



PROPOSITIONS POUR FAIRE FACE AU RECUL DE L'ELEVAGE ET A LA CRISE DU PASTORALISME EN CORSE

*De la définition d'objectifs stratégiques pour l'action publique à
l'élaboration et la mise en œuvre de mesures opérationnelles*



Document rédigé par **Jean-Paul Dubeuf**, INRAE, SELMET LRDE, et **Martin Vanier**, Cabinet ACADIE

Novembre 2025

Avec
la contribution
financière du compte
d'affectation spéciale
développement
agricole et rural
CASDAR



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

RESUME EXECUTIF

Ce document a pour objectif d'identifier quelques propositions documentées élaborées et discutées dans le cadre d'une démarche participative partenariale conduite en 2024 -2025. La prise de conscience est partagée par l'ensemble des acteurs professionnels, administratifs et politiques que l'élevage corse en général et particulièrement ce qui se réfère au pastoralisme connaît aujourd'hui et depuis longtemps, une situation de crise très préoccupante pour sa survie.

On constate d'ailleurs, via plusieurs documents cadres récents, des positionnements stratégiques plutôt convergents. Ceux-ci insistent entre autres sur la nécessité d'une politique de formation et de recherche susceptible de rendre plus attractives les activités d'élevage en particulier auprès de jeunes. La nécessité d'améliorer la structuration des élevages afin d'améliorer les conditions de vie et de rentabilité des éleveurs passe aussi par des changements importants dans la manière d'appréhender les enjeux de mobilisation foncière. Le diagnostic de la situation est ici réactualisé et enrichi des points de vue des différents acteurs. On met en évidence que les causes profondes de fragilité et de déclin sont connues depuis longtemps. Tous les acteurs interrogés sont d'accord pour admettre que tout le système économique, social et écologique de l'élevage doit se transformer en profondeur. Mais on constate aussi qu'en général, ceux-ci ne sont pas prêts pour autant à affronter ce changement et l'auto blocage semble collectivement la règle.

Les contributions du projet PASTINNOVA montrent par ailleurs que les enjeux de formation et d'accompagnement des éleveurs, de maîtrise foncière mais aussi d'innovation organisationnelle et d'ingénierie sont centraux dans tout le bassin méditerranéen et ne sont pas une exception de la Corse.

La synthèse de nombreuses réunions, ateliers et échanges croisés amène à formuler des propositions opérationnelles qui, si elles sont acceptées, peuvent changer la manière de soutenir le secteur de l'élevage en Corse autant au niveau de la méthode que du contenu.

En matière de formation et d'accompagnement, la mise en place de modules de formation réunis sous un label « école pastorale » inspiré d'exemples qui fonctionnent ailleurs, est destiné à s'imposer auprès des candidats à l'installation en leur donnant les moyens d'acquérir les capacités techniques et entrepreneuriales indispensables qui aujourd'hui font souvent défaut. Le programme de ces modules devrait intégrer les savoir paysans en ayant comme objectif de mobiliser les connaissances empiriques d'autrefois pour une tradition réinventée qui réponde aux enjeux d'aujourd'hui. Il est suggéré de mettre en place des dispositifs de tutorat en s'appuyant sur les éleveurs les plus expérimentés, par exemple. Des modules tests pourraient être d'abord mis en place en mobilisant une grande diversité d'acteurs – formateurs. La vocation de cette initiative n'est évidemment pas de concurrencer les établissements d'enseignement agricole existants mais au contraire d'y associer les enseignants de ces établissements afin qu'ils puissent renouveler leurs contenus enseignables.

La difficulté d'accès au foncier agricole est l'autre frein majeur à l'installation des jeunes éleveurs. De nombreuses réglementations et dispositifs existent en faveur de l'aménagement et la mobilisation du foncier mais plusieurs de ces instances, souvent très complexes d'un point de vue juridique ont du mal à être actionnées. Les blocages ne sont pas seulement techniques ou juridiques mais dépendent aussi en grande partie de la configuration sociale, politique ou culturelle dans les territoires concernés. L'activation des différents outils bouscule les équilibres relationnels entre les acteurs et le monde pastoral. Elle est souvent mal

appréhendée par ceux qui n'en font pas partie avec aussi évidemment des arrière-pensées spéculatives.

C'est pourquoi, à une politique régionale globale en matière foncière, on préférera une ingénierie locale basée de manière pragmatique sur le volontarisme de proximité avec une animation dédiée au projet de chaque territoire (Communes, EPCI) dans lequel les objectifs en matière agro pastorale seraient instruits et intégrés à l'ensemble (par exemple dans le cadre des PAT). Cette approche dépasse la seule question foncière et peut être envisagée en termes d'infrastructures, de formation, etc.

La nécessité de croiser projet agro – pastoral et projet de territoire paraît à cet égard une priorité transversale qui doit conduire à territorialiser les réponses à la crise de l'élevage en reconnaissant les spécificités de chaque contexte. Les quelques exemples étudiés montrent que cette voie commence à être empruntée

Une telle approche, pragmatique, impliquera aussi de réorienter une partie des moyens dédiés (et qui seront probablement plus limités à l'avenir) vers des moyens d'animation et vers la création d'une communauté d'ingénierie d'appui avec des financements fléchés autour d'objectifs prédéfinis et des obligations de résultats. Ceci exigera, il ne faut pas le cacher, un certain courage politique. L'ampleur d'une future dynamique agro-pastorale dépendra aussi du nombre d'éleveurs qui accepteront de la rejoindre.

Contact : pasturisimu@gmail.com - 0608861813

TABLE DES MATIERES

RESUME EXECUTIF	1
INTRODUCTION ET CONTEXTE.....	4
Un élevage corse en grande difficulté malgré de nombreuses initiatives pour le relancer.....	4
Pas de véritable changement de trajectoire malgré des mesures en faveur de l'élevage en Corse qui répondent aux objectifs fixés.....	5
OBJECTIFS, APPROCHE METHODOLOGIQUE, DEROULEMENT DE LA DEMARCHE	7
Le cadre général de travail.....	7
Retour sur le déroulement de la démarche.....	8
La situation de l'élevage en Corse : de nombreuses caractéristiques communes à tout le bassin méditerranéen.....	9
PROPOSITION 1 – FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT POUR L'ELEVAGE ET LE PASTORALISME EN CORSE	11
Intégrer les savoirs paysans en faisant appel au tutorat.....	12
Un label "Ecole pastorale "	12
L'articulation entre les différents niveaux et les autres dispositifs de formation	13
Un dispositif de formation multi-acteurs	13
Pour la formalisation d'une offre opérationnelle réaliste en matière de formation et d'accompagnement et une mise en agenda.....	14
PROPOSITION 2 – VERS LE DEBLOCAGE FONCIER DES DIFFERENTS TERRITOIRES DE LA CORSE.	16
Le contexte foncier	16
Les dispositifs, réglementaires et institutionnels, en faveur de l'aménagement et la mobilisation du foncier	17
Les dispositifs réglementaires	17
Les organisations et dispositifs intervenant dans la gestion foncière	19
Que nous dit ce tour d'horizon sur les leviers d'action de déblocage foncier ?.....	21
Formuler des propositions opérationnelles pour affronter la question foncière concernant l'élevage	24
PROPOSITION 3 – AGIR AU NIVEAU DES TERRITOIRES.....	25
Le principe de la territorialisation	25
Les exemples d'initiatives territoriales en cours et leurs perspectives.....	26
Des pistes de travail reproductibles	28
ORIGINALITE, LIMITES DE LA DEMARCHE ET NECESSAIRE APPROPRIATION PAR LES DECIDEURS INSTITUTIONNELS	30
ANNEXE – L'AVENIR DE L'ELEVAGE EN CORSE EST EN QUESTION.....	31
On est à un point critique qui menace l'existence même de l'élevage en Corse.....	31
Les causes profondes de fragilité et de déclin sont diagnostiquées depuis très longtemps	32
Tous d'accord pour sauver l'élevage en Corse, mais avec quelle vision rassembleuse de l'avenir ?.....	33

INTRODUCTION ET CONTEXTE

Un élevage corse en grande difficulté malgré de nombreuses initiatives pour le relancer

La prise de conscience des difficultés de l'élevage en Corse n'est pas récente. Elle est d'ailleurs concomitante avec la mise en avant de ses spécificités vues comme des atouts à valoriser (races et produits locaux, savoir – faire issus d'une tradition pastorale ancienne et riche mais en perdition).

Tous les acteurs professionnels, techniques, administratifs et politiques constatent que la taille des exploitations est critique, qu'elles sont souvent peu structurées, que les règles de la PAC reconnaissent peu les systèmes pastoraux pourtant les mieux à même de valoriser les ressources fourragères de l'île. De plus, les difficultés d'accès aux ressources foncières rendent difficiles l'installation de nouveaux éleveurs et la transmission des élevages existants. L'exposition aux effets du changement climatique, particulièrement marqué en Méditerranée est amplifiée par ces caractéristiques.

Ces constats ont été à l'origine d'une décennie d'initiatives pour sortir l'élevage d'une situation qualifiée souvent de mortifère :

- Octobre 2014 – Assises régionales de l'élevage corse : le Projet corse organisé par la Chambre régionale d'Agriculture.
- Avril 2015 – Vote du PADDUC par la Collectivité de Corse; l'agriculture et le pastoralisme sont présentés comme une des 3 priorités pour le développement économique de la Corse.
- 2017- 2019 – Projet REDYN financé par la Collectivité de Corse «Références et dynamiques territoriales en faveur de l'innovation pour des dynamiques pastorales ».
- Novembre 2018 – Organisation de la Conférence "Pasturisimu, una andatura cummuna". Participation des acteurs politiques et professionnels et affirmation de la nécessité de soutenir l'élevage et le pastoralisme en Corse avec l'organisation d'ateliers participatifs. (<https://sites.google.com/view/pasturisimu-corsu/accueil>)

Simultanément, les moyens financiers pour soutenir l'élevage en Corse ont été conséquents, dépassant même le chiffre d'affaires de l'ensemble du secteur : plus de 50 millions d'€, en prenant en compte les DPB du premier pilier de la PAC, les ICHN et les aides du 2nd pilier mises en place dans le cadre de PDRC puis aujourd'hui du volet corse du Plan Stratégique National.

Pourtant en 30 ans, la part des productions animales dans le Chiffre d'Affaires de l'agriculture corse n'a cessé de baisser passant de 40 % à 20 % en 2023 et probablement moins de 18 % aujourd'hui, d'après le CERC¹. Cette situation structurellement difficile s'est aussi dégradée pour des raisons conjoncturelles (Covid puis renchérissement des matières premières suite à la guerre en Ukraine). On peut donc affirmer qu'en dépit de quelques «success stories», ni les projets cités ci-dessus ni les moyens financiers dédiés à l'élevage n'ont freiné le recul de l'élevage et du pastoralisme en Corse.

¹ CERC, Centre d'Economie rurale de Corse

INRAE -SELMET/LRDE avec la CRA et l'ODARC ont ensuite lancé une prospective sur les futurs du pastoralisme en Corse en s'appuyant sur l'organisation d'ateliers prospectifs qui se sont déroulés sur 2020 et 2021 (malgré la pandémie de Covid). Ces ateliers collectifs prospectifs ont permis d'élaborer 4 scénarios sur le futur de l'élevage et du pastoralisme en Corse² qui interpellent les pouvoirs publics sur la nécessité d'un positionnement stratégique commun et collaboratif (dans la continuité du rapport du Ministère de l'agriculture dit « rapport Thibault »³):

- Le pastoralisme de mémoire : En faveur de développements non agricoles;
- Le pastoralisme retrouvé pour répondre aux enjeux de transition écologique;
- Le pastoralisme absorbé et recalibré par l'aval;
- Le pastoralisme réinventé ou la nouvelle entreprise agricole;

Cette prospective a été largement diffusée et appropriée par plusieurs instances mais n'a pas à ce jour été discutée avec les acteurs politiques corses.

Pas de véritable changement de trajectoire malgré des mesures en faveur de l'élevage en Corse qui répondent aux objectifs fixés

La prise de conscience des enjeux pour le devenir de l'élevage en Corse s'exprime donc d'abord dans les orientations stratégiques énoncées pour l'agriculture. Elle est confirmée par les récentes mesures prises et résumées ci-dessous.

Des avancées significatives ont ainsi été constatées en direction d'un positionnement stratégique commun que ce soit dans le cadre de la préparation du volet Corse du Plan Stratégique National que de la synthèse du groupe de travail de préparation de la Loi d'Orientation agricole pour la Corse (2023).

Des objectifs stratégiques ont été définis en faveur d'une politique de formation, de recherche et de développement intégré, pour appuyer les leviers en termes de mobilisation foncière avec une politique foncière en faveur de l'agriculture, pour installer et accompagner des jeunes sur des exploitations capables d'atteindre des objectifs de production, etc. La Chambre d'Agriculture avait également défini un projet agricole pour la Corse en concordance avec ces objectifs.

Le volet corse du Plan Stratégique National porté par l'ODARC a ainsi identifié 17 mesures pour sa mise en œuvre. Elles intègrent plusieurs propositions stratégiques qui répondent aux enjeux de développement de l'élevage en Corse ce qui traduit une première étape dans la transformation recherchée. Parmi ces propositions, on peut citer en particulier :

- Un niveau de soutien financier élevé à titre exceptionnel à la hauteur de l'urgence avec un taux d'aide pour les DJA (Dotations pour les Jeunes Agriculteurs) majoré de 20% avec des taux de prêts bonifiés accessibles pendant 7 ans.

² DUBEUF J-P. et VANIER M., 2021, *Les futurs du pastoralisme en Corse, scénarios prospectifs et interpellations stratégiques*. Corte, INRAE, 89 pages.

³ <https://agriculture.gouv.fr/lavenir-du-pastoralisme-en-corse> Rapport de mission d'expertise n°15021 CGAER.

- Une orientation vers les agriculteurs professionnels : Les agriculteurs à titre principal plus aidés que les agriculteurs à titre secondaire⁴.
- Des taux d'intervention bonifiés pour les mises en valeurs : clôtures (80% d'aide pour les élevages, toutes espèces), amélioration pastorale des parcours, démaquisage, pistes d'accès et portails, investissements en agroforesterie, biosécurité porcine.
- La prise en compte partielle de la réalité du foncier non maîtrisé en acceptant de financer des frais de clôture.
- La recherche d'un assouplissement des procédures et une simplification de l'accès aux aides avec la suppression du diagnostic pastoral obligatoire très complet mais très lourd et très administratif, une mesure très demandée.
- Une priorité aux élevages ovins et caprins.
- Une réflexion sur la mise en place d'une MAEC (Mesures agro environnementales et climatiques spécifiques) pour l'élevage.

En outre, certaines évolutions sont à relever à propos de la PAC et de l'utilisation pastorale des forêts. Elles répondent en partie aux revendications des éleveurs pastoraux : par exemple, l'introduction d'un chargement minimal pour accéder aux aides, l'éligibilité aux aides de surfaces non herbacées pour les porcins sous chênaies et châtaigneraies - qui favorise les installations en élevage porcin mais peut par ailleurs avoir des effets pervers en termes de conduite d'élevage - l'assouplissement par l'ONF de l'interdiction du pâturage sous forêts soumises à certaines conditions, y compris pour les caprins.

Les partenaires de la prospective sur les futurs du pastoralisme ont partagé la conviction que des positionnements stratégiques pertinents sur l'agriculture corse ne définissent pas nécessairement des priorités s'il n'y a pas des feuilles de route pour atteindre des objectifs formalisés pour le secteur de l'élevage. Ceci sous-tend que les mesures prises ne seront peut-être pas suffisantes pour infléchir significativement le diagnostic sur la situation de l'élevage et du pastoralisme. Les récentes tendances observées confirment cette crainte.

On sait que les mesures prises, les plans de relance sont toujours positionnés dans le cadre du même système d'acteurs et les mêmes représentations. Les cadres cognitifs des pratiques de l'action publique peuvent fréquemment conduire à des verrouillages⁵, qui rendent difficiles le développement d'alternatives d'abord dans les choix technologiques proposés mais aussi dans les manières de mettre en œuvre et de conduire des actions. Il semble qu'on soit dans cette configuration. La démarche présentée ici a été proposée pour dépasser ces verrouillages et inscrire durablement et significativement les activités pastorales à la fois dans une nouvelle dynamique qui réponde à la fois aux attentes des éleveurs et de la société.

L'enjeu dans ce contexte est immense mais il s'agit bien de modifier significativement et durablement les pratiques du système d'acteurs et inscrire les activités pastorales à la fois dans des dynamiques d'innovation mais aussi de transition écologique. C'est le sens de la démarche présentée ici.

⁴ Avec la nécessité de préciser ce qu'est un agriculteur à titre secondaire, la pluriactivité pouvant être dans certains cas un gage de stabilité.

⁵ Cowan, R., Gunby, P.(1996). « Sprayed to death: Path dependence, lock-in and pest control". *Economic Journal* ; 106 : 521-4

OBJECTIFS, APPROCHE METHODOLOGIQUE, DEROULEMENT DE LA DEMARCHE

Le cadre général de travail

Cette action a été mise en place dans le cadre de la poursuite du partenariat d'élaboration entre l'ODARC, la Chambre régionale d'Agriculture de Corse et l'INRAE (UMR SELMET -LRDE), Jean-Paul Dubeuf en assurant la coordination. Elle été financée par le programme européen PRIMA via le projet PASTINNOVA auquel ces 3 partenaires étaient associés. Un groupe de pilotage a été constitué avec Hélène Beretti, Fanny Bielmann, Marion Valenti (CRA), Marie-Pierre Bianchini, Ange Bianchini (ODARC), Martin Vanier (Acadie et prestataire du projet) et Jean-Paul Dubeuf.

L'objectif fixé au départ était la production de quelques propositions structurantes, opérationnelles, concrètes et rassembleuses pour la sauvegarde et la relance de l'élevage en Corse, y compris dans sa dimension pastorale. Il s'agissait par ce moyen de contribuer à répondre aux attentes des parties prenantes, en appui à l'élaboration d'une politique de l'élevage en Corse et mais aussi de les engager et en particulier les décideurs politiques.

Il était prévu que la démarche se déroule en 3 étapes :

Première étape : Un diagnostic documenté a été réalisé sur la situation de l'élevage en Corse, ses réalisations, ses avancées, ses échecs, les attentes et les revendications des parties prenantes. Cette étape a été réalisée d'abord via une analyse documentaire et statistique puis la réalisation de 10 entretiens conduits par Martin Vanier, en tant que prestataire mandaté pour cette action, auprès d'acteurs - experts recueillis du 23 mars au 6 mai 2024 qui a abouti à la rédaction d'une note de synthèse intitulée « L'avenir de l'élevage en Corse est en question » présentée en annexe. Elle s'est poursuivie par l'organisation d'un groupe de travail d'une trentaine de personnes, représentants des organisations impliquées dans l'élevage en Corse et incluant plusieurs éleveurs. Ce groupe de travail a permis d'approfondir le diagnostic, de rassembler les propositions des différents participants et d'élaborer quelques pistes de travail. Une synthèse des différentes propositions stratégiques connues⁶ a ensuite été rédigée. Cette synthèse a aussi permis d'interroger le bilan des actions incitatives mises en œuvre et les moyens de l'ingénierie d'appui de proximité. Il ressort clairement de ces différentes observations que l'impact des actions conduites pourrait être amélioré dans un cadre d'action à l'échelle des intercommunalités ou de leurs groupements locaux de mobilisation en faveur de l'élevage⁷ pour croiser projet agro -pastoral local et projet de territoire.

La Chambre régionale d'Agriculture a souhaité par ailleurs approfondir le diagnostic par la réalisation d'une analyse PESTEL⁸ pour identifier quelques mesures opérationnelles d'urgence.

⁶ DUBEUF J-P., *Les différentes propositions stratégiques connues pour l'avenir de l'élevage en Corse au regard de la situation de l'élevage en Corse et de son évolution récente*. Corte, INRAE, 29mai 2024 , 18 pages.

⁷ VANIER M., *Inciter chaque territoire de Corse à définir puis activer sa propre stratégie d'élevage et de pastoralisme, dans le cadre d'une ambition globale commune : croiser projet agro-pastoral et projet de territoire, pour mieux territorialiser les réponses à la crise de l'élevage*, Acadie, 04/12/2024, 4 pages.

⁸ Méthode d'analyse PESTEL (Politique, Économique, Socioculturel, Technologique, Écologique, Légal)

Deuxième étape : l'élaboration des propositions d'actions et de propositions thématiques

Pour chaque thématique, des réunions de travail en petits groupes réunissant différents experts et parties prenantes identifiées ont été organisées, quelque fois informellement pour l'élaboration de pistes opérationnelles et d'actions tests.

Troisième étape : Finalisation des propositions et présentation aux parties prenantes et décideurs politique avec mise en discussion ; c'est l'étape dont nous rendons compte ici.

Retour sur le déroulement de la démarche

Pour animer la démarche, nous avons fait le choix partagé de nous appuyer sur un prestataire extérieur non impliqué et non spécialiste de l'élevage mais dont la capacité d'écoute, d'animation de dispositifs participatifs et de synthèse avait été mobilisée avec succès lors de la réalisation de la prospective pastorale. Celui-ci est le co - rédacteur de ce rapport.

Dans la phase de diagnostic, tous les acteurs consultés étaient d'accord pour considérer que le système économique, social et écologique de l'élevage en Corse, problématique, devait se transformer en profondeur. Par contre, les tergiversations ultérieures de plusieurs d'entre eux à propos du bien fondé de notre approche ont attiré notre attention sur les caractéristiques et les blocages du fonctionnement interrelationnel en Corse, une des raisons, à notre avis, pour lesquelles les inflexions nécessaires ne se concrétisent pas.

Nous avons fait le constat que l'ancienneté et la densité des relations entre les acteurs ont fini par générer un socle de défiances multiples et entremêlées qui annihile bien souvent toute possibilité de voir émerger du neuf. Les acteurs entendus lors de la mission ont parfaitement conscience de ce système autobloquant mais ne sont pas prêts pour autant à le remettre en cause. L'auto-blocage est devenu une routine collective, un mode de fonctionnement, pour ainsi dire une culture commune, qui dévore tous les efforts. Toute perspective d'une avancée effraye et bute sur un « refus d'obstacle ». C'est pourquoi, les initiatives bien réelles qui éclairent la bifurcation nécessaire n'ont pas l'impact qui permettrait de renouveler le système d'acteurs et de faire bouger ses principales institutions. Comment dans ces conditions, déclencher une transformation, en misant par exemple, sur la dissémination par l'exemple. Ou prétend-on aller ? Quels sont les objectifs finaux ?

A ce stade la question que l'on se pose est de savoir si l'expérience pragmatique mobilisée sera reproductible ? A-t-on suffisamment convaincu tout le monde des nécessités de la bifurcation avant de s'y embarquer ?

Nous avons privilégié une méthodologie souple, agile, non entièrement prédéfinie, molle et imprécise, diront ses opposants porteurs de fait de la méthodologie de l'évitement, à une autre plus structurée et beaucoup mieux balisée bien que stérile. A-t-elle été acceptée ? Le prestataire qui a pris ce parti et endossé le risque a pu se voir reprocher avec une certaine violence, sa légèreté, voire son incompetence. Notre méthodologie pragmatique s'appuie sur les témoignages d'acteurs novateurs, inattendus, sans considérer a priori leur légitimité technique ni leur représentativité institutionnelle ou professionnelle. Les professionnels qui fondent justement leur légitimité sur leur technicité n'y trouvent pas assez de rigueur, de certitudes, de lisibilité pour évaluer les propositions de transformation qui peuvent apporter des surprises. Ils ont en partie raison mais bifurquer n'est pas une entreprise de tout confort et aucune technique ne garantira jamais la bonne conduite du virage. Il s'agit bien là d'accoucher de propositions novatrices, inattendues, transformatrices proactives et paradoxales.

La difficulté de modifier le système en profondeur fait bien partie des défis à relever au-delà même de la nature des mesures suggérées. Celles-ci doivent s'inscrire dans des choix

assumés, qui impliquent d'établir clairement des priorités en refusant des semi - mesures, des consensus mous incapables de provoquer le changement de trajectoire souhaité. La capacité des décideurs politiques à s'inscrire dans cette logique sera une des limites de la portée et de l'impact des propositions émises.

L'objectif partagé était d'élaborer collectivement des propositions le plus précises possibles, non incantatoires, adressées à des acteurs désignés, avec un cadre d'action, un calendrier, une mise en agenda et autant que faire se peut budgétisées.

La situation de l'élevage en Corse : de nombreuses caractéristiques communes à tout le bassin méditerranéen

Tout d'abord, les atouts et les fragilités de l'élevage en Corse avec ses composantes pastorales sont en grande partie communes à tout le bassin méditerranéen. Le projet PASTINNOVA⁹ a mis en exergue ces constantes et les défis communes globaux à relever dans toute la région : Croissance démographique et développement touristique, urbanisation généralisée et mondialisation des niveaux de vie mais avec la mémoire vivace d'un passé pastoral mythifié, surpopulation des bords de mer et marginalisation ou abandon des arrière-pays, tensions sur les ressources en eau, manque d'autonomie et insécurité alimentaire, perte de biodiversité, dégradation des paysages et fermeture des espaces de parcours, risque de propagation de zoonoses liées à l'élevage, tensions sur l'accès au foncier agricole.

Partout, on observe un déclin rapide des formes traditionnelles de pastoralisme avec une forte baisse de la mobilité, de l'utilisation collective des terres de parcours, une fragmentation des terres, une surexploitation et une diminution rapide des ressources en eau et en fourrage ; mais aussi une perte des savoir – faire pour la conduite et la valorisation des ressources pastorales, un abandon de certaines terres, et pour les situations dans l'UE, une fermeture des espaces et des incitations à la spécialisation. L'abandon des terres de parcours va souvent de pair avec une surexploitation des terres agricoles accessibles et une compétition foncière sur les meilleures terres. Le surpâturage des meilleures prairies est concomitant avec le sous pâturage de vastes espaces, ce qui entraîne dégradation des sols, perte de biodiversité, augmentation dramatique de la fréquence des grands incendies de forêt. Le vieillissement de la population rurale, la baisse d'intérêt des jeunes pour le métier d'éleveur, sont partout une réalité. La rentabilité, et l'attractivité sont donc problématiques avec, un manque de formation et de compétences professionnelles. Enfin, la durabilité des élevages est fortement dépendante du soutien financier de la puissance publique. Mais le manque de cohérence des conditions d'accès des subventions publiques pour soutenir les exploitations pastorales productives est souvent aussi à l'origine d'effets d'opportunités qui vont à l'encontre des objectifs recherchés.

Le projet insiste sur la nécessité d'encourager et d'orienter la concertation avec les institutions politiques à différents niveaux (local, régional, national et international) afin que les décisions politiques prennent en compte les spécificités du pastoralisme mais aussi ses atouts pour l'intérêt général.

Trois leviers principaux émergent donc du projet PASTINNOVA pour soutenir l'élevage et le pastoralisme en méditerranée : La formation et l'accompagnement des éleveurs, la maîtrise du foncier et la mise en œuvre d'innovations techniques mais aussi organisationnelles, avec la mise au point d'une ingénierie performante et novatrice. Le croisement de ces conclusions

⁹ Le livre blanc du pastoralisme méditerranéen <https://lrde.corse.hub.inrae.fr/actualites/pastoralisme-mediterraneen>

avec nos observations et les priorités stratégiques pour l'élevage en Corse en Corse conduisent ainsi à proposer les thématiques prioritaires suivantes :

- Explorer comment répondre aux besoins spécifiques de formation et d'accompagnement des porteurs de projet d'installation et de développement en élevage en Corse et identifier des dispositifs tests possibles.
- Identifier les leviers, les difficultés, les dispositifs à mettre en place pour contribuer à rendre possible le déblocage foncier en particulier au niveau des territoires,
- Ces deux priorités peuvent paraître peu nouvelles. L'objectif de formation et d'accompagnement, le déblocage foncier sont martelés depuis des décennies comme une priorité sans résultat vraiment probant. C'est donc d'abord à partir d'une analyse des problèmes complexes posés mais aussi d'une réflexion sur la méthode pour aborder ces deux thématiques et tenter de trouver des solutions que nous avons tenté d'aborder différemment la question.
- Il sera ensuite proposé sur ces 2 thématiques de croiser les stratégies de filières, verticales et les projets de territoire, d'envisager des formes d'interventions territorialisées susceptibles de répondre aux enjeux de l'élevage en s'appuyant sur les dynamiques déjà à l'œuvre, à partir de quelques territoires - tests.
- L'analyse PESTEL réalisée par la Chambre régionale d'Agriculture a par ailleurs confirmé que certaines mesures structurantes d'urgence doivent être prises avec pragmatisme et réaliste : Améliorer les modalités d'irrigation pour limiter les effets de la sécheresse des cultures ; faciliter les conditions de structuration des élevages (accessibilité, accès à l'eau potable, équipement électrique).

Ont participé à ce travail : Hélène Beretti, Ange Bianchini, Marie-Pierre Bianchini, Fanny Biehlmann, Thierry Casanova, Yves Conventi, Christophe le Garignon, Magali Martin, Jean-Pierre Ottaviani, Marion Valenti.
--

PROPOSITION 1 – FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT POUR L'ÉLEVAGE ET LE PASTORALISME EN CORSE

Pour sortir l'élevage corse de son évolution mortifère, le diagnostic souligne d'abord la nécessité d'assurer un niveau de professionnalisation plus élevé aux éleveurs d'aujourd'hui et aux futurs installés avec les compétences nécessaires à la gestion et à la conduite de leurs exploitations. Garantir leur capacité à valoriser les ressources spontanées spécifiques à la Corse et à disposer des outils pour conduire leurs troupeaux dans des systèmes de production en forte évolution est à cet égard un enjeu important. C'est d'autant plus nécessaire face au changement climatique, à la nécessité de transition écologique et pour mettre en place les innovations que ces évolutions impliquent. Répondre ainsi aux besoins spécifiques de formation et d'accompagnement des porteurs de projet d'installation et de développement en élevage en Corse est un objectif prioritaire pour assurer un avenir à l'élevage corse. La thématique formation et accompagnement revient en permanence comme une priorité dans les documents d'orientation stratégique sur l'élevage en Corse. Il faut rappeler également que cette thématique n'est pas spécifique à la Corse mais est présente dans toutes les régions méditerranéennes concernées en Méditerranée et suscite beaucoup d'initiatives.

Notre réflexion s'appuie aussi sur les compte - rendus de réunions, ateliers, avis et échanges croisés conduits depuis le début de la démarche y compris après le colloque « Pasturisimu » de 2018 et les travaux de prospective pastorale:

- Réunion de l'atelier formation en janvier 2020¹⁰ ;
- Rapport d'expertise rédigé par Christophe Le Garignon suite aux premiers échanges collaboratifs pilotés par la DRAAF avec la Collectivité de Corse et au séminaire de restitution du projet Transmission Past'Orale organisé par l'Institut Agro de Florac (mai 2022) sur l'apprentissage et la construction de l'expérience en élevage pastoral¹¹ ;
- Retours d'expérience des écoles pastorales au sein de l'UE : L'école d'alpage de Sulens, au sein de l'établissement de formation de Contamine sur Arve¹², les écoles de bergers en Andalousie¹³, les écoles du pastoralisme en Toscane¹⁴.

Un point important de consensus est la nécessité de prendre en compte la spécificité de l'élevage méditerranéen qui intègre presque toujours des composantes pastorales (ressources spontanées, transhumance et usage des estives, races locales) et de mettre en place des dispositifs et des programmes de formation aux métiers de l'élevage en Corse et d'accompagnement articulés entre eux.

L'articulation des dispositifs de formation avec la Recherche est également recommandée avec le développement d'espaces tests de recherche participative.

¹⁰ <https://drive.google.com/drive/folders/1lRxcAon0EfOp9qXYWc5c57CWWTE34qpB>

¹¹ Christophe le Garignon, réflexions autour de la création d'une école pastorale en Corse, décembre 2024.

¹² <https://pastinnova.eu/wp-content/uploads/2025/04/DUFFY.pdf>

¹³ <https://pastinnova.eu/wp-content/uploads/2025/04/RUIZ-MORALES-Pastinnova.pdf>

¹⁴ <https://pastinnova.eu/wp-content/uploads/2025/04/Campedelli.pdf>

On voit émerger la proposition plutôt originale d'imaginer des tiers lieux tant en formation initiale qu'en formation continue tout au long de la vie professionnelle liée au dispositif d'appui au développement qui de plus doit mobiliser les résultats d'expérimentation.

Les programmes de formation doivent viser l'acquisition prioritaire de la maîtrise des différents systèmes de production, en prenant en compte l'efficacité agroécologique des élevages concernés. On parle bien de former aux savoirs spécifiques à la Corse ; ces savoirs spécifiques doivent évidemment intégrer des savoirs génériques mais qui doivent être orientés sur la valorisation des ressources propres aux milieux méditerranéens (ressources arborées et arbustives, ressources herbacées, estives, races locales) mais aussi de la formalisation de savoirs paysans actuellement peu explicités (et en voie avancée de perte). Il s'agit bien de concevoir des contenus enseignables adaptés à ces objectifs. Cette priorité ne doit néanmoins pas négliger l'acquisition des compétences indispensables à la gestion d'une exploitation agricole tant au niveau financier, commercial que du pilotage quotidien.

Intégrer les savoirs paysans en faisant appel au tutorat

Les futurs formés devraient être en mesure d'acquérir des savoirs spécifiques par une véritable hybridation entre savoirs génériques et savoirs paysans. L'idée sous-jacente est bien la mise en place d'un dispositif de tutorat avec des éleveurs en activité et qui ont déjà atteint le niveau de compétence requis. Cette démarche a déjà été tentée ailleurs et souvent avec succès par plusieurs dispositifs de formation et écoles pastorales. Pour être opérationnel, ce dispositif doit être incitatif pour attirer des candidats tuteurs en termes de formation, de cahier des charges de leur mission, de compensation financière, d'accès aux services de remplacement... Les tuteurs devront être en capacité d'assurer les enseignements pratiques et de transmettre leurs pratiques.

Un label "Ecole pastorale"

Nous proposons d'introduire la notion d'Ecole pastorale en tant que tiers lieu. Le label « Ecole pastorale » c'est d'abord une méthode. Il certifierait tout nouveau dispositif de formation conçu pour améliorer les capacités des candidats à des projets d'installation (DJA et autres) à la conduite de leur projet et de leur exploitation (dans leurs dimensions techniques, commerciales, économiques et managériales) ou tout projet déjà opérationnel et soutenu qui contribuerait prioritairement à professionnaliser le métier d'éleveur en Corse et à attirer un plus grand nombre de futurs éleveurs vers des métiers qui répondent à leur attente.

Le Label "Ecole pastorale " doit s'inscrire dans une perspective opérationnelle réaliste. Dans un premier temps, il pourrait s'agir de concevoir, de certifier et d'agréer des dispositifs tests à caractère expérimental que ce soit au niveau local ou d'une thématique. Des thématiques plus spécifiques pourraient aussi être abordées (par exemple, conduite des élevages en estives, maîtrise sanitaire des troupeaux...) pour chaque espèce concernée.

Par ailleurs la dénomination et le label « Ecole pastorale » doivent veiller à ne pas enfermer le pastoralisme dans une définition étroite ou passéiste. Ce terme doit désigner d'abord un dispositif de formation adapté à l'élevage méditerranéen, principalement familial et ancré dans les territoires. Il ne s'agit pas ici de considérer de manière clivante les caractéristiques propres aux seules composantes pastorales (définition large). Une formation « Ecole pastorale » ne doit par exemple pas se substituer aux formations diplômantes des Etablissements Publics d'Enseignement Agricole, écoles d'ingénieur, CPS mais s'articuler avec elles.

Ce label « Ecole pastorale » s’inspire par ailleurs de plusieurs initiatives mises en place dans plusieurs régions du bassin méditerranéen ou de montagne (Andalousie, Aragon, Pays Basque, Toscane, Marche, Haute Savoie...) en les adaptant à la réalité corse notamment démographique.

L’articulation entre les différents niveaux et les autres dispositifs de formation

La formation doit concerner tous les acteurs concernés du salarié à l’encadrant en passant par l’exploitant, évidemment. Les corpus pédagogiques des différentes formations diplômantes doivent donc être adaptés aux différents niveaux concernés par l’élevage : ouvriers, exploitants, techniciens d’appui, ingénieurs. Cette distinction a toute sa pertinence pour caractériser l’offre de formation d’un établissement spécialisé comme un Etablissement Public d’Enseignement Agricole, un CPS, une école d’ingénieurs (et donc ici l’Université de Corse). Le label “Ecole pastorale “ aurait un objectif finalisé, permettre aux élèves et futurs élèves d’acquérir les compétences pratiques à la gestion de leur entreprise et aussi attirer de nouveaux candidats. La dimension pépinière est ainsi à privilégier.

Un ingénieur agro pourrait par exemple suivre le cycle d’une « Ecole pastorale » pour être opérationnel dans son projet et un BEPA pourra être incité à acquérir de nouvelles compétences. C’est l’idée d’une convergence des compétences à acquérir pour être éleveur en Corse, quelle que soit le niveau de départ.

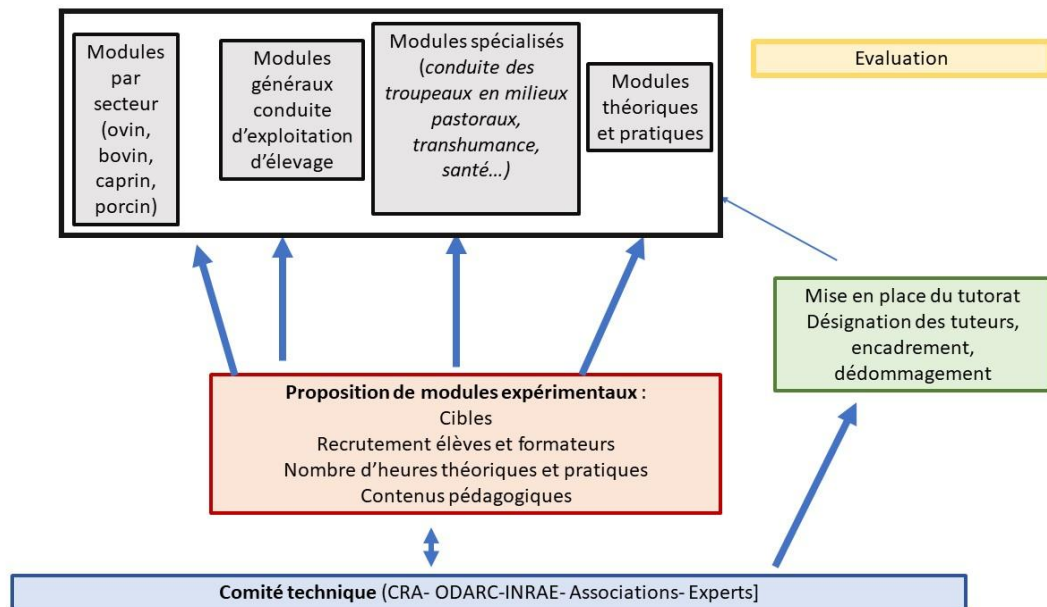
La participation des enseignants des EPEA, CFPPA, CPS leur permettrait également d’approfondir leurs réflexions sur les contenus enseignables dans leurs cursus [BEPA, BTA, BTS] qui reprend cette segmentation.

Un dispositif de formation multi-acteurs

La mise en place d’un dispositif pédagogique multi – acteurs serait une autre caractéristique de la proposition. Elle inclurait évidemment les enseignants mais aussi des agents de développement, des experts, des chercheurs et évidemment les élèves tuteurs. Les choix thématiques, les priorités et le contenu des formations dans les différentes phases dépendront d’un comité technique qui piloterait l’action.

Comme cela est souligné dans le rapport, le contenu des formations devra intégrer évidemment des connaissances zootechniques, agronomiques, économiques mais aussi les questions managériales et de viabilité sociale. Les heures de formation pratiques devront être équilibrées avec les formations théoriques. Le nombre de candidats à former va dépendre également des dynamiques d’installation dans chaque filière ce qui impliquera d’envisager des sessions à géométrie adaptées aux priorités du moment. La structuration du dispositif du dispositif « Ecole pastorale » en Corse serait évidemment à approfondir à partir de modules tests comme présenté dans la figure 1 ci-dessous.

Figure 1 - Esquisse de structuration du dispositif « Ecole pastorale » en Corse.



Pour la formalisation d'une offre opérationnelle réaliste en matière de formation et d'accompagnement avec une mise en agenda

Le compte rendu de l'atelier formation de 2020 avait déjà mis sur la table des propositions assez voisines : activation d'un réseau d'échange sur les savoirs, de type RMT et création d'un comité technique permanent, par exemple. Depuis cette date, quelques initiatives ont été prises qui vont dans ce sens avec le lancement de la formation d'ingénieurs en agriculture dans le cadre de Paoli'tech avec une montée en compétence du secteur. Mais l'articulation entre la formation suivie, les compétences acquises et les conditions d'installation n'est toujours pas concrétisée.

Il existe déjà un dispositif d'accompagnement à l'installation qui prévoit la réalisation de bilans personnalisés pour chaque candidat ou pré candidat.

Ce dispositif pourrait être renforcé et sans exclusive être une base de travail pour recruter les futurs stagiaires de l'Ecole pastorale. Le nombre d'installations effectives parmi les différents stagiaires serait d'ailleurs un bon indicateur d'évaluation du dispositif mis en place. Une participation obligatoire des futurs DJA pourrait être requise.

Le projet de label « Ecole pastorale » devrait d'ailleurs être associé à un accompagnement du projet du nouvel installé de type conseil d'entreprise, également à prévoir.

Des sessions de sensibilisation aux métiers de l'agriculture et de l'élevage pourraient être également généralisées auprès des collégiens et lycéens de l'Enseignement général

ACCOMPAGNEMENT À L'INSTALLATION

ACCOMPAGNAMENTO A L'INSTALLAZIONE



Cet accompagnement personnalisé des candidats à l'installation depuis la conception de leur projet d'installation jusqu'à la fin de leur plan d'entreprise sur 4 ans (avec une approche globale de leur parcours) serait une concrétisation réaliste et pragmatique du label « Ecole pastorale » autour d'un petit groupe de candidats à l'installation pris en charge d'un point de vue pratique et théorique avec élaboration puis accompagnement du projet d'installation avec la mise en place d'un pool de conseillers d'entreprises multidisciplinaires

Une fois la décision de création de ce dispositif acté, une première phase de test pourrait être mise en place dans un délai court (un an) puis avec un renforcement progressif. A moyen et plus long terme, l'expérience et les contenus de l'école pastorale pourront être mobilisés pour servir de point d'appui à une refonte des programmes et modules de formation des lycées.

PROPOSITION 2 – VERS LE DEBLOCAGE FONCIER DES DIFFERENTS TERRITOIRES DE LA CORSE.

Le contexte foncier

Depuis plusieurs décennies les difficultés d'accès au foncier sont présentées comme un des freins importants à l'installation dans l'agriculture et particulièrement en élevage en Corse :

- La synthèse transversale des travaux du groupe de travail pour la préparation de la PLOA retient et met en exergue qu'il existe un fort consensus pour considérer que « le désordre foncier observé en Corse, le problème récurrent de l'indivision et l'attente spéculative vis à vis du foncier agricole font de la mobilisation foncière la problématique prioritaire »,
- Le projet stratégique énoncé de la Chambre d'Agriculture de Corse insiste sur le besoin prioritaire de déblocage des Espaces Stratégiques Agricoles¹⁵ pour augmenter l'autonomie fourragère des exploitations,
- Les travaux préparatoires à l'élaboration du Plan stratégique national pour l'Agriculture appliqué à la Corse 2022 - 2027 se proposent de « résoudre le problème foncier ».

A l'échelle de la Corse, la question foncière est récurrente. Celle-ci reste spécifique au regard de l'instauration d'une exemption totale des droits de succession et de l'absence de sanction en cas de non-respect de la déclaration de succession durant 2 siècles (Arrêtés Miot 1801 jusqu'à la loi de finance 1999 et la période « transitoire » à partir de 2002 de retour progressif au droit commun).

Ainsi aux problèmes de fiabilité sur la documentation originelle (inexistante ou dans des archives gênoises) et de conservation concernant la propriété (part importante de biens avec une absence de titres) se sont ajoutés les problèmes des multiples ayant droits issus de l'absence de résolutions des successions. La question foncière est désormais reconnue comme un problème économique de premier ordre¹⁶ dont la résolution est remise en permanence à l'ordre du jour avec peu de résultats tangibles tant la tâche reste complexe et lourde (part importante de biens avec absence d'éléments probant sur l'origine de la propriété et nécessité d'établir la généalogie des ayants droits sur plusieurs générations). Cette proposition rappelle d'abord les différentes dimensions du problème foncier agricole corse. Celles-ci sont en général bien identifiées, avec des constantes que l'on peut ponctuellement retrouver dans d'autres régions mais avec une ampleur bien supérieure.

¹⁵ Sanctuarisation de près de 100 000 ha du territoire corse pour l'Agriculture soit 11.5 % du territoire régional et 20% de la SAU alors que le % de terres cultivées est actuellement inférieur à 3% et que la Surface toujours en herbe (STH) statistiquement recensée dans les exploitations (145000 ha) correspond à des surfaces peu productives (maquis arbustifs et herbacés).

¹⁶ « Le développement économique de la Corse est freiné par le désordre foncier et un déficit d'aménagement du territoire » ... « Les acteurs privés font face en Corse à un problème systémique d'identification et d'accession au foncier, qu'il s'agisse d'entreprises ou d'exploitants agricoles » : in Pour une économie corse du XXI^e siècle - propositions et orientations, Inspection Générale des Finances MINEFI 2018.

A défaut d'une résolution systémique de ce problème foncier, c'est-à-dire de modalités de remise à plat de la tenure foncière avec des dispositions transactionnelles, fiscales et opérationnelles (techniques et financières) spécifiquement adaptées à l'ampleur de la tâche, il existe dans le droit commun un certain nombre d'outils d'interventions juridiques et réglementaires à la disposition des décideurs politiques et des aménageurs. Il s'agit d'identifier si ces outils sont adaptés et suffisamment coordonnés, et s'ils sont mobilisés ou pas, comment et pourquoi, à quelles échelles et comment ils pourraient contribuer au déblocage du foncier à l'échelle de projets de territoire. A cet égard il conviendra de s'interroger sur l'existence d'approches territoriales susceptibles de constituer la vision du territoire par les acteurs, à partir de laquelle une intervention foncière aurait une chance d'aboutir.

Cet état des lieux, complété par quelques exemples d'initiatives locales et de témoignages servira à élaborer de manière pragmatique quelques suggestions les plus opérationnelles possibles pour favoriser la mise à disposition d'espaces fonciers agricoles et permettre en particulier de réduire la dépendance des éleveurs en matière fourragère. Ces suggestions sont destinées à être partagées avec les différents acteurs de l'élevage en Corse puis soumises aux décideurs politiques, sans préjudice d'adaptations du droit qui pourraient advenir dans le cadre d'un projet d'Autonomie de la Corse.

Les dispositifs, réglementaires et institutionnels, en faveur de l'aménagement et la mobilisation du foncier

Les dispositifs réglementaires

Les dispositifs d'aménagement foncier rural

L'aménagement foncier rural est régi par la loi 2007-257 et les dispositions le concernant sont précisés par les articles L.121 à L.216-26. Il a pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles ou forestières, d'assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal défini dans les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu. Le dispositif de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées (ci-dessous) est un des modes d'aménagement foncier rural défini par la loi.

L'aménagement foncier nécessite la création d'instances de concertation : commissions communales, intercommunales et territoriales dont les attributions et la composition sont régies par la loi. Après un ensemble d'enquêtes publiques, de consultations contradictoires et de recueil d'avis, qui permettent notamment la définition du périmètre d'aménagement, la Collectivité de Corse à l'instar des départements dans les autres régions, pourrait ou non décider d'ordonner une opération d'aménagement foncier. L'aménagement foncier se fait généralement au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles agricoles en particulier les parcelles morcelées et dispersées afin de faciliter la constitution d'exploitations agricoles d'un seul tenant. Il s'agit donc de procédures relativement lourdes qui correspondent aux opérations de remembrement. Par exemple, elles ont concerné en France 18 millions d'ha agricoles (sur 26) entre 1946 et 2006.

Le dispositif de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées – Article L251-1 et suivantes du code rural et de la pêche maritime

Ce dispositif permet d'abord à toute personne physique ou morale de faire la demande auprès du Préfet d'exploiter et de mettre en valeur un terrain agricole qu'il estimerait inculte ou manifestement sous exploité. Le préfet doit alors demander au Président du Conseil

exécutif de Corse (auparavant au Président du Conseil départemental¹⁷) de saisir la Commission Territoriale d'Aménagement Foncier (la C.T.A.F., voir ci-dessous) qui doit se prononcer sur l'état d'inculture du terrain faisant l'objet de la demande.

Les communes ou les E.P.C.I. ayant délibérées dans ce sens peuvent également être à l'initiative de la mobilisation de ce dispositif dans le cadre d'une démarche collective portant sur un ensemble de parcelles. La Collectivité de Corse devrait alors faire procéder au recensement des parcelles incultes ou manifestement sous exploitées en s'appuyant sur les avis de la SAFER et de la Chambre d'Agriculture. Pour que la démarche arrive à son terme, la C.T.A.F. de Corse devrait mettre en place une procédure contradictoire pour délimiter le ou les périmètres dans lesquels sera mis en œuvre la procédure de mise en valeur et à qui en sera réattribué l'exploitation. Ce sont finalement les commissions communales ou intercommunales qui décideront cette réattribution de l'exploitation des parcelles concernées.

Les procédures d'acquisition des biens vacants sans maître (article L1123-1 à L1123-4 du Code Général de la propriété des personnes publiques (CGPP))

Ces dispositions permettent de transférer les biens immobiliers dont les propriétaires sont inconnus aux communes des territoires sur lesquels ils sont situés (article 713 du Code civil).

Que ce soit de l'immobilier bâti ou du foncier (agricole ou non) il peut s'agir :

- D'un bien dont le propriétaire est connu mais décédé depuis moins de 30 ans sans héritiers connus ou qui ont refusé la succession ; il s'agit alors d'une succession en déshérence et le bien appartient alors à l'Etat.
- D'un bien dont le propriétaire est connu mais décédé depuis plus de 30 ans, qu'aucun héritier ne s'est présenté ou n'a accepté la succession . le bien peut être qualifié de bien vacant sans maître et la propriété du bien peut revenir de plein droit à la commune après délibération du Conseil municipal. Cette qualification de bien vacant sans maître s'applique également lorsque le propriétaire d'une parcelle est inconnu ou a disparu et que les impôts fonciers n'ont pas été payées ou acquittées par des tiers depuis plus de trois années. Un grand nombre de parcelles en Corse ne disposant pas de titre de propriété, une des missions du GIRTEC (voir ci-dessous) est justement de les reconstituer ce qui peut permettre de mettre en œuvre cette disposition.

Les communes ou EPCI qui souhaitent développer une stratégie d'installation agricole peuvent donc avoir intérêt à recenser les parcelles de foncier agricole qui rentreraient dans cette catégorie pour en attribuer l'usage à de possibles locataires agriculteurs ou les vendre. La procédure de bien vacants et sans maître qui peut être opportune et agir ponctuellement, quoiqu'encadrée par une possible réclamation ultérieure d'un ayant droit sur une durée de X ans, peut néanmoins présenter une certaine subjectivité tant dans l'approche des potentiels ayant droit que de la réaffectation des terrains (voir par exemple les locations des communaux pour les déclarations de surface).

¹⁷ Depuis la loi du 7 août 2015 instituant un statut particulier pour la Collectivité de Corse, avec la suppression des 2 assemblées départementales

Les organisations et dispositifs intervenant dans la gestion foncière

La Commission territoriale d'aménagement foncier (CTAF)

Le législateur a prévu la mise en place de commissions communales, intercommunales ou départementales d'Aménagement Foncier afin d'assurer la mise en valeur des espaces naturels pour contribuer à l'aménagement des territoires concernés et définis dans les Plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou tout autre document en tenant lieu.

En Corse, la Commission Territoriale d'Aménagement Foncier remplace aujourd'hui les anciennes commissions départementales. Elle est composée d'un commissaire enquêteur désigné par les tribunaux judiciaires d'Ajaccio et de Bastia ainsi que de représentants des principales organisations concernées par l'aménagement foncier (Assemblée de Corse, Conseil exécutif, Associations des maires, conseil notarial, Chambre d'Agriculture, syndicats agricoles, Offices, associations agréées en matière environnemental).

La CTAF intervient en matière d'aménagement agricole et forestier (AFAF) pour la redistribution des parcelles morcelées ou dispersées (ex-remembrement) ainsi qu'au niveau de la procédure des terres incultes à titre individuel ou collectif.

La Commission Territoriale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CTPENAF)

Elle est composée de représentants nommés par le Préfet de communes ou EPCI en zone de montagne, des Associations de chasseurs, des propriétaires agricoles, des associations environnementales et des espaces naturels, des associations locales. La CTPENAF émet, dans les conditions définies par le Code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. La CTPENAF a vocation à lutter contre l'artificialisation des terres mais peut aussi faire l'inventaire des friches agricoles, lequel est susceptible de constituer par le code rural le document opposable pour la mise en œuvre des démarches de terres incultes sur des périmètres collectifs (cf. supra).

Les Associations Foncières Pastorales Autorisées

Largement encouragées par l'ODARC, les AFP (Articles L131-1, L135-1 à L135-12 et R135-1 à R135-9 du Code rural) sont des regroupements de propriétaires de terrains (privés ou publics) constitués sur un périmètre agro-pastoral et accessoirement forestier, dans le but d'assurer ou de faire assurer la mise en valeur et la gestion des fonds inclus dans le périmètre constitué. Leur création fait l'objet d'un arrêté préfectoral publié après enquête publique. Outils de valorisation du patrimoine foncier les AFP en tant qu'Associations Foncières Autorisées de Propriétaires sont des établissements publics. Dans la mesure où une grande majorité des propriétaires représentant une grande majorité des superficies du périmètre retenu est d'accord avec le principe de l'Association Foncière, le préfet constitue l'association sur l'ensemble du périmètre soumis à enquête (https://www.odarc.corsica/Les-Associations-Foncières_a7.html). Il existe 16 AFP créées et en activité et 9 en projet en Corse. Chacune d'entre elle permet ou permettra la valorisation de 371 à 12 000 ha. Le succès d'une AFP dépend en grande partie de la qualité du projet de valorisation et du consensus entre les différents propriétaires dans le périmètre de l'Association. Par ailleurs, les Associations foncières libres agricoles ou forestières, librement consenties entre les propriétaires sont peu nombreuses au regard du désordre foncier.

Le Groupement d'Intérêt public pour la Reconstitution des Titres de propriété En Corse (GIRTEC, <https://www.girtec.corsica/>)

Compte tenu du grand nombre de biens fonciers ou immobiliers qui ne disposent pas aujourd'hui de titres de propriétés, le GIRTEC a été créé en 2006, pour aider au rétablissement des titres de propriété. Il associe le Conseil Régional des notaires de Corse, l'État, la Collectivité de Corse et les deux associations de maires, de Haute Corse et de Corse du sud. Le groupement ne crée pas de titres de propriété, il est un outil de recherches et d'informations. Ce groupement public qui emploie une quinzaine de salariés peut être saisi par un particulier ou par une personne morale comme une collectivité locale.

La SAFER Corse (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural)

Une SAFER est une Société anonyme sans but lucratif agréée par le Ministère de l'Agriculture dont les missions d'intérêt général sont exercées sous le contrôle des pouvoirs publics. Un de leurs principaux levier d'intervention est l'exercice du droit de préemption lors d'une vente de foncier agricole. Comme toutes les SAFER, la SAFER de Corse (<https://corse.safer.fr>) a une compétence d'intervention à l'échelon régional.

C'est l'outil principal d'aménagement foncier dans la mesure où elle contrôle, maîtrise et oriente la régulation foncière en faveur de l'agriculture et de l'installation des jeunes agriculteurs. Elle est informée par les notaires de l'ensemble des transactions foncières qui se déroulent sur l'espace rural et périurbain. A ce titre par exemple, elle a développé un outil d'intelligence foncière, *Vigifoncier* qui permet aux collectivités locales de connaître les transactions en cours ou prévues. Avec l'aide de l'ODARC, la SAFER a développé un référentiel de géomarché indiquant par territoire la valeur des terres selon leur catégorie.

La SAFER permet d'assurer que le patrimoine foncier reste dans l'activité agricole notamment en exerçant son droit de préemption qui est son principal mode d'intervention. Mais du fait de la faible mobilité du marché foncier agricole et de son caractère souvent spéculatif, la part des transactions foncières dans le secteur agricole reste faible : 165 transactions sur le marché foncier agricole entre 2002 et 2016 pour seulement 540 ha (36 ha par an) et 74 transactions pour les forêts et les espaces naturels (maquis et estives privés en particulier) pour 608 ha soit 40 ha par an. En valeur les interventions dans le cadre d'une urbanisation et des espaces de loisirs correspondent à 69% de son chiffre d'affaires et 75% du nombre d'interventions ! La CDC et l'ODARC ont constitué un fonds foncier doté financièrement de 4,4M€ confié à la SAFER pour du portage sur 5 ans d'achat et de mise en valeur de terrains à destination de JA en phase d'installation.

Au cours des 6 années (2019-2024) de mise en œuvre du dispositif, le fonds est intervenu sur 545 ha acquis et remis en candidature au bénéfice de 42 porteurs de projets, pour un montant d'intervention de 3M€. Sur le volet amélioration des terres visant à accélérer la remise en valeur des terrains acquis par un portage financier, une opération est en cours sur l'ancien domaine de Casabianca.

L'initiative privée : Terre de liens Corse, <https://terredeliens.org/corse/>.

L'association Terres de liens Corse est rattachée à un mouvement national et à une fondation reconnue.

Sa posture est clairement militante¹⁸ avec des objectifs opérationnels et fonctionne comme une Société foncière.

- Accompagnement des candidats à l'installation, des agriculteurs cédants et des propriétaires de foncier agricole,
- Conseil aux collectivités territoriales,
- Sensibilisation du grand public et des institutions,
- Mise en réseau de partenaires.

De création récente en Corse, l'Association n'a encore permis l'installation que de peu d'exploitations (seulement un jeune exploitant maraîcher actuellement) mais elle collabore avec plusieurs initiatives portées par différents EPCI.

Ces différentes initiatives et organisations interviennent en concertation avec les principaux acteurs concernés par l'agriculture en Corse : La Collectivité de Corse, ses offices et Agences (ODARC, OEC, OHC, AUE...), l'Etat, la Chambre d'Agriculture, les syndicats agricoles, les interprofessions.

Que nous dit ce tour d'horizon sur les leviers d'action de déblocage foncier ?

Le premier constat de cet état des lieux est qu'il existe apparemment un arsenal intéressant de moyens et d'outils pour traiter les questions foncières. Mais derrière l'affichage, quelle est la capacité réelle à mettre en œuvre ces outils et à les coordonner ?

Le législateur a créé ces instances qui sont censées permettre la modération et l'initiative. Encore faut-il les actionner !

Le premier constat réside dans la nécessité de questionner la vision du territoire par les acteurs qui représente un frein dans la mise en œuvre de ces outils : le projet territorial gagnerait à précéder la démarche sur le foncier. On ne peut que constater qu'il y a une réelle difficulté à se projeter sur l'avenir des territoires ruraux au-delà de perspectives tendanciennes de désaffectation des zones rurales.

Le deuxième point réside dans la relative complexité de ces outils qui nécessitent une expertise technique et juridique importante qui fait défaut au niveau de la plupart des décideurs et des acteurs. Les rouages et l'imbrication de ces outils, l'absence d'exemples en Corse, y compris pour l'administration de l'Etat qui doit tâtonner pour en assurer le contrôle de légalité constitue également un frein à ces démarches.

Ainsi, alors que la création d'une collectivité unique date de 2016, la Corse est restée sans Commission territoriale d'aménagement foncier pour remplacer les commissions départementales. Installée finalement très récemment, elle ne s'est pas encore réunie sur des projets et devra disposer d'un budget par exemple pour rémunérer les commissaires enquêteurs. Tous les élus parlent d'expansion économique et démographique mais souvent de manière déconnectée de la vision du territoire rural et de l'agriculture. De même, l'inventaire des terres en friches, incultes ou manifestement sous exploitées n'a pas été réalisé à ce jour à l'échelle de la Corse alors que la CDC l'a sollicité en CTPENAF et qu'il revêt une importance considérable pour la mise en œuvre d'une politique foncière (cf. procédures terres incultes

¹⁸ Libérer la terre de la spéculation foncière, favoriser l'accès des paysans à la terre, promouvoir des projets citoyens pour dynamiser les territoires ruraux

dans un cadre collectif). On perçoit bien l'échec des instances de modération. On affiche bien des priorités en faveur du foncier, de l'agriculture, du pastoralisme, etc... mais derrière ces priorités quelle est la déclinaison opérationnelle ?

Au-delà des grandes déclarations, on ressent globalement que la ruralité et le monde pastoral sont mal appréhendés par ceux qui n'en font pas partie, une majorité aujourd'hui. Les élus reprennent logiquement ce que disent leurs électeurs parmi lesquels ceux qui souhaitent la constructibilité des terres sont les plus audibles quoique sans doute pas majoritaires. Dans quelle mesure, la société corse assigne-t-elle un rôle à l'agriculture et plus précisément à l'élevage ? Avec quelle vision et quelle part de responsabilité à évoluer en tant que consommateur ? Sans parler des attentes spéculatives souvent surévaluées de nombreux propriétaires fonciers.

La résolution des blocages fonciers est un problème complexe qui relève certes de considérations techniques et juridiques mais en grande partie de la configuration sociale, politique et culturelle des acteurs et des territoires concernés et du fonctionnement général de la société. Elle ne peut être abordée de manière exhaustive et systématique mais au contraire de manière systémique à l'échelle des territoires.

L'activation des outils existants bouscule largement les équilibres relationnels entre les acteurs. Le cas du dispositif de mise en valeur des terres incultes comme celui des dispositifs d'aménagement foncier est particulièrement significatif à cet égard. Ces dispositifs peuvent être a priori attractifs, mais ils se heurtent à des difficultés importantes à plusieurs niveaux : Qu'est-ce qu'« une terre inculte ou manifestement sous exploitée » ? La redistribution de parcelles peut créer des rancœurs ou des frustrations. Un élu doit être en mesure de porter un projet qui fasse consensus capable de convaincre tel propriétaire tel bailleur, souvent un voisin, un parent, un allié politique voire un opposant, en évitant d'ouvrir un conflit qui sera difficile à gérer. Comme évoqué précédemment, l'inventaire des terres agricoles n'étant pas réalisé, il est difficile de créer le référentiel permettant de définir une parcelle inculte ou manifestement sous exploitée en particulier pour des terres d'élevage et dans le cadre de systèmes extensifs.

La mobilisation de tels dispositifs, qui ne peut être généralisée peut s'envisager conjointement s'il existe des agriculteurs ou éleveurs candidats à la reprise du terrain, une volonté de la commune et une capacité du maire, du Président d'EPCI et des élus en général, de convaincre les éventuels titulaires du droit d'exploitation de le laisser à un autre exploitant. Des incitations financières pour obtenir cet accord peuvent à ce sujet être nécessaires, à l'instar des anciennes OGAF, pour obtenir un tel accord dans un grand nombre de cas.

Le soutien à la création des AFP est généralement perçu comme un succès ce qui est une réalité. Mais il ne faut pas oublier qu'en plus des dossiers qui ont abouti à la création d'une AFP, un nombre important de projets n'est pas arrivé à son terme avec un coût d'accompagnement due la constitution des dossiers comparables ou supérieurs à ceux qui ont réussi. Et plusieurs AFP n'ont pas pour autant entraîné des projets d'aménagement ni une véritable dynamique. Le GIRTEC est de son côté particulièrement actif pour reconstituer au fil de l'eau (l'approche par propriétaire ne permet pas de résoudre l'approche par territoire) les titres de propriétés compte-tenu de l'importance de l'indivision. Ainsi dans 4 microrégions au moins (Castagniccia, Sagone, Taravo, Alte Rocca), plus de 40 % des surfaces communales appartiennent à des propriétaires de plus de 100 ans (ce qui signifie qu'ils sont en indivision). Mais les recherches sont longues et le nombre de dossiers qu'il peut résoudre est limité par ses ressources humaines

De nombreux éleveurs n'ont officiellement un droit d'exploitation que sur une partie seulement des terres qu'ils utilisent (et qui peut être réduite) le reste pouvant faire l'objet d'accords informels avec les propriétaires. Pour l'élevage, il est particulièrement important de libérer des parcelles leur permettant d'autonomiser l'alimentation de leur troupeau soit au pâturage herbagé soit pour la production de foin (prairies permanentes de qualité, prairies temporaires, luzerne), d'avoir accès à des parcelles de parcours suffisamment ouvertes et avec un bon potentiel fourrager par achat, fermage ou convention d'exploitation, de sécuriser leur base foncière, permettre une meilleure structuration de leur exploitation et contribuer à la professionnalisation des éleveurs. Encore faut-il en parallèle que les modèles de pâture (cueillette) évoluent dans une situation de déprise ou la dent de l'animal n'est plus suffisante pour contrôler l'embroussaillage, en témoigne une partie importante de surfaces à bonnes potentialités qui ne sont pas mis en valeur en dépit de leur maîtrise foncière. On doit être attentif sur l'objectif de maîtrise foncière qui n'est pas automatiquement synonyme de « mise en valeur », dans le sens littéral du terme.

Dans ces conditions, une démarche globale qui viendrait « d'en haut » a peu de chances de régler le « problème foncier » vis-à-vis du pastoralisme qui est d'abord, semble-t-il l'expression de la difficulté à donner toute sa place à l'élevage dans les territoires ruraux au profit de plus-values spéculatives réelles ou fantasmées, mais aussi de l'incapacité intrinsèque de ces systèmes de production à appréhender les évolutions nécessaires dans le contexte de changement climatique et de l'environnement économique.

On perçoit que la mise en valeur des 100 000 ha de terres agricoles sanctuarisées par le PADDUC ne peut relever que d'une approche co - construite à l'échelle des territoires et doit correspondre aux potentialités et aux projets et volontés réalistes de chaque EPCI sans obérer la nécessité d'une vision à long terme de l'ambiance (économique, environnementale, démographique...) de ces territoires. On pourrait aussi éventuellement réévaluer les parcelles qui ne pourraient pas s'insérer dans la cohérence de projets locaux présents et futurs et au contraire celles à intégrer dans la logique de relance agro-pastorale.

Des acteurs de plusieurs EPCI¹⁹ ont été rencontrés pour expérimenter avec eux une approche territoriale du développement de l'élevage. Ceux que nous avons vus montrent souvent un volontarisme résolu pour inclure l'agriculture et l'élevage au sein de leur projet d'aménagement territorial avec pragmatisme et une certaine lucidité. Ils mobilisent assez fréquemment la procédure des biens sans maître ou élaborent des projets de création d'AFP. Leur démarche est à la fois d'encourager la structuration des élevages existants et de permettre l'installation d'agriculteurs. Mais ce n'est pas nécessairement le cas partout. Le besoin d'ingénierie à ce sujet est immense et ce volontarisme et ce pragmatisme sont probablement les seules manières d'appréhender les bifurcations, les changements de paradigme auquel l'élevage corse (mais aussi le maraîchage, autre enjeu pour la recherche de l'autonomie alimentaire de la Corse) est confronté. C'est donc bien au niveau des territoires et des collectivités locales, communes et communautés de communes, qu'il est possible d'envisager d'affronter la question foncière. La démarche d'appui à la mise en place des AFP le montre avec ses succès et ses échecs et les autres leviers évoqués ci-dessus s'insèrent logiquement dans la boîte à outils décrite ci-dessus qui peut permettre d'identifier localement et de résoudre les blocages fonciers.

¹⁹ Spelunca- Liamone, Île Rousse- Balagne, Cap Corse-CAB

Formuler des propositions opérationnelles pour affronter la question foncière concernant l'élevage

L'objectif de ce tour d'horizon était d'explorer comment permettre aux éleveurs corses de disposer du foncier nécessaire et sécurisé pour leur activité. En prenant en compte la charge de travail des éleveurs, leurs objectifs de production et l'organisation de leur travail, on perçoit que c'est au niveau de chaque territoire qu'il est nécessaire d'interroger quelles sont les réponses adaptées. Les acteurs locaux sont en mesure de connaître les réalités de leurs territoires et d'envisager avec les éleveurs, les surfaces fourragères dont ils ont besoin qu'elles soient pastorales ou cultivées même s'ils ont souvent besoin d'être accompagnés pour se projeter sur les enjeux à long terme.

La note montre qu'il existe des outils, des réglementations et un investissement important à cet égard mais leur mise en œuvre avec des objectifs concrets au service d'un projet pour l'élevage corse qui suscite l'adhésion n'est pas effective. En outre, ces approches nécessitent des moyens d'accompagnement qui semblent être insuffisants à ce stade.

Les instances de modération n'ont pas fonctionné et ne fonctionnent toujours pas vraiment alors que certaines initiatives ont été observées à l'échelle de quelques territoires (PAT, PETR, EPCI). Il ne s'agit pas de permettre aux éleveurs ou autres agriculteurs d'acquérir toujours plus de terres mais de disposer de celles dont il a besoin pour produire dans un système de production viable et adéquat sur le plan agronomique, et indépendamment des conditions de la PAC.

Un renforcement ciblé des moyens d'animation et d'encadrement au service des projets locaux d'aménagement sur les territoires qui présentent des initiatives constructives, est susceptible, pas à pas, d'affronter de manière pragmatique une démarche de reconquête foncière qui contribue à rendre plus attractives les activités d'élevage.

Certes, des améliorations dans les réglementations peuvent être envisagées au niveau régional, avec une part de simplification et de coordination des outils, mais l'analyse présentée ci-dessus renforce la conviction qu'une approche systémique sur la résolution des difficultés foncières avec des objectifs quantifiés et assumés pour chaque territoire permettra de mettre à disposition des futurs éleveurs les ressources foncières dont ils ont besoin pour contribuer à l'autonomie alimentaire de la Corse à une échelle plus globale.

C'est à l'échelle des territoires, qu'il est nécessaire de donner corps à des projets concrets dans lesquels la situation foncière et les besoins de terre des agriculteurs et éleveurs seront expertisés. Pour actionner les différents outils imbriqués présentés ci-dessus, des moyens complémentaires importants d'appui en ingénierie, probablement de plusieurs millions d'€ devront être consacrés par la puissance publique et assumés pour accompagner la démarche de chaque territoire et l'accompagner. Sans ces moyens d'animation et d'appui logistique, la complexité des outils fonciers à disposition risque de rendre difficile leur mobilisation. Ces moyens qui ne seront évidemment pas destinés exclusivement limités aux questions d'élevage permettront d'instruire réellement les mesures qui partent des territoires.

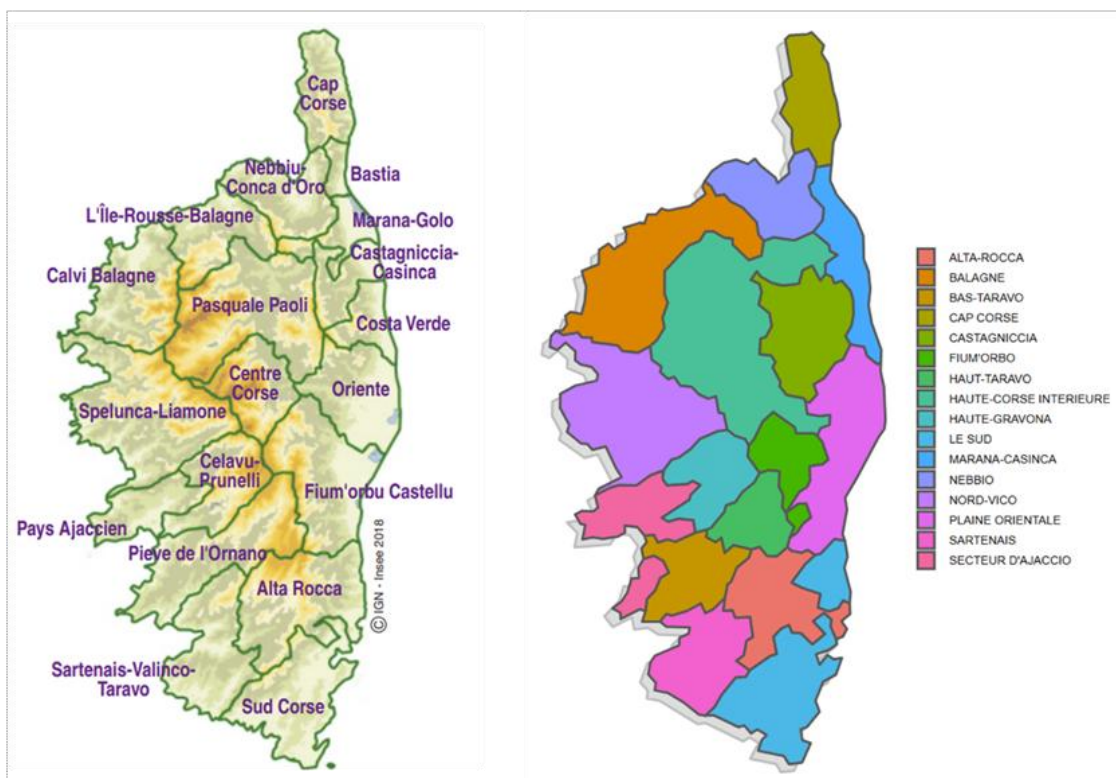
PROPOSITION 3 – AGIR AU NIVEAU DES TERRITOIRES

Le 3^{ème} groupe de propositions vise à croiser projet agro-pastoral et projet de territoire, pour mieux territorialiser les réponses à la crise de l'élevage : inciter chaque territoire de Corse à définir puis activer sa propre stratégie d'élevage et de pastoralisme, dans le cadre d'une ambition globale commune.

Le principe de la territorialisation

La crise de l'élevage et plus globalement la crise de l'agriculture en Corse comme sur le continent appellent un nouveau rendez-vous de l'agriculture avec ses territoires. Il est urgent aujourd'hui de tirer la leçon de soixante ans de politiques sectorielles, de marchés et de filières définies à l'échelle de l'Europe toute entière : elles restent nécessaires pour l'économie globale du ou des secteurs, mais elles ne garantissent plus l'avenir de l'agriculture dans les territoires. Une véritable territorialisation de l'agriculture s'impose partout en Europe et en France. La Corse et ses spécificités ont toutes les raisons de la rechercher pour leur part.

La Corse est caractérisée par une grande diversité de petites régions agroécologiques. La DRAAF identifie et documente seize « Petites Régions Naturelles Agrégées », PRNA (*carte de droite*). Le PADDUC de la Collectivité territoriale cartographie cinquante « entités paysagères », qui précisent les précédentes. Sans surprise, cette géographie ne correspond pas parfaitement avec le maillage territorial des EPCI (*carte de gauche*), sans en être éloigné pour autant :



L'objectif d'une territorialisation de la stratégie agropastorale corse n'est pas de rechercher la superposition parfaite entre maillage politique (les 19 EPCI) et maillage agroécologique (les 16 PRNA). Bien qu'il soit remarquable de constater d'emblée une

excellente congruence entre ces deux géographies, relativement à beaucoup d'autres situations en France métropolitaine où les divergences sont importantes, il faut avant tout partir de la volonté de convergence des acteurs locaux, tant ceux de la profession que ceux du territoire comme cadre d'action publique.

Territorialiser, c'est reconnaître un potentiel « bassin d'envie » (de travailler ensemble) et l'activer dans le sens d'une convergence d'intérêts entre des acteurs qui l'habitent et veulent agir en synergie.

Territorialiser signifie trois choses :

1. **Reconnaître et rendre incontournables les spécificités de chaque contexte agricole**, tant pour leur contexte productif (le milieu agroécologique et le milieu agro-culturel dans toutes leurs composantes) que pour leur contexte de marché local, et ce de la façon la plus attentive qui soit à chaque territoire : une vallée, un massif, un plateau, un versant, un bassin, une plaine, et leur place dans le système territorial englobant.
2. **Ancrer la stratégie d'élevage et de pastoralisme dans l'ensemble du système des acteurs locaux**, bien au-delà des seuls acteurs du secteur en question : les élus locaux, les acteurs institutionnels locaux lorsqu'ils sont présents (par exemple ceux de l'éducation au sens complet du terme), les acteurs économiques non agricoles, les forces vives du territoire, les associations locales, les habitants organisés, etc. Tous concernés d'une façon ou d'une autre par l'élevage et le pastoralisme, même en n'en pratiquant pas les métiers.
3. **Construire des intérêts réciproques** entre l'agriculture, l'élevage et le pastoralisme d'une part, le territoire dans toutes ses activités, ses fonctionnalités, ses nécessités, ses composantes, d'autre part, de sorte que le système agro-pastoral et le territoire rétablissent leur solidarité organique.

Sur la base de ce principe, nous avons repéré trois territoires susceptibles de porter une ou des initiatives de territorialisation de leur choix du projet agro-pastoral, allant dans le sens de ce qui précède. En première approche, réalisée lors d'un travail de terrain avec les acteurs locaux les 19-20-21 février 2025, chacun de ces trois terrains exprime un intérêt pour la démarche présentée ici et présente un potentiel pour lui donner corps. Conformément au point 1 listé ci-dessus, chaque territoire se propose d'avancer à sa façon, sans référence à un modèle unique pour croiser projet agro-pastoral et projet de territoire.

Une rapide présentation des approches possibles de ces trois cas permettra d'envisager les moyens de les soutenir dans leurs intentions puis, si le rendez-vous stratégique entre élevage et territoire est convaincant, de proposer des pistes de travail reproductibles ailleurs en Corse, dans le cadre d'une approche globale.

Les exemples d'initiatives territoriales en cours et leurs perspectives

Spelunca Liamone

La communauté de communes de Spelunca Liamone est probablement l'une des plus actives par ses soutiens à l'élevage sur son territoire. Le travail collectif sur le projet d'abattoir, auquel il a fallu renoncer par réalisme économique en juin 2024, a eu le mérite de rassembler les acteurs professionnels et territoriaux et de produire un diagnostic sérieux de la situation de

l'élevage dans ce territoire²⁰. La question que se pose aujourd'hui la Communauté de communes, rencontrée le 20 février 2025 est **se donner un nouveau cadre d'objectifs partagés entre la profession et les acteurs territoriaux**. D'un tout premier tour d'horizon, il ressort les sujets de convergence suivants, qui ne sont certes pas nouveaux mais demeurent stratégiques :

- La poursuite ou la relance de **l'action locale d'aménagement de l'espace agro-pastoral et des parcours**, avec l'enjeu central de la « démaquisation », du maintien d'espaces ouverts, de l'accès à l'eau et sa sécurisation, de la lutte contre l'incendie, du soutien aux estives. La communauté de communes a déjà fait beaucoup en ce sens ces dernières années, avec le soutien de dispositifs incitatifs dont ceux de l'ODARC, mais aussi le sentiment qu'il faut trop souvent recommencer, faute de relais par l'activité elle-même.
- D'où la volonté d'**aller plus vite sur les enjeux fonciers**, en déverrouillant des situations depuis trop longtemps bloquées (biens sans maître, indivis, obligation de location... voir note « Questions foncières ») qui pénalisent l'agro-pastoralisme, ou en utilisant mieux les leviers disponibles (intervention des SAFER en relais des stratégies foncières communales, meilleur contrôle des déclarants et des déclarations pour les primes, ...).
- En même temps que de **soutenir localement un travail social et culturel de fond sur la transmission et l'entrée dans les métiers de l'élevage**, notamment dans le cadre éducatif du territoire avec le collège de Vico. Pas d'élevage sans éleveurs : comment proposer et permettre aux jeunes générations de s'imaginer un avenir professionnel dans l'élevage, là où elles vivent ?

L'Île Rousse Balagne

La communauté de communes de L'Île Rousse Balagne s'est constituée en régie agricole pour porter un projet maraîcher. Elle envisage aujourd'hui d'engager avec les communes qui le souhaiteront une réflexion sur son projet agro-pastoral, à partir d'une expertise initiale et d'un travail d'enquête auprès des acteurs locaux, débouchant sur un débat stratégique sur des scénarios possibles, puis sur une feuille de route pour le territoire. Cette intention s'appuie explicitement sur les travaux prospectifs menés sur *Les futurs du pastoralisme en Corse* (INRAE, 2021, 89 pages) en proposant de les territorialiser.

Cette démarche est potentiellement exemplaire en ce qu'elle propose une approche d'emblée globale, à la fois économique et territoriale, impliquant tant la profession que les acteurs des collectivités locales. Elle pourrait servir de cadre expérimental pour commencer à **constituer une communauté de travail « agro-pastoralisme et territoire »**, là où les acteurs y sont résolus, rassemblant en un même groupe-projet les parties prenantes techniques habituelles (collectivités, CA, ODARC, DRAAF, INRAE, ILOCC, PNR, Terres de liens, CERC, etc.) qui agissent séparément en règle générale.

Au regard de ce qui se passe habituellement lorsque ces parties prenantes se réunissent (ce qui est somme toute assez fréquent, mais reste malheureusement sans suite), il faudrait alors convenir d'un véritable **cadre conventionnel multipartite**, définissant les engagements en termes de moyens humains que les parties prenantes versent au pot commun de l'ingénierie de projet agro-pastoral et territorial. Cette ingénierie que la communauté de

²⁰ Etude en vue de la création d'un outil d'abattage adapté aux réalités socioéconomiques du territoire. CERFRANCE Corse du Sud, mai 2024, 45 pages.

communes ne peut à elle-seule constituer ou porter est la condition première de la poursuite de sa démarche innovante.

Celle-ci pourrait alors se porter candidate par exemple au **cadre incitatif méditerranéen « Aire agricole de résilience climatique »**, porté par la DRAAF pour la France, destiné à l'aide directe aux agriculteurs via le portage de projet d'une communauté de communes.

Le Cap Corse

La communauté d'agglomération de Bastia et la communauté de communes du Cap Corse ont engagé conjointement l'élaboration d'un Plan Alimentaire Territorial (PAT) depuis 2023. C'est un des huit PAT actuellement labellisés en Corse.

Le PAT « Trà Mare è Terra » a l'ambition de fédérer autour de la question alimentaire tous les acteurs de la Communauté d'Agglomération de Bastia (CAB) et de la Communauté de Communes du Cap Corse (CCCC). Ce territoire commun s'étend sur environ 374 km² et dispose d'une ouverture sur la mer de 100 km de côtes, agrémentés de 9 ports de pêche. Cette union naturelle entre le Cap Corse, microrégion préservée et son territoire voisin qui est le plus fortement urbanisé de l'île, va permettre de renouer avec un riche passé agricole commun. Les potentialités sont nombreuses avec un savoir-faire ancestral tant sur la pêche qu'en agriculture (arboriculture, viticulture, élevage, maraîchage, plantes aromatiques et médicinales...). La mise en place d'une politique alimentaire partagée doit contribuer à innover, soutenir et amplifier des actions déjà engagées ou en devenir à l'échelle d'un périmètre impactant et structurant²¹.

L'élevage n'est qu'une des composantes de l'approche et pas la principale. Mais les perspectives pour l'élevage sont très intéressantes. Une bétailière commune, en CUMA, pour rejoindre l'abattoir de Ponte Leccia, est entrée en service. Une stratégie de développement de marchés de proximité, hebdomadaire ou tournant, sur les communes de Brando, Sisco, Luri, Pino et d'autres, est en cours. De même du côté de la restauration collective de l'agglomération de Bastia.

Sans prétendre résumer ici l'ensemble du programme du PAT, on retiendra les deux intérêts majeurs de cette territorialisation en cours :

- Elle fédère une agglomération et un territoire rural, et construit un projet sur la base de leurs réciprocités. Le PAT du Fium'orbu ou de la Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien ont été mis en place sur ces principes et d'autres configurations territoriales, autour de Sartène ou Porto Vecchio notamment pourraient s'en inspirer.
- Elle porte l'accent sur tous les aspects du développement agricole, en amont de l'enjeu alimentaire, et plus particulièrement sur les segments de la transformation et la commercialisation, cruciaux pour la vitalité des filières d'élevage.

Des pistes de travail reproductibles

A travers ces trois territoires, on voit que les voies de la territorialisation d'une stratégie en faveur de l'agro-pastoralisme en Corse sont multiples et plurielles. Il n'y a pas de chemin unique et de mode d'emploi obligatoire. Chaque territoire peut se saisir de l'articulation entre projet agro-pastoral et projet de territoire de la façon qui lui convient le mieux, en fonction de

²¹ Fiche de suivi. <https://draaf.corse.agriculture.gouv.fr/pat-en-corse-a1532.html>

sa trajectoire, de ses acquis, de ses expériences passées, qui sont souvent plus nombreuses qu'on ne pense.

A l'issue de ce premier et très rapide tour d'horizon, on retiendra :

- La nécessité d'une communauté d'ingénierie d'appui, à laquelle les territoires volontaires doivent pouvoir recourir sans complexité ni charge pour eux. Cette communauté ne manque pas de ressources humaines en Corse : il y a suffisamment de professionnels expérimentés dans tous les domaines des questions posées à l'élevage en Corse pour la constituer. Elle manque de coordination et, pour tout dire, de volonté : il revient aux organismes concernés de s'entendre de façon solidaire pour mutualiser quelques moyens humains au service d'équipes-projet mobiles sur les territoires, capables d'intervenir en appui aux collectivités locales. Porter un projet composite, croisant agro-pastoralisme et développement local, demande du temps, de la maturation, de la patience. Il faut pouvoir pérenniser sur plusieurs mois, voire plusieurs années, la présence et l'action d'une ingénierie d'appui. C'est tout l'enjeu d'un conventionnement global entre les institutions évoquées. La Collectivité Territoriale de Corse a un rôle ensemblier majeur à jouer ici.
- **La possibilité de s'appuyer opportunément sur des cadres incitatifs et des financements fléchés, qui existent** (PASTINNOVA en est la preuve), qui requièrent l'ingénierie de projet susdite mais qui ont la vertu de mobiliser les acteurs et de rouvrir le champ des possibles. Au-delà de cette re- mobilisation, vitale dans la période actuelle de marasme dangereux, se pose la question plus structurelle du financement de l'investissement productif en matière d'élevage et d'agriculture, qui déborde du principe de territorialisation. La territorialisation n'a pas réponse à tout, mais elle a une partie des réponses tout de même.
- L'attente d'un soutien aux territoires s'engageant dans le projet agro-pastoral et territorial de la part de l'Etat déconcentré, notamment de ses services en charge des applications réglementaires. Les collectivités locales ne sont pas dans leur rôle lorsqu'il s'agit de faire respecter les règles, en premier lieu celles d'application de la PAC ou celles ayant trait au statut foncier. A l'inverse, le droit des sols de territoires à la fois littoraux et de montagne, donc soumis à de multiples contraintes globalement légitimes, peut gagner à être intelligemment mis en pratique au regard du projet agro-pastoral et territorial, dès lors qu'il a fait l'objet d'une élaboration approfondie et partagée.

Agir au niveau des territoires, c'est donc inciter chaque territoire de Corse à définir puis activer sa propre stratégie d'élevage et de pastoralisme, dans le cadre d'une ambition globale commune. Plusieurs communautés de communes ont mis en place des projets de territoire. Nous proposons que ces projets de territoire intègrent explicitement un projet agricole mais aussi agro pastoral pour mieux territorialiser les réponses à la crise de l'élevage, discuté avec les instances régionales et soutenu par elles

ORIGINALITE ET LIMITES DE LA DEMARCHE ; LA NECESSAIRE APPROPRIATION PAR LES DECIDEURS INSTITUTIONNELS

Le sens général des diverses propositions du présent rapport est de contribuer à sortir le monde de l'élevage de la logique et du système de l'homme-seul ou de la femme-seule. Dans la grande majorité des cas, les situations concrètes de désarroi, de découragement d'épuisement, d'impasse, sont celles d'éleveurs ou d'éleveuses qui se retrouvent sans collectif d'appui, son organisation autour d'eux ou elles, sans communauté solidaire. D'autres ont réussi à faire leur chemin dans cette solitude socioprofessionnelle et disent alors « vivre caché pour vivre heureux », c'est-à-dire ne pas souhaiter dépendre d'autres moyens que les leurs propres.

Cette situation n'est propre ni à la Corse, ni à son élevage. C'est malheureusement un drame beaucoup plus ample. Mais elle y est particulièrement sensible, du fait d'héritages socioculturels qui maintiennent le culte de la solitude, de l'autonomie d'action, du « système D », voire de la marginalité pour certains.

Professionnaliser les éleveurs, sécuriser le foncier productif, territorialiser le développement agro-pastoral, c'est au contraire convenir d'intérêts communs et les faire grandir. Le territoire est un vecteur potentiel d'intérêts partagés. Mais ce vecteur ne fonctionne pas tout seul. Il faut inlassablement l'activer au fil de la trajectoire de développement, pour ne pas laisser chacun s'y égarer avec ses seuls moyens.

Parcours agro-pastoral, trajectoire de territoire, conduite du troupeau, développement : en fin de compte, ce n'est pas un hasard si les vocabulaires convergent. En Corse, agriculture, élevage pastoral et territoires sont indissociables. Pour aboutir, ne nous voilons pas la face, il faudra un certain courage politique pour, par exemple, décider qui on va soutenir dans leur projet économique et ceux qu'on va soutenir autrement par exemple dans une dimension sociale ou ne plus « arroser » des éleveurs qui n'en sont pas. La vision à soutenir pour l'élevage en Corse demain, implique bien une réorientation des façons de faire en orientant clairement les moyens grâce à une ingénierie et une animation offensive, question de méthode. La refonte du PADDUC pourrait aussi être l'occasion d'intégrer des actions opérationnelles fortes en faveur de l'élevage et de la complémentarité agriculture-élevage ébauchées ici. Ces propositions ne sont encore qu'une esquisse de mesures opérationnelles. Elles doivent être approfondies et discutées avec la Société civile. Une instance officielle comme le CESEC via sa commission agricole pourrait par exemple s'emparer de ce dossier et relayer ses recommandations à la Collectivité de Corse. De toute façon, la place qu'aura l'agropastoralisme et l'élevage demain en Corse dépendra largement de la dynamique que ces mesures vont susciter et du nombre d'éleveurs qui accepteront de la rejoindre !

ANNEXE – L’AVENIR DE L’ELEVAGE EN CORSE EST EN QUESTION

Rapport initial, 6 mai 2025 - Martin Vanier

Ce qui suit est le résultat d’un très bref diagnostic à base de neuf entretiens téléphoniques réalisés en avril-mai 2024. La synthèse qui en est faite n’engage que son auteur, totalement étranger au sujet et aux intérêts en présence.

L’objectif de ce texte volontairement lapidaire n’est pas de documenter le diagnostic de l’élevage en Corse. Cela a déjà été fait à plusieurs reprises par de vrais spécialistes. L’urgence commande de ne pas recommencer un nième débat sur les problèmes de fond et les événements conjoncturels, les handicaps et les erreurs, les reproches croisés et les récriminations, les déceptions, les divergences, les fragilités, etc. Ces préalables sont résumés ici dans l’objectif de ne pas y revenir à nouveau. On pourrait raffiner, mais est-ce bien l’enjeu ? Au demeurant, s’il y a des différences de points de vue parmi ce qui a été entendu, il y a surtout une profonde convergence sur l’urgence de la situation et la nécessité de changements radicaux pour sauver l’élevage en Corse.

Le groupe de travail proposé par l’ODARC, la Chambre d’agriculture et l’INRAE n’a pas vocation à énoncer une fois de plus une grande stratégie sur le sujet. Cette ré-énonciation est toujours nécessaire : il y a des instances, des cadres, des règles et des moments pour cela. L’objectif du groupe de travail est de faire avant octobre prochain quelques propositions immédiatement saisissables et activables.

Le texte qui suit n’a donc d’intérêt que par les propositions pratiques et concrètes qu’il amènera le groupe à faire.

On est à un point critique qui menace l’existence même de l’élevage en Corse

Les faits sont graves : recul de la part globale de l’élevage dans le chiffre d’affaires de l’agriculture corse, recul dominant de la productivité en viande comme en lait, recul de la rentabilité des élevages, recul des transmissions, augmentation (structurelle et conjoncturelle) des charges d’exploitation, augmentation de la dépendance (aux intrants importés, aux races importées, aux cours mondiaux), augmentation de la concurrence, augmentation des cessations et abandons d’activité.

Les chocs climatiques et environnementaux accélèrent la dégradation de la situation : l’eau manque, les problèmes sanitaires se multiplient, les bêtes, les hommes et les milieux souffrent, il n’y a plus d’équilibre bio-pastoral. Le système usé est en train de céder face aux nouvelles contraintes bioclimatiques et économiques.

« Ça n’embraye pas » : depuis des années, les diagnostics, les rapports, les plans stratégiques et les programmes de soutien public se multiplient mais ne permettent pas d’enclencher une réorientation de fond de l’ensemble du secteur.

L’argent public engagé n’a pas corrigé les problèmes de fond, parfois il les a juste déplacés, voire aggravés, ou étendus. **On n’évalue pas** sincèrement les résultats des interventions publiques, on ne tire pas les leçons de leurs difficultés voire échecs.

Ovin, porcin, bovin, caprin : quatre problématiques spécifiques, avec des sujets communs mais pas les mêmes problématiques.

- Ovin : des progrès récents (en technicité, en viabilité), mais on reste sur « l’homme filière » et il est très vulnérable face à la montée des défis.

- Porcin : tendance au forçage (des parcours qui s'épuisent, des bêtes nourris aux granulés, des produits transformés sur matière importée) parce que « tout se vend »
- Bovin : extension de « l'élevage à primes », pas de filière, pas de culture productive, pas de valorisation
- Caprin : peut-être le secteur qui s'en sort le mieux, mais l'équation d'un élevage qui soit à la fois viable économiquement, vivable socialement et durable écologiquement n'est pas résolue.

Tout n'est pas négatif partout, mais le découragement général guette y compris celles et ceux qui ont entrepris des transformations courageuses. Le monde de l'élevage est en profonde dépression. Celles et ceux qui s'en sortent encore le font individuellement en se retirant de tout cadre stratégique commun.

Les causes profondes de fragilité et de déclin sont diagnostiquées depuis très longtemps

De moins en moins d'hommes et de femmes s'engagent réellement dans les métiers d'éleveurs, de pasteurs, de bergers, vécus comme des archaïsmes incompatibles avec les modes de vie contemporains.

La qualité socioprofessionnelle globale des éleveurs s'est dégradée depuis des années et rend ce monde moins capable d'évoluer, de se remettre en question, de changer de modèles et de pratiques, de monter en compétences.

La référence mythique au pastoralisme d'antan sert de paravent à la médiocrité de larges pans de la profession et empêche de réinventer un pastoralisme moderne en montagne combiné à un élevage performant en plaine.

Les modèles techniques de chacun des quatre domaines d'élevage ne se sont pas constitués, on a bricolé, mais ça ne suffit plus avec la crise écologique en cours.

Les exigences agro-techniques (leur suivi, leur évaluation, leur approche globale sur tous les aspects de l'exploitation) ne passent pas auprès de la majorité de la profession : on a perdu les compétences profanes et empiriques, mais on n'a pas gagné en compétences scientifiques et gestionnaires.

Les charges d'exploitation croissantes sont accentuées par la dépendance des cheptels aux aliments importés.

Le système de subventions basé sur le déclaratif des moyens et pas sur la production et la productivité empoisonne et dévoie la profession (en bovin, et de plus en plus en porcin aussi).

Le marché dopé par la consommation touristique n'est pas orienté vers l'autonomie alimentaire de l'île. L'appareil industriel surdimensionné pour répondre à cette demande touristique se tourne vers l'importation de la matière première et accentue la concurrence aux dépens de la production agricole corse.

Le foncier demeure un sujet spéculatif et symbolique, pas un facteur économique rationnel pour l'agriculture, la terre est trop chère.

Il y a très peu d'organisation et de pratiques collectives (coopératives, AFP, outils communs) dans le secteur de l'élevage à la différence d'autres secteurs agricoles : c'est encore

largement le règne des individualismes intouchables et toujours critiques à l'égard de toutes les institutions.

Le monde de l'élevage est profondément désuni, déstructuré par ses défiances internes, ses réflexes claniques. Aucun intérêt commun n'est parvenu à rassembler les différentes parties prenantes pour des remises en cause douloureuses mais partagées.

Le changement climatique aggrave les sécheresses, les zoonoses, la fragilité des écosystèmes (estives, maquis, forêt), et plus le temps passe plus la gestion et la remise en état des parcours (accès et réseaux, gestion de l'eau, gestion de l'espace, bergeries) devient difficile, voire impossible pour des exploitants individuels.

En plaine, des systèmes d'élevage performants se sont développés, mais sans relation avec la montagne et le pastoralisme, ni avec la production fourragère insulaire, très insuffisante.

Tous d'accord pour sauver l'élevage en Corse, mais avec quelle vision rassembleuse de l'avenir ?

Vu de loin, il y a probablement deux modèles (ou « référentiels ») en tension au sein des mondes de l'élevage en Corse, qu'on dira, en simplifiant, l'un le modèle pastoral, l'autre le modèle productif. Ils se défient l'un de l'autre. Ils se pensent parfois comme culturellement irréconciliables. Ils s'exposent facilement au clivage idéologique entre tradition et productivisme. Ils investissent les institutions structurantes au risque de les opposer, et pire encore, ils territorialisent leurs oppositions en faisant comme si les différents espaces agricoles de l'île pouvaient adopter l'un de ces deux modèles contre l'autre.

Mais il n'y a qu'une Corse, avec ses montagnes et ses plaines, depuis toujours inséparables. Non seulement il n'y a pas la place pour des logiques rivales, mais tout montre que **ces deux modèles ne sont viables à long terme que l'un par l'autre**. Le pastoralisme sans agriculture de plaine, sans production fourragère et sans exploitations modernisées à la base, n'a aucun avenir économique. La logique de filières sans relation avec l'espace biologique et culturel corse, c'est-à-dire sans stratégie distinctive – et l'espace intérieur de la montagne lui est essentielle – ne trouvera pas sa place dans la concurrence mondialisée.

Si cette analyse à grands traits est globalement partagée, alors tout l'enjeu est d'aller vers une articulation technique, économique, écologique, culturelle, organisationnelle, territoriale et humaine entre :

- L'élevage en plaines, qui doit permettre l'incontournable montée en puissance de la production corse en viande et en lait, pour sortir de l'hyper-dépendance alimentaire de l'île.
- L'élevage en montagne, seul à même de permettre que l'intérieur de l'île reste habité et vivant, en lien avec les autres leviers de développement que sont la forêt, la richesse du patrimoine naturel et culturel, le tourisme durable et maîtrisé.
