



HAL
open science

La place de la montagne dans le développement du pastoralisme corse: L'action publique en faveur des territoires d'estive

Jean-Paul Dubeuf, Jean-Michel Sorba

► **To cite this version:**

Jean-Paul Dubeuf, Jean-Michel Sorba. La place de la montagne dans le développement du pastoralisme corse: L'action publique en faveur des territoires d'estive. *Etudes corses et mediterraneennes*, 2022, 86-87, pp.81-110. 10.3406/rga.1962.101 . hal-03963278

HAL Id: hal-03963278

<https://hal.inrae.fr/hal-03963278v1>

Submitted on 30 Jan 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

La place de la montagne dans le développement du pastoralisme corse: L'action publique en faveur des territoires d'estive

*Jean-Paul Dubeuf
Jean-Michel Sorba*

Mots –clés : Développement Durable – pastoralisme – estives - action publique - Corse

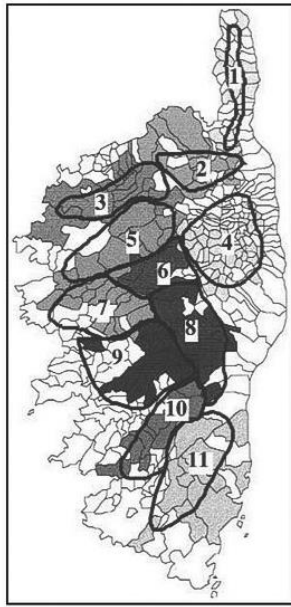
Résumé - Cet article a pour objet l'action publique en faveur du pastoralisme en Corse. Il s'intéresse aux initiatives en faveur de l'usage et de l'aménagement des territoires d'estive de la montagne corse. A partir de l'analyse des différents cadres dans lesquels s'inscrit l'action publique, leurs objectifs respectifs et leurs articulations, nous interrogeons les relations complexes et multiformes entre la montagne corse, les estives et le pastoralisme pour envisager de manière prospective comment de nouvelles régulations dans l'usage des estives pourraient s'inscrire dans la modernité d'un pastoralisme réinventé.

Introduction

Les territoires d'estive en Corse constituent le plus important ensemble foncier de l'île, avec plus de 25% de sa superficie, traditionnellement utilisés par les troupeaux des espèces ovines, caprines, bovines et porcines, comme ressource pastorale pendant les périodes de transhumance estivale. La dénomination des zones d'estive varie selon les sources. Le recensement de 1999 des unités pastorales de Corse individualisait¹ onze massifs d'estive à partir de trois critères (homogénéité géographique, mouvements des troupeaux entre unités, origine des troupeaux : transhumance historique entre la plaine et la montagne) (Figure n°1). Un nouveau recensement a été réalisé en 2010 mais le projet qui visait à réactualiser la cartographie de ses usages n'a pas abouti.

¹ DUBOST, Michel, « Corse : une montagne authentique et vivante. Le recensement 1999 des unités pastorales en Corse », in Pastum, numéro spécial 61-62 juillet-décembre 2001, p. 21-24.

Figure n°1- Carte des massifs pastoraux de Corse (2001)



- Les 11 massifs pastoraux de la montagne corse :
- 1 : Capicorsu (u Capicorsu, u Nebbiu) ;
 - 2 : Tenda (u Nebbiu, l'Ostriconi, u Golu) ;
 - 3 : Montegrossu (u Ghjunsani, a Balagna) ;
 - 4 : Castagniccia (a Castagniccia, u Rusincu, u Boziu, Moita Verde, u Morianincu) ;
 - 5 : Cintu (u Niolu, a Caccia, i Dui Sevi) ;
 - 6 : Altu Tavignani (u Curtinese) ;
 - 7 : Liamone (i Dui Sorru, u Cruzini) ;
 - 8 : Oru è Renosu (u Venachese, u Fiumorbu) ;
 - 9 : Prunelli è Gravona (a Cinarca, a Gravona, u Prunelli, l'Ornanu) ;
 - 10 : Taravu (l'Altu Taravu, u Bassu Taravu, u Sartinese) ;
 - 11 : Alta Rocca (l'Alta Rocca, u Portivechjacciu, u Sartinese).

Les éleveurs avaient développé des pratiques pour gérer et entretenir ces espaces et des formes d'organisation collective très ancrées dans la vie villageoise. A partir de la fin du XXe siècle, ces usages ont été profondément modifiés et les espaces pastoraux d'altitude d'un grand nombre de massifs ont été délaissés suite au délitement des droits coutumiers qui assuraient la régulation de leurs usages². Compte tenu de la part des surfaces concernées dans le territoire corse, de leurs enjeux paysagers, de biodiversité et des risques en termes de sécurité des populations (incendies), les politiques publiques se préoccupent aujourd'hui également de l'aménagement des estives et des règles à mettre en place pour leur gestion et ce après les avoir longtemps ignorées. Mais envisager une relance de la transhumance suppose de repositionner la question pastorale. L'article interroge la pertinence de l'action publique engagée en Corse relativement aux politiques publiques nationales en faveur de la relance des estives de montagne et ses effets sur la structuration du pastoralisme corse.

Le cadre d'analyse de notre approche est principalement celui de l'analyse cognitive des politiques publiques. Sa rationalité s'appuie sur les différentes représentations, les intérêts mis en jeu, les rapports de force et les interactions entre les référentiels mobilisés pour élaborer le système de décisions³. Nous positionnons le pastoralisme et la montagne corse au regard des trajectoires d'autres massifs montagneux du continent français en prenant en compte les spécificités de son histoire méditerranéenne. Après avoir présenté le système d'acteurs en présence, nous décrivons le cadre programmatique du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) qui positionne le pastoralisme comme une des priorités de développement de l'île, le Plan de Développement Rural de la Corse (PDRC) et ses règlements, et les documents de préparation de la future Politique Agricole Commune (PAC). Nous examinons enfin le Schéma de planification, de développement et de protection de la montagne corse (2017–2023) élaboré dans le cadre du Comité de Massif de la Montagne Corse (CCMC) particulièrement les actions qu'il prévoit en faveur de la relance des zones d'estive.

² RAVIS GIORDANI Georges, *Les communautés villageoises du Niolo, Bergers corses, les communautés villageoises du Niolo*, 1983 (ré-édité en 2001), Editions ALBIANA/PNRC, 505 pages.

³ MULLER Pierre, « Les politiques publiques », Paris, PUF, *Collection Que sais-je?* 1990, 127 p.

Les grandes étapes de la mise en œuvre des politiques publiques en faveur du pastoralisme : l'intégration tardive de la Corse aux dispositifs législatifs nationaux.

Le pastoralisme et les questions pastorales sont étroitement liés au développement et à l'aménagement des territoires de montagne. Comme le rappelaient Paul et Germaine Veyret en 1962⁴, la notion de montagne couvre des réalités très variées pour lesquelles l'imbrication des critères de relief, de climat, de pente, d'histoire concourent à former la nature montagnarde avec de grandes différences en termes géographiques mais aussi d'occupation humaine et de prospérité d'un territoire à l'autre. Le besoin, en Corse comme dans les autres massifs, de se définir en tant que montagne, et des Corses de s'identifier en tant que montagnards, a participé aux prémices de ce qui allait conduire aux politiques de la montagne. Pendant tout le 19^{ème} siècle, les débats et les conflits entre forestiers et pasteurs sont récurrents, les seconds étant accusés de déforester⁵ ; les forestiers considéraient généralement que les communautés agro-pastorales étaient néfastes pour les espaces montagnards et qu'elles contribuaient à leur dégradation. Les dispositifs de Restauration des Terrains de Montagne (RTM) ont longtemps ignoré les effets positifs du pastoralisme et se heurtaient souvent aux éleveurs. Ce n'est qu'à la fin du XIX^{ème} siècle que la loi de 1864 en faveur de la réhabilitation des pâturages a commencé à prendre en compte les pratiques pastorales⁶.

A partir des années 1960, le fort exode rural et l'émergence de la montagne comme un espace de loisirs, d'une part, et les préoccupations environnementales, d'autre part, contribuent à la réhabilitation des activités pastorales et à la reconnaissance de son rôle. Le pastoralisme est désormais perçu comme le moteur indispensable du maintien des activités et des services et plus généralement de l'entretien des paysages des régions montagnardes. La fermeture des milieux et la déprise croissante ont ainsi conduit des collectifs d'éleveurs et au-delà d'autres collectifs de la société civile associées aux collectivités locales à se regrouper et à interagir avec le législateur. La loi pastorale de 1972 enclenche la mise en agenda de politiques publiques qui vont régir l'organisation et le développement du pastoralisme français de manière exemplaire⁷. Elle a en particulier mis en place des outils novateurs pour la protection des terres agricoles et le portage du foncier qui incluent à la fois les terrains privés et les terres communales dans le cadre de démarches collectives. La loi de 1972 est ainsi à l'origine de trois dispositifs aujourd'hui très utilisés en France continentale : les Associations Foncières Pastorales (AFP), les Groupements Pastoraux (GP) et les conventions de pâturage.

L'effort de recherche avait surtout porté jusqu'ici sur l'évolution des pratiques des éleveurs avec des dynamiques le plus souvent envisagées comme des dégradations du système agro-sylvo-pastoral traditionnel. Mais les initiatives publiques ont été accompagnées d'importants travaux de recherche qui ont mis en évidence les interactions complexes entre les d'activités d'élevage et les écosystèmes montagnards, entre des processus biophysiques et des stratégies

⁴ VEYRET Paul, VEYRET Germaine, « Essai de définition de la montagne », *Revue de Géographie Alpine*, tome 50, n°1, 1962, p. 5- 35; doi : <https://doi.org/10.3406/rga.1962.101>

⁵ Débats qu'on retrouve toujours d'ailleurs dans de nombreuses régions forestières où la densité démographique reste élevée ou augmente comme en Inde par exemple

⁶ DE CRECY Louis, « L'histoire de la RTM : quelques réflexions d'un praticien », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 59-1, 1988, Numéro spécial Montagnes fragiles ; p.16-28. https://www.persee.fr/doc/rgpso_0035-3221_1988_num_59_1_3103

⁷ La loi pastorale française, Juin 2012, Cardère Editions, 44 pages.

sociales et leurs contributions à la construction des paysages⁸. Ce changement de regard entendait donc inscrire déjà la question pastorale dans la modernité⁹.

La loi n°85-30 du 9 janvier 1985 dite loi Montagne est une loi d'aménagement et d'urbanisme visant à protéger et à développer les activités en montagne. Si son objet n'est pas spécifiquement le développement du pastoralisme, l'agriculture de montagne y a toute sa place et est reconnue d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde. Elle prévoyait ainsi des soutiens spécifiques à l'agriculture de montagne pour compenser les handicaps naturels de la montagne. L'enjeu de la loi montagne était aussi d'établir un équilibre entre le développement et la protection des milieux montagnards. Elle complète donc la loi pastorale de 1972 et intègre le pastoralisme dans l'ensemble de l'économie montagnarde. Elle reconnaît aussi la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif national. Dans ce cadre, la création d'un Conseil National de la Montagne placé sous l'égide du Premier Ministre encourage la mise en place de programmes de formation et de recherches pour répondre aux spécificités de la montagne. L'instauration des Comités de Massif permet une coordination interrégionale pour définir les schémas interrégionaux d'aménagement de la montagne. Présidés, par le Préfet de la région la plus représentée dans le massif, les Comités de Massif ne concernent, dans cette première version de la loi, que les différents massifs de l'hexagone (Alpes, Pyrénées, Massif Central, Jura, Vosges) lesquels ont tous la particularité d'être à cheval sur plusieurs régions administratives. Bien que reconnue, tant par la loi pastorale de 1972 que par la première version de la loi montagne 1985, l'installation d'un Comité de Massif spécifique à la Corse n'est pas prévue par le législateur. L'argument avancé était que le Massif corse ne concernait qu'une seule région, que les programmes habituels de soutien à l'agriculture régionale et au développement des territoires ruraux incluaient déjà des aides en faveur des spécificités montagnardes et que ces aides étaient suffisantes pour couvrir les besoins de la montagne corse.

Ce n'est qu'en 2016, soit plus de trente ans plus tard, que les élus de la Collectivité de Corse et des députés de la Corse obtiennent l'installation d'un Comité de Massif autonome. L'acte II de la Loi montagne proclame ainsi la Corse « Ile montagne »¹⁰ et reclasse le comité de massif en lui donnant notamment accès à des crédits consolidés et plus étendus¹¹. L'article 7 de cette nouvelle version de la loi fixe l'organisation, le financement et les attributions du Comité de Massif de la Montagne corse.

Comment ces changements législatifs et règlementaires ont-ils impacté le pastoralisme corse et l'usage des estives ? De quelles façons le nouvel engouement pour la montagne et les activités pastorales s'est traduit en Corse ?

Jusqu'en 2016, les actions en faveur des estives sont prises en charge en grande partie par le Parc Naturel Régional de la Corse (PNRC) et l'Office de Développement Agricole et Rural de la Corse (ODARC). Les dispositifs de la loi de 1972, sont peu mobilisés en Corse, jusqu'à ce que l'ODARC, émanation de la Collectivité de Corse, conduise une action volontariste en faveur de la création d'AFP (dix-huit AFP créées à ce jour et quatre en cours de création) et

⁸ CARRE Juliette, DAVASSE Bernard, « Paysage, évolutions paysagères et stratégies d'action en territoire montagnard. Les cas comparés des hautes vallées du Gave de Pau et du Vicdessos (Pyrénées centrales) », *Actes du 135^e Congrès du CTHS « Paysages »*, 6-10 avril 2010, Neuchâtel.

⁹ EYCHENNE Corinne, « Les éleveurs et l'estive: pour une approche compréhensive des pratiques pastorales », *Natures Sciences Sociétés, EDP Sciences*, 2008, 16 (2), p.131-138.

¹⁰ Le nouveau statut « tourne ainsi logiquement le dos à la spirale du déclassement qui prévalait jusqu'alors » selon le Président du Comité de Massif Corse. Il crée le fond régional d'aménagement du territoire alors que le Fonds européen de Développement régional (FEDER) est nécessairement revu à la hausse.

¹¹ Article 7 modifié du 28 décembre 2016.

incite à la mise en place de Conventions de pâturage. Les groupements pastoraux demeurent toutefois peu nombreux. Les quatre existants à ce jour connaissent des difficultés de fonctionnement.

Les spécificités systémiques du pastoralisme corse au regard de l'ensemble pastoral français

L'accès tardif aux dispositifs nationaux ne doit pas obérer les spécificités géo-climatiques et historiques de la montagne corse et de son pastoralisme. La Corse a les traits caractéristiques de la montagne sèche méditerranéenne. Les activités d'élevage en général et ses composantes pastorales notamment alimentaires y apparaissent comme un système complexe du fait notamment de l'utilisation et de la distribution spatiotemporelle de ressources spontanées.

Alors qu'on assiste pour les estives des autres massifs français à une réorganisation territoriale des activités pastorales avec un recul de l'extensivité au profit de l'augmentation du nombre et de la taille des troupeaux de certains alpages, en Corse, le déclin observé est identique dans tous les massifs d'estive.

La trajectoire singulière et déclinante des systèmes pastoraux traditionnels interroge à la fois le devenir de la montagne corse et celle des activités d'élevage. Quels sont les transformations des milieux montagnards auxquels on doit s'attendre suite à la forte réduction de la présence pastorale ? Comment repenser le pastoralisme sans la composante montagnarde qui l'a façonnée ? On le voit, l'enjeu des politiques publiques conjoint le sort d'un milieu et d'une activité. Il s'agit de concevoir des modèles d'occupation des montagnes ajustés aux nouveaux usages et de les soutenir par un volontarisme de l'action publique. Les dynamiques en cours inclinent à penser qu'au moins dans un premier temps, la réoccupation se fera de façon graduelle et dans un cadre expérimental.

La spécificité concerne aussi les activités autres que l'élevage, et les activités touristiques de montagne qui se sont déployées de manière très importante depuis le début du XX^{ème} siècle en France continentale avec la création du Club Alpin français en 1874 et celle du Touring Club de France en 1890. En Corse, ces activités sont plus récentes et débutent avec la mise en place du sentier de Grande Randonnée n°20 (GR 20) de 1952 à 1970, la construction des refuges puis l'essor d'autres activités comme le canyoning, la randonnée équestre, etc. Il faut souligner à ce propos que la « loi montagne » avait accordé une grande place à l'équipement des territoires d'altitude en remontées mécaniques pour les sports d'hiver, véritable industrie lourde. A l'exception de réalisations localisées, et de rares initiatives hivernales en matière de ski de randonnée, ce choix d'une montagne conçue massivement pour les sports d'hiver n'a pas été fait en Corse du fait notamment de la faible durée d'enneigement liée à des conditions méditerranéennes et à son relatif isolement. Même si d'autres massifs en France, sont peu concernés par l'équipement pour le ski alpin, la priorité en matière de développement de la montagne française reste bien majoritairement en faveur des sports d'hiver. Face au changement climatique et à la diminution de l'enneigement, la doctrine de l'Association Nationale des élus de la Montagne (ANEM) demeure toujours celle de l'adaptation par l'innovation technologique (nivoculture) sans une vraie remise en cause de cette priorité¹². Enfin, en Corse, et comme dans les autres massifs, la question de la simultanéité et donc de la co-existence des activités pastorales et touristiques estivales se pose également.

Pour aborder les rapports entre élevage, pastoralisme et transhumance sur les estives de montagne en Corse, nous donnerons d'abord quelques repères pour caractériser le

¹² Congrès national de l'ANEM, Corte, octobre 2020.

pastoralisme corse, ses composantes productives (races et savoir d'élevage) et les territoires qui le structurent. Nous soulignerons comment les usages pastoraux et leur évolution modifient les paysages, la géographie et les territoires de l'île. L'analyse des cadres de l'action publique en faveur du pastoralisme en Corse se base sur une présentation des actions et des dynamiques à l'œuvre depuis les années 1970. Nous analysons comment et dans quelles mesures les politiques nationales de la montagne impactent l'action publique dans l'île à partir d'une observation réalisée depuis différents dispositifs. Les difficultés d'articulation des politiques agricoles sectorielles, pour lesquelles les estives ne sont pas directement des ressources productives, avec les enjeux de développement durable de ces espaces seront notamment soulignées.

I. Les caractéristiques des territoires d'estive et de leurs usages en Corse

Le rôle pivot de la double transhumance sur la structuration des élevages traditionnels

Réalisée à partir des villages, la transhumance a longtemps structuré les modèles pastoraux marqués par la saisonnalité et la rareté de la ressource herbacée.

Le mouvement de sédentarisation de l'élevage en plaine et en piémont conforté par la spécialisation laitière des troupeaux ont conduit à l'abandon progressif de la pratique de la transhumance. Les systèmes traditionnels n'ont pas survécu à la déprise des estives et le pastoralisme corse s'est reconfiguré autour de nouvelles formes d'occupation de l'espace. De ce point de vue, il en est tout autrement des estives du continent qui connaissent au contraire une relance du pastoralisme.

Les territoires d'estive en Corse recouvrent les territoires pastoraux de montagne situés à une altitude supérieure à 1 000 mètres. Ces espaces ont des couverts végétaux très variés, de forêts de pins laricciu, de feuillus, d'aunaies et de hêtraies, des zones de pelouses et des landes qui abritent une biodiversité importante. Jusqu'au milieu des années 1950, les estives étaient intensément utilisées comme lieu de transhumance par les troupeaux ovins, caprins, porcins et bovins. On assiste depuis à une déprise lente mais constante de ces espaces. Comme dans un grand nombre de régions méditerranéennes, au cours de l'année, les bergers déplaçaient leurs troupeaux en fonction des ressources fourragères disponibles. En hiver, ils pâturaient sur les prairies de basse altitude et littorales, « *a piaghja* » et transhumaient de juin à octobre, sur les estives, « *a muntagnera* ». Entre ces deux périodes, les troupeaux utilisaient les espaces villageois de moyenne altitude (entre 500 et 900 mètres). Pendant la première partie de l'été, les laits des animaux traités en montagne étaient transformés dans des locaux attenants aux bergeries et conservés dans des locaux à proximité (« *casgile* » et « *stazzi* »). Les fromages fabriqués en montagne étaient très appréciés (« *muntanacciu* ») et leur commercialisation permettait aux bergers de se constituer une trésorerie utile lors de la redescente au village donnant souvent lieu à des festivités et au paiement des pâturages (comme lors des fêtes de la San Michele, fin septembre). Le nombre de bergers qui transforment en montagne a très fortement diminué et les quelques-uns qui continuent cette pratique sont situés sur des zones accessibles ou près des principaux circuits de randonnée (GR20), des lieux où il est plus facile d'écouler leur production.

Figure n°2 - Utilisation des estives par l'élevage corse en 1999 (d'après Dubost¹³)

Nombre d'Unités Pastorales utilisées	115
Surface totale en ha	126 990
Nombre d'exploitations	844
Nombre de communes	86

Type d'animaux	Nombre de têtes en estive	% du cheptel total
Ovins	36 870	48
Caprins	21 005	44
Bovins	20 010	27
Porcins	10 140	30

De ces dernières données disponibles sur l'utilisation des estives en Corse ressort que moins de la moitié des cheptels toutes espèces confondues montaient en estives en 1999 (Figure n°3). Les tendances constatées lors de la dernière enquête pastorale de 1990¹⁴ sont en cours de réactualisation¹⁵. Mais le cheptel total des animaux présents en estive a probablement diminué depuis cette dernière enquête ; leur temps de présence a fortement baissé et correspond généralement aux deux mois de tarissement pour les ovins et caprins. La proportion et le nombre de bovins sur les estives, le plus souvent sans surveillance, pourrait par contre avoir augmenté compte tenu de l'intérêt de posséder des bovins pour accéder aux primes de la PAC. Les bandes de porcs continuent encore à utiliser les estives mais le recours à une alimentation complémentaire importante a fait perdre de la cohérence au système. Notons que bien que l'île ne soit pas confrontée aux prédatons du loup observées d'abord dans les Alpes, puis dans les autres massifs et de l'ours dans les Pyrénées, le recul de l'estivage en Corse contraste avec son renouveau dans de nombreux autres massifs français¹⁶.

Complexité foncière : les effets de l'action publique

La question des estives qui définit en partie comme nous l'avons vu la nature de la question pastorale en Corse appelle une analyse du régime foncier. En effet, la majorité des territoires d'estive appartient aux communes (ou communautés de communes) ou à la Collectivité de Corse (C.d.C.) pour les espaces classés en forêt domaniale, alors que les parcours pastoraux de moyenne altitude relèvent plus souvent de la propriété privée. L'attribution des droits d'usage des bergeries et des estives reste souvent décidée par les communes à partir de règles informelles souvent issues de relations interpersonnelles sans règles précises ni conventions

¹³ DUBOST Michel, *op. cit.*

¹⁴ DUBOST Michel, *op. cit.*

¹⁵ Une nouvelle étude a été commanditée par le Comité de Massif de la Montagne Corse pour établir l'état des lieux précis de l'utilisation des estives en Corse, elle est en cours de réalisation à ce jour.

¹⁶ PLANIOL Kasia, STARK Fabien, SHAQURA Imad, « Diversité et utilisation des surfaces pastorales en France », synthèse bibliographique, UMR SELMET, 2020, 20 p.

de pâturage. L'octroi de ces droits se fait même souvent aujourd'hui à des familles n'ayant plus de liens avec l'élevage et/ou pour d'autres usages comme la chasse. Ce désordre foncier est péjoré du fait des modalités d'octroi d'aides publiques européennes. Faute de règles d'usage ou de conventions, les estives font l'objet de déclarations de surface au profit d'élevages improductifs donnant Droits aux Paiements de Base (DPB) de la PAC. L'occupation spéculative des estives se fait particulièrement au profit d'élevages bovins et au détriment des élevages pastoraux traditionnels centrés sur les espèces ovines et caprines souvent en recherche de pâturages. Il faut cependant noter la volonté d'un nombre croissant de communes et de communautés de communes de mettre en place des conventions de pâturage dans le cadre plus général de plans de gestion du territoire montagnard.

La mise en place d'un cadre de régulation des usages de la montagne corse est réclamée par l'ensemble des acteurs du pastoralisme. La compétition s'exerce tout d'abord sur les ressources et leur dégradation par le pâturage des bovins durant des périodes inappropriées (printemps, automne) en absence de toute conduite contrôlée et raisonnée. Elle est source de conflits avec les éleveurs notamment ovins et caprins. La demande de cadres est également motivée par la croissance soutenue d'activités non pastorales sur les territoires d'estive. Ces activités le plus souvent récréatives (randonnées, sports de pleine nature, quelques projets de villégiature de type éco-lodge, aménagement d'anciennes bergeries par les membres des familles d'anciens ayant droits mais sans lien avec l'activité d'élevage) conduisent à des conflits quelquefois sérieux entre les éleveurs et d'autres usagers. La chasse, pratiquée par un grand nombre de personnes sans lien avec le pastoralisme, constitue une autre source de conflits (chiens errants, nuisances sonores)¹⁷.

Afin d'accompagner la mise en place de règles d'usages collectives, le Comité de Massif de la Montagne corse (CMMC) a mis en place un groupe de travail pour co-construire avec l'ensemble des usagers une charte des estives de Corse et positionner le pastoralisme au centre des usages.

Parmi les dispositifs réglementaires encouragés par la loi pastorale de 1972, les Associations foncières pastorales concernent peu les estives. En effet, le traitement du problème foncier pour les surfaces pastorales de moyenne altitude (parcours de maquis et prairies permanentes) est très différent puisque la plupart des terrains considérés sont de statut privé et souvent indivis. Ces surfaces peuvent avoir des potentialités fourragères importantes pour la production de foin et donner lieu à des aides de l'ODARC. A l'inverse les groupements pastoraux (GP) et les Conventions Pluriannuelles de Pâturage (CPP) peuvent contribuer à la gouvernance des territoires d'estive.

II. L'élevage en Corse et sa composante pastorale en question

Il existe 1 600 élevages répertoriés par les statistiques officielles en Corse sur un total de 2 600 exploitations agricoles¹⁸. Le siège des élevages se répartit à tous les étages géographiques mais une forte majorité (76%) se situe soit en plaine soit sur des coteaux à une altitude inférieure à 500 mètres près du littoral. Moins d'un quart des exploitations d'élevage est situé

¹⁷ NOZIÈRES-PETIT Marie Odile, 2017, Le pastoralisme dans le sud de la France : évolution depuis 30 ans, incertitudes et perspectives, d'avenir, présentation à Florac, UMR SELMET, 24 octobre 2017 (https://gypaetebarbu.fr/IMG/pdf/diaporama_nozieres_petit.pdf).

¹⁸ DRAAF, CRA, ODARC, « Chiffres clés de l'Agriculture corse, bilan de campagne 2018 », 2019, 36 pages.

en montagne (à plus de 500 mètres) et très rares sont celles situées à plus de 700 mètres¹⁹. Et d'une façon générale les troupeaux pâturent de moins en moins en haute altitude alors que l'image du berger en montagne est constamment mise en avant en particulier par les médias.

L'élevage corse concerne les quatre espèces : bovines, ovines et caprines et porcines. Il faut souligner qu'en Corse, les systèmes d'élevage ovins et caprins sont exclusivement laitiers et fromagers et sont conduits le plus souvent en mode extensif sans séjours en bergerie ou seulement pendant des périodes très courtes, contrairement à ce qu'on observe pour les petits ruminants dans les autres massifs français. Dans les massifs autres que la Corse, les élevages ovins/caprins laitiers sont plutôt intensifs et la montée en estive ne concerne qu'une partie des élevages ovins laitiers du Béarn et du Pays basque dans les Pyrénées Atlantiques. Et les troupeaux ovins transhumants sont surtout des troupeaux ovins allaitants. L'état corporel des animaux avant et pendant le début de lactation constitue à cet égard un indicateur important de contrôle des performances des élevages insulaires²⁰. L'élevage bovin est le seul élevage de ruminants exclusivement dédié à la production de viande en Corse. Cependant, la production de veau ne fait pas l'objet d'une qualification stable et univoque. Le nombre d'élevages structurés et engagés dans une réelle démarche de production reste très réduit, la plupart des détenteurs de bovins ayant une productivité très faible puisque compensée par les primes qu'ils obtiennent de la PAC et principalement du premier pilier (aides directes aux revenus). L'élevage porcin est essentiellement un élevage de porcs coureurs destiné à la production de la charcuterie corse, dont trois produits bénéficient d'une reconnaissance en Appellation d'Origine Protégée (AOP) : Prisuttu, Coppa et Lonzu. Mais le nombre d'éleveurs engagés dans l'AOP demeure faible au regard des quantités produites et encore plus si l'on considère les volumes commercialisés en Corse de provenance extérieure²¹. Par ailleurs et comme pour les autres espèces, la part de l'alimentation des animaux produite dans l'île est faible.

Les produits de l'élevage corse rencontrent un succès commercial important ; l'argumentaire, bien que généralement non explicité, se réfère souvent à une image de produit pastoral et de tradition. Mais la Corse, toutes filières confondues, est très déficitaire en produits animaux. Cela tient probablement en partie au manque de structuration d'un grand nombre d'élevages dont les performances technico-économiques hors primes sont souvent très faibles (Figure n°4) avec une faible capacité à générer du revenu et contrairement à l'évolution observée en productions végétales, viticoles, agrumicoles et oléicoles. Le chiffre d'affaire total de l'élevage corse (55 millions d'€) est même inférieur à la somme du montant des primes PAC obtenues dans le cadre du premier pilier (35,62 M€ de DPB et aides animales) et du second pilier dont les indemnités compensatoires aux handicaps naturels (ICHN).

¹⁹ Mutualité sociale agricole, année et nombre de pages à mettre

²⁰ SANTUCCI Pierre-Mathieu, BRANCA Antonello, NAPOLÉONE Martine, BOUCHÉ Rémi, AUMONT Gilles et *al.*, « Body condition scoring of goats in extensive conditions », *Goat nutrition*, Pudoc, 1991, Publication - European Association for Animal Production (EAAP). ([hal-02847001](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02847001))

²¹ DRAAF, CRA, ODARC, *op.cit.*

Figure n°3- Chiffres clés sur le pastoralisme corse : revoir ce tableau ;

Nombre d'exploitations d'élevage en Corse	Produit annuel brut de l'élevage (Produit brut annuel moyen hors primes par élevage) (€)	Détenteurs de bovins (mères en production) <i>Nombre de mères par élevage</i>	Éleveurs caprins (mères en production) <i>Nombre de mères par élevage</i>	Éleveurs ovins (mères en production) <i>Nombre de mères par élevage</i>	Éleveurs porcins (mères en production) <i>Nombre de mères par élevage</i>
1600	55 millions (34 375*)	1093 (35 290) 32	382 (35 235) 92	572 (81 130) 142	469 (4500) 9.5

**à titre de comparaison, le produit brut annuel moyen des agriculteurs corses est de 260 000 € par exploitation*

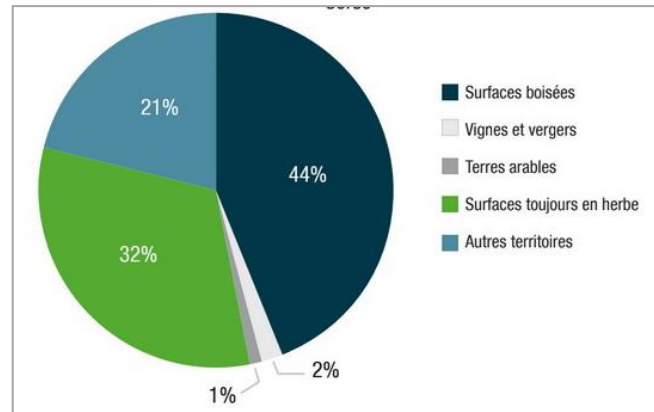
Les aides du premier pilier de la PAC en Corse

Types d'élevages	Nombre d'élevages	%	Montant des aides à la surface (M€)	%	Montant des aides à l'animal (M€)	%
Bovin seuls	693	32	12,6	43	3,44	55
Bovins et autres	128	6	3,17	11	1,04	16
Ovins seuls	254	12	3,5	12	1,42	22
Caprins seuls	175	8	2,56	9	0,35	5
Ovins et caprins	13	1	0,28	1	0,11	2
Porcins et autres	865	41	7	24	0	0
TOTAL	2128	100	29,2	100	6,42	100

(Source : DRAAF, 2018)

Une autre caractéristique de l'agriculture corse (figure n° 5) est la très faible part des mises en culture (3% de la surface totale en vignes, vergers et terres arables) et donc de la surface mobilisable par les éleveurs pour produire des fourrages comparativement par exemple, aux autres régions du sud de la France (respectivement 32% et 10,5% pour l'Occitanie et PACA d'après les statistiques agricoles régionales).

Figure n°4 – L’occupation du sol en Corse



Surface totale de la Corse : 8 722 km²
Forêts et maquis forestiers : 383 700 ha
Surfaces toujours en herbes (estives herbacées, landes) : 279 100 ha
Terres cultivées 26 100 ha dont 8 722 ha en terres arables
Autres (surface anthropisée, haute montagne...) : 183 100 ha

(Source : DRAAF, 2018)

Les 270 000 ha répertoriés comme « surfaces toujours en herbe » concernent pour une partie non négligeable des zones de maquis lesquelles associent des zones de parcours plus ou moins fermées, des broussailles et des bois notamment de chênes. L’exploitation des ressources herbacées, ligneuses et semi-ligneuses et fruitières (glands, faines et châtaignes) est peu raisonnée et mal valorisée en raison de l’abandon de la conduite pastorale des troupeaux, de la perte des savoir-faire et finalement de la faiblesse de l’impact des animaux sur les milieux emmaquisés. Toutefois, il faut noter que la plupart des exploitations ovines utilisent des prairies permanentes de plaines et de coteaux, quelquefois associées à quelques parcelles de prairies temporaires. La quasi-totalité des troupeaux caprins n’ont pas de base fourragère ni de capacité propre de production de foin ce qui oblige les éleveurs à acheter presque l’ensemble de l’alimentation de leur troupeau hors pâturage. Les élevages porcins sont des élevages de porcs coureurs mais l’alimentation des truies et même des porcs en engraissement, dépend majoritairement d’achats d’aliments. Il y a vingt ans, on constatait déjà qu’en période estivale, un nombre significatif de troupeaux transhumait en estive mais que la durée du séjour tendait à diminuer et à se limiter à la période de tarissement (autour de deux mois), la traite et la transformation du fromage en estives étant de moins en moins fréquente²². Par ailleurs, tous les témoignages confirment que bien que la transhumance suscite aujourd’hui un regain d’intérêt, cette tendance s’est accentuée surtout pour ce qui concerne la transformation en estive, aujourd’hui rarissime.

L’unité de modèle du pastoralisme corse traditionnel est menacée dans sa composante alimentaire. Par le fait d’une pénurie de la ressource spontanée notamment celle de l’espace montagnard mais aussi par l’insuffisance de la production de fourrages issus des prairies de fauches. De plus l’absence de véritable cellule fourragère et de terres cultivées dans un grand nombre d’exploitations caprines, bovines ou porcines fait de l’île un cas particulier dans

²² DUBOST Michel, op.cité. .

l'ensemble pastoral français²³. Parmi les caractéristiques pastorales, on observe bien que la part non herbacée est présente dans la ration, que les animaux sont issus majoritairement des populations locales et que la conduite demeure extensive avec un faible recours aux bâtiments et aux équipements de fenaison. Si les composantes fondamentales du pastoralisme sont présentes, leur intensité est très variable (depuis la seule utilisation de prairies permanentes de plaines, jusqu'à l'utilisation exclusive de maquis herbacés et arbustifs). On observe que la forte emprise spatiale des élevages corses sur le territoire cache une régression pastorale tendancielle qui se traduit par une importante fermeture des milieux, l'abandon presque systématique de modes de conduite raisonnés et le recours croissant aux concentrés importés du continent français et italien ou de Sardaigne et à l'achat de foin produit en Corse ou importé de la Crau. Dans ce contexte, le recul du pastoralisme corse appelle fondamentalement des réponses systémiques qui ne peuvent se réduire à une reconquête des estives. La question pastorale concerne également d'autres espaces stratégiques en termes d'accessibilité, d'entretien et de requalification des parcours pastoraux des zones de piémont et de coteaux. Le changement climatique en cours accentue l'aléa fourrager déjà fort et caractéristique du pastoralisme des montagnes sèches méditerranéennes. De ces traits descriptifs pourtant originaux des élevages corses, on retient donc que la contribution des pratiques pastorales est de plus en plus faible dans le fonctionnement des systèmes d'élevage.

Malgré une forte déprise et des pratiques actuellement très dégradées, le pastoralisme reste paradoxalement la seule activité qui utilise l'espace et les ressources de montagne et de piémont en Corse, avec l'apiculture, la cueillette et la distillation des plantes aromatiques qui connaissent un essor important. La prise de conscience de cette situation et du risque de disparition du pastoralisme est maintenant partagée par un grand nombre d'acteurs y compris par des instances politiques de l'île. Sa place est régulièrement réaffirmée publiquement : « ...il faut sauver le pastoralisme, car il est dans une situation critique » mais aussi « ...on ne peut pas se permettre de laisser disparaître ce secteur d'activité en termes éthique, culturel et économique (...) »²⁴.

III.L'analyse des cadres de l'action publique actuels en faveur du pastoralisme et des territoires d'estive corses

a) Points d'appui théoriques pour l'analyse des modalités de mise en œuvre des politiques publiques sur le pastoralisme en Corse

Le cadre présenté ci-dessus délimite les différentes composantes des politiques publiques menées actuellement, ainsi que les interventions des différentes autorités investies dans le développement de la montagne en considérant que la puissance publique bénéficie d'une forme de légitimité dans son domaine spécifique conjointement à celle des organisations professionnelles²⁵.

L'analyse prend appui sur le cadre de l'analyse cognitive des politiques publiques développé par Pierre Muller²⁶. Pour celui-ci, la prise de décision politique est un moment difficilement

²³ SANTUCCI Pierre-Mathieu, « Le troupeau et ses propriétés régulatrices, bases de l'élevage caprin extensif », *Sciences du Vivant* [q-bio], 1991, Français. (tel-02850637)

²⁴ Intervention du député de Haute Corse, 22 novembre 2018, « *Pasturismu, una andatura cumuna* », CRA, INRAe, ODARC, Actes du colloque d'Ajaccio », 2019, 27 p.

²⁵ THOENIG Jean-Claude, « Dictionnaire des politiques publiques », 4^{ème} édition, Presses de Sciences Po, 2014.

²⁶ MULLER Pierre, *op cit.*

saisissable, elle est le produit d'un processus de décantation au cours duquel les décideurs politiques, les fonctionnaires concernés vont construire progressivement leurs choix, lesquels sont souvent éloignés des positions initiales. L'analyse cognitive des politiques publiques propose une approche sociologique du rôle des pouvoirs publics et en relativise la rationalité. Les intérêts mis en jeu, les groupes de pression s'expriment à travers la production de cadres de représentations du monde. Elle inclut en conséquence les cadres, les dispositifs, les lieux où les pouvoirs en place construisent des récits positifs justifiant les programmes d'action et leur mise en œuvre²⁷. Cette notion est assez voisine du concept de vision du monde que Cyrille Rigolot²⁸ mobilise en citant Annick Hedlund de Witt²⁹ comme « système structurant et inéluctable de signification, de création de sens qui informe comment les humains interprètent, promulguent et co-crésent la réalité ». C'est ce cadre de représentation et d'interprétation du monde que Pierre Muller appelle un référentiel. La pertinence de l'approche cognitive pour notre analyse tient au fait qu'elle offre un moyen d'inscrire le pastoralisme dans les cadres dominants mais aussi dans les préoccupations de la Corse. En effet, les référentiels rendent compte de l'hétérogénéité des identités collectives des acteurs impliqués et de leur capacité à formuler des enjeux. L'hypothèse de Pierre Muller³⁰ est que le référentiel d'une politique publique doit se transformer lorsqu'apparaît une dissonance cognitive dans le rapport entre le global et le sectoriel, un décalage entre le cadre dominant d'interprétation du monde et l'émergence d'un nouveau référentiel.

Pour effectuer cette analyse, nous nous sommes appuyés sur :

- Les ateliers prospectifs mis en place dans le cadre du projet REDYN - Repères soutenu par la Collectivité de Corse et qui ont regroupé des acteurs diversifiés émanant ou non d'institutions mais tous impliqués directement et indirectement dans le pastoralisme.
- Le groupe de travail sur la stratégie d'aménagement des estives de Corse, organisé dans le cadre du groupe ad hoc mis en place par le Comité de Massif.
- Les documents programmatiques et la littérature grise relatifs aux politiques publiques portant sur le pastoralisme et les estives.
- Les résultats de l'analyse textuelle réalisée à partir de la documentation existante³¹ par laquelle les termes qualifiant l'agriculture, l'élevage ont été identifiés ainsi que les contextes de citation et de mobilisation des termes selon les principes développés par Max Reinert³² ou Rodolphe Ghiglione et al.³³.

²⁷ GABAS Jean-Jacques, « Acteurs et politiques publiques », *Mondes en Développement*. Vol.31/4, N°124, 2003, 45 p.

²⁸ RIGOLOTT Cyril, « Une approche évolutive des « visions du monde » pour penser les transformations de l'agriculture », *Cahiers Agricultures*, 26 (3), 2017, p.1-7. , DOI : 10.1051/cagri/2017015.

²⁹ HEDLUND-DE WITT Annick, « Worldviews and the transformation to sustainable societies: an exploration of the cultural and psychological dimensions of our global environmental challenges », Doctoral dissertation, Vrije University, Amsterdam, Netherlands, 2013.

³⁰ MULLER Pierre, *op. cit.*

³¹ DUBEUF Jean-Paul, SORBA Jean-Michel, « Les politiques publiques en faveur du pastoralisme en Corse : Objectifs, représentations, mise en œuvre opérationnelle et visions de l'avenir », *AME*, n°5, septembre 2018, p. 29-48.

³² REINERT Max, « Une méthode de classification descendante hiérarchique: application à l'analyse lexicale par contexte », *Les cahiers de l'analyse des données*, 8 (2), 1983, p.187-198.

³³ GHIGLIONE Rodolphe, MOLETTE Pierre, LANDRE Agnès, BROMBERG Marcel, « L'analyse automatique des contenus », Paris, Dunod, 2002.

b) Les principaux programmes de l'action publique sur le pastoralisme et la montagne corse

L'action publique sur le pastoralisme et en faveur des territoires pastoraux date de près d'un demi-siècle. Dès les années 1970, le PNRG était le cadre d'action quasi exclusif du pastoralisme en Corse. Il venait d'être créé sous l'impulsion d'un responsable politique, originaire du centre de l'île et très marqué culturellement par ses racines pastorales. Avec une équipe technique très investie, les systèmes de production mis en avant et favorisés étaient d'abord les systèmes ovins laitiers relevant du modèle dit de « la brebis à l'herbe ». Ce modèle d'amélioration pastorale encourageait la production de ressources herbagères alors que les potentialités des maquis étaient considérées comme négligeables. Les composantes pastorales des élevages concernaient donc essentiellement les estives. Au cours de cette période, de nombreuses études ont été réalisées et ont apporté une meilleure connaissance des espaces pâturés³⁴. Mais les interventions pastorales s'intéressaient d'abord à « la brebis à l'herbe ». Les élevages caprins, bovins ou porcins étaient peu pris en compte alors qu'ils mobilisaient de façon significative les ressources du maquis : herbacées, fruitières, semi-ligneuses, voire ligneuses. La capacité de ses ressources et leurs potentialités ont d'ailleurs suscité de nombreuses controverses, l'élevage ovin étant souvent considéré comme seul porteur de perspectives. Par la suite, le PNRG s'est désinvesti des questions d'élevage pastoral et le service a été déplacé au sein des offices régionaux de la Collectivité de Corse : l'ODARC et l'Office de l'Environnement de la Corse (OEC). Depuis, de nombreuses actions ont été mises en place en faveur de l'élevage corse pour en améliorer les structures et les équipements mais la question du choix des modèles techniques pastoraux demeure non résolue. En particulier la proportion possible de ressources spontanées dans la ration ne fait pas consensus³⁵.

Ces dernières années, les autorités régionales ont à plusieurs reprises affirmé le rôle stratégique du pastoralisme dans l'élevage insulaire, l'aménagement de son espace et plus généralement dans le développement agricole de la Corse. On observe ce positionnement dans le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC)³⁶, voté en 2014. Le pastoralisme occupe aussi une place importante dans le Plan de Développement Rural de la Corse (PDRC)³⁷ 2017-2021 qui a mobilisé des moyens financiers importants et a pris de nombreuses mesures en faveur de l'élevage pastoral. La prise en compte des spécificités du pastoralisme corse est particulièrement présente dans les discussions et négociations relatives à la définition de la nouvelle PAC en Corse.

C'est en 2016 que les élus de la Collectivité de Corse ont lancé le processus d'activation du CMMC évoqué en introduction. L'absence de Comité de Massif privait la Corse d'un certain nombre de financements dédiés spécifiquement à l'aménagement de la montagne mais surtout d'une instance spécifique de concertation avec les élus locaux, d'une sorte de « *Parlement de la montagne* ». Le CMMC, s'est constitué en tant qu'émanation de la Collectivité de Corse pour mobiliser les moyens qui lui sont attribués et encourager plus particulièrement l'usage des estives en tant qu'espace productif (constructions de pistes, adductions d'eau,

³⁴INRAE-ODARC-CRA, Plateforme documentaire sur le pastoralisme en Corse, <https://sites.google.com/view/pasturisimu-corsu/accueil>, Projets Redyn et CASDAR Arpida, 2020.

³⁵ SORBA Jean-Michel, « Enjeux et tensions autour de la reconnaissance des fromages corses » (prépublication), (dir. P. Pesteil), « Relance et patrimonialisation agro-alimentaire », *Anthropology of food*, à paraître.

³⁶ COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE, « Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse », Synthèse, 5 livrets, 8 annexes, 2015. https://www.aue.corsica/Le-Padduc-dans-son-integralite_a47.html

³⁷ OFFICE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL DE LA CORSE, « Plan de Développement rural de la Corse », 2015, 1026 p. http://www.odarc.fr/catalog_repository/uploads/42/PDRC_2014-2020_v3-1_25-01-2017.pdf

constructions ou rénovation de fromageries d'estives, rénovations de bergeries...), d'accueil et d'activités (refuges, électricité, TIC, signalétique).

Pour préciser le cadre de son action et afin que les différents usages de la montagne puissent cohabiter, le CMMC a mis en place un groupe de travail regroupant des représentants des principales organisations concernées à divers titres : Chambre régionale d'Agriculture, Office National des Forêts, ODARC, OEC, PNRC, INRAe, Associations d'éleveurs... Ce groupe a été mandaté par le CMMC pour préparer la rédaction d'une Charte des estives de Corse³⁸ et pour contribuer au diagnostic sur l'utilisation pastorale des estives à partir d'un état des lieux en cours de réalisation par un pool de consultants choisi par le Comité de Massif. Le CMMC devient ainsi l'instrument institutionnel essentiel pour porter une nouvelle politique. Cette politique très volontariste en faveur de la montagne corse et de son pastoralisme trouve aujourd'hui un cadre interterritorial et une expression programmatique avec le schéma de planification, de développement et de protection de la montagne corse (2017-2023). L'enjeu sera la place qu'occupera réellement le pastoralisme dans cette planification.

Du côté des professionnels, la Chambre régionale d'Agriculture a souhaité que soit mis en place en Corse, un service dédié au pastoralisme rassemblant les compétences existant dans les différents organismes. Pour approfondir la faisabilité d'une telle démarche et obtenir le soutien des pouvoirs publics et en particulier de l'Etat, elle a sollicité la réalisation d'une mission d'expertise du Ministère de l'Agriculture qui a conclu à la nécessité d'une re-dynamisation du pastoralisme corse par ce qu'elle a nommé, une « *alliance des ambitions* ». L'appel est adressé aux acteurs publics, privés, associatifs concernés par cette activité constitutive de l'identité insulaire³⁹. Un colloque a été organisé en novembre 2018 pour marquer le début de ce processus et plusieurs projets (REDYN Repères et CASDAR Arpida) ont été initiés en collaboration avec l'ODARC et INRAe. Le présent article a d'ailleurs bénéficié du soutien de ces projets⁴⁰. Ils ont aidé à la mise en place d'un atelier prospectif lequel a réuni la plupart des acteurs et institutions engagés dans le développement des activités d'élevage. Les ateliers ont abouti à plusieurs scénarios du futur pour le pastoralisme et la place qu'y occuperaient les estives et la transhumance⁴¹.

IV. Quelles places pour l'estive comme composante du pastoralisme en Corse, demain ?

Dans le PADDUC, l'agriculture constitue une priorité du développement pour la région comme en témoigne la fréquence des occurrences lexicales. Elle est citée 420 fois dans le document soit plus que le tourisme qui est la principale activité économique de l'île. Cependant ou toutefois, l'élevage n'est jamais cité en tant que tel sinon à travers le terme de

³⁸ SORBA Jean-Michel, DUBEUF Jean-Paul, « Rôle(s) des activités d'élevage dans la régulation des usages de la montagne corse. Le cas de la charte des estives du Comité de massif de la Corse », Communication au séminaire Foncimed, Corte, 11-12/10/2020, à paraître.

³⁹ THIBAUT Henri-Luc, « Mise en place d'un service d'action pastorale en Corse », Rapport CGAER n°15021, 2115, 39 p. <https://agriculture.gouv.fr/mise-en-place-dun-service-daction-pastorale-en-corse-rapport-cgaer>

⁴⁰ CRA, INRAe ODARC, « *Pasturismu, una andatura cumuna ; Actes du colloque d'Ajaccio.* », 2019, 27 p. <https://drive.google.com/drive/u/3/folders/1IRxcAon0EfOp9qXYWc5c57CWWTE34qpB>

⁴¹ VANIER Martin, DUBEUF Jean-Paul, BIEHLMANN Fanny, SORBA Jean-Michel, VALENTINI Philippe, VALENTI Marion, « Les futurs du pastoralisme en Corse. Scénarios prospectifs et Interpellations stratégiques ». Rapport d'étude, 2021, 93 pages 2021. <https://drive.google.com/drive/u/4/folders/1IRxcAon0EfOp9qXYWc5c57CWWTE34qpB>

pastoralisme plus de 130 fois. Non spécifié le pastoralisme qualifie l'ensemble des activités d'élevage ; pour autant, il n'est pas fait référence à des composantes pastorales particulières. Par là est confirmée la difficulté déjà signalée d'explicitier le pastoralisme en tant que manière de faire de l'élevage avec les références techniques que cela implique. Ainsi les potentialités du pastoralisme sont considérées comme importantes mais jamais précisées ni documentées et on insiste plus sur ses enjeux identitaires, culturels et environnementaux. Ces observations illustrent les confusions des acteurs politiques et administratifs pour définir une stratégie d'action claire et des modèles stabilisés en la matière.

Le doute sur l'avenir du pastoralisme se traduit par des prises de position fortes mais souvent antagonistes de la part des acteurs du pastoralisme qui ont participé au groupe de prospective sur les futurs du pastoralisme⁴²:

- *« Demain l'autonomie des élevages corses dépassera 55% à 75% contre 20% actuellement et l'importation des aliments faiblira / le système agro-pastoral va s'effondrer.*
- *« Si l'évaluation des systèmes pastoraux se limite à leur performance économique sur les marchés, ceux-ci n'ont pas d'avenir / Si le pastoralisme n'a pas de réalité économique, il n'a pas de valeur.*
- *« La montagne sera aussi touristique que la plage et le berger sera le « mickey » de la montagne dysneylandisée / L'usage pastoral des estives sera une composante de l'aménagement du territoire.*
- *Etc... »*

Cette analyse met en évidence que les estives ne sont pas réellement perçues aujourd'hui comme des espaces productifs par un grand nombre d'acteurs y compris par certains éleveurs eux-mêmes. Il en résulte un défaut de constitution d'une opinion publique convergente susceptible de soutenir une politique publique unifiée intégrant le pastoralisme comme levier de développement de la montagne. Il persiste la difficulté à voir les estives comme une composante à part entière des systèmes d'élevage intégrant de nouveaux indicateurs de performance et à les articuler avec les enjeux de développement durable de ces espaces. Quant aux politiques d'aménagement, elles semblent avoir du mal à concevoir des mesures qui prennent en compte les contraintes et les besoins des éleveurs d'aujourd'hui et à dépasser des visions souvent passéistes.

En partant de l'observation des représentations du pastoralisme corse et des références culturelles sur la transhumance, nous avons mis en évidence des logiques de verrouillage du système d'action des services en charge de la mise en œuvre des programmes. De fait, la portée opérationnelle de leurs mots d'ordre s'en trouve limitée⁴³. Ceci se traduit par une grande difficulté à envisager le pastoralisme comme un système d'innovation qui ne se réfère ni à la tradition ni à l'intensification. Nous confirmons ici que les trajectoires des politiques publiques sont conditionnées par des routines, des irréversibilités liées à des mécanismes de coordination mimétique, des effets d'apprentissage de départ avec des difficultés de remise en cause collective de leurs modes de gouvernance en termes de définition et de suivi d'objectifs⁴⁴.

Par ailleurs, on observe les faibles connexions entre les différentes politiques actuellement à l'œuvre (en matière d'élevage, de préservation des éco-systèmes et des paysages, de

⁴² VANIER Martin et al.,..., *op.cit.*

⁴³ GEELS Frank W., « Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study », *Research Policy*, 31(8-9), 2002, p. 1257-1274.

⁴⁴ PIERSON Paul, « Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics », *American Political Sciences Review* 94 (2), 2000, p. 251-267.

développement d'autres usages) pour répondre aux enjeux de changement global⁴⁵. De plus, on sait que l'action publique ne peut être circonscrite aux seuls programmes politiques. Pierre Lascoumes dès 1996⁴⁶ proposait de penser la gouvernance de l'action publique non seulement en s'appuyant sur les institutions mais aussi sur des sous réseaux d'acteurs à mobiliser autour de compromis négociés ces derniers étant susceptibles de répondre aux attentes avec des solutions intelligibles et recevables. Il existe aussi d'autres niveaux d'action, d'autres échelles (communes, associations, collectifs d'acteurs) au sein desquels peuvent se configurer de nouveaux modèles et de nouveaux dispositifs. Ces niveaux d'action sont aujourd'hui peu mobilisés et l'action publique en matière de pastoralisme est vue seulement comme une mise en œuvre des politiques publiques ce qui est très limitant.

On est bien face à une réalité spécifique à la Corse par rapport à la plupart des autres massifs montagneux français où il existe une véritable dynamique en faveur de l'utilisation des estives avec un nombre important de troupeaux qui pratiquent la transhumance. De nombreux éleveurs y ont d'ailleurs investi pour produire du lait d'estive et le transformer en fromage (fromages au lait de vache dans les Alpes, en Franche-Comté et dans le Massif Central, fromage de brebis au Pays Basque et en Béarn) même si les cheptels les plus nombreux sont des troupeaux allaitants (troupeaux ovins de la Crau, élevages bovins allaitants dans l'Aubrac, etc...). Un nombre limité d'élevages caprins du sud de la France maintient des pratiques pastorales d'utilisation des zones arbustives en dehors de l'été mais ce qui caractérise le pastoralisme dans les montagnes de France continentale est le contraste entre la dynamique des estives d'altitude très utilisées et l'abandon des parcours pastoraux de piémont et de plaine.

Des services dédiés ont été mis en place pour gérer les espaces et de la transhumance et améliorer la maîtrise des conduites pastorales (le CERPAM⁴⁷, l'UMT⁴⁸ sur le pastoralisme méditerranéen, le SUACI Montagnes Alpes⁴⁹), et les professionnels se sont organisés pour défendre leurs intérêts et créer des réseaux (Associations d'Alpage, Association française de pastoralisme).

En Corse, à l'inverse, on observe une absence de cadre stabilisé sur le rôle de l'estive vis à vis du pastoralisme. On peut expliquer en partie cette situation par le fait que si les représentations de l'élevage en Corse font toujours fortement référence au pastoralisme, les pratiques à l'œuvre s'éloignent graduellement des logiques pastorales (achats extérieurs de concentrés et de foin, utilisation de prairies irriguées de plaine, etc.). Plus précisément, l'élevage corse et le pastoralisme ont longtemps reposé sur la mobilité des troupeaux à tous les étages de végétation pour accéder aux ressources alimentaires spontanées disponibles ; les estives n'étaient donc qu'une composante parmi d'autres comme les parcours de maquis et de forêts, les prairies permanentes de plaine⁵⁰. Notons également que la céréaliculture d'altitude qui était généralisée jusqu'au début du XX^{ème} siècle a disparu alors qu'elle était une des clés de cohérence des systèmes pastoraux.

⁴⁵ DUBEUF Jean-Paul, SORBA Jean-Michel, VALENTI Marion, « The prospects of pastoral sheep and goat dairy systems in the Mediterranean to cope with global changing: An analysis from the Corsican case », *Options méditerranéennes A*, n°125, CIHEAM, 2019, p. 469-475.

⁴⁶ LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable: de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La gouvernabilité*, CURAAP, 1996, p. 325-338.

⁴⁷ Centre d'Etude et de recherche Pastorales Alpes – Méditerranée.

⁴⁸ Unité Mixte Technologique.

⁴⁹ Service d'Utilité Agricole à Compétences Inter départementales.

⁵⁰ OBERLIN Maud, PAOLI Jean Christophe, SERPENTINI Maddalena « Un atlas des territoires agricoles corses, instrument de travail pour la programmation agricole et territoire en Corse », Communication au séminaire Foncimed, Corte, 11-12/10/2020, à paraître.

On retrouve cette tension entre les différentes représentations du pastoralisme au sein du groupe de travail « estives » mis en place par le CMMC. La volonté de celui-ci de soutenir les investissements en faveur d'un retour des bergers en estive est réelle ; mais pour renouer avec la transformation fromagère dans les estives, cet objectif se trouve confronté à la quasi absence de demande exprimée dans ce sens de la part des éleveurs eux-mêmes. Certaines collectivités locales tentent de répondre à des demandes d'installations d'éleveurs avec des logiques pastorales principalement en porcins et caprins mais la place de l'estive dans les conduites qu'ils veulent mettre en place reste mal identifiée. De nombreux éleveurs justifient aussi leur réticence à retourner en estive par les nuisances qu'ils observent sur leurs troupeaux en montagne (impact des chiens et des tirs pendant la chasse mais surtout des groupes de bovins non contrôlés qui empêchent la régénération des prairies, et provoquent des poches de surpâturage) et les conditions de vie difficiles qu'ils y trouvent.

L'analyse des politiques publiques sur le pastoralisme en Corse questionne donc les orientations de l'action publique à conduire sur le devenir même des estives et de la montagne corse. Compte tenu du niveau de déprise observé, on en vient à s'interroger sur l'avenir que peut avoir la montagne corse sans le pastoralisme. L'atelier prospectif qui vient d'être conduit explore ainsi un scénario dans lequel la présence pastorale serait limitée à un nombre très réduit de bergers motivés ; dans ce scénario, le pastoralisme serait une relique mémorielle, celle d'un passé perdu mais « utile » pour l'image à donner d'une montagne utilisée à d'autres fins (sports de pleine nature par exemple). La montagne corse sans le pastoralisme est donc bien une option mais il faudrait alors explorer les implications de cette éventualité, que certains jugent probable, en termes de gestion pour la lutte contre les incendies, les risques d'érosion et de perte de bio-diversité, donc d'attractivité pour les autres usages. On retrouve ces interrogations dans de nombreuses situations en Méditerranée⁵¹. Par exemple, au Maroc dans le Haut-Atlas, les territoires de transhumance comme ceux du Yagour sont face à des mutations considérables et la mise en tourisme en cours pose des défis importants en termes d'impacts sur les populations et les systèmes pastoraux⁵².

Une autre évolution possible de l'élevage en Corse renverrait à un pastoralisme pour lequel les estives n'auraient qu'un rôle secondaire. L'hypothèse d'un pastoralisme sans les estives repose sur le fait qu'un grand nombre d'éleveurs ont renoncé ou envisagent de renoncer à la montée en estives. Nous avons ainsi vu précédemment que malgré un nombre d'animaux finalement assez stable, le temps de présence des troupeaux a été très raccourci ce qui limite fortement la contribution de l'estive à l'alimentation des troupeaux et à son impact sur les milieux.

La question des estives montre à l'évidence que plusieurs visions du monde s'opposent entre tradition figée et renouvellement des pratiques. Dans une perspective où le changement est la règle, la stabilité l'exception, la période actuelle est une période transitoire dans un monde en mutation rapide. Comme le souligne Luc Gwiazdzinski⁵³, on assiste à un éclatement des temps sociaux, des territoires de vie, des mobilités amplifiées par l'irruption des TIC qui brouille les rapports entre l'espace et le temps y compris dans les territoires ruraux de Méditerranée. Mais

⁵¹ SORBA Jean-Michel, DUBEUF Jean-Paul, « Rôle(s) des activités d'élevage dans la régulation des usages de la montagne corse. Le cas de la charte des estives du Comité de massif de la Corse », Communication au séminaire Foncimed, Corte, 11-12/10/2020, à paraître.

⁵² BOUJROUF Saïd, EL OUARTI Ayoub et al., « Trésors vivants, biens communs et mise en tourisme de l'Agdal de Yagour dans la Vallée du Zat-Haut Atlas Occidental Maroc », *Maghreb-Machrek*, n°240, 2019, p.11-26.

⁵³ GWIAZZDINSKI Luc, « L'hybridation au risque de l'inconfort », *L'hybridation des mondes. Territoires et organisations à l'épreuve de l'hybridation*, Elya Editions, 979 10 91336 07 9, 2016, p.13-24.

cette période ouvre aussi tous les possibles. Si on reprend la logique de Patrice Cayre et *al.*⁵⁴, la co-existence et la confrontation de visions du monde opposées peuvent ici aussi constituer des leviers puissants de changement pour faire du pastoralisme une activité innovante pleinement inscrite dans la transition agro-écologique. L'approche de l'analyse cognitive des politiques publiques a donc permis d'éclairer les différentes visions existant sur le pastoralisme, sur l'usage des estives et leurs perspectives. Elle a mis également en évidence les tensions qu'elles entraînent et leur conséquence sur la capacité de l'action publique à poser une stratégie assumée.

Conclusion : Quelles stratégies de reconquête des montagnes corses par le pastoralisme ?

Les principaux enseignements de l'article conduisent à raisonner une stratégie de reconquête et d'aménagement des estives qui s'appuie sur des objectifs réalistes et documentés de valorisation de la diversité de leurs ressources.

L'intégrité du pastoralisme corse traditionnel est réinterrogé par le fait de la sédentarisation et d'un recours croissant aux intrants. Pourtant, une partie de ses composantes demeure active et congruente avec les grands enjeux de l'élevage comme la conduite des troupeaux en milieu ouvert, l'utilisation de races locales productives ou encore les possibilités de préservation du bien être animal que ces élevages rendent possibles.

Dans ce contexte de mutations, le maintien de la composante montagnarde de l'élevage commande un traitement public et des stratégies spécifiques. L'action publique en faveur de l'aménagement des estives en Corse et la reprise de leurs usages par les troupeaux dispose aujourd'hui d'outils diversifiés et adaptés. Leur mise en œuvre suppose un agenda public lequel réclame une détermination et une convergence des acteurs tant professionnels que politiques. Il s'agit de considérer le pastoralisme transhumant corse selon une posture et des outils qui ressortissent de l'expérimentation autant sociale que technique. Cette posture nouvelle suppose de s'affranchir du *modèle de la relance* pour un *modèle de type réinvention* empruntant aux anciennes pratiques notamment celles qui ont recourt aux ressources des milieux et du rapport aux animaux. Dans ce cadre la réintégration de la transhumance peut retrouver une place. La candidature conjointe avec d'autres pays européens à une reconnaissance de la transhumance par l'UNESCO comme patrimoine culturel immatériel de l'humanité⁵⁵, acceptée en juin 2020 peut servir de dynamique pour peu qu'elle s'accompagne dans le cas de la Corse d'un repositionnement du rôle pastoral de la montagne Par exemple en mettant en avant l'existence d'un patrimoine menacé associant biodiversité et culture technique. L'enjeu de reconnaissance devient ici un enjeu d'innovation au cœur du système socio écologique principal de la Corse. Cela suppose de se déprendre d'une vision passéiste au profit d'une qualification patrimoniale de l'activité qui inscrit la transhumance dans une tradition vivante capable de se réinventer et d'innover⁵⁶.

Dans un monde en mutation marqué par la nécessité d'impulser des transitions de nature différente, les territoires d'estives pourraient plutôt être vus comme des territoires d'innovations et considérés comme une ressource en tant que telle. Il faudrait pour cela en

⁵⁴ CAYRE Patrice, MICHAUD Audrey, THEAU Jean-Pierre, RIGOLOT Cyrille, « The coexistence of multiple worldviews in livestock farming drives agroecological transition. A case studying French protected designation of origin (PDO) cheese mountain areas », *Sustainability*, 10 (4), 2018, p.1-13. DOI : 10.3390/su10041097

⁵⁵ ÉTIENNE Laura, JOUVEN Magali, GILOT Fabienne, JOUHET Emeric, « Fiche d'inventaire du patrimoine culturel immatériel - les pratiques et savoir-faire de la transhumance en France », 2020, 98 p. <https://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources/actualites/la-transhumance-francaise-en-route-vers-le-patrimoine-mondial-de>

⁵⁶ HOBBSAWM Eric, « Inventer des traditions », *Enquête*, 2, 1995, p. 171-189.

finir avec des positions incantatoires et des perspectives souvent fantasmées et les remplacer par des objectifs lucides, partagés et crédibles avec des moyens qui seraient dimensionnés aux activités envisagées, aux organisations mises en place, aux nombres d'acteurs concernés. Dans cette perspective, il s'agit de combiner une variété de ressources au-delà de la seule ressource fourragère pour constituer une ressource pastorale unifiée susceptible d'assembler le patrimoine bâti, le patrimoine paysager, les réseaux de sentiers et bien sûr les autres dimensions de la biodiversité. De nouvelles formes de réoccupation de ces espaces peuvent être envisagées avec plusieurs activités et en favorisant la co-existence entre des systèmes d'élevage basés sur les ressources fourragères des terres cultivées et des systèmes à composantes pastorales plus marquées⁵⁷. La démarche du CCMC et de sa commission pour mettre en place une charte d'utilisation des estives de Corse est une initiative qui peut s'inscrire dans cette perspective. Une telle démarche pourra aussi répondre aux orientations de la transition agro-écologique des systèmes d'élevage dans toutes ses dimensions, techniques, économiques, environnementales et sociétales⁵⁸. Nous avons souligné ci-dessus la difficulté pour les concepteurs des politiques agricoles à voir les estives comme une composante des systèmes d'élevage intégrant de nouveaux indicateurs de performance. Quant aux politiques d'aménagement, nous avons montré qu'elles semblent avoir du mal à concevoir des mesures qui prennent en compte les contraintes et les besoins des éleveurs d'aujourd'hui notamment en matière d'amélioration de l'habitat et de réouverture des accès. Il faudra donc rendre la montée en estive plus attractive en donnant aux bergers les moyens pour que leur séjour soit conforme à leurs aspirations et peut être aussi leur permette de mener à bien plusieurs activités. Au plan de la méthodologie, la réinvention du pastoralisme en Corse peut utilement s'appuyer sur de nouveaux dispositifs de concertation multi-acteurs et de co-conception (par exemple de type Living Labs) qui pourraient permettre ce renouvellement de l'action publique, des approches du développement des territoires pastoraux et contribuer à se démarquer des paradigmes dominants du développement.

⁵⁷ SORBA Jean-Michel, MICHON Geneviève, « Controverses sur la nature du maquis et sur ses qualifications en ressource pastorale », *Les impromptus du LPED (5)*, L'émergence des spécificités locales dans les arrière-pays Méditerranéens, 2020. <http://www.lped.fr/les-impromptus-du-lped-5-l-emergence-des.html>

⁵⁸ DUBEUF Jean-Paul, RUIZ MORALES Francisco de Assis, MENA GUERRERO Yolanda, « Evolution of goat production systems in the Mediterranean basin: Between ecological intensification and ecologically intensive production systems », *Small Ruminant Research*, Volume 163, 2018, p. 2-9.