

Nécessité d'une politique agricole et environnementale adaptée aux zones méditerranéennes

François de Casabianca ¹

I. Introduction :

Pourquoi poser la question d'une politique agricole adaptée aux zones méditerranéennes ? Parce que la PAC actuelle a de profonds effets négatifs sur l'économie, l'environnement et la vie des sociétés rurales méditerranéennes. Ce constat conduit à nous interroger sur l'objectif et la logique interne d'une telle politique, et sur ses effets dans diverses situations régionales contrastées. Cela nous invite également à réfléchir aux principes d'une autre politique plus satisfaisante, que l'on essaiera d'esquisser. Il resterait à en tester expérimentalement des formules d'application pour mieux en apprécier les conditions et modalités de réussite.

II. Logique de la politique agricole européenne :

Que l'on veuille bien excuser le caractère schématique de ce propos : Son objectif n'est pas de décrire ce que savent déjà tous les techniciens et experts, mais seulement de relever certains traits marquants aux conséquences décisives.

On sait bien que la préoccupation essentielle de la PAC est de maîtriser les volumes des productions agricoles mises sur le marché, pour stabiliser les prix et, par là, garantir les revenus des agriculteurs performants, tout en se rapprochant le plus possible du cours mondial dicté par la loi de l'offre et de la demande. Cette loi

¹ Economiste au Centre INRA de Corse.

du marché reste, donc, la contrainte essentielle de la production, et la constitution d'un revenu pour l'agriculteur passe par une production aussi importante que possible, à des prix les plus satisfaisants.

Pour une denrée déterminée, il en découle une sélection progressive des zones de production les plus favorables, mais aussi un ajustement plus ou moins long des structures foncières (allant dans le sens de la concentration des propriétés), une course à la productivité du travail, mais aussi des capitaux.

Ceci est la vision relativement positive de l'évolution. Mais il y a un autre volet en contrepartie :

1. D'abord, sur les espaces les plus productifs, la course à la productivité conduit aux excès bien connus d'usages de fertilisants et de pesticides, préjudiciables à l'environnement et à la santé.
2. Ensuite, sur les autres espaces principalement :
 - Elimination d'un grand nombre d'agriculteurs passant à d'autres activités (industries, services...), migrant vers d'autres zones (généralement urbaines) ou passant au chômage.
 - Marginalisation des agriculteurs qui s'acharment à produire dans des conditions peu compétitives (en raison de structures foncières limitées et morcelées, de potentialités écologiques défavorables, de manque de capitaux, etc.).
 - Dérive des espaces ne relevant plus des activités agricoles (enforestement spontané, emmaquisement, incendies...).

Ce n'est certes pas la PAC qui institue cette logique de production et qui décide du marché à l'échelle mondiale. La PAC se contente d'admettre ce cadre et son ambition essentielle est de stabiliser les cours — ce qui est déjà énorme.

Les autres aspects de la PAC sont de l'ordre du « correctif » : Prenant acte des conséquences négatives de cette politique sur les populations agricoles qui ne peuvent s'inscrire dans la dynamique dominante de production et de mise en marché, elle tente d'atténuer les effets extrêmes. Elle « accompagne », donc, dans leur marginalisation et leur disparition, ces populations agricoles, en adoucissant, par quelques compensations, les situations ou les crises les plus graves.

De la même façon, lorsque l'on découvre des conséquences trop défavorables pour l'environnement, l'on met en place, en correctif, quelques dispositions du type « agri-environnementales ».

Pourrait-il en être autrement avec une PAC dont l'objet essentiel est une production agricole, obéissant avant tout aux lois du marché et aux logiques productivistes ? Il est alors logique que la politique agricole soit fondamentalement conçue en fonction et en faveur des systèmes de production les plus compétitifs — les plus « sains » économiquement —, et il est normal que les zones les plus performantes soient la référence.

III. Quelques conséquences qui posent problème :

En ayant ainsi posé le problème, il faut s'attendre au moins à ce que le cadre des dispositions adoptées par la PAC ne soit pas satisfaisant dans les régions à handicaps.

Avant d'aller plus loin, il est important de souligner la diversité des situations régionales défavorisées, résultant à la fois de contextes écologiques différents (ex. : zones de montagnes sèches méditerranéennes et zones de montagnes humides) et d'antécédents historiques divers qui ont déterminé des densités de population très variables et des modalités très différentes d'occupation et gestion de l'espace. Comment pourrait-on assimiler, par exemple, un contexte andalou de *latifundia* et de faible densité de population avec le cas de la Grèce ou de la Castagniccia Corse, où des densités très fortes ont déterminé un foncier extrêmement morcelé (et souvent indivis) ?

Dans ces conditions, comment pourrait-on être satisfait de l'application d'un même règlement pour des régions aussi différentes que celles que l'on peut trouver en Europe ? L'application de telles réglementations générales est extrêmement redoutable. Je l'ai déjà souligné, par exemple, à propos des dispositions communautaires prises pour dissuader la production de vins de coupage : L'application des primes d'arrachage en Corse a conduit, pendant plus d'une décennie, à arracher presque essentiellement les petites vignes traditionnelles produisant du vin de qualité, sans dissuader les grosses exploitations produisant du vin de coupage.

Dans le cas de l'élevage, l'instauration des primes à la tête de bétail, destinées, au départ, à pousser les éleveurs bovins laitiers à se reconvertir vers l'élevage à viande et inciter à une « extensification » des systèmes d'élevages, a eu en Corse une série d'effets en cascade qui n'étaient pas prévus :

- Reconversion massive des élevages ovins laitiers en élevages bovins à « viande ».
- Abandon des prairies travaillées, vite envahies par le maquis.
- Apparition d'une catégorie importante de soi-disant « éleveurs » : en fait simples possesseurs de bétail, voire prête-noms, qui ont acquis un cheptel mais ne gèrent pas l'espace des parcours.
- Multiplication des incendies, en partie, au moins, provoqués par ces faux-éleveurs, pour permettre la survie de leur bétail, source de revenus à travers les primes, sans charges par ailleurs, étant donné le « système de conduite » adopté.

C'est en ce point qu'une orientation comme « l'extensification » des systèmes d'élevage, qui est parfaitement justifiée dans les zones à forte production, devient catastrophique dans les zones déjà fragilisées par la déprise et un contexte de handicaps où l'agriculture reste une des dernières activités structurantes et gestionnaire de l'espace. A noter que la liquidation de cette agriculture peu produc-

tive et marginale ne soulagerait en rien l'encombrement du marché qui a justifié le mot d'ordre d'« extensification » !

Dans un tel contexte, nous sommes amenés à formuler une analyse et un diagnostic qui peuvent se schématiser de la façon suivante dans le cas des zones méditerranéennes sèches (non irriguées).

IV. Eléments d'analyse et de diagnostic en Méditerranée « sèche » :

Si l'on considère la situation des zones rurales méditerranéennes non-irriguées, on peut relever qu'elles ont généralement en commun les caractères suivants :

1. Sur le plan écologique, elles sont marquées par :
 - Une saison sèche longue et sévère.
 - Une irrégularité très forte du régime climatique d'une année à l'autre, notamment dans les pluviométries mensuelles.
 - Une température moyenne assez élevée, qui limite la pause de végétation hivernale et qui détermine un puissant développement de la végétation au printemps. Cette masse végétale est ensuite saisie par la sécheresse, qui la transforme en torche potentielle pour les incendies.
2. Sur le plan humain et social, leur grande majorité est marquée par une forte déprise humaine, d'autant plus quand elles se situent dans un ensemble national entré précocement dans les dynamiques de l'industrialisation et de l'intégration au marché européen, sinon au marché mondial (cas des régions de montagne méditerranéennes françaises et italiennes).

3. Sur le plan économique, la plupart de ces zones sont éloignées des centres métropolitains qui ont été le siège de la Révolution industrielle. Elles n'ont, donc, pas eu les effets de développement liés à une telle proximité et leur déstructuration sociale en est d'autant plus profonde quand le processus est engagé depuis longtemps (il l'est parfois depuis plus d'un siècle).

Pour les zones rurales relevant d'un pays récemment entré dans l'Union Européenne, la compétition soudaine d'un marché des productions agricoles a constitué un changement violent peu favorable aux ajustements progressifs et a provoqué une brutale déstabilisation sociale.

Dans les deux situations, l'industrie et les services offraient peu d'alternatives pour l'emploi. Le tourisme a pu apparaître parfois comme un substitut partiel, lorsque des potentialités particulières se présentent. Cela est loin d'être le cas général. De plus, cette activité est très fortement saisonnée.

4. Sur le plan des structures foncières, la rapidité de la déprise humaine qui a marqué ces crises n'a pas permis les reclassements fonciers qui conditionnent une modernisation des structures agraires. A ce fort handicap s'ajoute parfois un contexte historique local qui complique encore davantage les solutions possibles.

Si l'on récapitule ces caractères, il est bien clair que l'on a affaire à des zones particulièrement défavorisées dans leur globalité, dont les espaces abandonnés par l'activité agricole sont devenus particulièrement sensibles aux incendies, où le manque d'une activité de substitution de l'agriculture a créé un problème social particulièrement aigu : Il est des zones où le taux de chômage atteint 40% de la population, dans certaines tranches de la société. De plus, une masse importante des personnes « éjectées » de l'activité agricole n'a aucune couverture sociale, ni de perspective de retraite.

On est bien face à ce que Bertrand HERVIEU appelle « la marginalisation spatiale et sociale » et à ce que Germaine TILLON avait appelé la « clochardisation de toute une société rurale ».

Il ne faut pas croire qu'une société ainsi atteinte soit totalement inconsciente et passive. Si elle ne sait pas analyser clairement les processus en cause, et si les jugements exprimés comportent souvent des globalisations hâtives et des erreurs, il reste en toile de fond la conviction d'être victime d'un système élaboré par les gestionnaires du marché européen ou mondial, qui marginalisent inexorablement ceux qui ne savent pas, ou ne peuvent pas, être les plus performants économiquement. Cela peut justifier des comportements choquants, vus de l'extérieur. En fait, on ne doit pas s'étonner que ces sociétés marginalisées sécrètent des mécanismes de survie, de résistance, de contournement, voire de parasitisme, dans lesquels l'activité agricole — réelle ou alléguée — est avant tout un secteur « refuge » aux contours flous, au fonctionnement opaque.

Dans ces conditions, comment pourrait-on englober dans un même règlement de politique agricole :

- D'une part, des zones où l'on a pu implanter et organiser une agriculture performante, compétitive et dynamique, où la fonction de production de l'agriculture est clairement déterminante.
- D'autre part, des espaces ruraux déstructurés par une forte déprise, à handicaps naturels profonds, où le milieu naturel n'est plus maîtrisé, et la fonction de production de l'agriculture est devenue presque insignifiante ?...

On a bien affaire à deux familles de cas très différentes et demandant des traitements également différents :

1. S' il est justifié, dans le premier cas, que l'agriculture soit l'activité économique structurante et qu'elle pèse dans les orientations de la PAC.

2. Par contre, dans le second cas, il est clair que l'agriculture ne saurait être considérée sous le seul angle de l'économie, particulièrement à travers le prisme du marché :

- Sa fonction de gestion environnementale prend un relief particulièrement vif.
- Sa fonction sociale de « refuge » demande à être analysée et « gérée ».
- Les trois fonctions demandent à être intégrées en prenant en compte la spécificité des situations (écologiques, sociales, géographiques, etc.).
- Mais, en toute hypothèse, si l'on se place dans une éthique de justice, il n'est pas admissible que les choix économiques soient pris à la seule considération des intérêts du groupe le mieux favorisé et dans la méconnaissance des conséquences pour les autres groupes.

S'il est ici question de « politique » (agricole), doit-on seulement considérer l'homme comme un « facteur » de cette politique (donc, à son service) ou comme une « finalité » ? En fait, il faut faire ici un choix sur la hiérarchie des valeurs de référence :

- D'une part, la loi du marché, aujourd'hui déterminante.
- D'autre part, la loi du respect de la personne humaine, de l'équité et de la justice.

Si la future PAC est essentiellement déterminée par la loi du marché, il faut savoir que, dans les zones méditerranéennes, on va vers des marginalisations sociales et des dégradations environnementales de plus en plus fortes, que les mesures compensatoires éventuelles seront de plus en plus complexes, de portée limitée, d'application difficile, pleines de contradictions et d'effets pervers...

V. Pour une autre logique de la politique européenne :

A partir de ces considérations, comment esquisser une approche plus satisfaisante, plus adaptée aux régions méditerranéennes en la circonstance ?

• *Appréhender la diversité :*

On doit prendre en compte le fait qu'il existe une grande variabilité de situations, avec des déprises humaines plus ou moins accentuées, avec des virtualités comme le tourisme rural, mais le plus souvent avec des handicaps (insularité, montagne...).

Il y a donc lieu d'identifier ces types de situations significatives, et d'en faire la base de référence pour la construction d'une autre logique politique et le testage en vraie grandeur d'un système alternatif, intégrant toutes les fonctions de l'agriculture.

• *La fonction environnementale :*

Il doit, d'abord, être clair que la motivation de régulation du marché des productions agricoles ne peut être l'axe de construction d'une politique agro-environnementale, même si la préoccupation économique doit rester présente.

Par contre, on doit admettre le principe selon lequel l'activité agricole est un mode de gestion de l'espace très efficace : on doit alors prendre en compte et rémunérer à sa juste valeur le service rendu à la collectivité par les agriculteurs.

Il est bien clair que ce service n'a pas partout la même valeur, et que, même dans une micro-région donnée, il doit être établie une hiérarchie des actions et situations, dans l'intérêt stratégique de cette gestion spatiale.

Par exemple, dans une région comme le Cap Corse, où la déprise agricole a provoqué un fort emmaquisement, et où l'importance des vents dominants rend les incendies potentiels très dangereux, il apparaît nécessaire d'accorder une priorité forte à l'entretien des parcelles agricoles qui peuvent constituer une bande de protection pour les secteurs habités.

Cependant, pour un éleveur intervenant dans ce dispositif de protection, il peut être nécessaire — dans une logique de cohérence du système d'élevage — de s'appuyer aussi sur d'autres parcelles moins importantes dans la stratégie anti-incendie : On peut alors attribuer à celles-ci une priorité de second rang, dans la mesure où elles permettent le maintien en activité de cet éleveur, acteur essentiel du dispositif.

D'autres types de parcelles pourront encore être définis dans cette stratégie.

Mais avant d'aller plus loin, nous devons souligner que la fonction environnementale de l'agriculture passe nécessairement par la réalisation d'un zonage qui doit être le fruit d'un travail collectif à l'échelle locale, avec la participation aussi bien des techniciens compétents que des responsables politiques locaux, des agriculteurs et éleveurs concernés, des groupes écologistes participant à la protection, etc., et, naturellement, des représentants de l'administration qui gère les crédits affectés à la protection contre les incendies.

• *La fonction économique :*

La loi du marché ayant déterminé les conséquences catastrophiques que l'on a évoqué pour ces zones, il serait incohérent de continuer à en faire la base d'une politique agricole dans les régions défavorisées. Pour autant, la fonction économique ne doit pas être occultée :

- D'une part, parce que la fonction environnementale ne saurait, à elle seule, justifier et financer l'activité agricole d'une région.
- D'autre part, parce que, même handicapée par un contexte écologique ou structurel défavorable, l'agriculture reste, dans ces zones, une potentialité relativement importante, et qu'elle est de nature à valoriser les autres virtualités en s'y articulant plus efficacement. Ainsi en est-il, par exemple, du tourisme, qui trouve un atout essentiel dans la mobilisation des ressources gastronomiques régionales, autant que dans une gestion humanisée des paysages.

Dès lors, il importe d'orienter la politique agricole dans une direction qui lui permette de restructurer vigoureusement les unités de production encore présentes sur le terrain et aptes à rentrer dans une approche « contractuelle » : Il est justifié qu'un soutien de la collectivité soit accordé à des agriculteurs ou éleveurs qui ont, ou qui acquièrent, une fonction de gestion active de l'espace allant dans le sens souhaité :

- Insertion dans un zonage de protection contre les incendies
- Elaboration de productions faisant partie ou contribuant au patrimoine gastronomique régional.

La crédibilité et l'efficacité d'une telle politique dépendront de sa cohérence sur le plan économique, écologique, social, et de son caractère opérationnel.

La cohérence économique réside, avant tout, dans l'aptitude de cette politique à faire accéder l'agriculteur ou l'éleveur à un revenu sûr et décent. Le montant de la rémunération des fonctions environnementales doit être apprécié à travers ce critère.

• *La fonction sociale :*

Il est évident que le dernier critère évoqué participe à la fonction sociale de l'agriculture dans les zones en question.

Mais si nous avons parlé d'une nécessaire cohérence sociale, c'est qu'il serait démobilisateur et antiproductif qu'il existe, au niveau local, plusieurs systèmes incompatibles de rémunération de l'activité agricole et de gestion d'un problème social. Expliquons-nous :

De fait, actuellement, les systèmes de prime à la tête de bétail sont une gestion sociale non-avouée des conséquences déstructurantes du Grand Marché et de la PAC dans ces zones économiquement marginalisées.

Ces systèmes de primes permettent à une grande partie de ruraux ayant abandonné une activité agricole trop peu productive d'accéder, d'une part, à un

statut d'agriculteur à travers la possession de bétail et d'accéder, par là, à une protection sociale, et, d'autre part, cela leur garantit un revenu — certes modeste —, à condition que cet élevage élémentaire ne leur occasionne pas de frais : La prime constitue alors le revenu net.

Mais ce système d'élevage (principalement bovin, parce qu'il résiste le mieux dans ce milieu naturel à la dérive et qu'il implique moins de contraintes et de travail), dans lequel le bétail n'a pratiquement pas de finalité productive, implique que les animaux puissent survivre quasiment par eux-mêmes dans un maquis qui tend à se fermer. La logique du système appelle donc, périodiquement, des feux de nettoyage, hérités de l'ancienne pratique d'écobuage. Or, dans le contexte agraire actuel, ces feux sont incontrôlés et dévastateurs.

Notons que, à côté de ces anciens agriculteurs devenus éleveurs passifs, bon nombre de marginaux de la société (urbains ayant gardé des attaches rurales) ont acquis du bétail et se présentent comme éleveurs avec de tels systèmes d'élevage « passifs ». De fait, donc, la politique agricole est chargée ici de résoudre un problème social mal résolu, et dans lequel elle n'a pas forcément de responsabilité aujourd'hui.

En toute hypothèse, l'exigence de cohérence sociale dans la PAC à promouvoir nous invite à prendre en compte ces dérives et à les gérer aussi habilement que possible pour ne pas provoquer d'autres problèmes sociaux et des réactions de dépit (pouvant se traduire encore par des incendies...).

Cette analyse souligne combien la conception et la mise en place d'une politique agricole satisfaisante demande d'intégrer les approches économiques, environnementales et sociales.

• *Approche opérationnelle :*

Dans l'élaboration des zonages, nous avons déjà soulevé cette nécessité de faire participer les divers groupes d'acteurs locaux. Certes, les responsables administratifs des échelons supérieurs (département, région) doivent être associés, eux, qui participent nécessairement au contrôle et à la gestion des fonds concernés.

Mais l'analyse des situations locales nous fait prévoir que, dans l'application d'une telle politique, apparaîtront fatalement des difficultés ou des obstacles dont la résolution interpellera, selon le cas, l'échelon régional, local ou national.

Comme la mise en oeuvre pratique ne pourra attendre la résolution des inévitables hésitations administratives, il importe que soient mises en place à l'échelle locale, à la fois, une commission de suivi (sur le modèle prévu pour l'élaboration du zonage) et surtout une structure opérationnelle — certes, sérieusement contrôlée à posteriori —, mais pourvue des pouvoirs d'intervention et de gestion du foncier concerné par la zone de priorité.

En effet, dans la proximité des villages et hameaux ayant subi une profonde déprise, il est habituel de rencontrer un parcellaire extrêmement morcelé, au statut foncier confus (indivision, successions non réglées, méconnaissance du nombre exact de copropriétaires, de leur résidence, etc.). Or, l'importance stratégique de telles parcelles dans un dispositif de protection contre les incendies justifie l'intervention de la collectivité à travers un organisme opérationnel (du type SICA *ad hoc*), agissant en son nom, et auquel on confie les droits de gestion : droit de se saisir des situations foncières bloquées, droit de passer contrat avec un agriculteur pour démaquiser, pour exploiter selon un cahier des charges, etc.

Il apparaît assez clairement que cette fonction ne peut être assurée par une structure éloignée de l'échelon local, ni par une structure administrative.

Une politique agro-environnementale cohérente dans ce genre de situation suppose donc l'application à l'échelon local du principe bien connu de « subsidiarité ».

• *La gestion des différences locales :*

Si le Cap Corse n'est pas la Castagniccia ou la Balagne, et encore moins telle petite région de Sardaigne, de Grèce, d'Andalousie ou du Portugal, il est évident qu'une politique agricole dans les régions défavorisées de la Méditerranée devra se présenter comme un dispositif-cadre permettant la souplesse d'adaptation

régionale et locale : faculté, mais aussi obligation d'ajustement, au lieu d'avoir une norme nationale ou régionale supprimant cette souplesse.

Certes, les situations particulières — par exemple, de plus grande sensibilité aux incendies — pourront justifier des interventions plus lourdes financièrement.

Doit-on, pour autant, laisser à la région concernée toute la charge de la différence ? Cela reviendrait à condamner les zones les plus touchées par la marginalisation à assurer les plus fortes charges. Il faudra, donc, moduler la contribution communautaire.

Il n'est pas question, cependant, de restaurer sur de larges espaces une agriculture trop handicapée par les conditions de milieu. Il faudra, dans chaque petite région, procéder aux zonages instituant les priorités pour la contribution « environnementale » (et il est à gager que ces zones ne couvriront qu'une très petite fraction des zones en déprise) et, dans chaque région, établir les objectifs et les outils d'une politique incitative structurante pour les productions à caractère régional qui seraient la base de l'économie agricole.

CONCLUSIONS :

Nous nous sommes appuyés, dans ce travail, sur l'analyse de zones rurales à forts handicaps, particulièrement les régions méditerranéennes (avec une attention spéciale pour le cas extrême de la Corse — espace où se sont concentrés, sur une longue période, plusieurs facteurs de marginalisation économique).

La situation de ces régions ne relève en rien de celles à agriculture performante, ce qui appelle une politique agricole fondée sur des principes différents de ceux qui gouvernent le secteur compétitif. En effet, pour les zones rurales méditerranéennes « sèches » :

1. L'approche des situations concrètes nous a confirmé l'hypothèse selon laquelle la politique agricole et la gestion des espaces ruraux ne pou-

vaient être conçues et réalisées de façon satisfaisante en se fondant essentiellement sur une approche économiciste (justifiée par les seules lois du marché).

2. L'évolution des régions défavorisées de la Méditerranée, qui résulte déjà du jeu sévère du marché, demande une approche intégrant les aspects environnementaux et sociaux à une approche économique qui doit elle-même être « revue » dans une finalité de développement.
3. Il s'en dégage, alors, des lignes assez claires pour une politique agricole et rurale qui prenne en charge ces préoccupations. Une telle politique reste à ajuster à partir d'une expérimentation dans quelques situations-type.
4. Cette politique devrait laisser une marge de modulation régionale importante pour une meilleure prise en compte de la diversité locale.
5. Cette marge d'ajustement ne doit pas, pour autant, laisser aux régions défavorisées tout le poids financier de tels ajustements, dans la mesure où ces régions sont, à priori, globalement « défavorisées ».
6. Enfin, il serait judicieux que cette politique nouvelle incite à l'application du principe de subsidiarité jusqu'à l'échelon local, pour l'élaboration et la gestion des aménagements locaux.