

REFORMES COMMUNAUTARES
ET DEVELOPPEMENT RURAL
DANS LES REGIONS MEDITERRANEENNES DE LA COMMUNAUTE

Un cadre de référence communautaire
pour la réflexion sur le rôle et les perspectives
de l'irrigation dans les régions méditerranéennes
de la Communauté

Tomas Garcia Azcarate et Dirk Ahner
Bruxelles

Juillet 1987

INTRODUCTION : Un cadre de référence communautaire

Au moment de son 30ème anniversaire, la Communauté Européenne s'est remise en chantier : élargissement à l'Espagne et au Portugal, achèvement du Grand marché intérieur et création d'un espace économique européen, réforme de la politique agricole commune, réforme des politiques structurelles communautaires, consolidation des finances à moyen terme...

Cette perspective de réformes et de projets économiques et politiques multiples ne peut être absente d'un séminaire scientifique, qui veut analyser la situation actuelle et les perspectives d'avenir de l'irrigation dans les régions méditerranéennes de la Communauté. En effet, les réformes en cours ou annoncées conditionneront, parfois de façon marquée, les projets d'irrigation, leurs possibilités de réalisation et leurs chances de réussite économique. Cet impact devient d'autant plus évident quand on ne se limite pas aux seules superficies actuellement irriguées, mais quand on tient également compte des potentialités d'extension qui existent encore presque partout dans les régions méditerranéennes.

Dans ces régions, l'irrigation a toujours été et est encore aujourd'hui un préalable essentiel au développement agricole et, par là, au développement rural. Elle y constitue également un moyen privilégié dans la lutte contre la désertification.

Au niveau agricole, l'irrigation implique, en toute règle, une intensification et une extension de la production. Face à une production agricole communautaire déjà excédentaire pour bon nombre de produits agricoles, la question des débouchés se posera alors rapidement. Est-ce que la création d'un espace économique européen avec un grand marché commun ouvrira de nouvelles perspectives à cet égard ? Permettra-t-elle aux différentes régions de valoriser mieux que par le passé leurs avantages comparatifs et les régions méditerranéennes seront-elles bien armées pour en tirer profit ?

Le présent article ne prétend pas vouloir analyser en détail ces questions et d'y répondre de façon plus ou moins définitive. Son objectif est bien plus modeste : il essaie d'esquisser un cadre de référence communautaire pour la réflexion sur le rôle et les perspectives de l'irrigation dans les régions méditerranéennes.

1) Cf. Allaye et al. (1984).

La politique agricole - une réforme inéluctable

Excédents structurels coûteux, inégalités internes croissantes, relations internationales conflictuelles : l'agriculture européenne, voire mondiale, se trouve devant un défi d'ajustement sans précédent et une réforme de la politique agricole est devenue inéluctable.

Le débat sur la réorientation est en cours, dans les grandes enceintes internationales comme dans la Communauté. Il est, jusqu'à présent, largement dominé par les problèmes de la maîtrise de la production et de la dépense agricoles, ainsi que par les inquiétudes que cette maîtrise suscite. Cette approche du problème est certes compréhensible, vue son urgence, mais elle reste néanmoins très partielle. La réforme de la politique agricole c'est aussi une opportunité à saisir, afin d'éviter dans l'avenir certaines erreurs du passé et d'ouvrir vraiment des perspectives nouvelles.

Pour de nombreux produits, la politique de prix, de marché et de structures agricoles ne peut plus être une politique qui vise, comme dans les années 1960 et 1970, l'augmentation de la production, mais devient inéluctablement une politique d'ajustement de l'offre à la demande. Le soutien des marchés agricoles s'en trouvera réduit, tant par une politique de prix restrictive que par un assouplissement du système des garanties.

Durant les dix, voire quinze, dernières années, la PAC se trouvait devant une tâche pratiquement impossible : elle devait atteindre avec un même instrument de base - la politique de prix - des objectifs de plus en plus divergents, notamment :

- un objectif **économique** de coordination des marchés agricoles (stabiliser les marchés, éviter des excédents, ...);
- un objectif **social** de promotion d'un revenu équitable pour les agriculteurs.

Or, une fois que l'autosuffisance fut atteinte dans de nombreux secteurs agricoles (lait, céréales, viande, vin,...), l'utilisation simultanée des prix pour coordonner les marchés et pour promouvoir les revenus devait nécessairement aboutir à des résultats de moins en moins satisfaisants...

Ceci d'autant plus que le soutien par les prix s'applique de façon uniforme à des situations agricoles, voire à des types d'agriculture très différents. Cette diversité structurelle du monde rural dans la Communauté s'est trouvée fortement renforcée suite aux différents élargissements.

Or, toute politique de soutien qui, face à cette diversité structurelle, économique et sociale, doit viser des moyennes plus ou moins fictives, risque de creuser les écarts, de renforcer les inégalités sociales et structurelles.

Il y a donc de bonnes raisons de diversifier les instruments de soutien à l'agriculture, c'est-à-dire de remplacer le soutien par les prix, du moins partiellement, par d'autres mesures, telles que les aides directes au revenu pour ceux qui en ont le plus besoin et, notamment, les nombreuses petites et moyennes exploitations familiales, mais aussi par des mesures plus indirectes, comme la promotion de nouvelles activités dans l'espace rural.

Les préoccupations centrales pour l'avenir

Face à la nécessité de freiner, voire de réduire les productions excédentaires, une telle diversification des instruments de soutien devient même indispensable. L'impact structurel, économique et social qu'aura la réforme de la politique agricole variera, certes, selon les différents types de zones rurales. Mais, de façon générale, il faudra s'attendre à ce qu'un nombre croissant d'exploitations ne soient plus économiquement viables sur base de leur seule production agricole.

Une partie des terres - souvent marginales - actuellement consacrée à la production agricole, ne sera plus utilisée à cette fin et risquera d'être abandonnée avec tous les problèmes d'environnement, voire même de désertification que cela peut poser dans certaines régions de l'Europe.

De même, une partie de la population rurale active, actuellement employée dans l'agriculture, ne trouvera plus d'emplois (ou plus d'emplois à plein temps) dans ce secteur. Il sera alors crucial de promouvoir de nouvelles activités - et, par là, de nouvelles sources de revenu - dans l'espace rural. Dans certains cas, des aides au revenu seront nécessaires pour une période transitoire d'adaptation - et dans d'autres cas, plus extrêmes, même de façon permanente - afin d'éviter des ruptures économiques et sociales graves et de maintenir une activité économique et agricole dans des zones particulièrement sensibles.

Ce souci d'éviter des ruptures économiques et sociales graves, suite à la réforme de la politique agricole et de conserver un "modèle de développement rural européen", basé sur la promotion de l'entreprise familiale et sur un aménagement équilibré de l'espace, est tout à fait déterminant pour l'approche communautaire. Il est rejoint et renforcé par deux autres préoccupations qui vont dans le même sens :

1. Depuis son élargissement à l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, la Communauté comporte une proportion nettement plus élevée de zones marquées par un retard structurel dans leur développement socio-économique. La plupart de ces zones sont des zones à très forte ruralité, où 20 à 30 % de la population active travaillent encore dans l'agriculture. A l'exception de l'Irlande et des départements français d'outre-mer, toutes ces zones se trouvent dans le bassin méditerranéen.

L'amélioration des conditions de vie et le développement de nouvelles possibilités d'emploi y seront indispensables si l'on veut y maintenir une population qui serait autrement obligée d'émigrer vers les grandes agglomérations. A cette échelle, le développement rural - au sens large du terme - devient un élément-clef pour la cohésion économique et sociale de la Communauté.

2. L'urbanisation, l'industrialisation, le développement des infrastructures de transport, par endroit la surcharge par le tourisme, le développement de constructions dispersées ("mitage" de l'espace), l'utilisation parfois inconsidérée de nouvelles techniques dans tous les domaines de la vie, y compris l'agriculture, tous ces facteurs ont marqué ces dernières décennies, et continuent à marquer profondément le visage de l'espace rural dans de grandes parties de la Communauté.

La "découverte" progressive par la société de la dégradation et de la pollution, même des campagnes, a conduit à une prise de conscience croissante, bien qu'encore souvent diffuse, de la nécessité de protéger et de développer l'espace rural d'une façon telle qu'il puisse remplir ses fonctions à la fois de cadre d'activité économique, d'espace de régénération écologique et de lieu d'accueil et de récréation. Même si pour les populations des zones moins développées, d'autres préoccupations sont parfois primordiales, la menace de pollution et de dégradation y est non moins présente, lorsqu'on pense par exemple aux ravages que font chaque année les feux dans certaines régions méditerranéennes.

Politique agricole - politique structurelle : les orientations pour la réforme

Ces considérations ont guidé la Commission quand elle a proposé, fin 1985 après une large consultation, les orientations à adopter pour la réforme de la politique agricole commune. Et elles la guident aujourd'hui dans ses travaux relatifs à la réforme à la politique structurelle communautaire.

Les orientations pour la réforme de la politique agricole se sont traduites, entretemps, par un ensemble de propositions concrètes, bien qu'encore incomplètes, qui visent à la fois à :

- . infléchir les productions excédentaires;
- . diversifier les instruments de soutien aux revenus agricoles par des aides plus directes et plus ciblées;
- . promouvoir, dans des limites économiquement raisonnables, des productions alternatives et de nouveaux débouchés;

- . renforcer la protection de l'environnement et
- . favoriser l'adaptation structurelle agricole et le développement rural.

Dans la situation actuelle, où la production communautaire est structurellement excédentaire pour bon nombre de produits agricoles et où les alternatives agricoles économiquement viables restent malgré tout limitées (bien que, dans certains cas, régionalement ou localement significatives), le développement rural au sens large du terme - donc au-delà de l'adaptation structurelle du secteur agricole proprement dit, et y compris la protection de l'environnement, la conservation et la valorisation du patrimoine naturel - aura un rôle tout à fait essentiel à jouer. Il forme, par ailleurs, un élément de charnière entre la politique agricole et la politique structurelle communautaires.

En ce qui concerne la réforme de cette dernière, la Commission a proposé :

- une concentration des moyens sur quelques grands objectifs prioritaires parmi lesquels figurent explicitement le développement des économies régionales à retard structurel, donc des régions les plus défavorisées, et le développement rural. Il est clair que le "développement économique régional" et le "développement rural" sont intimement liés et se conditionnent mutuellement dans les régions défavorisées à forte ruralité;
- une plus grande concentration des moyens sur les régions les plus défavorisées qui, selon les définitions retenues couvrent quelque 20 % de la population communautaire et se trouvent en large partie dans le bassin méditerranéen;
- un doublement des Fonds structurels communautaires en termes réels afin de donner à la politique structurelle l'impact économique indispensable;
- un changement de méthodes: les programmes de développement cohérents se substitueront progressivement à la multiplicité des petits projets dispersés (et donc à efficacité limitée). Ces programmes seront mis au point en concertation étroite avec les autorités nationales et régionales et donneront lieu à des contrats entre la Communauté, les Etats membres et les régions concernés. Basés sur une préparation, un suivi, une évaluation en commun des actions, ils représentent une tentative d'instaurer un véritable partenariat, profitant ainsi de l'expérience en cours avec les programmes intégrés méditerranéens (PIM).

L'ensemble de ces mesures devrait permettre, dans l'avenir, un effort de développement considérable en faveur des régions méditerranéennes et faciliter ainsi leur insertion dans l'espace économique européen en voie de réalisation progressive.

Quel avenir pour les régions méditerranéennes ?

Dans ces conditions, comment s'imaginer le développement rural futur dans les régions communautaires de la Méditerranée.

Il y a d'abord le secteur agricole même qui reste un des secteurs-clés (sinon le secteur-clé) dans la plupart de ces régions. La pleine utilisation des ressources disponibles, du potentiel de développement "endogène", passera donc, pour une partie du moins, par le développement agricole : restructuration et modernisation des exploitations, y compris l'irrigation, dans le respect de la contrainte écologique; orientation de la production en fonction des produits et des qualités réellement demandées sur les marchés. De plus, notamment pour certaines régions méditerranéennes, la valorisation de "nouveaux" produits et de nouveaux débouchés pourront offrir des perspectives prometteuses (cultures ligneuses, nouvelles variétés de fruit, jojoba).

Comme l'a indiqué le vice-président Andriessen (1986), responsable pour l'agriculture au niveau communautaire "ce qui est important, ce n'est pas l'existence d'un potentiel productif qui représente un atout dans le contexte actuel, le problème de fond est son utilisation et sa mobilisation."

On a parfois qualifié la nouvelle orientation de la politique agricole commune comme un "retour à l'extensification", par opposition à l'intensification encouragée jusqu'à présent. Cette vue nous paraît à la fois trop simpliste et trop catégorique. En effet, il ne faut pas confondre "extensification" avec la lutte contre une intensification à tout prix - et ce prix peut être très élevé en termes de dégradation de l'environnement rural -, contre la production de n'importe quoi, n'importe où et dans n'importe quelles quantités.

De même, réforme de la PAC ne peut vouloir dire "congélation de la distribution géographique des productions". Bien au contraire, comme le souligne Tro (1986), "la politique restrictive des prix répond à une stratégie économique orthodoxe, avec une relocalisation des productions en fonction des avantages comparatifs naturels. C'est la stratégie correcte à moyen et long terme, si on veut éviter de transformer la politique agricole dans une monstrueuse pyramide de l'interventionisme sur le marché intérieur qui détruirait le concept même de marché dans les secteurs agricoles."

Le jeu de l'avantage comparatif implique une spécialisation régionale progressive. Pour une production donnée, certaines régions pourront développer davantage leur potentiel productif, d'autres devront le réduire. C'est une évolution complexe qui concernera tous les secteurs et toute la Communauté, et il est clair que les changements n'interviendront pas du jour au lendemain. Mais ils s'inscrivent incontestablement dans la logique d'un espace économique européen.

Ceci étant dit, les régions méditerranéennes seraient mal conseillées, si elle ne voulaient baser leur avenir dans la Communauté que sur le développement agricole. En dépit de l'avantage comparatif qu'elles auront pour certaines productions agricoles - mais qu'elles n'auront pas pour d'autres - et en dépit des opportunités que pourra offrir le développement de produits déficitaires ou de nouveaux produits, les possibilités de développement sur cette seule base resteront globalement limitées, surtout si l'on tient également compte de leur viabilité économique à terme. En partie, elles dépendront de la possibilité de rééquilibrer le dispositif de protection extérieure de la Communauté, par exemple pour les produits de remplacement des céréales, les protéagineux ou le soja. Ce rééquilibrage sera une tâche particulièrement complexe, que la Communauté doit aborder en négociation multilatérale avec ses principaux partenaires et concurrents dans le commerce mondial. La tâche sera d'autant plus difficile que les perspectives pour le commerce mondial agricole se présentent plutôt mal. Il faudra s'attendre à ce que le fort ralentissement de sa croissance observé depuis le début des années 1980 ne se poursuive d'ici la fin du siècle.

Dans ces conditions, la diversification des activités économiques vers des activités extra-agricoles sera tout à fait crucial pour le développement économique des régions méditerranéennes.

Notons en passant que, dans pratiquement toutes les régions de la Communauté, ces "autres activités" forment, dès à présent, un élément constitutif, voire dominant de l'économie régionale. Face aux besoins d'adaptation structurelle dans l'agriculture au cours des prochaines années, il sera particulièrement important d'orienter la promotion de nouvelles activités aussi étroitement que possible en fonction des besoins de la population agricole, afin de maintenir, voire de renforcer, le tissu social des régions rurales.

Les perspectives ne manquent pas. Ainsi, à titre d'exemple, des études récentes indiquent un accroissement considérable du tourisme en Europe d'ici l'an 2000. Certains parlent même d'un doublement du nombre de touristes par an. Les capacités supplémentaires d'accueil du littoral et de la haute montagne étant dès à présent limitées, cette évolution devrait avant tout bénéficier au tourisme rural dans les autres régions, à condition, néanmoins, que les structures d'accueil y soient mises en place. Une fois que cette condition est bien remplie, les régions méditerranéennes devraient de nouveau disposer d'un avantage comparatif non négligeable - leur climat.

Un autre secteur qui, en lien étroit avec l'agriculture et la réforme agricole, méritera une attention particulière dans les régions méditerranéennes est celui de la sylviculture. La Communauté est de loin le premier importateur mondial net de produits de bois, et son déficit ne fait que s'accroître.

Dans les régions méditerranéennes, les forêts jouent déjà - et pourraient encore jouer davantage - un rôle majeur dans la protection des sols et la régulation des eaux. Mais leurs exploitations économiques ne sont que peu développées, à l'exception de la production de liège, fortement concentrée, même à l'échelle mondiale, sur l'Espagne et le Portugal, où quelque 1,5 millions d'hectares sont consacrées à cette production. Au total, le chêne-liège occupe actuellement environ 2,5 millions d'hectares dans l'ensemble des régions méditerranéennes, alors que, selon une étude de la FAO (1959), il y aurait occupé autrefois plus de 8 millions d'hectares. La demande de liège est en expansion et des efforts considérables seront nécessaires afin que l'offre européenne puisse suivre cette évolution.

De façon plus générale, un renouveau de la "culture forestière" dans les régions méditerranéennes, c'est-à-dire une extension des superficies boisées, couplées avec une meilleure gestion des forêts, permettrait non seulement de trouver de nouvelles utilisations pour certaines terres agricoles, d'améliorer l'état sanitaire, l'apparence et le rendement des forêts et de réduire certains risques écologiques (feux, érosion), mais favoriserait également le développement des activités de transformation et de commercialisation (et d'autres activités, telles que le tourisme rural, la chasse, les loisirs), et pourrait ainsi avoir un impact positif sur l'emploi rural. Dans certaines régions déjà largement boisées et où le secteur forestier est bien organisé, un nombre important d'emplois dépendent directement de la forêt. Ainsi, par exemple, dans le Land allemand de Baden-Württemberg, on estime que les forêts fournissent un emploi à 250 000 personnes.

Pour compléter ce bref tour d'horizon, notons encore que le développement rural - dans l'avenir peut-être plus encore que par le passé - ne se limite, bien entendu, pas aux seuls secteurs agricole, sylvicole ou touristique. Bien au contraire, d'autres secteurs d'activité économique peuvent jouer un rôle tout à fait essentiel, comme l'indique l'expérience des quinze dernières années en Italie, et notamment in Italie centrale. Ainsi, C. Barberis a signalé récemment dans une communication au Conseil de l'Europe, qu'entre 1971 et 1981, quelque 62 % des nouveaux emplois non agricoles en Italie ont été localisés à la campagne, une grande majorité dans l'industrie et le bâtiment, mais aussi 40 % dans les activités du tertiaire. Parmi les divers facteurs qui ont marqué cette évolution, il souligne "l'essor extraordinaire d'une foule de petits entrepreneurs locaux qui, par leurs initiatives, ont tout à fait changé la géographie économique de leur canton... C'est ainsi que l'on observerait aujourd'hui, dans de nombreuses régions italiennes, une évolution "d'une ruralité de fuite à une ruralité d'accueil".

EN GUISE DE CONCLUSION : Vers un développement diversifié

Le développement rural de l'avenir se caractérisera donc par une diversification indispensable de l'activité économique, aussi dans les régions méditerranéennes. Dans certaines régions, l'agriculture perdra son rôle de secteur "dominant", en termes d'emplois comme en termes de contribution au produit régional. Dans d'autres régions, elle pourra maintenir sa position, voire la renforcer. Mais ce renforcement serait alors le signe d'une spécialisation inter-régionale réussie et non d'un retard structurel général, comme c'est actuellement encore trop souvent le cas.

Comment concevoir le rôle de l'irrigation dans ce contexte ? Sans aucun doute, elle peut représenter un atout important - et même décisif - pour les régions méditerranéennes. Elle doit, par conséquent, être améliorée et développée. Mais elle doit en même temps rester ce qu'elle est : un outil du développement rural, pas une fin en soi.

Il s'agit donc, dans un premier temps, de choisir quel type de développement rural on cherche et pour quelle région méditerranéenne et de voir ensuite quel rôle l'irrigation peut y jouer raisonnablement, et non l'inverse. En s'insérant dans des approches de développement intégré - multi-sectoriel et multi-disciplinaire - elle pourra, dans de nombreux cas, servir plusieurs buts à la fois : développement agricole et sylvicole, protection de l'environnement, aménagement de sites pour le tourisme...

Il sera primordial, dans l'avenir, de tenir compte de cette nécessité de diversification. Comme nous l'avons dit, les régions méditerranéennes seraient mal conseillées si elle voulaient fonder leur développement rural futur sur le seul "productivisme" agricole sans tenir compte des débouchés réels qui existent ou pourraient se présenter dans l'avenir. Certes, une telle approche ferait de l'irrigation un instrument privilégié. Mais en dernière analyse, elle ne conduirait qu'à un renforcement de la compétition agricole entre régions méditerranéenne, et les importants investissements que nécessite l'irrigation, pourraient être voués à l'échec.