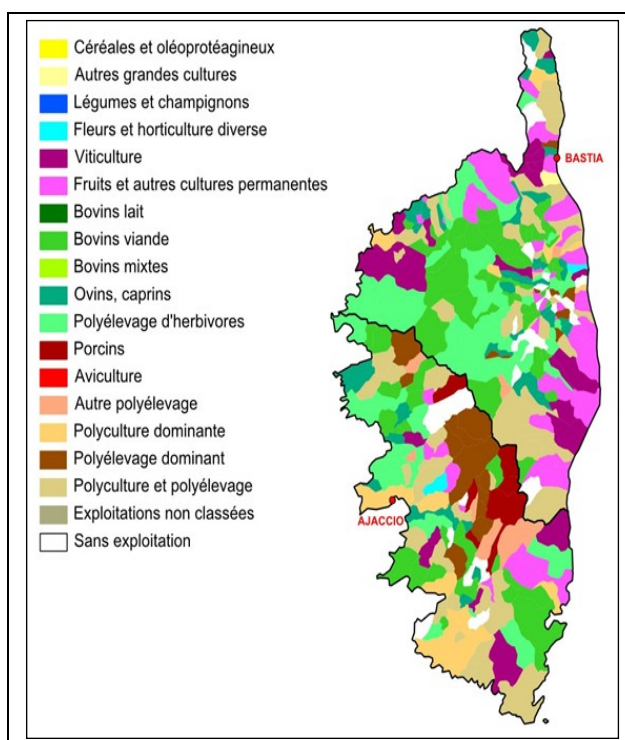
Seules les exploitations à OTEX bovine (350 en 2010) et porcine (40) ont vu leur nombre augmenter. Compte tenu de la taille de l'île et de l'importance de l'Agriculture en termes de volumes produits et de surface utilisée, les produits agricoles sont orientés surtout vers le marché insulaire et touristique avec des produits dits de terroir (fromage, charcuterie, etc...). Le succès auprès du consommateur conduit d'ailleurs à l'importation d'animaux (porcins) ou de matière premières (lait, fourrages) venus de l'extérieur du Continent ou de Sardaigne. Ces importations restent limitées mais posent problème par le fait que ces produits valorisent une réputation associée à la dénomination corse (images du pastoralisme, de la tradition, de l'authenticité) qui ,est largement usurpée et qui porte préjudice aux productions ancrées

territorialement (d'origine). Seules la viticulture (AOC vin de Corse, vin de Corse –Calvi, Sartène, Cap Corse, Patrimonio ; l'AOC Ajaccio, IGP de cépage) et la clémentine (IGP Clémentine de Corse) ont développé véritablement des marchés extérieurs significatifs.



Sources : Agreste - Recensements agricoles 2000 et 2010

Tableau 01 : Orientations technico économique des exploitations agricoles



Source : Agreste, 2011

Carte 03 : Carte d'orientation technico –économique de l'agriculture corse

I.4.2 La situation actuelle de l'élevage et du pastoralisme en Corse

De nombreux rapports et publications sont disponibles et présentent de manière assez précise la situation de l'élevage en Corse. Les éléments ci-dessous visent surtout à rappeler quelques points clés qui seront mobilisés dans l'analyse des politiques publiques conduites dans l'île. On considère généralement les activités suivantes comme relevant du pastoralisme : l'élevage ovin, l'élevage caprin, l'élevage bovin et l'élevage de porcs coureurs sans considérer le modèle technique particulier qu'il implique. Les

activités d'élevage ovins et caprins, concernent le plus grand nombre d'exploitations d'élevage en Corse ainsi que la valeur ajoutée la plus importante d'un point de vue économique.. Les caractéristiques spécifiques de la filière bovine en Corse et ses interactions avec les politiques publiques seront évoquées. Par contre, la filière porcine ne sera pas étudiée ici bien que la nouvelle AOP repose au moins en partie sur des prescriptions tendant à renforcer les pratiques pastorales.. C'est un choix délibéré compte tenu du temps disponible pour réaliser l'étude, de ses spécificités et du nombre d'acteurs concernés.

Le diagnostic sur l'élevage ovin et caprin en Corse a été confirmé et précisé par une étude réalisée pour l'ILOCC en 2010 par le cabinet Abso Conseils grâce à un financement de France Agrimer.

Selon cette étude, l'élevage ovin et caprin corse conserve une forte spécificité et une forte identité. Elle affirme que les systèmes de production et les filières ont un lien fort avec leur territoire sans réellement l'expliciter.. Elle met en avant par exemple le choix des producteurs ovins et caprins de favoriser les races locales caprines et ovines. Ces deux races sont aujourd'hui reconnues au niveau national mais seule la brebis corse bénéficie d'une organisation et d'un schéma de sélection fonctionnels même si la rusticité n'est pas un objectif prioritaire de ce schéma). Cette identité s'exprime également par des produits identifiés et appréciés même si on peut penser qu'ils le sont surtout par rapport à leur image. (avec une part importante de produits fermiers). Cependant, à l'exception du Brocciu corse, ni les fromages ni l'agneau ou le cabri corse ne bénéficient aujourd'hui de la certification d'un signe de qualité même si des démarches dans ce sens sont engagées.

Une majorité des élevages caprins s'appuie sur l'utilisation des parcours et un grand nombre d'élevages ovins ont une base fourragère en prairie naturelle significative et variable selon le type d'élevage. Mais la majorité d'entre eux sont aujourd'hui installés en plaine et la transhumance vers les parcours d'altitude est le plus souvent limitée à une courte période estivale avec des animaux taris et la transformation en montagne n'est plus pratiquée que par un nombre réduit d'éleveurs.

L'étude d'Abso Conseil confirme aussi une situation très préoccupante de l'élevage ovin et caprin corse en termes de performances globales et de dynamiques :

- Le vieillissement de la population des éleveurs avec un très faible nombre d'installations de jeunes éleveurs ;
- La grande difficulté d'accéder au foncier nécessaire pour « bénéficier d'une base fourragère suffisante » ; cette question est souvent présentée par de nombreux acteurs comme le point le plus critique pour l'avenir de la filière même si la notion de base fourragère suffisante n'est pas clairement définie.
- Une baisse constante et régulière de la capacité de production avec des performances techniques considérées comme très inférieures à celles des bassins voisins (bassins de Roquefort, des Pyrénées et de Sardaigne en ovins) et surtout en élevage caprin avec une productivité laitière très inférieure à la plupart des autres situations y compris en élevage laitier pastoral ce qui a conduit les professionnels à demander un appui exceptionnel pour augmenter leur production ce qui est contraire aux règles de la Politique Agricole Commune.
- La structuration des élevages ne semble pas satisfaisante. Les volumes de production restent très bas en moyenne et malgré des prix du lait parmi les plus élevés au monde, les élevages peinent à dégager des revenus suffisants et sont souvent dépendant des aides publiques et complètent leur activités avec des bovins allaitants (qui bénéficient des primes pour les troupeaux de vaches allaitantes) sans pour autant générer des revenus significatifs. En conséquence, la capacité d'investissement des élevages est faible ; seuls les éleveurs transformateurs fermiers semblent dégager des revenus acceptables mais au prix d'une pénibilité du travail qui peut décourager de nombreux prétendants à ce métier.
- Les coûts d'alimentation sont très élevés et en particulier au niveau des concentrés et des fourrages achetés avec une efficacité en général d'autant plus faible que le système repose sur une base de fourrages spontanés (parcours) ce qui est paradoxal mais peut traduire un manque de maîtrise technique ou l'absence d'un modèle de référence. Les différents scénarios imaginés par Abso Conseil donnent pour la plupart des perspectives qui prolongent avec plus ou moins d'intensité la tendance actuelle de régression quelle est-elle ? On peut donc craindre en absence d'inflexion forte une déstructuration progressive et lente de la filière. Un seul scénario envisage un scénario de croissance de croissance mais les déterminants de cette possible relance ne sont pas explicités.

Actuellement la baisse constatée des volumes produits est d'ailleurs compensée au niveau des transformateurs par des achats limités (et discrets!) mais en constante augmentation de lait de brebis en Sardaigne (en situation de surproduction) pour répondre à leurs marchés qui eux augmentent de 5% par an. a demande. C'est ce diagnostic qui justifierait un modèle alternatif qui justifierait, en s'appuyant sur l'utilisation des ressources naturelles et peut être des dispositifs de rémunération de services éco –systémiques clairement posés.

Le secteur bovin bénéficie d'une attention récente des pouvoirs publics. On observe que le nombre d'exploitations bovines a moins baissé (-9,5%) depuis 10 ans que le reste des exploitations (21.5%) (RGA, 2010) pour l'ensemble des exploitations. C'est la 4^{ème} spéculation agricole en terme d'importance économique, 11% derrière la viticulture, 37%, l'arboriculture, 21% et l'élevage ovin caprin 13%.

Le diagnostic réalisé par les services économiques de la DRAAF (2012) met en évidence que 30 à 50% des sorties d'élevage sont non tracées avec un grand nombre d'animaux qui « disparaissent ». Le recensement indique 21000 bovins de moins d'un an pour 41 000 mères nourrices (ce qui pose soit un problème de traçabilité soit de fécondité – les vaches allaitantes produisant en général environ un veau par an !). 900 tonnes de viande sur 3000 environ passent par les abattoirs. Cela signifie probablement qu'un grand nombre de troupeaux sont conduits de manière extensive sans véritablement être suivis alors qu'une catégorie d'éleveurs encore minoritaires tentent de développer un système d'élevage avec des composantes pastorales d'élevage s'agit-il : pastoral ou simplement extensif ? L'élevage bovin forme-t-il un ensemble homogène ?

L'étude confirme la présence d'un système de production veaux légers en montagne et « race corse » et d'un système veaux lourd croisés en plaine. Elle met en exergue plusieurs caractéristiques préoccupantes : une traçabilité insuffisante, une production mal valorisée (surtout pour le veau lourd mais aussi pour le veau corse) et des circuits économiques peu lisibles. Une catégorie d'éleveurs bovins avec des objectifs de valorisation précis et une conduite d'élevage structurée commence à se structurer. Ces éleveurs paraissent minoritaires par rapport à la majorité des exploitants ayant des bovins. La divagation non contrôlée des animaux sur les routes et dans les parcours pose à la fois un problème de sécurité publique (facteur accidentogène sur les routes) et de compétition avec les troupeaux ovins et caprins (modification des circuits des troupeaux et utilisation des ressources). Il s'agit bien d'un élevage orienté vers l'obtention de primes. A l'inverse, la viabilité d'un élevage pastoral exige l'organisation d'une filière et d'un marché.

I.3.3 Les acteurs de l'élevage en Corse

Les principaux acteurs de l'élevage ovins et caprin en Corse ont été identifiés dans le cadre d'une étude réalisée par Amadou Seyni Saley en 2011.

- Les acteurs économiques de base de l'élevage et du pastoralisme :

L'élevage ovin et caprin est d'abord spécialisé vers la production de lait et de fromage avec une valorisation des cabris (surtout à Noël) et de l'agneau (surtout à Pâques). Sur la base des données ICHN, on recensait en 2009, 404 exploitations laitières ovines produisant en moyenne 28 000 litres de lait par exploitation sur 60 ha de SAU en moyenne et 202 exploitations laitières caprines produisant environ 20000 litres pour 138 animaux en moyenne (120-140 l de lait produits par chèvre).

Une grande majorité des éleveurs caprins sont des producteurs fermiers et 80% du lait est transformé à la ferme. C'est l'inverse pour les éleveurs ovins, 70% du lait étant transformé par une des 18 laiteries artisanales ou industrielles (3 entreprises traitant plus de 1 millions de litres).(ABSO-CONSEIL/ILOCC, 2010)

L'élevage bovin est pratiqué presque exclusivement sur parcours pour la production de viande (« veau corse »). D'après le RGA, (2010), moins de 1000 élèveraient des bovins et 677 seraient spécialisés et pour la plupart officiellement sans autres orientation productive. 51 % des exploitants avec une OTEX viande sont des petits élevages.

- Les organisations professionnelles :

Un grand nombre d'associations professionnelles, encouragées par les pouvoirs publics ont été créées et se sont développées depuis une quinzaine d'année. On distingue :

Les associations professionnelles spécialisées « officielles » :

UPRA Brebis Corse (sélection de la brebis corse), CorsIA (reproduction et insémination artificielle), Syndicat de défense de l'AOP Brocciu, les Groupement de défense sanitaires, Capra scelta (préservation et reconnaissance de la race caprine corse),...

Les groupements professionnels :

Groupement des apporteurs à la Société fromagère corse (groupement d'apporteurs), Casgiu Casanu et U Casgile (producteurs fermiers), Association régionale des éleveurs ovins (AREO, commercialisation de l'agneau corse), associations de défense du « casgiu sartinese », du « Bastelicaccia », du « Casgiu Caslinzanincu », (reconnaissance de types de fromages pour leur certification), Capra Corse (éleveurs caprins), Corsica Vaccaghja (éleveurs bovins),...

L'interprofession laitière ovine et caprine corse (ILOCC) :

Interlocuteur officiel des pouvoirs publics pour les aides aux filières ovines et caprines via France Agrimer, elle est constituée de trois collèges, les apporteurs de lait, les transformateurs, les fermiers). L'ILOCC est la seule interprofession régionale à la fois ovine et caprine en France ce qui pose des problèmes d'articulation avec les interprofessions caprines nationales (ANICAP) et ovines régionales (Confédération des producteurs de lait et des industriels de Roquefort, Association Interprofessionnelle du Lait et Produits Laitiers de Brebis des Pyrénées-Atlantiques)

Les organismes consulaires :

Chambre d'Agriculture de Haute Corse et de Corse du sud, Chambre régionale d'Agriculture

Les syndicats agricoles:

FDSEA, CDJA, Via Campagnola. Au-delà de leur affiliation aux grandes fédérations agricoles françaises (FNSEA, CNJA, Confédération paysanne) ces syndicats sont parcourus par des clivages politiques locaux. Via campagnola ayant en général des positions plus favorables aux orientations pastorales mais non dénuées d'ambiguïté.

- Les organismes publics:

Les Services de l'Etat :

La DRAAF au niveau régional (Direction régionale de l'alimentation, de l'Agriculture et de la forêt), les DDTM au niveau départemental (Direction départementale des Territoires et de la mer)¹.

Les Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP) regroupent entre autres les directions départementales des services vétérinaires (ex-DSV) et les services départementaux de la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF). Les services de l'Etat sont des services déconcentrés e leurs ministères de tutelle (Agriculture, écologie, Santé). Ils sont sous l'autorité directe du Préfet de région. France Agrimer l'agence en charge du financement des filières a une antenne en Corse en tant que service rattaché à la DRAAF.

Les organismes départementaux

La compétence départementale en matière d'Agriculture est assez limitée. Les conseils généraux ont la tutelle des deux laboratoires départementaux d'analyse et contribuent au financement des actions de soutien au milieu rural ainsi qu'au réseau des routes départementales et d'adduction d'eau.

¹ Regroupant les Ex DDA ex DDE avant la réforme de l'Etat en 2010.

Les organismes régionaux de la Collectivité territoriale de Corse :

La Collectivité territoriale de Corse est représentée par deux institutions principales ; l'Assemblée de Corse (pouvoir réglementaire) élue et le Conseil exécutif de Corse (pouvoir exécutif élue par l'Assemblée) complétée par un Conseil économique et social.

L'administration territoriale comprend une direction générale avec différents services rattachés directement à la CTC ainsi que différents offices et agences qui ont un statut d'Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). L'Office en charge de l'Agriculture est l'ODARC (Office de Développement Agricole et Rural de la Corse), chargé des politiques agricoles et rurales. L'OEC (Office de l'environnement de la Corse), est par ailleurs la tutelle du service pastoralisme de la CTC et chargé des mesures agro-environnementales territorialisées.

Des clivages importants et des différences d'approche existent entre les services de la région et de l'Etat qui devront être approfondies dans les analyses.

- La Recherche et la formation :

Le Ministère de l'Agriculture a la tutelle de deux lycées agricoles à Borgo (Haute Corse) et Sartène (Corse du sud). Par ailleurs, Le CPS (Centre de Promotion sociale) à Corte est une association loi 1901, conventionné par le Ministère de l'Agriculture qui développe des formations qualifiantes dans le secteur agricole. Les programmes des formations et leurs liens avec les techniques et pratiques pastorales sont un élément important de l'évolution vers des modèles pastoraux et qui ont été peu analysés à ce jour.

L'Université de Corse n'a pas mis en place à ce jour de formations spécifiques supérieures en matière d'Agriculture et d'élevage. Un mastère « Gestion de l'Environnement et valorisation des ressources naturelles » avec plusieurs spécialités forme des cadres avec une sensibilité aux questions agricoles .

Le LRDE (Laboratoire de recherches sur le développement de l'élevage) de l'INRA est le seul dispositif de recherche sur l'élevage implanté en Corse. Il a la particularité d'afficher une posture sur le pastoralisme. Il faut développer : cette étude est portée par le LRDE... L'UMR LISA de l'Université de Corse (Lieux identités espaces et activités) du CNRS et de l'Université est spécialisée en sciences sociales et traite de thématiques qui concernent aussi les activités d'élevage et du pastoralisme.

Chapitre II. Problématique, cadre théorique de l'étude et méthodologie

II.1. Problématique de l'étude et hypothèses de départ

Le contexte général de l'élevage est fortement impacté par les changements actuels. La globalisation et la libération des échanges conduisent d'abord à donner toujours plus d'importance à la compétitivité par la maîtrise des coûts de production. Cette compétition aboutit à la diffusion d'un modèle technique uniforme basé sur l'optimisation des facteurs de production et intégration toujours plus forte des élevages dans l'agro-industrie et les marchés globaux. Les tensions sur le prix de l'énergie et des matières premières conduisent aussi à anticiper une augmentation significative du coût des intrants.

Notre postulat de départ est que pour faire face à ce changement global, les systèmes pastoraux doivent se démarquer de ce modèle pour proposer d'autres logiques de développement. Dans ce contexte, si le pastoralisme est souvent considéré comme garant légitime d'une utilisation des espaces naturels à fortes valeurs naturelles, mais cette affirmation est d'abord présentée comme une image une mise en scène sans lien réel avec la réalité alors qu'on attendrait de lui des innovations techniques, organisationnelles et commerciales susceptibles de répondre à ces enjeux.

En Corse, les représentations détournées de l'élevage par la société civile comme par les acteurs professionnels l'associent voire le confondent avec le pastoralisme. Pour les industriels ou les commerçants, c'est aussi un simple argument de vente. On le voit comme un levier incontournable des politiques Agro-Environnementales mais quels sont les choix politiques mis en œuvre et comment les évaluer par rapport à l'évolution des systèmes d'élevage ?

A l'exception des zones de plaine, une grande partie de la Corse est composée de forêts et de maquis arbustifs considérés comme des parcours utilisables par les petits ruminants, les bovins ou les chevaux. Il existe une très grande diversité de parcours selon la composition et la répartition des formations végétales d'herbacées, de ligneux de haute taille ou de maquis composées de buissons et autres ligneux à ports de faible taille qui peuvent en fermer l'accès. Ces espaces sont des réservoirs importants de biodiversité. Les parcours sont généralement répertoriés indûment dans de nombreux cas comme des zones pastorales et à ce titre bénéficient jusqu'à présent des aides européennes prévues par la PAC en particulier les Indemnités Compensatoire d'Handicap Naturel (ICHN)

Un audit de la commission européenne réalisé en fin 2009 a remis en cause l'éligibilité d'une grande partie des surfaces primables à l'ICHN dans la mesure où la PAC n'accepte d'indemniser que les espaces de pâturage herbacé ce qui n'est souvent pas le cas en Corse et où une part très importante de ces espaces sont aujourd'hui fermés, donc peu accessibles aux troupeaux et ne devraient en conséquence plus être répertoriés comme des parcours. Il y a donc un grave risque d'inéligibilité des terres en maquis aux aides de la Politique Agricole Commune (PAC), alors même que ces surfaces représentent plus de 70% du couvert végétal des terres déclarées indûment en pâturage. L'application d'une telle mesure conduirait à priver un grand nombre d'éleveurs des aides de l'ICHN prévues dans la programmation du PDRC 2007-2013 et indispensables à leur survie, le problème de la déprise pastorale et des modalités d'attribution des primes agricoles depuis plus de 40 ans restant un problème récurrent des politiques agricoles en Corse. En fait les primes favorisent le développement d'un élevage (bovin essentiellement) aux dépens du pastoralisme

Ce dossier a suscité une mobilisation des professionnels pour faire reconnaître les pratiques pastorales en Corse et faire valoir leurs arguments pour continuer à bénéficier de ces indemnités. Elle a été relayée par la CTC et l'ODARC par la mise en place d'un schéma régional d'accompagnement pastoral plan d'action pastorale, par la Chambre régionale d'agriculture via le plan d'action pastorale et la DRAAF qui a instruit le dossier vis-à-vis de la Commission européenne. La question pastorale, longtemps ignorée dans sa composante technique est donc revenue sur le devant de la scène largement en raison de cette remise en cause. Cette dimension technique est elle réellement prise en compte et dans le cadre de quelles actions ?

Notre propos est d'identifier autour de quelles options techniques, avec quelles options dans le domaine foncier, les politiques publiques prennent en charge les questions pastorales et comment s'interconnectent les politiques pastorales et les politiques en faveur de l'élevage ou du pastoralisme voire si elles se confondent

Notre hypothèse générale de départ postule que les politiques de soutien et les différentes mesures de la politique publique européennes, nationale ou régionale ont toujours une influence déterminante sur les dynamiques des secteurs agricoles et d'élevage. L'analyse des programmes d'action publiques et des conditions de leur mise en œuvre permettra d'envisager de manière prospective quels pourraient être les leviers qui permettraient de répondre aux enjeux évoqués ci-dessus et en particulier pastoraux..

L'objectif de l'étude est ainsi d'alimenter la réflexion des acteurs publics en connaissances mobilisables pour l'élaboration et la discussion de scénarios prospectifs susceptibles d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la coordination de l'action publique.

II.2. Cadre théorique : Politiques publiques - positionnement, stratégie des acteurs et leurs rôles dans la politique publique

Cette étude est largement conduite en référence à la notion de politique publique explicitée par Muller (1990). Selon cet auteur, l'existence d'une politique publique est fondée par :

- un ensemble de mesures concrètes qui forment la « *substance* » d'une politique ;
- des décisions de nature plus ou moins « *autoritaires* » qui, explicites ou latentes, constituent le socle « *coercitif* » de la politique (sur la pratique des différents agents) ;
- un « *cadre général d'action* » distinguant (en principe) une politique publique de simples mesures isolées. Mais, suivant les cas, ce cadre est conçu à l'avance par le décideur ou reconstruit a posteriori par le chercheur ;
- des « *publics* », individus, groupes ou organisations, dont la situation est affectée par la politique publique. Certains seront passifs, alors que d'autres s'organiseront pour influencer sur l'élaboration ou la mise en œuvre des programmes publics ;
- des buts ou des objectifs à atteindre, le référentiel d'une politique publique étant de construire les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel.

Mais un aspect est peu évoqué dans la définition de Muller: celui des interactions entre agences publiques et producteurs (et de leurs organisations) qui est aussi un élément clé des politiques publiques.

La définition des objectifs d'une politique passe par une certaine représentation de ces problèmes, de leurs conséquences et des solutions qu'ils supposent. Il s'agit donc, en amont, d'une construction beaucoup plus vaste autour des rapports d'une société au monde et à partir duquel vont être élaborées les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel. Les représentations d'un problème se fondent d'abord sur des intérêts, souvent divergents selon les acteurs, et générateurs de conflits ; l'arbitrage en faveur d'une ou l'autre d'entre elles étant réalisés selon la nature des rapports de force.

Toujours selon Muller (1990), l'approche en termes de « *réseaux de politiques publiques* », permet d'appréhender les phénomènes liés à la multiplication et la diversification des acteurs, la fragmentation et la décentralisation de l'Etat, l'affaiblissement des frontières entre le public et le privé, l'importance croissante des acteurs transnationaux, etc. Ceci permet de mieux cerner les « *espaces de rencontre entre les différents acteurs* », d'en identifier les acteurs principaux (*Policy brokers*) et de croiser différents espaces: relations entre exécutif, législatif et groupes de pression, « *réseaux thématiques* » et « *communautés de politique publique* ». Mais ces réseaux posent généralement en

postulat la « neutralité du changement technique » alors que la question de la nature des choix techniques est au cœur du problème.

Par ailleurs Gabas (2003) considère que la plupart des disciplines (sociologie, anthropologie, géographie, sciences politiques) qui analysent les stratégies d'acteurs n'évoquent que très peu les problèmes économiques fondamentaux de partage de richesse, de distribution de revenus, de logique de fixation des prix, de politique fiscale, de politique agricole, de politique commerciale et finalement de choix et d'orientation technique., pour et surtout de choix et d'orientation technique citer que quelques pans d'une action publique. La question de départ telle qu'elle a été formulée est comment rapprocher ces deux ensembles de réflexions qui paraissent actuellement assez disjoints, sans de réelles passerelles.

Notre point de départ se réfère donc aussi à la définition et la conception développées par Rawls, en 1998 repris par Maréchal, JP. (1998) et Gabas (2003); une politique publique est une séquence cohérente de décisions issues d'acteurs publics et d'activités de mise en œuvre d'acteurs publics et privés visant à orienter le comportement d'une population cible, de sorte à ce qu'un problème que la société n'est pas à même de gérer puisse être résolu par un effort collectif, au nom de l'intérêt général. (Horber, 2008) autour d'un projet de société et avec des temporalités définies ?

Notre analyse concernant les politiques publiques en faveur du pastoralisme visera à identifier également si les mesures prises s'insèrent dans un ensemble cohérent de décisions et de projets coordonnés

II.3. Méthodologie

L'analyse des politiques de soutien à l'élevage en Corse sera basée sur l'étude des principaux documents programmatiques publiés pour définir les actions conduites. Les programmes seront d'abord situés par rapport à leurs cadres politiques communautaires (PAC), national (MAE, soutien aux filières) ou régional (PDRC) puis analysés par rapport aux orientations techniques qu'elles visent. La compréhension des objectifs et des modalités d'action de ces politiques de soutien s'appuiera sur l'analyse de différents documents d'orientation politiques et de communication diffusés par les différents acteurs et en particulier ceux de la Collectivité territoriale de Corse.

Elle sera complétée par quelques entretiens semi directifs avec des représentants d'institutions publiques et d'organisations professionnelles. Ces entretiens permettront de préciser certains éléments et d'appréhender les conditions réelles de mise en œuvre de ces programmes ainsi que leurs impacts.

Chapitre III. Les différentes composantes des politiques agricoles en Corse; sources de financement et principes de base.

III.1. Principes généraux de la politique de soutien à l'Agriculture en Corse ; différentes interventions imbriquées

Les mesures de soutien à l'agriculture ont trois sources de financement : l'Union européenne dans le cadre du dispositif PAC (Politique agricole commune), l'Etat et la Collectivité territoriale de Corse. Le principe de mise en œuvre de ces actions est généralement basé sur un co-financement entre l'Etat, les fonds européens et la CTC.

Dans la définition dans la mise en place et le suivi des mesures en faveur de l'action publique, on distingue les autorités de gestion (qui prennent les orientations et sont responsables des fonds mobilisés), les services instructeurs (qui analysent les dossiers de demande d'aide) et les organismes payeurs (en charge du règlement financier des aides octroyées dans le cadre de ces mesures). Compte tenu de la complexité de ces différents modes d'intervention, il est utile de clarifier les fonctions de chaque intervenant.

Le statut particulier de la Corse attribuant des compétences étendues à la Collectivité territoriale de Corse, celle-ci a en charge entre autres la politique régionale de l'Agriculture en Corse. La loi du 13 mai 1991, portant statut de la Collectivité territoriale de Corse, précise en effet que la «*Collectivité territoriale de Corse détermine dans le cadre du plan de développement² les grandes orientations du développement agricole et rural de l'île* ». Par ailleurs une loi de 2002 a transféré à la Collectivité Territoriale de Corse la compétence du Développement agricole dans le cadre du PADDUC³ qui vient récemment d'être approuvé par l'Assemblée de Corse.

C'est dans le cadre de la politique de décentralisation que l'autorité de gestion des principales mesures agricoles a été confiée à la CTC et son Conseil exécutif après une proposition de la DATAR⁴ dans ce sens. Par une circulaire, le Conseil exécutif a désigné l'ODARC à la fois comme organisme payeur des aides conjointes Etat/CTC/FEADER et comme service instructeur des mesures individuelles. Seules les mesures agro – environnementales sont instruites par l'OEC. Il y a donc un chevauchement apparent des compétences de l'OEC et de l'ODARC concernant le pastoralisme qu'il conviendra d'analyser.

L'instruction du droit à Paiement unique (DPU) de la PAC (voir plus loin) reste toutefois instruite de manière centralisée par l'Etat au niveau régional, les services de la DRAAF, n'étant que le relais administratif de cette instruction.

Dans le cadre du premier pilier de la PAC, les DPU sont instruits de manière centralisée par l'Etat alors que primes non découplées (PMTVA, Prime ovine et Prime caprine) sont instruites par l'ODARC. C'est l'ASP (Agence des Services et des paiements) qui a remplacé le CNASEA qui est l'organisme payeur des DPU de manière centralisée. C'est un établissement public administratif. Sa mission est non seulement de gérer les régimes de paiement unique, les aides communautaires relatives aux fourrages, les régimes de soutien aux agriculteurs, les dépenses au titre du FEADER et diverses primes.

² Le Plan d'Aménagement et de Développement durable de la Corse (PADDUC) vient ainsi d'être voté par l'Assemblée de Corse (juillet 2012)

³ Le Plan d'Aménagement et de Développement durable de la Corse (PADDUC)

⁴ La délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité régionale qui gère en particulier le FEADER

L'ODARC est chargé du paiement des aides du 2ème pilier de la PAC

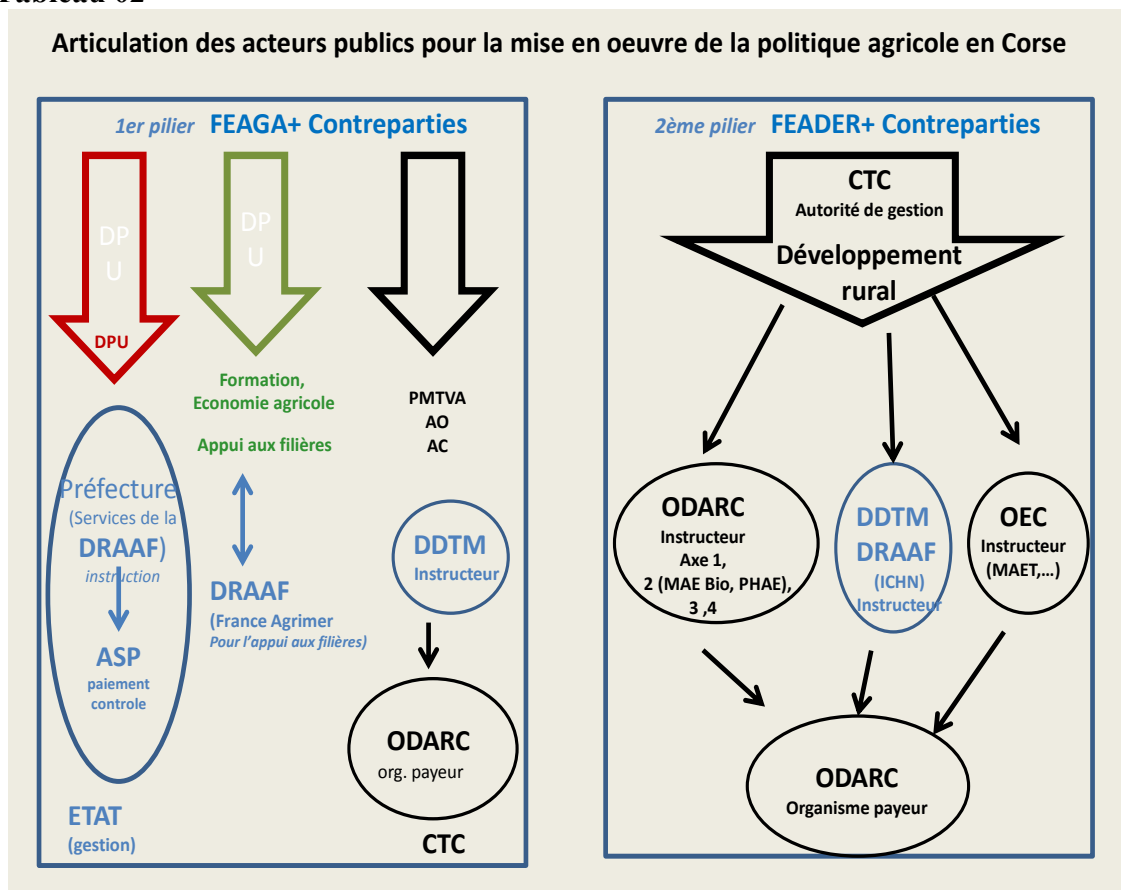
Dans le cadre du Deuxième pilier, l'ICHN (Indemnité compensatoire de Handicap naturel) est instruite par les DDTM, qui bénéficient d'un système d'information performant (le SIGC) déjà utilisé pour les déclarations de surface DPU.

Outre le premier et le deuxième pilier de la PAC, certaines filières (lait, viande bovine, viticulture,...) bénéficient d'aides particulières de soutien dans le cadre de l'Organisation commune des Marchés (OCM). Ces mesures autrefois gérées par des Offices interprofessionnels de filières (ONILAIT, ONIBEV) sont aujourd'hui mises en œuvre par un organisme public unique France Agri Mer (Etablissement national des Produits de l'Agriculture et de la Mer) qui a une délégation en Corse par ailleurs intégré en tant que service à la DRAAF.

La direction des affaires européennes et de la coopération (DAEC) de la CTC a une fonction d'animation, de gestion et de suivi du PDRC.

Le schéma ci-dessous résume l'articulation entre eux des différents intervenants dans la mise en œuvre de la politique agricole en Corse

Tableau 02



III.2. Quelques rappels sur la Politique agricole commune, ses objectifs et son évolution

La Politique Agricole Commune (PAC) est depuis la création de la Communauté économique par le traité de Rome en 1957, puis de l'Union européenne, un des fondements de la construction européenne.

D'inspiration résolument productiviste et plutôt protectionniste, la PAC avait à l'origine comme premier objectif l'augmentation de la production alimentaire et la productivité en Europe afin d'assurer la sécurité alimentaire du continent, de dynamiser le secteur agricole, de gérer les mutations importantes de l'agriculture tout en instaurant une protection aux frontières de l'Union européenne. .

Son grand succès a conduit à une forte augmentation de la productivité mais aussi à d'importants excédents structurels qui lui ont rapidement conféré un rôle clé dans la stabilisation des marchés et la préservation du revenu des agriculteurs. Il a permis à l'Union européenne de devenir le deuxième exportateur mondial de produits agricoles et agro-alimentaires.

Mais cette politique a du faire face à deux oppositions. Une opposition externe de la part de ses principaux concurrents mondiaux dans le cadre du GATT puis de l'OMC ; une opposition interne de la part des principaux pays contributeurs dont l'Allemagne et le Royaume –Uni compte tenu des montants mobilisés dans le budget européen. La PAC est en effet le principal budget de l'Union européenne et compte pour environ 43 % du budget total de l'UE (129,1 milliards d'euros) soit 55,5 milliards.

Les réformes de la PAC,

La première réforme de la PAC en 1984 visait à réduire les excédents avec la mise en place de quotas de production notamment en production laitière bovine⁵. Elle a été suivie en 1988 par la politique d'incitation au gel des terres.

A partir de 1992, la réorientation est plus radicale avec l'affirmation de l'abandon de la politique de soutien aux prix et les premières mesures agro-environnementales. Cette orientation est confirmée en 1999 par l'affirmation du soutien au développement rural et surtout par la mise en place d'un cadre financier à cet effet qui soit compatible avec les règles de l'OMC. La signature des accords de Luxembourg, négociés sous la houlette du Commissaire européen à l'Agriculture, Frank Fishler, instaure en principe le découplage des aides, les primes n'étant plus calculées d'après les productions des exploitations mais par rapport à des références historiques, calculées sur la base des 3 dernières années. La nouvelle PAC instaure également la conditionnalité des aides au respect par l'agriculteur de bonnes environnementales et du bien être animal. Ces dispositions sont confirmées et accentuées à l'occasion du bilan de santé de la PAC (2008-2009) qui prévoit la suppression progressive des quotas laitiers en 2015, une baisse des aides à la production, une plus grande place des aides au développement rural et la libéralisation totale du marché des céréales.

Depuis 2011, les discussions entre les différents acteurs et pays européens ont été engagées pour la programmation budgétaire, 2014- 2020.

La politique agricole de la Corse doit nécessairement être définie et mise en œuvre dans le cadre européen existant puis de la future programmation avec ses deux composantes, le premier pilier et le deuxième pilier.

Les deux piliers de la PAC

Le soutien aux marchés constitue la forme « historique » d'intervention de la PAC. S'il est aujourd'hui remis en cause, il n'est évidemment pas complètement supprimé dans la mesure où les changements sont toujours progressifs et ne peuvent être imposés du jour au lendemain sans remettre en cause tout l'équilibre économique et financier des exploitations.

Le soutien aux marchés et aux prix constitue donc ce qu'on appelle depuis 1999, le « premier pilier de la PAC ». La diminution progressive du soutien direct par les prix et la compensation des pertes induites des revenus agricoles par des aides directes sont de plus en plus déconnectées des productions. L'octroi des aides directes du premier pilier sont également de plus en plus conditionnées par le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (notion de conditionnalité des aides).

⁵ La politique des quotas laitiers a conduit la Corse par exemple à cesser toute production de lait de vache en revendant quasiment tous les quotas dont elle disposait.

(Chatelier et Guyomard, 2009).

Le développement rural constitue le « deuxième pilier ». Les actions conduites et aides attribuées par le deuxième pilier sont centrées sur l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et sa multifonctionnalité, la protection de l'environnement en agriculture en faveur du développement durable, le développement des territoires ruraux. Le deuxième pilier attache une grande importance aux mesures agro-environnementales (MAE) et territoriales par rapport aux indemnités de compensation des handicaps naturels (ICHN). Celles-ci sont financées par un transfert de ressources en provenance du premier pilier selon une logique de vases communicants (processus dit de la modulation) (Chatelier et Guyomard, 2009).

Les instruments financiers de la PAC et les grandes masses financières

Les deux piliers de la PAC sont financés par différents fonds qui dépendent du budget général de l'Union européenne.

Le premier pilier est surtout financé par le Fonds Européen Agricole de Garantie (FEAGA), qui finance les paiements directs aux agriculteurs, et les mesures destinées à réguler les marchés agricoles, telles que les interventions et les restitutions à l'exportation. Selon le principe de subsidiarité, les aides des différents fonds sont payées par des agences nationales. Dans le cas du FEAGA, c'est principalement l'ASP (Agence des Services et des Paiements) pour le DPU et France Agri Mer pour les soutiens aux marchés qui sont les organismes payeurs.

Ces paiements directs octroyés auparavant à l'hectare et /ou à la tête de bétail, ont été transformés par la réforme de la PAC en 2003 en un paiement unique par exploitation (PU) défini sur une base historique (les montants reçus dans le passé par chaque produit) et découplé des choix de produits et des volumes offerts. Le Droit à Paiement unique (DPU) a pour objectif principal, de garantir la stabilité des revenus des agriculteurs. Le DPU est intégralement centralisé au niveau français par l'ASP. Le montant total du DPU était estimé en 2009 à 70,5% du total du FEAGA. Malgré sa remise en cause, les montants financiers du premier pilier sont donc considérables. Son budget est de 9,7 milliards d'€ pour la France. Cette somme correspondait à 27,7 % de subventionnement par rapport à la Valeur Ajoutée totale de l'agriculture française en 2008 et à près de 14% du chiffre d'affaires.

Les aides à la production reçues dans le passé constituent un montant de référence au niveau de chaque Etat, et chaque Etat reçoit une enveloppe de paiements uniques (PU) avec un plafond. Sur la base de ce montant, on a calculé, d'une part, une valeur unitaire de droit de paiement unique (DPU) — un droit par hectare — et, d'autre part, un nombre de DPU — nombre d'hectares éligibles. Les Etats membres doivent créer une réserve nationale en appliquant un pourcentage de réduction linéaire (jusqu'à 3 %) de leur enveloppe nationale de PU. Les réserves nationales sont utilisées en priorité pour les agriculteurs ne disposant pas des droits (nouveaux installés) et ceux ayant des montants anormalement faibles. Un agriculteur d'un Etat membre dispose désormais de DPU correspondant aux aides qu'il a reçues pendant une période de référence historique et au nombre d'hectares qu'il exploitait et qui ouvraient droit aux paiements directs au cours de cette même période. Depuis 2003, les agriculteurs bénéficiaires du DPU peuvent donc déterminer leur production en fonction des besoins du marché en étant assurés de recevoir le même montant d'aide que dans le passé, indépendamment de ce qu'ils produisent.

En résumé donc, les aides découplées concernent :

- Tous les producteurs agricoles qui détiennent des droits à paiement unique (DPU), à condition de maintenir les surfaces correspondante en production.
- Les transferts de DPU entre exploitations sont organisés par l'administration pour prendre en compte les installations de nouveaux agriculteurs, les départs en retraite, les transferts de terres (agrandissement, diminution), les changements de structures juridiques.

D'après les statistiques de l'ASP, la France reçoit actuellement de l'Union européenne, au titre du premier pilier de la PAC, près de 8 milliards d'€, qui représentent la moitié des concours publics versés à l'agriculture, hors protection sociale : 6 milliards d'aides découplées (DPU) et 2 milliards d'aides

couplées. En 2010, 1,4 milliard d'euros, soit 18% des aides directes reçues par les agriculteurs, sont réorientés sur des objectifs ciblés.

Le deuxième pilier est financé par le Fonds Européen Agricole pour le Développement rural (FEADER), et le Fonds Européen pour le Développement Régional (FEDER).

Le FEADER finance les programmes de développement rural des États membres. Il est mis en place pour renforcer la politique de développement rural de l'Union Européenne et participer à la gestion et au contrôle de la nouvelle politique de développement rural pour la période 2007-2013. Le FEADER est doté d'un budget total de 78,461 milliards d'euros) pour la période 2007-2013, soit 20% des fonds dédiés à la PAC. Le FEADER finance la contribution de l'Union européenne (50%) des principales aides attribuées en particulier dans le second pilier. Les mesures de soutien aux filières instruites par France Agri Mer sont également co – financées par le FEADER. Le FEADER est géré par l'ASP au niveau national mais avec une large décentralisation au niveau des régions (contrairement au DPU), en l'occurrence par l'ODARC en Corse.

Le FEDER n'est pas spécifiquement agricole. Il est principalement mobilisé pour financer les investissements et équipements dont certains concernent l'Agriculture et l'élevage (construction d'un abattoir, de pistes, d'infrastructures d'irrigation).

III.3. Le premier pilier de la PAC en Corse et le soutien direct aux exploitations

La plus grande partie des aides du premier pilier sont attribuées mécaniquement dans le cadre des mécanismes communautaires nationaux et ne laissent qu'une faible latitude aux politiques locaux excepté en termes d'information et de sensibilisation. Les produits concernés par les Organisations communes de marché (O.C.M.) sont peu nombreux en Corse (produits laitiers et viande bovine).

III. 3.1. Les aides découplées ou DPU

Le montant à l'ha des DPU est de 110 €/ha en 2010. Ce montant à l'ha est faible en Corse. Il est lié aux productions de référence et à titre d'exemple l'Alsace avait un taux de DPU de 375 €/ha en 2010 . Pour environ 160 000 ha de SAU, Les statistiques du Ministère de l'Agriculture précisait que 1654 agriculteurs bénéficiaient de DPU pour un montant total de primes de 13 44 millions d'€ . Le DPU correspondrait donc à 14% de la Valeur ajoutée brute de l'Agriculture corse (91 millions d'€, 1,4% de la Valeur ajoutée totale de l'économie corse d'après la CCI) un taux inférieur à la moyenne nationale.

III.3.2. Les aides couplées:

Ces aides étaient liées à la production effective de l'année. En 2010, la plupart des aides dites « historiques » disparaissent au profit de soutiens spécifiques couplés, limités et correspondant à des objectifs précis tels que ; la production fragile, l'agriculture durable, la couverture des risques.

Par ailleurs, l'article 64 du règlement (CE) n° 73/2009 (voir en annexe) autorise les Etats membres à réutiliser tout ou partie des fonds résultants d'un découplage accru dans un secteur donné pour abonder un autre secteur. La France, a appliqué ce cadre en orientant une partie des paiements des zones des grandes cultures en faveur des régions spécialisées en élevage.

Les principales aides couplées concernant l'élevage sont :

- a- *La Prime de Maintien du Troupeau des Vaches Allaitantes (PMTVA)*

Seuls les exploitants qui maintiennent au moins 3 femelles éligibles pendant toute la période de détention des animaux, sauf cas de circonstances naturelles ou de circonstances exceptionnelles reconnues, sont éligibles à la PMTVA.

Le nombre de bovins à primer à l'issue de la campagne doit comprendre au moins 60 % de vaches et au plus 40 % de génisses. Le paiement de la PMTVA est donc fonction du nombre de vaches et génisses détenues et maintenues sur l'exploitation, respectant cette proportion.

Le montant de la PMTVA était réparti de la manière suivante (C.T.C., 2009) :

PMTVA	Part communautaire	Part nationale	Total de la prime /animal
Montant pour les 40 premières vaches	150 €	50 €	200 €
Montant de la prime à partir de la 41^{ème} vache ;	150 €	25,85 €	175,85 €

Tableau 03

D'après les statistiques du site Agreste 124 éleveurs toucheraient la PMTVA pour 5338 vaches allaitantes primées et 922 000 € euros de primes en 2011.

b- Les primes ovines et caprines

Les animaux éligibles à la prime sont les femelles de l'espèce ovine :

- âgées de 12 mois ou plus à la fin de la période de détention obligatoire (PDO) ou ayant agnelé au plus tard le dernier jour de la PDO,
- maintenues sur l'exploitation pendant toute la PDO, soit 100 jours (ou ayant été remplacées dans les délais impartis par un autre ovin éligible), localisées et correctement identifiées

Le montant des primes ovines et caprines est de 20€/tête pour les ovins et de 9€ pour les chèvres (site des services de l'Etat en Haute Corse) avec une prime supplémentaire de 3 € en cas de contrat pour un effectif minimum de 50 brebis ou 25 chèvres maintenues 100 jours (du 1er février au 11 mai) . En Corse les aides ovines s'élèveraient (Ministère de l'Agriculture, 2011) à 1 814 000 € et 88194 animaux primées et l'aide caprine à 260 000 € pour 28351 chèvres et 198 éleveurs

c- Autres aides

D'autres aides spécifiques relèvent du premier pilier (exemples) avec des montants engagés moins importants parmi lesquels on peut citer ;

- L'Aide à la production laitière en montagne (APLM)
- Le soutien à l'agriculture biologique
- L'aide à l'assurance récolte

III.4. Le deuxième pilier de la PAC en Corse

La loi de 2002 a transféré à la CTC la compétence en matière de développement rural. Le deuxième pilier de la PAC en Corse est essentiellement mis en œuvre par le Programme de Développement Rural en Corse (PDRC), approuvé le 15 février 2008 par l'Assemblée de Corse puis l'Union européenne pour la période 2007-2013. Le PDRC constitue donc le cadre de référence de l'intervention agricole en Corse jusqu'en 2013. Le contenu du PDRC et sa mise en œuvre seront analysés ci-dessous. Le PDRC constitue le volet agricole et rural du Plan d'Aménagement et de Développement durable de la Corse (PADDUC)

préparé depuis 2007 mais voté par l'Assemblée de Corse qu'en 2012 compte tenu de fortes oppositions de la part de nombreux acteurs politiques, sociaux et associatifs.

Il faut souligner que le déploiement du FEADER a été progressif au cours de la période 2007-2013 :

Tableau 04 : Contribution annuelle du FEADER en euro/sur la période 2007-2013 :

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
FEADER en euros courants (crédits d'engagement)	8 000 000	9 000 000	13 413 237	11 000 000	12 000 000	12 000 000	20 200 000	85 613 237

Source CTC2009

Le montant total du FEADER qui a servi à financer le deuxième pilier de la PAC en Corse s'est élevé pour la période 2007-2013 à 85 millions d'€. pour une contribution totale de 160, 78 millions d'€.

Tableau 05 : Plan de financement pour l'ensemble de la période 2007-2013 :

Axe	Contribution publique (Euros)		
	Contribution publique totale (1)	Taux de cofinancement de la dépense publique totale	Total FEADER
Axe 1	32 556 668	50%	16 278 334
Axe 2	96 608 915	55%	53 134 903
Axe 3	17 578 000	50%	8 789 000
Axe 4	7 783 636	55%	4 281 000
Assistance technique	6 260 000	50%	3 130 000
Total	160 787 219		85 613 237

Source CTC2009

Les Indemnités Compensatoires de Handicap Naturel (ICHN), la PHAE, les primes de conversion à l'agriculture biologique, et les Mesures Agro –Environnementale et le programme LEADER sont donc financées à hauteur de 50% par le second pilier de la PAC via le FEADER.

Le montant total du PDRC correspond à 25% de la Valeur ajoutée de l'Agriculture corse mais ce pourcentage est à relativiser car le PDRC finance aussi des actions de développement rural non agricoles et des actions dans l'agro –alimentaire (donc en dehors de l'agriculture au sens strict).

Chapitre IV. Analyse des documents programmatiques de la politique agricole en Corse et leur mise en œuvre en faveur de l'élevage.

Comme cela a été montré ci-dessus, le premier pilier de la PAC est totalement déterminé par des directives nationales et européennes. La capacité d'orientation de la CTC et de l'ODARC est donc limitée. Ils exercent principalement une vigilance (DPU), un contrôle et des acteurs de gestion (PMTVA, AO,AC) pour que les éleveurs corse touchent toutes les aides auxquelles ils peuvent prétendre (« Il faut veiller à ce que la ferme corse touche tout ce à quoi elle a droit »⁶). La productivité de l'agriculture étant relativement faible au moment de la définition des références, il apparaît logique que le premier pilier largement indexée sur la production de l'époque représente une part plus faible de la valeur ajoutée de l'Agriculture corse par rapport aux agricultures du continent. C'est donc à travers le PDRC que l'ODARC peut exprimer et développer sa politique tout en intégrant évidemment sa politique dans des lignes d'action pré-définies par l'Union européenne et éventuellement renégociées à la marge.

L'ODARC et la CTC ont ainsi mis en place un schéma d'accompagnement pastoral. L'annonce de ce schéma tend à présenter cette décision comme une orientation en faveur du pastoralisme. Mais le point de départ de ce schéma, qui a fait l'objet d'un vote à l'Assemblée de Corse était d'abord un élément contextuel précis, « un audit de la commission européenne réalisé fin 2009, (qui) avait mis en lumière un grave risque d'inéligibilité des terres en maquis et en l'occurrence principalement l'attribution des ICHN aux éleveurs corse) s aux aides de la *Politique Agricole Commune* (PAC), alors même que ces surfaces représentaient plus de 70 % du couvert végétal des terres déclarées en pâturage » comme le rappelle le préambule de schéma et réprécisé dans les éléments de contexte.). Ce schéma d'accompagnement pastoral est à étudier en détail mais bien que le texte voté rappelle qu'il s'agit d'initier de « véritables processus de développement de l'élevage et de l'agriculture dans les territoires, en particulier dans les zones de montagne et de l'intérieur, sa mise en place ne procède pas d'une expertise approfondie et ne traduit pas nécessairement une volonté politique forte en faveur du pastoralisme. Tous les éleveurs qui reçoivent des aides « pastorales » sont ils d'ailleurs des éleveurs pastoraux ?

Les actions du schéma d'accompagnement pastoral sont majoritairement financées par le PDRC mais des financements complémentaires peuvent être décidés par la CTC et par la Ministère de l'Agriculture.

D'autres mesures de politiques agricoles seront analysées comme les aides aux filières gérées et coordonnées par France Agrimer. En effet, le soutien aux filières est géré directement par France Agri Mer et avec le relais de son antenne locale à la DRAAF. Il ne relève donc pas du champ de compétence de l'ODARC même si une large concertation existe entre les services de l'Etat et ceux de la région.

Chaque programme est analysé en s'inspirant de la grille d'analyse de Muller (1990) portant sur :

- Les enjeux
- Les objectifs de ces programmes
- Les mesures concernant le soutien à l'élevage,
- Les montants,
- Les bénéficiaires de ce programme,
- Les acteurs de mise en œuvre
- Les mesures coercitives si elles existent.

⁶ Entretien avec l'ODARC

IV.1. Le Plan de Développement rural de la Corse (PDRC)

Le PDRC est le programme principal de mise en œuvre du deuxième pilier de la PAC. Porté par la CTC, c'est l'ODARC qui en est l'autorité de gestion et de mise en œuvre. Il est présenté comme un « plan spécifique adapté à la Corse ».

L'objectif général du PDRC est de « valoriser les territoires ruraux, au travers des ressources naturelles patrimoniales et culturelles, tirant parti de 2 atouts : la qualité et l'identité (« Introduction du PDRC par l'ODARC, 2007). Ces notions ne sont d'ailleurs pas définies et constituent un objectif vague.

Il s'agit ainsi de :

- Compenser les handicaps naturels géographiques, et les effets liés au vieillissement de la population agricole et au manque de formation
- Limiter les handicaps structurels de l'espace foncier non bâti (grande difficulté de maîtrise du foncier) et du désengagement bancaire
- Valoriser le potentiel de valeur ajoutée de l'Agriculture corse en favorisant un environnement de qualité ses potentialités touristiques et des filières de qualité ?

Le PDRC est donc résolument positionné dans ses objectifs au regard des spécificités de l'agriculture corse de sa ruralité, et de ses productions spécifiques. La différence d'orientation par rapport à la politique nationale est clairement affirmée : « La politique à mettre en place ne pouvait s'inscrire totalement dans les objectifs et orientations définis par Paris, le plan hexagonal tend à développer d'une façon générale, une agriculture plus intensive et quantitative, en cohérence avec la situation et l'évolution de l'agriculture en France et dans le monde ». La Corse affirme donc, une orientation ambitieuse différente y compris par rapport à l'évolution du monde. Conformément à la délibération de la CTC de mars 2002, le PDRC privilégie la qualité et l'identité des produits insulaires qu'il faut défendre puisqu'ils sont en sous production. C'est ce constat qui justifie de la part de l'ODARC que les leviers et stratégies de développement ne peuvent obéir aux mêmes logiques en Corse que sur le continent !

On s'attachera donc à identifier dans quelles mesures les actions envisagées et leurs mises en œuvre permettront d'atteindre de manière concrète les objectifs ambitieux annoncés au-delà de la lyrique présentation qu'en fait le site de l'ODARC ; les mesures intéressant principalement l'élevage et les appuis au pastoralisme seront particulièrement développées.

IV.1.1 Les mesures et axes du PDRC

Les mesures spécifiques à la Corse sont au nombre de 30 sur un total de 50 mesures. Les 20 mesures restantes concernent des axes communs à toutes les régions et imposés par Bruxelles à expliciter, qui conditionnent l'obtention de 83 millions d'euros du FEADER, et qui ne sont absolument pas en contradiction avec la politique souhaitée en Corse. Il s'agit par exemple de protection de l'environnement, d'information et de promotion des signes de qualité...

L'orientation du PDRC est dans le prolongement de celle conduite dans les périodes précédentes plus axées sur la diversification de la production, les équipements pour la modernisation de l'appareil de production, la maîtrise de la qualité et la promotion des produits spécifiques corses. Ces objectifs peu originaux renvoient d'ailleurs à des représentations du développement en référence au paradigme du progrès technique.

Le PDRC se décline donc en 4 axes présentés, chaque axe étant détaillé plus en avant dans les paragraphes ci dessous.

- Axe 1 : Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et sylvicoles, L'axe 1 concerne l'adaptation des activités, l'installation, la formation, la modernisation des installations.
- Axe 2 : Amélioration de l'environnement et de l'espace.
- Axe 3 : La qualité de la vie en milieu rural et la diversité de l'économie rurale.

- Axe 4 : Le soutien à des stratégies locales intégrées (programme LEADER).

IV.1.1.1. L'axe 1 du PDRC pour l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et sylvicoles

Cet axe est doté au total de 16,3 millions d'€ répartis dans différentes sous mesures. Cet axe n'est pas orienté spécifiquement vers le pastoralisme a priori mais plusieurs mesures peuvent être mises au service d'une politique pastorale. Il s'agit d'abord des mesures en faveur de la formation et l'installation des jeunes si les programmes ou les mesures sont orientées explicitement en faveur des installations d'exploitations pastorales. Les sous mesures 123 (accroissement de la Valeur Ajoutée des productions agricoles et agroalimentaires), 124 (Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricoles et alimentaires), 132 et 133 (aide à la participation à des démarches de qualité et information relatives à ces démarches) peuvent également être mises au service d'une orientation > pastorale et en faveur des circuits courts.

Mesure 111 : Aides à la formation des actifs du secteur de la production agricole primaire :

1 M€ pour l'ensemble de la période soit environ 143.000 M€/an

Mesure 112 : Aide à l'installation des jeunes agriculteurs ; Le montant maximal de l'aide est de 4 M€ soit environ 570.000€/an

Mesure 113 : Pré - retraite :

Le montant maximal est 100.000 € sur 7 ans (18.000€ maximum par bénéficiaire sous forme de subvention directe).

Mesure 121 : Modernisation des exploitations agricoles :

Cette mesure vise à apporter un soutien public aux investissements privés liés notamment à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs prioritaires, la nature des investissements étant à l'appréciation des gestionnaires locaux :

- La réduction des coûts de production, notamment la dépense énergétique,
- La préservation et l'amélioration de l'environnement naturel
- L'amélioration des conditions d'hygiène et de bien-être des animaux au-delà de la norme minimale,
- L'amélioration des conditions de travail et de la sécurité au travail et la réduction de la pénibilité du travail agricole,
- L'amélioration et la réorientation de la production, afin « d'améliorer la compétitivité de l'agriculture et de l'élevage »
- L'amélioration de la qualité, dans les conditions fixées à la mesure 121 du programme de développement rural de la Corse 2007-2013 pour « répondre aux attentes des consommateurs ; renforcer les débouchés commerciaux ; accroître la valeur ajoutée des produits agricoles primaires; accroître les revenus des agriculteurs

Le montant total annuel maximal des aides attribuées pour cette mesure est de 2.3 M€ (financement UE+Etat+ CTC)

Les mesures liées aux équipements et aux bâtiments d'exploitation (121-c et 121-a) sont le plus mobilisées. Toutefois malgré l'importance des besoins, la part des financements utilisés apparait comme relativement faible comme le montre le taux d'utilisation des crédits en 2009 publiés par la CTC (2010) comme le tableau ci-dessous.

Tableau 06 : Mesures réalisées en 2009 :

Sous-mesure	Financement total prévu	Financement total programmé	Financement total payé
121-a Modernisation des bâtiments d'exploitation	3 600 000 €	1 829 619 € (51%)	556 900 € (15%)
121-b Implantation de cultures pérennes	4 000 000 €	1 042 485 € (26%)	187 513 € (5%)
121-c Modernisation des équipements matériels	2 000 000 €	815 797 € (41%)	534 602 € (27%)

Le nombre de bénéficiaires de ces mesures reste faible. Concernant l'élevage des ruminants, le nombre de dossiers traités pour chaque mesure était le suivant pour l'année 2009

Mesure 121-a : 10 exploitations ovines et 4 exploitations caprines

Mesure 121-b : 27 exploitations entre ovine, caprine et bovine.

Mesure 121-c : 37 exploitations ovines et 18 exploitations caprines.

Au-delà de cette statistique, il faudrait connaître le type d'exploitations qui ont été les bénéficiaires (pastorales ou non)

IV.1.1.2. L'axe 2 pour l'amélioration de l'environnement et de l'espace

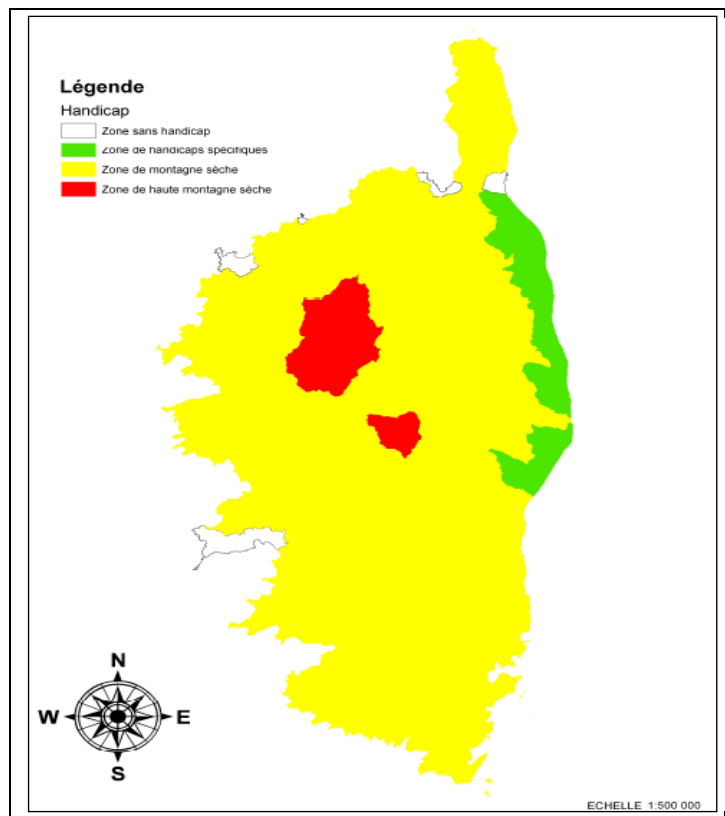
L'axe 2 rassemble toutes les aides et mesures de compensation des handicaps et agro –environnementales (ICHN, PHAE, MAET, reconversion vers l'agriculture biologique)

Comparativement à l'axe 1 , l'axe 2 est plus fortement doté (50,7 millions d'€ sur la période). La sous – mesure la plus importante en montant financier et en nombre de bénéficiaires objectifs (1700 éleveurs et 50 000 ha) est celle (211) relative à la compensation des Handicaps Naturels (ICHN) pour les agriculteurs en zone de montagne et en zone à handicaps spécifiques

La mesure 214 relative aux paiements agro-environnementaux est relative aux systèmes herbagers « extensifs ». C'est autour de ces mesures que les enjeux financiers et techniques sont les plus importants. D'autres sous mesures comme la conversion ou le maintien de l'agriculture biologique ou la préservation des ressources génétiques animales, peuvent aussi faire levier en faveur du pastoralisme.

a) Les Indemnités Compensatoires de Handicap Naturel (ICHN)

L'ICHN est intégrée dans la mesure 2.1.1 du PDRC concernant les paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagnes qui visent à compenser les handicaps naturels et dans la mesure 2.1.2 .pour les paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagnes, les territoires concernés par cette mesure sont situés dans des zones à handicap spécifique. L'ICHN est la première mesure du PDRC en termes de volume financier et est porteuse d'enjeux importants. Il s'agit en particulier de créer un équilibre du territoire et de maîtriser les inégalités économiques. Les territoires concernés sont ceux situés en zones de haute montagne et zone de montagne pour la mesure 211 et dans les zones à handicap spécifique pour la mesure 212 (Voir carte de zonage en Carte 04).



Source : CTC, 2009

Carte 04: Zonage Corse liés aux handicaps naturels des mesures 211 et 212.

La carte des zonages montre clairement qu'à l'exception des zones urbaines de Bastia, Ajaccio, Saint Florent, Calvi et l'Île Rousse toute la Corse est classée en zone de handicap naturel ou spécifique (la plaine d'Aleria). Ce zonage est justifié administrativement par le fait que compte tenu de la structure du relief en Corse, la plupart des communes ont au moins une partie de leur territoire en montagne ou en haute montagne. Plus politiquement, le choix implicite fait par les pouvoirs publics a été de ne pas créer de polémique en n'excluant de ce zonage que les quelques zones urbaines citées ci-dessus.

Par ailleurs l'évaluation à mi-parcours de la programmation 2000-2006 a clairement montré l'importance que revêtent les soutiens aux exploitations situées dans les zones de montagne ou à handicap pour assurer le maintien de ces exploitations, la répartition de l'activité sur le territoire, l'entretien des milieux, la protection contre les risques naturels (incendies, principal ravageur des zones boisées en Corse,...). Une priorité a été donnée aux exploitations dont les activités ont un impact positif sur l'entretien des espaces agro-sylvo- pastoraux notamment les élevages ovins ; caprins et porcins.

Le tableau n° montre le nombre important de bénéficiaires qui recouvre pratiquement tous les agriculteurs et éleveurs de Corse. 95% des dossiers déposés ont été acceptés et concernent

- Les exploitants sans production animale,
- Les éleveurs d'ovins, de caprins, d'équidés ou de porcins sans élevage bovin,
- Les éleveurs avec un élevage bovin et un autre élevage,
- Les éleveurs bovins exclusivement.

Tableau 07 : Evolution des bénéficiaires et montant alloués de 2007 à 2009 :

Données	2007	2008	2009
Nombre de demandes	1735	1689	1686
Nombre de bénéficiaires	1647	1628	1586
Montants ICHN	10 837 389	10 857 032	10 517 611

(Source CTC, 2010)

Le tableau n°7 confirme l'importance des ICHN pour l'élevage puisque seuls 17% des bénéficiaires sont des agriculteurs sans élevage. Il montre également que les éleveurs exclusivement bovins en sont les principaux bénéficiaires (45%) contre 25% pour les éleveurs sans bovins. Les tendances évolutives entre 2007 et 2009 sont peu marquées :

- Légère diminution des bénéficiaires des ICHN (-3,7%)
- baisse la plus significative des élevages bovins (-6%)
- Faible augmentation des éleveurs caprins (+5%) et diminution des éleveurs ovins.

Tableau 08 : Evolution des bénéficiaires des ICHN

	Nombre de bénéficiaires			%
	2007	2008	2009	2009
Sans élevage	257	257	266	17%
Elevage sans bovins	408	422	394	25%
Elevage mixte (bovins avec une autre spéculation)	218	207	208	13%
Elevages bovins	764	742	718	45%
TOTAL	1647	1628	1586	100%

(Source CTC, 2010)

Le tableau suivant n° témoigne également que :

- Plus de la moitié des montants ICHN est destinée aux éleveurs bovins « exclusifs » (soit 7600 € par élevage).
- La part des montants dont bénéficient les agriculteurs sans élevage est deux fois moins élevée que la part des éleveurs

	Montants			%
	2007	2008	2009	2009
sans élevage	786 942	721 279	832 772	8%
élevage sans bovins	2 575 037	2 707 981	2 495 778	24%
élevage mixte (bovins avec une autre spéculation)	1 740 918	1 761 290	1 732 086	16%
élevage bovins	5 734 491	5 666 482	5 456 975	52%
	10 837 389	10 857 032	10 517 611	100%

(Source CTC, 2010)

Tableau 09 Les aides ICHN selon le type de production

Les ICHN sont par ailleurs cumulables avec les autres aides de la PAC. Elles sont cumulables avec les aides du premier pilier et en particulier le DPU et pour le deuxième pilier, les mesures agro-environnementales.

Dès 1994, Le Carignon, et al. (1994) Soulignaient les effets pervers des primes qui favorisaient une activité l'élevage bovin, sans rentabilité en dehors des aides et avec des résultats zootechniques faibles. Ces résultats ne se sont pas améliorés depuis. L'orientation des aides n'a fait que renforcer l'élevage bovin depuis cette période. L'élevage bovin est celui qui s'est le plus maintenu avec une stabilisation des

effectifs et des éleveurs contrairement aux éleveurs ovins et caprins mais une très faible traçabilité de la production (L'élevage bovin en Corse, étude DRAAF, 2012).

L'enjeu financier des ICHN est apparu d'autant plus important qu'elles sont menacées par les critères d'attribution de l'Union européenne qui a rappelé que l'ICHN ne pouvait être attribué que pour des surfaces pastorales enherbées (et non ligneuses) et réellement valorisées par le cheptel. En effet un audit de la commission européenne réalisé fin 2009, avait souligné le risque d'inéligibilité des terres en maquis aux aides de la *Politique Agricole Commune* (PAC), alors même que ces surfaces représentaient plus de 70 % du couvert végétal des terres déclarées en pâturage sans doute abusivement dans la mesure où elles ne font pas l'objet d'aménagements spécifiques. Avec ce scénario la surface primable serait passée de 140 000 ha à moins de 40 000 ha. L'application d'une telle mesure aurait conduit à très court terme à la disparition de la quasi-totalité des éleveurs (surtout bovin) de Corse avec les conséquences sociales, politiques et environnementales ? que l'on peut imaginer. Les enjeux sont donc doubles d'une part faire reconnaître le potentiel pastoral de parcours sur ligneux, d'autre part promouvoir une valorisation plus effective des ressources fourragères des parcours par les troupeaux. Cette question a largement été évoquée lors des entretiens avec le représentant de l'administration et la position de la Commission Européenne peut être ajustée si l'on démontre que le maquis est effectivement utilisé comme parcours dans une démarche pastorale

b) Les paiements agri-environnementaux

Les 5 dispositifs de paiement agro-environnementaux sont destinés à prendre la suite de la prime à l'herbe (PHAE1 et 2) dans le cadre de la conditionnalité des aides. Ils sont destinés à faciliter la souscription par un grand nombre d'agriculteurs de mesures agro-environnementales visant à la préservation des prairies et au maintien de l'ouverture des espaces à gestion pastorale. Ces mesures dites de 2^{ème} génération sont plus particulièrement accessibles aux Jeunes Agriculteurs s'installant l'année de leur demande.

1- *Conversion à l'agriculture biologique*

Ce dispositif vise à inciter et à accompagner les agriculteurs dans leur conversion en agriculture biologique d'une partie ou de la totalité de leur exploitation. L'aide dans ce dispositif va dans le sens de la compensation des surcoûts et manques à gagner que l'agriculteur est amené à supporter pendant la phase de conversion.

L'aide à la conversion biologique est comme suit :

Sur les parcours l'aide annuelle est de 50 €/ha, sur prairies de 160€ alors qu'elle est de 200€ sur cultures annuelles et de 300 à 900 € pour les autres cultures (CTC, 2009).

2- *Maintien de l'agriculture biologique*

Ce dispositif vise à l'accompagnement des exploitations pratiquant l'agriculture biologique et ne bénéficiant pas des aides à la conversion. L'aide au maintien de l'agriculture est comme suit :

Sur les parcours l'aide annuelle est de 25 €/ha, sur prairies de 100 €/ha, alors qu'elle est de 110 €/ha sur cultures annuelles et de 270 à 590 € pour les autres cultures (CTC, 2009).

3- *Conservation des ressources génétiques.*

L'enjeu de cette intervention est le maintien de la biodiversité à travers des races locales à usage agricole. Les races Corses, demeurant sur l'île, ceci fait de la région l'unique réservoir.

La chèvre Corse étant reconnue comme locale, figure sur la liste des espèces menacées à protéger, par contre l'ovin Corse est reconnu comme étant endémique mais non menacé de disparition. Des aides spécifiques sont attribuées dans ce cadre.

4- *Les Mesures Agro-environnementales territorialisées (MAET)*

Dans l'examen des enjeux et mesures agro-environnementaux du PDRC en 2006, les spécificités régionales ont été considérées tant au titre des coûts spécifiques que des pratiques des agriculteurs Corses.

La rédaction d'engagement à soumettre aux agriculteurs, prend en compte les spécificités de la Corse surtout pour ce qui est de la déprise agricole des terres, du taux de couverture végétale largement pris en compte dans la caractérisation du pastoralisme.

L'accès des exploitations aux MAE territorialisées, doit faire objet d'un diagnostic préalable. La durée minimale des engagements des MAE est de cinq (05) années et les bénéficiaires pouvant prétendre à ces mesures sont ;

- Toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole.
- Les propriétaires bailleurs de biens fonciers à usage agricole.
- Les fermiers ou métayers s'ils sont autorisés à effectuer les travaux par leurs propriétaires

Et les enjeux auxquels le dispositif E fait face sont :

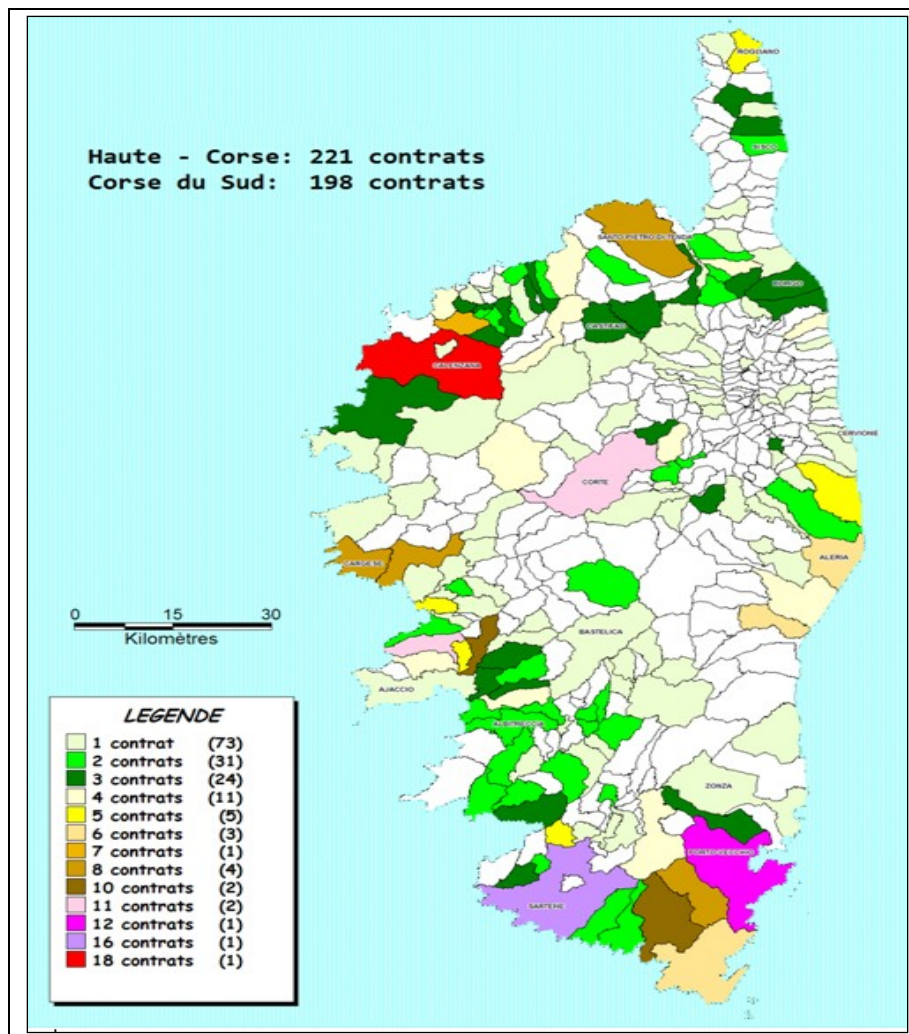
- enjeux « biodiversité »
- enjeux « eau ».
- enjeux « paysage agro sylvo pastoraux ».

L'instruction des MAET a été confiée par la CTC à l'Office de l'Environnement de La Corse au sein duquel le service Pastoralisme met en œuvre les mesures, réalise les diagnostics et assure les suivis des contrats. Ce service assure aussi une coordination avec les mesures relatives à la prévention des feux de forêt (réalisation de pare feux), les zones de déprise agricole étant plus sensibles aux incendies.

Un des objectifs de ces engagements est de permettre aux éleveurs de poursuivre leur activité sur des espaces sensibles en adoptant des pratiques visant à considérer le respect de l'environnement alors qu'il pourrait être tenté d'abandonner ces surfaces pour ne plus utiliser que des espaces plus faciles à entretenir et donc plus rentables.

Le nombre de communes concernées par des contrats MAET depuis 2008 à ce jour est de 159 communes, soit 44% de la totalité des communes, réparties comme suit (Commission agro-environnementale (CAC) du 23 juillet 2012 de l'OEC) :

- 2A : 69 communes, soit 56% et 198 contrats
- 2B : 90 communes, soit 38% et 221 contrats



(Source OEC, 2012)

Carte 05 : MAET –enjeu 1 et 3–Répartition du nombre de contrats par commune (2008-2012)

5- *Mesures apicoles (pour mémoire) : Amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques en agriculture biologique et pour la préservation de la biodiversité.*

D'autres mesures non spécifiques à l'élevage et plus orientées vers la forêt sont mises en œuvre dans cet axe

L'aide aux investissements non productifs : Opérations concertées d'aménagement durable des terres.

Les paiements sylvo- environnementaux.

La reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention.

L'aide aux investisseurs productifs –protection de la biodiversité forestière et des milieux forestiers.

IV. 1.1.3 L'axe 3 (La qualité de la vie en milieu rural et la diversité de l'économie rurale) et l'axe 4 (programme LEADER)

Cet axe (doté de 8,9 millions d'Euros) vise le maintien et le développement de l'attractivité économique de territoire ruraux pour les positionner comme pôle de développement en

s'appuyant sur la diversité des ressources, des activités et des acteurs (aides à la diversification non agricole, à la création et au développement de micro-entreprises, préservation du patrimoine naturel et culturel, stratégies locales) . Cet axe n'est pas un levier important pour développer le pastoralisme. Il peut à la marge appuyer des démarches visant à promouvoir la multifonctionnalité de ces activités.

L'axe 3 du PDRC est plus orienté vers la redynamisation du milieu rural en général que vers des activités agricoles. Il prévoit d'aider des projets pour la diversification vers des activités non agricoles, la création et le développement d'activité non agricoles en milieu rural, l'accueil du public en forêt, l'aide aux investissements collectifs (abattoirs par exemple), les dispositifs de soutien aux mesures écologiques, la formation en soutien aux acteurs du milieu rural (formation aux services internet par exemple), le soutien aux stratégies locales de développement (points de vente locaux).

L'axe 4 concerne le programme LEADER qui ne peut être mis en œuvre que dans les micro régions dans lesquelles un groupe d'Action locale a été créé et labellisé (4 en Corse). Le programme LEADER finance dans ces microrégions, des projets relevant des 3 axes du PDRC à hauteur de 3.8 millions d'€ environ d'aides publiques.

Les projets aidés dans le cadre du programme LEADER (dispositif spécifique de l'Union européenne doivent s'inscrire dans des dynamiques locales formalisées par la création de Groupes d'Actions locales (GAL) sur des territoires bien délimités. En Corse, 4 GAL ont été validés le GAL Centre Corse, GAL Sud Corse, GAL des deux massifs et le GAL de Balagne. Ces 4 GAL ont un budget total d'aides de 3,4 millions d'€. Cet axe destiné à porter des projets collectifs locaux peut être mobiliser pour initier des actions pilotes. La gestion centralisée à Bruxelles des programmes LEADER rendent toutefois leur émergence un peu lourde s'il n'existe pas une grande cohésion au départ au sein des Groupes d'Action Locale.

IV.1.2 La mise en œuvre du PDRC

La mise en œuvre du PDRC est assurée par plusieurs organismes. Elle nécessite des fonctions d'animation et de programmation puis dans une deuxième phase, d'instruction, de prise de décision, de paiement et de contrôle inhérentes à toute aide financière publique.

Le tableau en annexe 5 récapitule les différentes mesures du PDRC par axe

L'animation du PDRC est mise en place par l'ODARC pour le montage et l'accompagnement des projets. Des agents territoriaux sont affectés dans chacun des 9 territoires définis et correspondants aux principales micro-régions. .

Des appels à projets ont été préalablement lancés avec une attention affirmée de la part de l'ODARC vis-à-vis des bénéficiaires peu sensibilisés au cours de la programmation précédente.

Le dispositif de gestion des dossiers d'aide publique FEADER du PDRC est récapitulé dans le tableau 10 ci joint Instruction du dossier, Décision, Paiement, Contrôle »

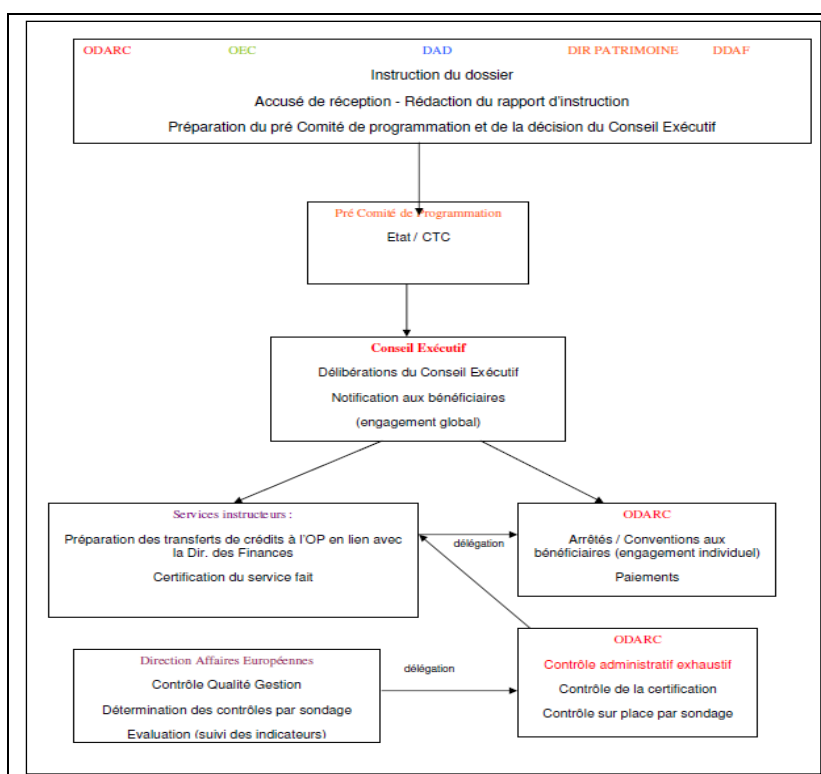


Tableau 10 – Dispositif d’Instruction de Décision, de Paiement et de Contrôle du PDRC

La programmation

Sur la base des dossiers instruits, un pré comité de programmation associant l’autorité de gestion et les institutions en charge de mesures concernées. Il se réunit 8 à 10 fois par année. Le comité de programmation est assuré dans le cadre du Conseil exécutif, qui valide les propositions préparées par le pré comité de programmation. Outre la fonction de validation, ce comité permet de maintenir un lien entre les élus et la mise en œuvre opérationnelle du programme.

Le paiement

Les deux fonctions de l’ODARC (organisme payeur et service instructeur) sont totalement dissociées : malgré la présence sur un même site des personnels en charge de chacune des fonctions, la dissociation est non seulement fonctionnelle, elle est aussi physique.

La fonction de pilotage stratégique du programme n’est pas clairement positionnée : elle se situe entre les offices (ODARC et OEC), en charge de la mise en œuvre des politiques de la CTC et la DAEC, en charge de la gestion du programme. Aucune instance formelle n’est organisée pour mettre en commun les analyses de la mise en œuvre du programme au regard des priorités stratégiques. Priorité a été donnée à la sécurisation des procédures : réglementaires et juridiques.

La traduction du PDRC en termes de priorités stratégiques définies par l’Assemblée devrait donner lieu à des analyses annuelles pour une réorientation en continu, en fonction des réalisations (CTC, 2010).

IV.2 Le schéma d’accompagnement pastoral et sa mise en œuvre

Le décision de mettre en place un schéma d’accompagnement pastoral ne résulte pas d’une vision stratégique et prospective de la part de la CTC au départ. Il s’agit d’un élément de réponse à la situation de crise pour le secteur ovin caprin et bovin suscitée par l’audit de la commission européenne de fin 2009, conduisant au risque important d’inéligibilité des terres en maquis aux aides de la *Politique Agricole Commune* (PAC) tant sur le pilier 1 que sur l’ICHN.

Cette crise a néanmoins servi de déclencheur d'une « prise de conscience rénovée à court et moyen terme pour remédier aux difficultés structurelles en particulier liées au foncier qui ont abouti à l'abandon d'une grande partie des terres pastorales depuis la fin de la guerre (Rapport N° 2012/E1/009, Elaboration d'un schéma d'accompagnement pastoral, Assemblée de Corse, 26 et 27 janvier 2012).

La réponse à la crise est présentée comme relevant de la nécessité d'initier de véritables processus de développement de l'élevage notamment dans les zones de montagne et de l'intérieur intégrant toutes les actions nécessaires de formation, installation, financement, transport, organisation des circuits de vente

Les enjeux du Schéma d'Accompagnement Pastoral (SAP) vis-à-vis du maintien de l'activité agro-sylvo pastorale sont également présentés en référence à l'identité culturelle et historique de la Corse ainsi qu'à la préservation de son environnement et de sa bio diversité.

La question foncière occupe une grande place dans les objectifs du SAP et les actions proposées concernent surtout le foncier, son organisation et sa mobilité :

- Accès des terres de parcours aux aides et subventions.
- Mobilité du foncier.
- Organisation collective des éleveurs et des détenteurs du foncier avec l'incitation à la création d'Associations foncières pastorales et la promotion des associations déjà existantes (Démarche d'appui au foncier individuel et interventions de mise en valeur).

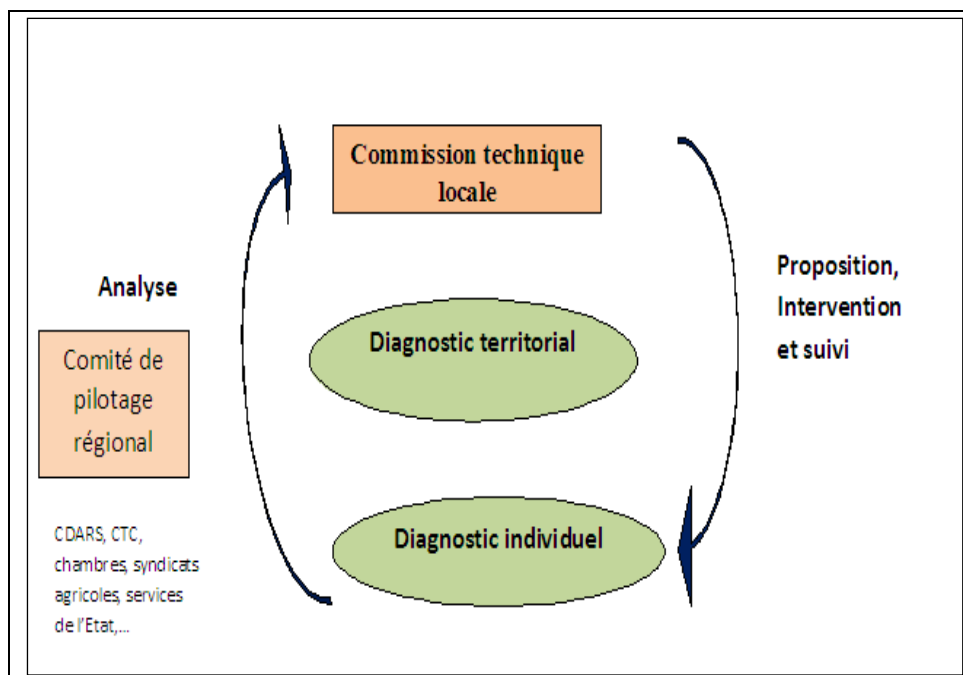
Il prévoit aussi la promotion de l'élevage en système mixte associant herbe et parcours, qui doivent être maintenus aussi dans des zones à fortes contraintes où la mise en valeur demeure limitée, l'approvisionnement en fourrages, l'accès au marché et à son organisation et des démarches pour la reconnaissance des systèmes d'élevage insulaires. Le fait que ces systèmes conduisent à « des produits de forte typicité identitaire et organoleptique » est souligné. Cette action paraît être la seule qui relève véritablement d'une démarche pastorale. Il faudra approfondir ce qu'elle représente par rapport à l'ensemble des actions publiques en direction de l'élevage et quels liens existent avec les filières et les organisations socio professionnelles

Les acteurs de la mise en œuvre du schéma d'accompagnement pastoral

Le dispositif du SAP est mis en place par deux groupes d'acteurs, à deux niveaux différents, les commissions techniques locales et le comité de pilotage régional.

Les commissions techniques locales sont composées d'élus et de techniciens des organismes socioprofessionnels (chambres et syndicats agricoles). En se basant sur les diagnostics individuels et du territoire, elles sont chargées d'engager des actions en matière de foncier, visant à améliorer le fonctionnement des exploitations existantes dans cette filière ovine caprine. Par des démarches participatives, elles doivent envisager les actions collectives et appuis aux nouveaux agriculteurs.

Le comité de pilotage régional est composé de l'ODARC, la CTC, les Chambres d'agriculture, les Syndicats Agricoles et des Services de l'Etat. Il est chargé des arbitrages, du suivi et de l'articulation des financements des actions avec le PDRC (voir tableau 11).



(Source, CTC, 2012)

Tableau 11 : Les acteurs de la mise en œuvre du Schéma d'accompagnement pastoral

Pour garantir une pérennisation des interventions en faveur de l'élevage et du pastoralisme, après 2013 les promoteurs du SAP insistent sur l'importance de coupler les actions prévues avec des MAET (mesure Agro-environnementale Territorialisée) spécifique pour être en cohérence avec la politique nationale et communautaire et pour permettre la poursuite de l'accompagnement des agriculteurs pour la programmation après 2013.

Les bénéficiaires du schéma d'accompagnement pastoral

Le schéma d'accompagnement pastoral vise précisément les agriculteurs et éleveurs désireux de participer à ce schéma à titre individuel ou collectif. Il vise également les propriétaires des terres désireux de les mettre à disposition des éleveurs.

Le financement du SAP

Le SAP n'est pas un nouveau programme d'aide dédié au pastoralisme et ne substitue pas au PDRC. Il exprime une priorité stratégique vis-à-vis du pastoralisme pour trouver les voies et moyens de continuer à bénéficier du système d'aide prévu par la PAC en aidant les éleveurs à s'insérer dans une économie productive renouvelée.

Par exemple l'accompagnement des actions du SAP mobilise les mesures incitatives du PDRC ; les ouvrages individuels classiques au bénéfice des agriculteurs sont financés à 50% au titre de la mesure 121 du PDRC, par contre les ouvrages collectifs pourront être pris en compte à des taux supérieurs (80-100%) dans le cadre de la mesure 323A du PDRC « dispositif en faveur du pastoralisme ».

Les approches territoriales ont commencé en 2012 sur quatre territoires pilotes le Niolu / Caccia, et la Castagniccia en Haute Corse, les Deux Sevi/Deux Sorru, et le Haut Taravo en Corse du sud.

Des financements complémentaires au PDRC ont pu toutefois être mobilisés grâce à l'aide de l'Etat dans le cadre des financements TOP UP (enveloppes complémentaires mobilisables par l'Etat en dehors des principes stricts de co-financement).

Le montant de l'enveloppe financière mobilisée pour les travaux sur les exploitations agricoles pour 2012 reconductible pour l'année 2013, est de un million d'euros (1M€) au titre des fonds additionnels du PDRC en cofinancement Topup de 500 k€ de l'Etat et 500 k€ de la CTC.

IV. 3. Commentaires complémentaires généraux sur les dispositifs publics de soutien

L'ensemble des dispositifs de soutien à l'Agriculture en Corse représente environ 38% de la valeur ajoutée de l'Agriculture et probablement en moyenne de près de 50% de la Valeur Ajoutée de l'élevage.

On peut donc bien affirmer que dans l'état actuel, la viabilité économique de nombreuses exploitations dépend bien de l'attribution de ce montant d'aides. Cette réalité avait déjà été soulignée par plusieurs études précédentes et en particulier dans des analyses du fonctionnement des systèmes 'élevage de montagne (voir différents mémoires de Mastère au LRDE). C'est donc potentiellement un levier puissant pour impulser le pastoralisme...

La compilation des différents programmes de soutien confirme par ailleurs que la part la plus importante des aides attribuées aux éleveurs (DPU, ICHN, PMTV, primes ovines et caprines) représentent près des ¾ des subventions et ces aides ne subventionnent en aucune manière une orientation vers un certain type de système de production, le pastoralisme n'est donc pas mis en avant en tant que tel, ni une performance économique. A l'inverse, elle constitue un apport financier important par ses effets indirects sur le maintien d'une forme d'activité dans des espaces ruraux de piémonts et de montagne sans alternatives économiques. Ainsi, ce système d'aide tel qu'il est conçu permet de maintenir des exploitations non compétitives avec des élevages au fonctionnement « bancal » dont le modèle de référence reste le modèle intensif mais non maîtrisé alors qu'une option pastorale qui pourrait être plus performante n'est généralement ni encouragée ni expérimentée.

La part des aides incitatives en faveur de l'innovation et de l'émergence de projets apparaît comparativement beaucoup plus faible. Au-delà des discours volontaristes, le soutien apparent des pouvoirs publics en faveur des productions animales locales présentées comme identitaires, largement conditionné aux règles communautaires de la PAC, mobilise un montant financier beaucoup plus faible ce qui de fait limite l'impact. Par ailleurs la complexité élevée des rouages administratifs, le nombre important d'agents mobilisés pour les opérations de concertation, de programmation, de paiement, de contrôle limite la capacité du dispositif à animer et à accompagner l'émergence de projets.

Le contre exemple identifié concerne les MAET, qui bénéficient d'un dispositif technique de sensibilisation, de relance de contrôle et d'animation qui paraît bien dimensionné au regard de ses objectifs. Le financement total des MAET est toutefois près de 10 fois plus faible que le cumul du DPU et des ICHN.

Par ailleurs, les actions menées par les Chambres d'Agriculture n'ont pas été répertoriées dans cette étude. Elles ont fait l'objet d'un financement important dans le cadre du fond CASDAR en faveur du développement agricole et rural.

Les 5 entretiens ont permis de préciser la perception des représentants de différentes structures vis-à-vis de ces réalités.

Chapitre V- Les entretiens : Perception et avis des acteurs concernant le pastoralisme par rapport aux politiques de soutien à l'élevage en Corse

Des entretiens individuels ont été réalisés avec des représentants administratifs des principales institutions de l'Etat et de la région en charge de l'Agriculture. Ces discussions sous la forme d'interviews non directives étaient orientées vers les conditions de mise en œuvre des aides, leurs articulations entre elles et par rapport aux objectifs politiques identifiés et leur impact.

Les entretiens menés avec les structures nous ont permis de comprendre et de cerner les points importants concernant l'objet de notre étude, l'élevage ovin et caprin et le pastoralisme. Les affirmations formulées dans les paragraphes suivants reprennent les propos de nos interlocuteurs et ne traduisent pas l'opinion des auteurs du mémoire.

Ces organismes sont repartis en 2 groupes :

Le premier concerne les organismes publics :

- DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt avec le Directeur régional adjoint, chargé de Mission Information et Pilotage MIP.
- ODARC : Office de Développement Agricole de la Corse avec le sous directeur en charge du développement instructeur des projets et mesures.
- OEC : Office de l'Environnement de la Corse avec le Directeur délégué à la gestion des espaces terrestres et marins en charge notamment des questions pastorales

Le deuxième groupe concerne deux organismes socio- professionnels :

- "A MUNTAGNERA" : Fédération des territoires et des massifs d'estives de Corse avec son directeur
- ILOCC : Interprofession Laitière Ovine Caprine Corse avec sa directrice.

En reprenant la démarche d'analyse de Muller (1990) les entretiens visent à éclairer plus particulièrement

- Leurs positionnements, leurs stratégies, et leurs relations avec la politique publique.
- Le référentiel de cette politique publique et les éléments qui le constituent.
- Et enfin l'articulation et la relation entre le global et le sectoriel et des opérateurs de transaction.

- **V.1 Synthèse de la discussion avec le Directeur régional adjoint, chargé de Mission Information et Pilotage MIP à la DRAAF (Direction régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt)**

Les compétences de la DRAAF et des services de l'Etat vis-à-vis du pastoralisme

Une grande partie de l'entretien est consacrée à expliciter la réalité du transfert des compétences de la DRAAF et de l'Etat vers la Collectivité territoriale de Corse et ses offices. La DRAAF, service technique de la Préfecture de région doit d'abord s'assurer de la légalité des mesures prises au plan régional vis-à-vis des réglementations nationales et européennes. L'Etat est donc d'abord le garant de cette légalité mais n'est plus en charge comme dans les autres régions françaises des orientations de la politique agricole

régionale. Seules quelques mesures centralisées au niveau national comme le DPU sont instruites via la DRAAF mais son rôle est essentiellement un rôle administratif d'intermédiaire.

Pourtant en tant que représentant de l'Etat central, la DRAAF est perçue comme un interlocuteur majeur avec une forte capacité d'influencer sur les décisions prises. Instaurer une forte concertation entre les services de l'Etat, ceux de la Collectivité territoriale de Corse et les représentants professionnels représentent de fait une part importante de ses attributions

Le dossier des critères d'attribution de l'ICHN qui a fortement mobilisé les acteurs du monde agricole et l'administration illustre clairement ce rôle puisque la DRAAF a dû à la fois veiller à l'application du droit européen sans pour autant pénaliser l'activité agricole et l'intérêt général. Dans ce cas précis, l'abandon de la prise en compte des parcours non herbeux dans le calcul de l'ICHN (correspondant à la réglementation européenne) aurait fait passer la surface subventionnée de 160 000 à 40 000 ha ce qui aurait complètement déstabilisé les exploitations corses. Dans le cadre de la concertation qui s'est engagée, le Préfet a mis en avant son pouvoir de définition des usages locaux pour que les parcours non herbeux mais réellement utilisés et valorisés par le cheptel soit pris en compte pour l'ICHN.

Pour argumenter cette position, les ressources de l'OEC ont été mobilisées pour caractériser les parcours avec 14 faciès de parcours permettant de discriminer les surfaces exploitées et celles non exploitables et non exploitées donc non primables : outre les surfaces en herbe, les landes et parcours avec moins de 20% d'herbacées et les parcours ligneux avec sous bois embroussaillés et jeunes pousses à moins de 1.20 m de hauteur ont été acceptés pour l'ICHN sous réserve d'utilisation réelle par les animaux. 90% des surfaces utilisées par les caprins, 60 à 70% des surfaces bovines et 20 à 30% des surfaces ovines seraient concernées par les parcours arbustifs.

Les mesures prises peuvent donner ainsi lieu à des contrôles opposables par l'Union européenne. La sollicitation de l'INRA pour une étude bibliographique avait entre autres pour but de légitimer et argumenter la démarche coordonnée par la DRAAF en limitant les risques d'une procédure de l'UE à l'encontre de la France pour non respect des règles communautaires. Cette négociation a par ailleurs fait prendre conscience à la CTC et aux professionnels de certains enjeux des parcours et du pastoralisme et la mise en œuvre du plan d'action pastoral porté par la CTC s'inscrit dans la suite de ce dossier avec mobilisation de fonds pour la formation et la création d'infrastructure. Il y a donc prise de conscience partagée que « pour maintenir un élevage de qualité, il faut utiliser les parcours », les modalités de concrétisation de cette intention de principe restant à préciser. La DRAAF héberge le représentant de France Agri mer, l'organisation interprofessionnelle chargée du soutien aux filières. (aides aux structures associatives professionnelles, aides au lait de montagne, machines à traire) avec des taux de financement important. Fabien Menu souligne que les financements accordés aux associations professionnelles sont accordés sur la base des actions proposées dans les demandes de soutien et non sur des critères politiques et en concertation avec les Chambres d'Agriculture et l'ODARC.

L'évolution récente et la Réforme générale des politiques publiques (RGPP), tend à cantonner les Services de l'Etat dans le rôle régalien en limitant leur expertise. La DDTM conserve ainsi des compétences en matière de contrôle des surfaces par la mise en place du SIGC⁷.

Mais le DRAAF est aussi autorité académique pour l'enseignement agricole le responsable du service public de l'enseignement agricole et le responsable des relations avec les milieux politiques, économiques, socioprofessionnels et notamment avec les collectivités territoriales en charge du secteur formation agricole avec 2 lycées agricoles, Sartène et Borgo. Par ailleurs le chef du SFRD (service

⁷ Système d'Information géographique Corse

régional de la formation et du développement) est désigné comme délégué académique qui met en œuvre sous l'autorité du DRAAF les missions relatives à l'action éducative, aux personnels et aux établissements d'enseignement agricole en Corse. La place du pastoralisme dans la politique de formation n'est toutefois pas précisée ; elle est probablement très faible dans la mesure où il n'existe pas de formation spécifique de bergers en Corse. Enfin, l'Etat, joue un rôle de coordination majeur dans la stratégie de lutte contre les feux de forêts et la protection forestière et plusieurs de ses services comme la DRAAF et les DDTM consacrent une part importante de leur activité à la mise en place du plan de protection des forêts et des espaces naturels contre les incendies (PPFENI). Les techniciens de l'Office national des forêts et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONFCS) apportent, dans cette action, leurs compétences et leurs moyens. L'interaction entre cette responsabilité et l'élevage est un élément important de l'action de l'Etat dans ce domaine.

A propos de l'efficacité de la politique publique

Les effets pervers des primes et les moyens d'y remédier sont discutés au cours de l'entretien. Actuellement, il n'y a pas de lien sécurisé entre les terrains exploités et les parcours ce qui entraîne une sous capitalisation, de faibles investissements, des revenus de production faibles partiellement compensés par les primes. Or l'Agriculture et l'élevage sont présentés d'abord comme une valeur ajoutée avec du Capital en particulier génétique animal. La PMTVA, qui finance des animaux quelque soient leur âge et leur système de production apparait ainsi contraire aux objectifs du pastoralisme. Par la négociation, il serait souhaitable de favoriser de nouveaux critères d'attribution des primes à l'abattage et de PMTVA par exemple en excluant de la PMTVA, les bovins de plus de 12 ans et de petits ruminants de plus de 7 ans et l'abattage d'ovins et caprins femelles en dessous d'un certain âge afin de favoriser le renouvellement dans les troupeaux et pour les rendre plus productifs.

- V.2 Synthèse de la discussion avec le Responsable du développement et instructeur des projets et mesures à l'ODARC

Les compétences de l'ODARC et de la CTC vis-à-vis du pastoralisme

La CTC est l'organisme de gestion du second pilier de la PAC dans le cadre du transfert de compétences que permet le statut particulier de la Corse. L'ODARC est mandaté par la CTC comme service instructeur et organisme payeur du second pilier. Cette situation est unique en France puisque le second pilier est géré au niveau national en France métropolitaine avec des adaptations régionales coordonnées par les DRAAF. Les DOM ont des programmes régionaux spécifiques mais ils sont gérés par chaque Préfet. La CTC est donc le seul organisme de gestion régional, ce que permet l'Union européenne comme c'est le cas en pour les länder allemands ou les autonomies espagnoles.

Les ICHN font partie du 2^{ème} pilier et représentent un montant financier élevé. Les DDTM en sont les services instructeurs compte tenu des ponts avec les déclarations de surface des DPU et l'ODARC est l'organisme payeur. Les ICHN contribuent significativement au revenu de nombreux éleveurs et l'ODARC a participé activement à leur renégociation.

L'implication de l'ODARC dans des programmes de coopération interrégionale (Agr'isles) procède aussi de cette volonté d'inscrire son action dans une dimension méditerranéenne cohérente.

Modalités de mise en œuvre et efficacités des actions conduites

Concernant le pastoralisme comme pour l'ensemble de la politique agricole, on doit, d'après Yves Conventi, distinguer 2 aspects : le premier concerne les aides, le deuxième se raisonne en termes de projets.

Un point important pour la CTC, c'est de défendre le niveau global des fonds de soutien à l'Agriculture corse, ce qu'on peut appeler, le niveau d'aide et le revenu de la « ferme Corse ». Cette réalité est incontournable dans la logique politique et indépendamment de tout pré-requis en terme de projet. Dans le même temps, les politiques ont conscience que la recherche et le maintien d'aides automatiques non adossées à des projets de développement comme c'est souvent le cas ne joue pas en faveur de la Corse. Des erreurs agronomiques ont été faites et des éleveurs ont même des valeurs ajoutées négatives ce qui les rend dépendants des primes, en particulier certains éleveurs bovins qui bénéficient de la PMTVA, de la PHAE et du DPU sans avoir un vrai système productif alors que d'autres fonctionnent. Cette prise de conscience se traduit de la part de l'ODARC, et de son président par la définition d'une priorité stratégique établie en concertation avec les organisations professionnelles : Comment repenser le pastoralisme à la lumière du 21^{ème} siècle en posant des questions de gouvernance qui auraient probablement du être posées il y a 40 ans. Le schéma d'accompagnement pastoral est l'expression de cette volonté. Il faut donner la possibilité aux éleveurs de sortir des schémas préétablis, faire pour ce qui est toujours exceptionnel devienne la norme par la médiation, la formation et le dialogue pour inciter les bergers ou pour régler les conflits d'intérêts entre éleveurs, propriétaires forestiers, etc.. affirme notre interlocuteur. Certes, le montant des aides aux projets dans le 2^{ème} pilier est très inférieur à celui des aides directes des 1^{er} (DPU, PMTVA ; Primes ovines et caprines) et 2^{ème} (ICHN) pilier mais l'essentiel du problème ne serait pas financier sur cette question. Obtenir des sommes plus importantes serait possible et 30 millions d'Euros serai même possible par des fonds additionnels si des projets émergeaient sur lesquels ces aides pourraient s'adosser.

Il est souligné i que le nombre de projets est trop insuffisant : malgré des aides à l'installation très élevées (jusqu'à 70%), le nombre de jeunes qui s'installe reste très faible et souvent avec des niveaux de surface insuffisants. La mise en place des AFP associant les différents acteurs des territoires correspond à cette approche de médiation. Les consultations publiques engagées par l'ODARC autour du futur PDRC sont d'ailleurs un succès comme en témoignent le nombre de réponses. Les exigences pour l'octroi de primes à l'installation est probablement un élément qui serait à approfondir. Malgré ces points encourageants, Yves Conventi estime que la pratique de la contractualisation reste très insuffisante alors que la culture de la revendication est toujours prépondérante. De plus, l'activité agricole et surtout le pastoralisme ont toujours un grand besoin de légitimation malgré (ou à cause) des références culturelles et identitaires qu'ils véhiculent et que doit démontré que le pastoralisme est une option économiquement viable

Par ailleurs, au niveau des projets, le développement de l'élevage au sens large et in incluant le pastoralisme ne sera possible que par un développement et une diversification (agriculture, artisanat, tourisme, entreprises innovantes) des activités rurales nécessaires au maintien des services dans les territoires ruraux

Mais là encore, toutes ces recommandations n'ont de sens que si elles sont empreintes d'une confiance partagée. « Sortir de l'image de l'échec, du fantasme fataliste, de la nostalgie d'un monde rural idéal pour affronter avec efficacité, efficience et cohérence les défis de l'agriculture de demain, c'est désormais possible »

- **V. 3 Synthèse de la discussion avec le Directeur délégué à la gestion des espaces terrestres et marins en charge notamment des questions pastorales à L'OEC (Office de l'Environnement de la Corse)**

Les compétences de l'OEC en matière de pastoralisme

La compétence de l'OEC est d'abord environnementale. Le service pastoralisme a été rattaché à l'OEC lors de la dernière mandature pour plusieurs raisons. L'OEC a en effet en charge les actions de sensibilisation, de gestion, d'organisation de la lutte contre l'incendie (les PPPRIF, Plan de prévention des risques des incendies de forêt, étant du domaine régalien de l'Etat) et l'action du Service pastoralisme autrefois rattaché à l'ODARC, a toujours été associé à la lutte contre l'incendie.

Le Service Pastoralisme est fortement impliqué dans l'animation, la formation et la sensibilisation pour que les éleveurs prennent des mesures pour réduire l'impact du feu. Ces mesures s'inscrivent par ailleurs dans la mise en œuvre des MAE dont l'OEC est organisme instructeur à l'exception des conversions bio, instruites par l'ODARC.

Modalités de mise en œuvre et efficacités des actions conduites

Le plan de mise en œuvre des MAE était ambitieux et pour notre interlocuteur c'est un succès.

Une campagne de sensibilisation suivie d'une campagne de relance ont permis d'informer tous les éleveurs avec le maximum de transparence. Sur 50 000 ha concernés par les MAE, 10 000 ha ont été concernées pour 450 éleveurs dans la période du PCRD 2007-2013 et tous les engagements financiers (15 millions d'Euros sur 5 ans) seront utilisés. Un plan de charge des agents a été mis en place chaque demande de MAE faisant l'objet d'un diagnostic pastoral lourd (unique en France) et 3 jours sont nécessaires pour chaque agent. Les agents pastoraux réalisent 50 diagnostics par an mais chaque bénéficiaire des MAE fait l'objet d'un suivi global les années suivantes. L'OEC estime donc qu'ainsi une confiance s'établit donc entre les agents pastoraux et les éleveurs. Certes, les 15 millions d'Euros engagés restent faibles par rapport aux 170 millions d'€ de crédit FEADER et aux 45 millions d'€ des ICHN mais de telles mesures modifient les comportements et les pratiques vers une gestion plus raisonnée des territoires et des parcours. Pour le service pastoralisme, le métier premier des pastoraux, c'est de semer de l'herbe, faire des réserves conduire des pâturages dans leur diversité.

Les partenariats avec les DFCI (lutte contre l'incendie) semblent au point mort ainsi qu'avec les DDTM ce qui est présenté comme regrettable. Des fonds dédiés à la lutte contre l'incendie ont été ainsi renvoyés parce que non utilisés, un blocage administratif empêchant leur utilisation pour des actions au niveau de l'utilisation des parcours. C'est regrettable dans la mesure où les zones à déclaration de surface correspondent aux zones avec des risques incendies. Les agriculteurs sont des acteurs essentiels dans la lutte contre le feu (et non pas à l'origine des feux) en particulier par leur action contre l'embroussaillage et la fermeture des parcours. Les exploitants forestiers) souhaiteraient plutôt éliminer l'élevage notamment bovin des forêts malgré une bonne prise de conscience de l'ONF.

Jusqu'à une période récente, les logiques de protection de la biodiversité et des espaces naturels s'opposaient y compris au sein de l'OEC. Environnementalistes et développeurs avaient tendances à s'ignorer voire à s'opposer. Les choses sont en train de changer vers plus de compréhension mutuelle et de coopération comme par exemple l'intégration des activités agricoles dans les zones Natura 2000 (protection des berges des mares temporaires par le pâturage, par exemple. Il y a aujourd'hui une prise de conscience, à travers le profil environnemental de la Corse, 2007) qu'il n'y a pas de territoire naturel. Le territoire corse et ses paysages résultent de son utilisation par l'homme donc du pastoralisme.

- **V.4 Synthèse de la discussion avec la directrice de l'Interprofession Laitière Ovine et Caprine Corse (ILOCC)**

Perceptions vis-à-vis des politiques d'aides à l'ILOCC et aux filières d'élevage et attentes des professionnels de la filière

La plus grande partie des aides a pour origine les fonds OCM de France Agrimer. Le montant net des aides à la filière ovine et caprine a augmenté régulièrement le plan d'amplification passant de 1 523 000 € en 2009, 1 586 000 € en 2010 à 1 639 000 € en 2011 (+5%). 11 structures (Chambres d'Agricultures, associations, ILOCC) sont les bénéficiaires de ces financements répartis entre les projets. La plupart des associations dispose d'une capacité d'auto financement très faible.

Les professionnels se posent des questions sur l'efficacité des sommes allouées : ils mettent en avant la dispersion des financements entre les structures et l'inadéquation de leurs orientations par rapport aux besoins des filières. Ainsi ils estiment qu'il y a opposition entre la logique de la PAC orientée vers la régulation des marchés et les besoins de la filière corse, en sous production et qui doit se donner les moyens de produire plus : les demandes d'aide à l'intensification de la production d'herbe, à l'irrigation, à l'autonomie fourragère sont des leviers qui sont importants pour la filière mais qui se heurtent aux orientations de l'UE et de la PAC. La priorité de la filière va aux choix techniques, donc l'ILOCC ne soutient pas les orientations pastoralistes.

L'appui à l'autonomie alimentaire devrait pourtant être recevable car il s'agirait de coupler cette demande avec les aides à la mise en valeur des maquis et pour une utilisation mieux optimisée du foncier. Les AFP sont des outils pour qu'un collectif ou des propriétaires sur une commune sur une grande échelle puissent s'associer pour utiliser un terrain et installer un agriculteur, ou permettre de sécuriser l'accès au foncier des éleveurs déjà installés et leur permettre d'investir. De plus les MAE ne sont pas accordées s'il y a irrigation ou labour ; seul le giro-broyage est accepté avec semis direct

Une autre difficulté permanente en Corse concerne la filière caprine dans la mesure où l'Etat ne reconnaît qu'une interprofession caprine l'ANICAP dont les orientations ne correspondent pas au secteur caprin en Corse. En effet, les systèmes de production caprins, la taille des ateliers, leurs positionnements sur le marché, leurs niveaux de productivité ont très peu de points communs et d'intérêts à partager. Par ailleurs le secteur caprin en Corse est clairement pastoral ce qui n'est pas le cas en Corse. A l'inverse, les interprofessions laitières ovines sont régionalisées (Pyrénées, Roquefort, Corse) mais l'idée d'une filière ovine ET caprine a du mal à être intégrée au niveau de l'attribution des aides contrairement à ce qui se passe en Espagne ou en Grèce.

Au niveau des professionnels, les freins et les inerties rendent difficiles l'obtention de consensus et de décisions claires partagées avec une volonté assumée vis-à-vis des pouvoirs publics. On est souvent dans une difficulté pour prendre des décisions qui risqueraient de déplaire à d'autres préférant s'en remettre à l'Etat pour le faire à la place des élus professionnels. Dans nos relations avec les centrales des Administrations, déclare Laure Prieur, on nous déclare qu'en Corse, « ça n'avance pas, malgré les sommes dépensées! »

Par exemple, l'analyse des aides montre qu'elles inciteraient clairement à intégrer dans l'installation une part plus ou moins importante d'élevage bovin compte tenu de la PMTVA alors que les troupeaux bovins dans les parcours sont souvent en concurrence ou gênent les troupeaux ovins. Les professionnels reprochent à l'Etat de financer sans contrôler, disent qu'il faut décider ensemble, on réfléchit sur ce qui pourrait être efficace mais quand il y a une décision à prendre, finalement, l'Etat n'est pas soutenu. De même, suite au diagnostic réalisé par Abso Conseil, les questions des fermes de référence continuent de

faire l'objet de blocages. A l'inverse, pour l'ILOCC, l'organisation de l'appui technique s'est consolidé avec un discours technique plus clair entre intensif et extensif qui prenne en compte la gestion de l'espace à la fois par les prairies et par le maquis ce qui pourrait permettre de mieux positionner le pastoralisme à l'avenir. Concernant les aides aux filières, « France Agrimer est sous l'autorité de la DRAAF et finalement c'est la DRAAF qui tranche alors qu'avec l'ODARC, c'est plus politique »

- **V.5 Synthèse de l'entretien avec le directeur de la Fédération des territoires et des massifs d'estive de Corse « A Muntagnera ».**

L'association A Muntagnera a été créée en 2000 sous l'impulsion de Michel DUBOST en tant que Fédération des estives de Corse pendant la foire du Niolo, lieu emblématique. Elle réunit des éleveurs transhumants, des Associations (Casgiu Casanu, U Casgile, l'ACME⁸, l'association de droit rural, etc...), des communes (15), les 2 chambres d'Agriculture et a le soutien de la CTC et de l'ODARC. En 2007 un amendement de la CTC prévoit que soit mise en place une politique de gestion des estives de Corse. Il y a donc prise en compte politique par la région avec un comité de pilotage pour réfléchir aux fonds à mettre en place. L'objectif était de mettre en place un GIP avant fin 2012 mais on s'est vite rendu compte des limites de l'action.

Les échanges avec l'ILOCC permettent de réfléchir à la place de la transhumance. Comment la transhumance peut-elle devenir une part logique entière du Système de production (en tant que période de repos du berger et des animaux) qui sécurise la production laitière ultérieure : « pour une bonne production laitière il faut une bonne mise bas. ». Des éléments de questionnement et de diagnostic ont été établis :

- Pourquoi les gens ne montent ils plus en montagne ? Par exemple, la fièvre catarrhale a favorisé l'engouement pour l'estive.
- La problématique touristique de commercialisation des fromages en estive
- la réduction de la durée de la transhumance (un berger qui montait en mai monte en juillet avec des animaux taris
- Les conditions de vie (spartiates car pas de pistes d'accès, d'électricité), des milieux fermés avec l'abandon du brûlage, un nombre d'animaux réduit.
- Les pressions culturelles et l'image du métier ; les parents ont découragé les enfants. On est dans une société gangrénée par le mal être. Il faut redonner goût faire vivre les familles, montrer les comptabilités, légitimer

Le besoin de formation est rappelé avec insistance. Actuellement 2 millions d'€ ont été alloués pour créer des AFP dans le Haut Nebbio et le Taravo ; Mais l'usage de ces fonds reste mal défini. Il n'existe pas de concertation structurée et il rappelle les discussions stériles entre les tenants des parcours et ceux des prairies temporaires comme l'OEC et le service pastoralisme (« ils veulent des prairies temporaires partout »). Il n'y a pas eu de travail sur la productivité des parcours et « Il faut former les bergers pour qu'ils connaissent leur territoire ».

Pour beaucoup de bergers qui continuent à utiliser les parcours, Un ressentiment et une perception d'injustice dominant car 50 % des primes concernent l'ICHN et la PMTVA. Mais si les primes n'aident pas à produire, si on les enlève on pense qu'on va tuer le rural. alors qu'on on peut les répartir autrement

⁸ Association mondiale de l'eau

On perçoit le manque d'anticipation car ces primes ont des incidences négatives sur la « vraie » production. Il estime que le PNRC, l'OEC, la Muntagnera travaillent encore un peu ensemble mais sans ligne directrice dans la mesure où il y a un imbroglio institutionnel.

Les ZAL (zones d'appui à la lutte contre le feu doivent intégrer la réflexion sur les logiques d'innovation qui intégreraient l'économie agricole et pas une pseudo économie agricole. Entre les « gardiens du temple » et les « jardiniers de l'espace » il n'y a pas d'approche entrepreneuriale.

V.6. Synthèse des entretiens

Les différents entretiens tendent à monter une prise de conscience partagée sur les atouts et les limites du dispositif d'aide tel qu'il fonctionne aujourd'hui, en particulier vis-à-vis des orientations pastoralistes.

Le volontarisme politique des institutions pour revitaliser l'élevage par des actions de soutien à l'émergence de projets avec la recherche d'une bonne coordination entre les partenaires publics de l'Etat, de la CTC et des professionnels est clairement affirmé. Il n'évite évidemment pas les logiques institutionnelles que peuvent renforcer le nombre important de structures concernées. Tous les entretiens soulignent le faible nombre de projets et la difficulté à mobiliser des collectifs. L'absence de confiance des acteurs entre eux, et vis-à-vis des institutions est toujours mise en avant ainsi que la difficulté à décider, à choisir, à exclure, à prendre le risque de provoquer un conflit qu'on ne saurait pas maîtriser ensuite. Les effets pervers de nombreuses primes sont bien identifiés mais l'activité agricole est vue comme un bloc homogène qui n'a pas eu jusqu'à présent la capacité de choisir entre plusieurs types de systèmes de production donc d'exclure ceux qui ne correspondraient pas à ce choix (excepté sur le choix déjà ancien de la race ovine, sans d'ailleurs que le schéma de sélection de la brebis corse n'ait mobilisé largement au sein de la profession). C'est une piste à explorer : le pastoralisme n'a pas vocation à constituer une option pour tous les élevages

Compte tenu de la période estivale de réalisation des acteurs importants n'ont pu être rencontrés pendant le stage qui a servi de base à cette étude. La Chambre d'Agriculture a par exemple mis en place un plan d'action pastoral qui prévoit en particulier la mise en place d'un réseau de références avec le suivi des plusieurs éleveurs ovins, caprins, bovins. L'articulation de ce plan d'action pastoral avec le schéma d'accompagnement pastoral aux objectifs plus politiques ne paraît pas complètement formalisée dans la mesure où ses actions sont largement en démarrage.

Chapitre VI Discussion générale

L'analyse générale de la politique agricole en Corse et ses liens avec le pastoralisme

Un premier élément que l'on peut retenir des éléments rassemblés précédents est que les mesures d'aide publique en faveur de l'élevage en Corse s'insèrent véritablement dans ce qui fonde une politique publique (Muller, 1990): Nous avons affaire à un ensemble de mesures concrètes et plus ou moins complémentaires qui forment la substance d'une politique avec un cadre général d'action définies par des documents cadres d'orientation interconnectés (la PAC, le PADDUC 2000/2006 puis le PDRC 2007/2013, le schéma pastoral). L'existence d'une volonté politique pour remédier aux problèmes dont souffrent l'agriculture et l'élevage en particulier est affirmée. Mais les moyens mis en œuvre et leur connection avec cette volonté ne sont pas clairement explicités. Cette volonté s'exprime en particulier dans la coordination entre les organismes chargés pour cela (ODARC, OEC, CTC) dans un «un cadre général d'action» selon Muller (1990). Contrairement à ce qui a été souvent véhiculé en particulier par les médias sur et en Corse, ce cadre général d'action se distingue très nettement de mesures isolées conçues à l'avance par des décideurs déconnectés. Les dispositifs d'échange avec différents groupes d'acteurs existent et les structures professionnelles ont eu tendance à se développer lors de la dernière programmation. L'agriculture, l'élevage et le pastoralisme sont présentés dans ces différents documents comme une priorité stratégique pour le développement territorial de la Corse et ses enjeux (valorisation des territoires, des ressources locales, développement des produits locaux de circuits courts, une création de valeur ajoutée qui s'appuie sur des systèmes de production spécifiques avec adaptation au changement climatique, et contribution à la lutte contre les feux de forêts par l'élevage d'après les objectifs du PDRC, et les documents d'orientation de l'ODARC). Même si les propos restent souvent cantonnés au niveau de déclarations d'intentions la situation a fortement changé depuis les années 1980 - 1990 où l'absence de structures professionnelles agricoles était mise en avant et où les aides à l'élevage et plus généralement à l'agriculture étaient souvent perçues comme n'ayant pas de vraie cohérence.

Si on analyse les évolutions des comportements et des dispositifs multi – acteurs, on observe également des ouvertures nouvelles extrêmement encourageantes en termes de perspectives. Parmi ces évolutions, on peut citer les actions certes encore timides dans lesquelles, les acteurs agricoles discutent et partagent leurs représentations avec d'autres acteurs de la société. Les problèmes de l'élevage sont mieux compris par les autres acteurs non agricoles et les intérêts des non agriculteurs vis-à-vis des questions pastorales peuvent être mieux compris (Association des éleveurs aux sites Natura 2000, les démarches de mise en place des AFP, etc....); la réactivité de la société civile agricole est ainsi soulignée par le succès des consultations organisées par l'ODARC sur le futur PDRC même si on peut légitimement s'interroger sur l'impact qu'auront ces réponses en termes d'inflexions de décisions concrètes; le fort taux de réponse des campagnes d'information de l'OEC sur les MAE est une autre preuve de la vitalité du monde agricole. Les entretiens ont permis également d'observer une assez grande lucidité et réflexivité de la part de tous nos interlocuteurs quant aux conditions de mise œuvre et aux limites des actions qu'ils conduisent.

Ces quelques exemples, ainsi que l'intérêt nouveau (certes, suite au problème avec l'Union européenne concernant les ICHN, mais probablement pas seulement) pour l'aménagement et la réappropriation des parcours pastoraux sont autant de signaux faibles mais réels que le pastoralisme en Corse avec l'ensemble de l'Agriculture a débuté son « parcours » pour une légitimation nécessaire et qui lui faisait défaut. Les représentations idéalisées d'un pastoralisme du passé mais protecteurs de la nature par les acteurs de la société civile restent cependant bien dissociées de celles des professionnels plus productivistes et plus éloignée des fondements du pastoralisme comme cela avait été montré par Seyni Saley, A. en 2011 mais des prises de conscience apparaissent.

Les masses financières allouées à l'agriculture en Corse sont importantes rapportées à la valeur ajoutée totale de l'Agriculture sans pour autant modifier ses tendances d'évolution largement et clairement

identifiées. Alors qu'en moyenne en Europe, les ¾ des aides de la PAC sont attribuées au premier pilier, le rééquilibrage est plus important en Corse et proche des 50% en particulier grâce aux ICHN. Les points faibles de l'agriculture corse sont toujours présents, ont même tendance à s'aggraver (en particulier par effets de seuils) : difficulté d'accès au foncier, absence de transmission de nombreuses exploitations, faible nombre d'installations de jeunes (assez souvent issus d'autres régions d'ailleurs), capacités d'investissement et de capitalisation faible, faible réalité économique de nombreux éleveurs en particulier de bovins.

On observe également (et ce point a été cité par nos différents interlocuteurs) que la grande majorité des fonds alloués en particulier européens ne sont pas liés à des projets de développement ni à une vraie activité productive. L'Etat comme la CTC citent la PMTVA, qui constitue de fait un revenu (social) de base pour des éleveurs dont la valeur ajoutée est négative. Les concertations et décisions autour des critères d'attribution de l'ICHN peuvent aussi être vues comme une tentative d'inverser cette tendance ainsi que les idées émises relatives à la prime à l'abattage. Dans les années 1990 déjà, Le Carignon et al (1994), soulignaient les effets pervers de la « prime à la vache », mais peu de choses ont changé depuis.

La CTC et l'ODARC assument avec une totale logique institutionnelle, la nécessité de s'assurer du maintien voire de l'augmentation des aides à la « ferme corse », poumon financier vital pour des espaces ruraux sans activités alternatives. Les fonds dédiés à la mise en œuvre de la politique d'incitation et de développement définie dans le PDRC (MAE, aides aux filières, aides aux investissements, aux services de développement, ...), bien qu'importants au regard des moyens humains dédiés pour les mettre en œuvre, sont très inférieures aux aides cumulées DPU+PMTVA+PO+PV et probablement non suffisants pour insuffler une nouvelle dynamique. La juxtaposition, des bureaucraties européennes, nationales régionales rendent la gestion de ces fonds très lourde. Le bon taux d'utilisation des crédits montre cependant une forte mobilisation de toutes les institutions et un bon volontarisme.

Cette question de logique institutionnelle est également présente dans les réserves de l'ILOCC, qui ayant établi que la filière ovine et caprine devait être aidée pour développer ses capacités de production, regrettait que le référentiel de l'Etat en la matière, et un référentiel de maîtrise des marchés au niveau national et non d'augmentation des capacités productives. L'ILOCC et les organisations professionnelles ne s'approprient pas véritablement aujourd'hui l'orientation vers un modèle pastoral. Cet exemple renvoie plus largement aux blocages issus de la confrontation de représentations sur les activités d'élevage, par rapport au monde, sur ses principaux problèmes et sur les marges de manœuvre pour les affronter.

Le déficit général de projets tend à faire accepter des projets pas toujours pertinents et rarement évalués en termes d'efficacité.

Les différents entretiens rapportés dans le paragraphe précédent permettent une première analyse des chaînes causales des contraintes qui pèsent sur la décision. Elle se traduit d'ailleurs de la part de nos interlocuteurs (notamment de la CTC) par un paradoxal retour vers une forme de volontarisme politique du à une prise de conscience claire des enjeux qu'ils ont à relever vis-à-vis des inerties qu'ils observent également..

Les politiques publiques nécessitent la mise en place de véritables concertations pour que les décisions soient explicitées et argumentées et sans lesquelles les mesures coercitives n'ont pas de portée. Nous avons vu également que le ressort de ces politiques, les primes ? ne sont pas majoritairement attribuées pour la mise en œuvre d'objectifs économiques ou environnementaux cohérents.

La faiblesse de ce socle en Corse pour faire respecter les pré-requis des projets, tient à plusieurs raisons : Au niveau de l'Etat, on observe l'affaiblissement de la capacité d'expertise et d'intervention de ces agents. Au niveau de la CTC, c'est la nature même des rapports interpersonnels, politiques ou inter-

institutionnels au sein de la société corse dans son ensemble pour des raisons liées à son territoire ou sa démographie (insularité, faible population) ainsi qu'à l'histoire récente qui est la principale explication. De nombreux exemples pourraient être donnés pour illustrer cette vision. On nous a rappelé que la construction se fait dans la confrontation, dans le rapport de force ou d'influence, rarement sur la base du dialogue entre acteurs privés et puissance publique ou entre acteurs privés. Le cloisonnement institutionnel entre chaque volet de la politique agricole est aussi une réalité. La crise de la représentativité entre les partenaires est souvent présente en particulier dans des Associations professionnelles dont la structuration reste faible. Il y a une vraie crise de la médiation et de la gouvernance qui apparaît comme une clé pour les évolutions futures: Le système de gouvernance globale de l'élevage (et probablement d'autres secteurs) peut-il modifier ses lignes d'organisations pour dépasser les blocages ? Cette réalité n'est pas propre à la Corse mais elle s'exprime de manière exacerbée dans l'île. Le pastoralisme, partout mis en avant au niveau des discours, ne s'appuie pas sur un modèle technique à développer avec des objectifs précis mis en œuvre dans le cadre de la politique publique ; en cela il constitue un point de clivage fort qui illustre parfaitement les problèmes de gouvernance évoqués ci-dessus.

L'apport de cette étude et ses limites

Cette étude réalisée dans le prolongement du travail de Seyni Saley en 2011 confirme et précise un certain nombre de ses observations sur les représentations dissociées de l'élevage en Corse. Elle a également permis de faire un état des lieux de la réalité des politiques publiques en faveur de l'élevage en Corse au-delà des idées reçues.

Il s'agit toutefois d'un travail préalable pour pouvoir contribuer à formuler des propositions de changements et d'amélioration dans la mesure où le nombre d'acteurs rencontrés a été limité par des contraintes de délais. Les entretiens doivent être élargis à d'autres acteurs professionnels (Chambres d'Agriculture, associations...) ou institutionnels (DDTM, France Agrimer), spécialisés ou généraux (Université de Corse, lycée agricole). Les premières conclusions devront être présentées, débattues reformulées avec nos interlocuteurs.

Conclusions et perspectives

La période actuelle est marquée par les négociations en cours pour l'établissement de la nouvelle PAC 2014-2020. Ces grandes orientations sont dès à présent connues :

- Revalorisation du second pilier,
- Appui à une économie basée sur la connaissance et l'innovation
- Cohésion sociale et territoriale

Le pilier 2 sera renforcé pour dépasser le pourcentage actuel avec une augmentation des paiements environnementaux et l'aide pour les jeunes agriculteurs.

Qu'en attendre pour l'élevage en Corse à la lumière de ce qui précède ?

Au-delà des montants financiers globaux, l'analyse de la mise en œuvre de la politique agricole en faveur de l'élevage en Corse montre que cette politique ne s'appuie pas sur la diffusion de modèles techniques viables et vivables qui soient basés sur la valorisation des ressources locales durables. Le pastoralisme n'est pas réellement aujourd'hui posé comme une option économiquement viable sur lequel il faudrait investir.

A l'inverse, la spécificité de l'agriculture et de l'élevage en Corse est posée comme un fait acquis plus basé sur des représentations idéalisées et des positions de défense que sur des références techniques objectives, formalisées et opposables (voir annexe 07, la présentation du PDRC sur le site de l'ODARC). On a le sentiment que ces modèles restent largement à construire et nécessiteront l'acquisition et la diffusion de références partagées. Par exemple, est-il possible de continuer à parler de manière unique de l'élevage corse sans faire une différenciation claire entre les élevages de plaine et ceux de piémont et de montagne ? L'association entre une cellule fourragère herbagée et l'utilisation des parcours a ainsi été présentée comme une piste qui pourra être approfondie. Le choix délibéré de renforcer les connaissances, les références des caractéristiques de ce modèle, de les partager avec l'ensemble des acteurs concernés pourra contribuer à renforcer une stratégie de déblocage de la situation présente en donnant des priorités financières fortes dans cette direction. En essayant de dépasser les inerties et les habitudes, l'investissement humain et financier nécessaire sera important pour mettre en place et développer les réseaux de référence et un système d'innovation de l'élevage qui rassemble la diversité des compétences pour favoriser le co développement et le partenariat tel que le propose Klerk et al. (2012) et cela impliquera de toute façon de nouveaux dispositifs susceptibles de renforcer les orientations actuelles.

Pour tous les secteurs d'activités, la Corse est en train de définir sa stratégie de développement pour les prochaines années. On parle beaucoup actuellement de mettre en place une spécialisation intelligente en Corse. Il s'agit là de définir quelle doit être la place de la Corse dans ce que sera le monde en 2030.

Concernant l'agriculture et l'élevage, les conceptions actuelles qui reposent largement sur la consommation d'énergie fossiles ne pourront être maintenues en l'état. L'efficacité économique d'un système ne pourra pas être mesurée exclusivement en termes de productivité du travail mais devra aussi être mesurée en termes de résilience, de respect de l'environnement et d'impact social.

La spécialisation intelligente concernant l'agriculture et l'élevage reposera nécessairement sur la construction et la valorisation de ressources spécifiques. Le pastoralisme doit se reconstruire autour de ces valeurs ; le pastoralisme doit être vu comme un système d'élevage intensif en travail qualifié. Il faudra se donner les moyens de valoriser les ressources et les produits en développant des circuits courts ou alternatifs, en renforçant la qualification des compétences pour savoir produire et savoir élever.

L'étude ci-dessus montre qu'aujourd'hui les ressources financières existent dans le cadre du Pilier II de la PAC pour engager des investissements en faveur de ces orientations. Mais les politiques publiques sont soumises à des échéances électorales, administratives rapprochées. Nous avons montré que ces échéances conduisent à une injection de ressources financières dans les territoires ruraux (qu'elles contribuent à maintenir sous perfusion) et qu'une faible partie de ces ressources sont réellement mobilisées pour contribuer réellement à leur mise en dynamique. Les effets pervers de ces aides sont bien connus et

depuis longtemps. Il y a de multiples raisons à cela : les pressions locales pour bénéficier d'effets d'aubaine sans contrepartie, les conditions administratives pour accéder à ces aides et la présentation qui en est faite puis finalement ce que les institutions appellent le manque de projets.

Face à ce défi, il faut probablement dédier plus de moyens pour favoriser l'intelligence collective, l'engagement collectif et concerté des producteurs, la mise en place de services techniques dont les configurations doivent être renouvelées. De nouvelles formes de partage seront alors sources de connaissances produites entre la Recherche, les producteurs et les institutions.

Le pastoralisme devra permettre de produire plus et mieux pour mieux gérer et occuper l'espace avec des politiques foncières ambitieuses et plus strictes et des politiques d'aides à l'installation basées sur des critères révisés.

Mettre en œuvre de telles démarches exigera du temps et des moyens qui ne pourront être réorientés que progressivement. C'est néanmoins une condition nécessaire pour qu'on puisse réellement renforcer la cohérence des politiques publiques entre les objectifs affichés, les outils mis en place et les résultats qu'on peut en attendre.

Remerciements

Nous remercions vivement nos interlocuteurs, Yves Conventi, Fabien Menu, Laure Prieur Martin Vadella, Pierre pour le temps qu'ils ont consacré à notre travail et les éléments qu'ils nous ont fournis

Références bibliographiques

ABSO CONSEIL. 2010. *Etude sur les filières laitières ovine et caprine corses*. 88p.

Agreste. 2011. *Données Corse. Recensement agricole 2010* [en ligne], N°1.Novembre. [consultée en avril 2012]. http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_R9411A01-2.pdf

Blanchet A, Gotman A. 1992. *L'enquête et ses méthodes. l'entretien*. Paris, Nathan. 125p.

Chatellier V, Guyomard H, 2009. Le bilan de santé de la PAC et son application en France. Communication présentée au Séminaire « José Rey » du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. *Simulations et réflexions sur les décisions du 23 février 2009 du Ministre français de l'agriculture et de la pêche*. 20 mars 2009-74p

CTC, 2012. Assemblée de Corse. 2012. 1^{ère} session extraordinaire de 2012, 26 et 27 Janvier, Rapport de Monsieur le Président du Conseil exécutif. *Elaboration d'un schéma d'accompagnement pastoral*. rapport n° 2012/E1/009. Collectivité territoriale Corse.14p.

CTC. 2007. *Programme de Développement Rural de la Corse 2007-2013*, Edition 08 Juin 2007.

CTC. 2009. *Collectivité Territoriale de Corse., dans sa délibération de l'Assemblée de Corse du 22 juillet 2009*

CTC. 2010. Collectivité Territoriale Corse. *Evaluation à mi-parcours pluri fonds (CDER, PO, FEDER, PDRC) Corse 2007-2013. Evaluation à mi-parcours du PDRC*. Rapport final. octobre 2010

DGPEI. 2008. Direction générale des politiques économique, européenne et internationale (DGPEI). *Le bilan des organisations communes de marchés (OCM) en 2007*.

Gabas J. J. 2003. Acteurs et politiques publique ; *Mondes en Développement*. Vol.31-2003/4, N°124. 45p.

Horber K. 2008. *Journées Sénégalaises de l'Évaluation -L'évaluation dans le cycle des politiques publiques – Culture et pratiques de l'évaluation des politiques publiques*. 28, 29 et 30 Octobre 2008.

IDHEAP – *Chaîne d'évaluation et de politique locale*. Journées Sénégalaises de l'Évaluation (JSE). Première édition. 28, 29 et 30 Octobre 2008. Dakar. Sénégal.

INRA. 2011. *Rôle des parcours en élevage pastoral en Corse*. INRA- UR045 LRDE. F- 20250 Corte.37p.

Le Carignon, C., Casabianca, F., Torre, F., Santucci, P., 1994 ; Primes a l'élevage bovin allaitant en Corse : Analyse des effets pervers et propositions de réorientation ; Rencontres 3R ; 1-25-28

Klerkx, L., Van Bommel, S., Bos, B., Holster, H., Zwartkruis, J., Aarts, N. (2012). Design process outputs as boundary objects in agricultural innovation projects: functions and limitations. *Agricultural Systems* 113, 39-49. »

INSEE. 2010. Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire. <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-2010>

mars 2002.

Muller P. 1990. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, Collection Que sais-je ? 1990. 127p.

OECD. 2012. *Mesures agro-environnementales territorialisées*. PDRC2007-2013, CAC, CTC, du 23 juillet 2012.

Paoli J. C et Santucci P. M. 2010. *Les problèmes des parcours méditerranéens au regard du dispositif de prévention des incendies. Le cas de la Corse*. ISDA. 2010. Montpellier. France.

PDRC.2007. *Programme de développement rural de la Corse*. .416 p.

SENAT. 2011. Session ordinaire du 2011-2012, *au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au bilan de la réforme des offices agricoles et de la création de l'agence de services et de paiement (ASP)*. Par MM. Yannick Botrel et Joël Bourdin, Sénateurs. Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 octobre 2011. Rapport d'information N° 66.

Seyni Salay A. 2011. *Analyse des représentations des acteurs et perspectives de développement de l'élevage en Corse. Mémoire de master2. Iamm – CIHEAM*.91p.

Site web : http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/PAC_OCM_BILAN-2007.pdf [consulté de 11/09/2012].

Annexes

Annexe 1 :

RÈGLEMENT (CE) no 73/2009 DU CONSEIL du 19 janvier 2009.

Établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) no 1290/2005, (CE) no 247/2006 et (CE) no 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) no 1782/2003

Article 64 / Intégration des aides couplées exclues du régime de paiement unique

1. Les montants figurant à l'annexe XII qui étaient disponibles pour les aides couplées dans le cadre des régimes visés à l'annexe XI, points 1 et 2, sont répartis par les États membres entre les agriculteurs des secteurs concernés, selon des critères objectifs et non discriminatoires, tenant compte, notamment, du soutien dont ces agriculteurs ont bénéficié, directement ou indirectement, au titre des régimes considérés au cours d'une ou de plusieurs années de la période 2005-2008. Dans le cas des régimes de la féculé de pomme de terre, visés à l'annexe XI, points 1 et 2, les États membres peuvent distribuer les montants prévus par ces régimes en tenant compte des quantités de pommes de terre couvertes par les contrats de culture conclus entre le producteur de pommes de terre et la féculerie, dans les limites du contingent alloué à celle-ci, tel que visé à l'article 84 *bis* du règlement (CE) no 1234/2007, au cours d'une année donnée.

2. Les États membres augmentent la valeur des droits au paiement détenus par les agriculteurs concernés sur la base des montants résultants de l'application du paragraphe 1. L'augmentation de valeur par droit au paiement et par agriculteur est obtenue en divisant les montants visés au premier alinéa par le nombre de droits au paiement de chaque agriculteur concerné. Toutefois, lorsqu'un agriculteur d'un secteur concerné ne détient aucun droit au paiement, il se voit attribuer des droits au paiement dont:

a) le nombre équivaut au nombre d'hectares qu'il déclare conformément à l'article 35, paragraphe 1, pour l'année de l'intégration du régime de soutien couplé dans le régime de paiement unique;

b) la valeur est établie en divisant le montant résultant de l'application du paragraphe 1 par le nombre de droits déterminés sur la base du point a) du présent alinéa.

3. Toutefois, lorsque le montant par régime d'aide est inférieur à 250 000 EUR, l'État membre concerné peut décider de ne pas distribuer les montants et de les ajouter à la réserve nationale.

Annexe2 Autres références réglementaires utiles

- Le règlement (CE) N°1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 Ce règlement concernant le soutien au développement rural par le (FEADER), fixe le cadre de la programmation 2007-2013. Quatre objectifs (ou axes) ont été retenus :
- Règlement (CE) N° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) N° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le FEADER
- Règlement (CE) N° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005(consolidé) relatif au financement de la politique agricole commune
- Règlement (CE) N° 883/2006 de la Commission du 21 juin 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) N° 1290/2005 du Conseil, en ce qui concerne la tenue des comptes des organismes payeurs, les déclarations de dépenses et de recettes et les conditions de remboursement des dépenses dans le cadre du FEAGA et du FEADER
- Règlement (CE) N° 885/2006 de la Commission du 21 juin 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) N° 1290/2005 du Conseil en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs et autres entités ainsi que l'apurement des comptes du FEAGA et du FEADER
- Règlement (CE) N° 1320/2006 de la Commission du 5 septembre 2006 fixant des règles transitoires pour le soutien au développement rural prévu par le règlement (CE) N° 1698/2005 du Conseil

Annexe 3 - Tableaux de Synthèse récapitulative des diverses mesures suivant les axes d'orientation

Axe1 :

Mesure 111	formation professionnelle et action d'information
Dispositif A	<i>Formation des acteurs des secteurs agricoles, sylvicole, agroalimentaire et rural</i>
Dispositif B	<i>Information et diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices</i>
Mesure 112	Aide à l'installation des jeunes agriculteurs
Dispositif A	<i>Dotations d'installations jeunes agriculteurs</i>
Dispositif B	<i>Prêts bonifiés jeunes agriculteurs</i>
Mesure 113	Préretraite
Mesure 115	Service de remplacement
Mesure 121	Modernisation des exploitations
Dispositif A	<i>Modernisation des bâtiments d'exploitation</i>
Dispositif B	<i>implantation des cultures pérennes</i>
Dispositif C	<i>Modernisation des équipements matériels</i>
Mesure 122	Aide à l'investissement sylvicole
Mesure 123	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles
Dispositif A	<i>Investissements dans les industries agroalimentaires</i>
Dispositif B	<i>Aide aux prélèvements sylvicoles</i>
Mesure 124	Coopération en vue de mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricoles et alimentaires
Mesure 125	Infrastructures agricoles et forestières
Dispositif A	<i>Aide aux infrastructures forestières</i>
Dispositif B	<i>Aide aux infrastructures agricoles</i>
Mesure 126	Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles
Mesure 132	Participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire
Mesure 133	Activités d'information et de promotion des produits de qualité alimentaires

Axe2 :

Mesure 211	Paiements destinés aux agriculteurs en zones de montagne
Mesure 212	Paiements destinés aux agriculteurs en zones à handicaps autres que de montagnes
Mesures MAE	Mesures Agro-environnementales(mesures 214 et 225)
Mesure 214	Paiements agroenvironnementaux
Dispositif A	Prime herbagère agroenvironnementale 2
Dispositif B	Conversion à l'agriculture biologique
Dispositif C	Maintien de l'agriculture biologique
Dispositif D	Conservation des ressources génétiques (D1 animales et D2 végétales)
Dispositif E	Mesures agroenvironnementales territorialisées
Dispositif F	Apiculture en agriculture biologique
Mesure 216	Aide aux investissements non productifs : opérations concertées d'aménagement durable des terres
Mesure 225	Paiements sylvo environnementaux
Mesure 226	Reconstitution du potentiel forestier
Dispositif A	Reconstitution du potentiel forestier
Dispositif B	D.F.C.I
Mesure 227	Aides aux investissements non productifs de protection des la biodiversité forestière et des milieux forestiers

Axe 3 :

Mesure 311	Diversification vers des activités non agricoles
Mesure 312	Aide à la création et au développement des activités rurales et TPE
Mesure 313	Accueil du public en forêt
Mesure 321	Aide aux investissements collectifs
Mesure 323	Dispositifs intégrés de soutien en faveur de mesures écologiques
<i>Dispositif A</i>	<i>Dispositif intégré en faveur du pastoralisme</i>
<i>Dispositif B</i>	<i>Elaboration et animation des docob</i>
<i>Dispositif C</i>	<i>Restauration et mise en valeur du patrimoine monumental technique et industriel</i>
<i>Dispositif D</i>	<i>Mise en valeur du patrimoine immatériel</i>
<i>Dispositif E</i>	<i>Sentiers du patrimoine</i>
Mesure 331	Formation et Information
Mesure 341	Stratégies locales de développement
<i>Dispositif A</i>	<i>Stratégies locales filière bois</i>
<i>Dispositif B</i>	<i>Animation des démarches foncières collectives</i>
<i>Dispositif C</i>	<i>Animation stratégie de développement</i>

Axe 4 :

Mesure 411	Mesures Leader relevant de l'Axe 1
Mesure 412	Mesures Leader relevant de l'Axe 2
Mesure 413	Mesures Leader relevant de l'Axe 3
Mesure 421	Coopération transnationale et interrégionale des GAL
Mesure 431	Fonctionnement des GAL
Mesure 511	Assistance technique

Annexe 04 - Montant financier par axe du PDRC

Axe	Mesure	Dépense publique	Dépense privée	Coût total
1	111-formation	1 200 000		1 200 000
	112-installation des jeunes agriculteurs	8 000 000		8 000 000
	113-préretraite	400 000		400 000
	115-service de remplacement	200 000	133 333	333 333
	121-modernisation les exploitations	10 000 000	10 125 000	20 125 000
	122- aide à l'investissement sylvicole	2 000 000	500 000	2 500 000
	123-accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	6 400 000	9 333 333	15 733 333
	124-coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés	1 000 000	250 000	1 250 000
	125-infrastructures agricoles et forestières	2 556 668	639 167	3 195 835
	126-reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles	1 200 000	300 000	1 500 000
	132-participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire	200 000		200 000
	133-activités d'information et de promotion des produits de qualité alimentaire	200 000	86 000	286 000
	Total axe 1		33 356 668	21 366 833

Axe	Mesure	Dépense publique	Dépense privée	Coût total
2	211-paiements destinés aux agriculteurs en zones de montagne	72 888 889		72 888 889
	212-paiements destinés aux agriculteurs en zones à handicaps autres que de montagne	3 555 556		3 555 556
	214-paiements agroenvironnementaux	13 627 272		13 627 272
	225 – paiements syvo environnementaux	100 000		100 000
	226 a+b-investissements agricoles non productifs	1 066 667	266 666	1 333 333
	227-aides aux investissements non productifs-protection de la biodiversité forestière et des milieux forestiers	255 556		255 556
	Total axe 2	91 493 940	266 666	91 760 606
3	311-diversification vers des activités non agricoles	4 380 000	2 920 000	7 300 000
	312-aide à la création et développement des activités non agricoles	6 500 000	4 200 000	10 700 000
	313-accueil du public en forêt	200 000	50 000	250 000
	321-aide aux investissements collectifs	200 000	50 000	250 000
	323-dispositif intégré de soutien aux mesures écologiques	4 400 000	50 000	4 450 000
	331- formation en soutien aux acteurs en milieu rural	200 000		200 000
	341-stratégies locales de développement	1 600 000	50 000	1 650 000
	Total axe 3	17 480 000	7 320 000	24 800 000
Total axes 1,2,3		142 330 608	28 953 499	171 284 107

Axe	Mesure	Dépense publique	Dépense privée	Coût total
4	Approche LEADER			
	Mesure 411- mesures LEADER relevant de l'Axe 1	1 454 545	1 454 545	2 909 090
	Mesure 412 – mesures LEADER relevant de l'Axe 2	818 182	545 458	1 363 640
	Mesure 413 – mesures LEADER relevant de l'Axe 3	3 654 545	1 560 036	5 214 581
	Mesure 431 – fonctionnement des GAL	1 636 364		1 636 364
	Total Axe 4	7 563 636	3 560 039	11 123 675
	511-Assistance technique	6 600 000		6 600 000
	GRAND TOTAL	156 494 244	32 513 538	189 007 782

* sous réserve de plus amples précisions pour l'approche Leader

Annexe 5 : Financement complémentaire nationaux par axe et par mesure.

Axe	Mesure	Financement national complémentaire
1	111-formation	1 000 000
	112-installation des jeunes agriculteurs	4 000 000
	113-préretraite	100 000
	115- Service de remplacement	0
	121-modernisation les exploitations	17 800 000
	122- aide à l'investissement sylvicole	400 000
	123-accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	4 300 000
	124-coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits,procédés et technologiesdans les secteurs agricoles et alimentaires	0
2	125-infrastructures agricoles et forestières	1 121 666
	126-reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles	0
	132-participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire	0
	133-activités d'information et de promotion des produits de qualité alimentaire	0
	Total axe 1	28 721 666
2	211-paiements destinés aux agriculteurs en zones de montagne	0

Suite ;

Axe	Mesure	Financement national complémentaire
	212-paiements destinés aux agriculteurs en zones à handicaps autres que de montagne	0
	214-paiements agroenvironnementaux	3 767 728
	225 – paiements sylvo environnementaux	0
	226 a+b- reconstitution du potentiel forestier	120 000
	227-aides aux investissements non productifs-protection de la biodiversité forestière et des milieux forestiers	85 000
	Total axe 2	3 972 728
3	311-diversification vers des activités non agricoles	810 000
	312-aide à la création et développement des activités rurales et TPE	9 150 000
	313-accueil du public en forêt	0
	321-aide aux investissements collectifs	600 000
	323-dispositif intégré de soutien aux mesures écologiques	4 675 000
	331 formation en soutien aux acteurs en milieu rural	0
	341-stratégies locales de développement	0
	Total axe3	15 235 000
4	411 – mesure LEADER relevant de l'axe 1	0
	412 – mesure LEADER relevant de l'axe2	0
	413 – mesure LEADER relevant de l'axe3	0
	431 – fonctionnement des GAL	0
5	511-assistance technique	0
Grand total		47 929 394

Annexe 06 : Tableau des mesures du PDRC et les organismes et structure instructives concernés

Services instructeurs	Axes	Intitulé des mesures
OTC - Direction des affaires européennes et de la coopération	Axe 3	341 c - Animation stratégie de développement AXE LEADER
OTC - Direction du patrimoine	Axe 3	323 c - Restauration et mise en valeur du patrimoine monumental technique et industriel 323 d - Mise en valeur du patrimoine immatériel
DDTM 2A et 2B	Axe 2	211- Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels 212- Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones représentant des handicaps autres que ceux de zones de montagne 214 a - Prime herbagère agroenvironnementale
OOARC	Axe 1	111- Former, installer et informer les exploitants
		112- Aide à l'installation des jeunes agriculteurs
		113- Retraite anticipée des agriculteurs
		115- Service de remplacement
		121- Modernisation des exploitations
		122- Aide à l'investissement sylvicole
		123- Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles
		124- Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies
		125- Infrastructures agricoles forestières
		126- Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles
		132- Participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire
		133- Activités d'information et de promotion des produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire
		Axe 2
	214 c - Maintien de l'agriculture biologique	
	214 d - Conservation des ressources génétiques	
	214 f - Apiculture en agriculture biologique	
	216 Gestion durable des terres agricoles	
	226 a - Reconstitution du potentiel forestier	
	Axe 3	311 Diversification vers des activités non agricoles
		312 Aide à la création et au développement des activités rurales et TPE
		313 Accueil du public en forêt
		321 Aide aux investissements collectifs
		323 a - Dispositif intégré en faveur du pastoralisme
331 Formation en soutien aux acteurs en milieu rural		
341 a - Stratégies locales filière bois 341 b - Animation des démarches foncières collectives		
Axe 2	214 e - Mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET)	
	225 Paiements sylvi-environnementaux	
	226 b - D.F.C.I	
	227 Aides aux investissements non productifs / protection de la biodiversité forestière et des milieux forestiers	
	Axe 3	323 b - Elaboration et animation des docob
		323 e - Sentiers du patrimoine
OEC		

« Un plan spécifique à la Corse

Les spécificités de notre agriculture, de notre ruralité, et de nos productions, ont rapidement pointé que la politique à mettre en place ne pouvait s'inscrire totalement dans les objectifs et orientations définis par Paris. Le plan hexagonal tend à développer d'une façon générale, une agriculture plus intensive et quantitative, en cohérence avec la situation et l'évolution de l'agriculture en France et dans le monde, alors que la Corse, conformément à la délibération de la CTC de mars 2002, privilégie la qualité et l'identité des produits. Ces produits insulaires sont largement en sous-production alors que pour la majorité d'entre elles, les productions françaises sont en sur-production. Les leviers et stratégies de développement ne peuvent obéir aux mêmes logiques.

Les mesures spécifiques à la Corse sont au nombre de 30 sur un total de 50 mesures. Les 20 mesures restantes concernent des axes imposés par Bruxelles, qui conditionnent l'obtention des 83 millions d'euros du FEADER, et qui ne sont absolument pas en contradiction avec la politique souhaitée en Corse. Il s'agit par exemple de protection de l'environnement, d'information et de promotion des signes de qualité...

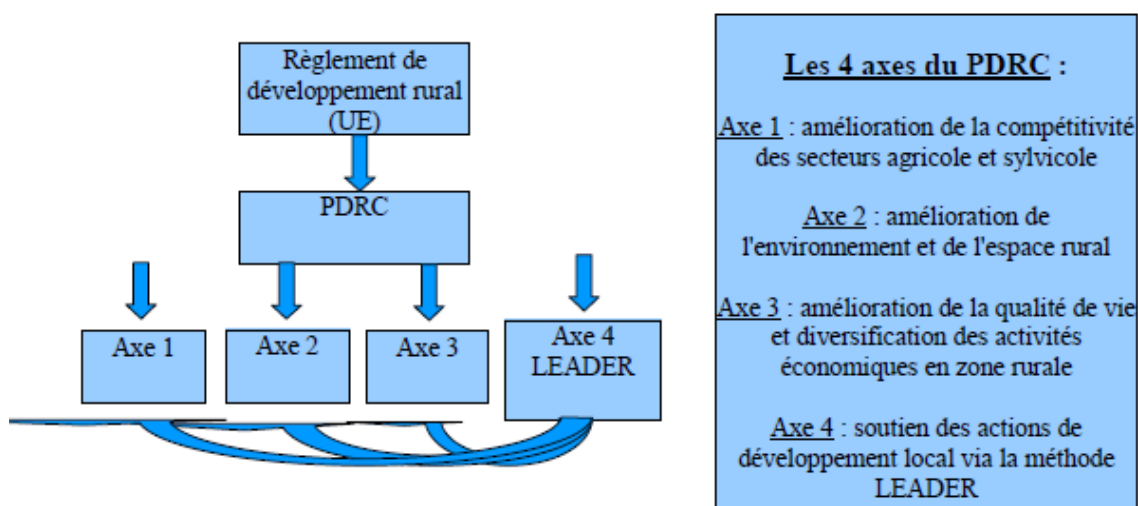
Objectif du PDRC : valoriser les territoires ruraux, au travers des ressources naturelles patrimoniales et culturelles, tirant parti de 2 atouts : la qualité et l'identité (...) »

LE PROGRAMME LEADER 2007-2013 : Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

*Des projets innovants de développement rural soutenus par le
Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER)*

Dans le cadre de la **Programmation de Développement Rural 2007-2013**, la Corse peut désormais mobiliser des financements européens pour mettre en œuvre des **projets structurants et innovants de développement local en zone rurale et péri-urbaine**, au travers du programme **LEADER**.

Après trois générations de programmes d'initiative communautaire (LEADER I, LEADER II et LEADER+), LEADER constitue aujourd'hui l'**axe 4 du Programme de Développement Rural de la Corse (PDRC)**. Le PDRC détermine les mesures du Programme de Développement Rural européen ouvertes à la Corse. Au sein du PDRC, l'axe 4 LEADER permet de mettre en œuvre les dispositifs des axes 1, 2 et 3, en les combinant et en les adaptant au profil des territoires locaux, dans le cadre d'une stratégie locale de développement.



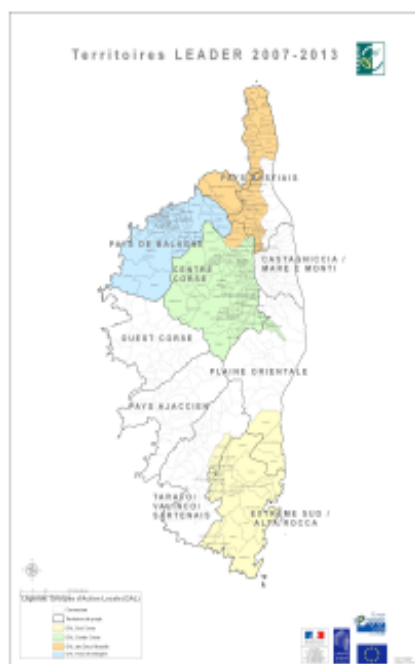
Basé sur le principe d'une **démarche ascendante**, le programme LEADER (**Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale**) constitue une **approche innovante** de la mise en œuvre de stratégies locales de développement dédiées à des territoires ruraux organisés, porteurs d'un projet concernant plusieurs secteurs de l'économie rurale et associant acteurs privés et publics, rassemblés au sein d'un **Groupe d'Action Locale (GAL)**.

Chaque territoire de projet LEADER est identifié au moyen d'une **liste précise de communes**, et vise à mettre en œuvre une « **priorité ciblée** », c'est à dire une stratégie déclinée au travers d'un plan de développement. Le GAL est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie du programme LEADER sur son territoire, en particulier par l'intermédiaire d'un **comité de programmation** comportant au moins **50% de membres « privés »**.

Les actions programmées dans le cadre de LEADER doivent apporter une **valeur ajoutée** en terme de méthodologie (émergence de nouveaux partenariats) ou de contenu (impacts pour le territoire). Les projets réalisés dans le cadre de LEADER ont également pour vocation à être **exemplaires** et à être **diffusés** pour pouvoir servir d'exemple à d'autres territoires ruraux, notamment dans le cadre d'actions de **coopération**.

En Corse, la sélection des GAL a été opérée le 14 janvier 2009 et quatre candidatures ont été retenues après délibération du Conseil Exécutif.

- le GAL Pays de Balagne
- le GAL Sud Corse
- le GAL Centre Corse
- le GAL des Deux Massifs



Ces GAL ont affiné leur stratégie et leur plan de développement qui s'organisent autour des grands thèmes suivants :

- le GAL Pays de Balagne : Bâtir une économie du tourisme patrimonial en Balagne
- le GAL Sud Corse : Préparer et adapter le territoire rural à la compétitivité des activités économiques du territoire Sud Corse par la valorisation des ressources patrimoniales, naturelles et culturelles, en renforçant la cohésion sociale et territoriale à travers un haut niveau de qualité
- le GAL Centre Corse : Promouvoir, valoriser et transmettre les patrimoines vivants et les savoir faire traditionnels des territoires du Centre Corse.
- le GAL des Deux Massifs : Améliorer la qualité de vie en milieu rural à travers la mise en valeur des patrimoines, de l'environnement et de la diversification économique