

POLITIQUE AGRICOLE, PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET VALORISATION DE L'ESPACE RURAL

par Robert TOULEMON

Parmi les questions que pose l'avenir des politiques européennes, la cohérence des objectifs en matière agricole et environnementale est l'une des plus difficiles et des plus importantes pour la France.

Novation essentielle, l'Acte unique a non seulement fait de la protection de l'environnement l'un des objectifs de la Communauté Européenne, mais encore il a stipulé, fait exceptionnel que l'on ne retrouve dans aucun autre domaine, que "les exigences en matière d'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté".

La France, disposant du plus vaste espace agricole utile de la Communauté, est particulièrement concernée par ce problème. Pour elle, comme pour les Pays-Bas ou l'Irlande, mais à la différence du Royaume-Uni, de l'Allemagne ou même de l'Italie, l'agriculture demeure un élément essentiel de son économie qui contribue de manière significative à l'équilibre de ses comptes extérieurs. La recherche d'une cohérence entre les deux politiques ne peut être envisagée, du point de vue français, dans une direction qui conduirait par exemple à sacrifier la productivité agricole de la nature.

Un colloque (1) auquel ont pris part le Ministre de l'Agriculture, le Secrétaire d'Etat à l'environnement, le Président de la FNSEA ainsi que le Directeur général à l'environnement à la Commission européenne a permis de dégager entre administrations de l'agriculture et de l'environnement, entre représentants des agriculteurs et défenseurs de l'environnement un large consensus sur le constat. Des incertitudes demeurent en ce qui concerne les conséquences à en tirer au plan national comme au plan européen.

I - CONVERGENCE SUR LE CONSTAT

Le récent rapport de la FAO dénonçant le risque d'une pénurie alimentaire mondiale par suite des événements climatiques de l'année 1988 et de la désorganisation persistante de l'agriculture soviétique n'était pas connu lors du colloque. Aussi bien personne alors n'a mis en doute la nécessité d'une politique visant à ajuster la production agricole européenne aux besoins, y compris les besoins d'aide alimentaire (besoins solvables et besoins insolubles).

Cependant on a constaté que la politique des prix de la Communauté et les restrictions quantitatives imposées à la production laitière ne permettaient plus d'assurer un revenu suffisant aux agriculteurs des régions disposant

des conditions naturelles de sol, de climat ou de relief les moins favorables.

Ainsi se trouve mis en cause le maintien du modèle européen d'exploitation agricole de type familial auquel la France, de même que la plupart des pays européens, est particulièrement attachée.

Cette évolution fait peser une double menace sur l'espace rural français : l'abandon de l'agriculture dans de vastes zones (on compte déjà 4 millions d'hectares en friches, dont 1,5 de friches récentes) allant de pair avec une intensification de l'exploitation agricole dans les plaines et les vallées fertiles, avec comme conséquence l'utilisation croissante de produits chimiques (engrais, herbicides et pesticides) et différentes pollutions dont la plus inquiétante est celle des eaux souterraines.

Il existe également un large accord, encore qu'il soit relativement récent et pas absolument général pour reconnaître que le rôle de l'agriculture doit s'étendre à la protection de la nature, des sites et des paysages et à l'occupation du territoire de même qu'à l'accueil des touristes en milieu rural et qu'à ce titre la pluri-activité, longtemps défavorisée, doit être désormais encouragée, du moins dans les zones où la seule activité agricole ne suffit pas à assurer un revenu suffisant.

II - INTERROGATIONS SUR LES SOLUTIONS

Pour assurer la résorption des excédents, la Communauté Européenne s'est orientée vers différentes formes de restrictions quantitatives (quotas laitiers puis gel des terres) qui ont le double inconvénient de pénaliser les producteurs les plus efficaces et d'exiger un lourd appareil bureaucratique de gestion et de contrôle.

S'il est assez aisé de parvenir à un consensus, au moins en France, pour juger sévèrement l'ensemble de ces dispositions, la recherche de formules alternatives n'est pas facile.

Une accentuation de la baisse relative du prix des productions excédentaires, outre qu'elle serait difficilement supportable pour la majorité des exploitants n'aurait pas nécessairement pour effet de réduire les excédents. Tout au plus rendrait-elle un peu moins coûteuse leur résorption en réduisant l'écart entre prix européens et prix mondiaux.

Mais, elle ne manquerait pas de renforcer la tendance de notre partenaire allemand à multiplier les aides directes, comme il a commencé à le faire dans le cadre de l'article 19 du règlement socio-structurel de 1985 qui

autorise le versement de compensations financières aux exploitants soumis à des contraintes d'environnement. Il en résulterait une aggravation des distorsions de concurrence au détriment de nos propres producteurs.

Aussi peut-on regretter que la Commission Européenne n'ait pas eu le courage d'explorer une autre voie qui aurait permis d'aboutir au même résultat à un moindre coût : celui d'une taxation spécifique des produits chimiques utilisés par l'agriculture.

Il est vrai qu'elle n'y a guère été encouragée par les gouvernements, sans doute à cause des oppositions qu'une telle orientation était susceptible de provoquer à la fois dans les milieux agricoles et de la part de l'industrie chimique.

Cependant la taxation des produits chimiques utilisés dans l'agriculture présenterait plusieurs avantages :

- effet incontestable sur la production obtenu sans mesures de contrôle bureaucratique et sans risque de fraudes,

- réduction de la pollution des nappes d'eaux souterraines dont la qualité est déjà compromise dans de nombreuses régions, et pas seulement par la production d'origine agricole,

- non discrimination entre les différentes catégories de producteurs des différents pays membres,

- encouragement au retour à des variétés végétales moins exigeantes en engrais chimiques et moins sensibles aux maladies,

- encouragement à l'utilisation d'engrais organiques,

- élimination de l'incohérence qui consiste dans les mêmes zones à encourager l'intensification sur une exploitation et la mise en jachère dans l'exploitation voisine,

- réduction de l'écart de revenu entre les exploitations de type industriel et les exploitations de type artisanal.

La taxation spécifique des produits chimiques se heurte à deux objections, celle de l'application uniforme, celle de la compétition extérieure.

A la première objection, on peut répondre que toute solution simple a le défaut de ne pas se prêter à une adaptation aux conditions locales. C'est le prix à payer pour la simplicité.

La deuxième objection est de réfutation plus aisée. Si la Communauté décidait de taxer les intrants chimiques, elle disposerait d'un excellent argument pour justifier les "restitutions" versées aux exportateurs, qui désormais répondraient à leur dénomination.

Enfin, on observera qu'une taxation spécifique de produits polluants serait une application du principe pollueur-payeur défini par l'OCDE et repris expressément dans l'Acte unique.

Il serait de l'intérêt de la France de contribuer à éliminer une des incohérences les plus éclatantes de la politi-

que agricole commune afin d'en préserver les principes essentiels d'unité du marché, de préférence et de solidarité.

Une révision plus complète s'imposera si l'on ne se résigne pas à la désertification de plus de la moitié de notre territoire. Il est temps de tirer toutes les conséquences d'un fait désormais reconnu à savoir que le rôle des agriculteurs est aussi un rôle de service, d'entretien et d'accueil.

Ce rôle est déjà reconnu en zone de montagne et justifie l'indemnité spéciale montagne dont le coût est élevé (1,7 milliard pour la France) et dont les critères d'attribution sont parfois discutables. Lors de la séance de clôture du colloque Affeur-Coline de janvier, M. Nallet a déclaré qu'il fallait "aller plus loin et envisager des mesures nouvelles", tout en appelant à la prudence.

C'est en effet par des expériences-pilotes limitées au départ à certaines zones qu'il faudrait commencer :

- en appliquant les dispositions permettant dans des zones sensibles de compenser les contraintes liées à la protection de l'environnement (art. 19),

- en facilitant l'exécution par les agriculteurs des travaux financés par les collectivités locales, ce que ne permet pas actuellement l'article 19,

- en encourageant la pluri-activité agro-touristique, y compris sous la forme de travaux d'aménagement et d'ouverture au public de zones agricoles ou forestières.

*
* *

Indépendamment du débat difficile sur l'alternative "restrictions quantitatives - taxation des produits chimiques", il appartiendra au GEM environnement de faire avancer la réflexion sur l'ensemble des mesures, y compris fiscales et sociales nécessaires pour lutter contre la "déprise agricole" c'est-à-dire l'affaiblissement de l'emprise agricole sur les terres.

Mais une réflexion plus fondamentale me paraît s'imposer au sujet de l'avenir de notre espace rural dans l'Europe de 1993. Comment assurer avec des ressources budgétaires désormais limitées, l'avenir de notre agriculture en valorisant à la fois l'exceptionnelle beauté de nos sites et de nos paysages ruraux, de plus en plus recherchés et appréciés de nos voisins européens ? Maintenir l'attrait et la capacité d'accueil de la campagne française en visant davantage les résidents permanents ou semi-permanents que les touristes éphémères, organiser et orienter cet accueil pourrait être également une piste intéressante à explorer.

Robert TOULEMON

(1) Organisé conjointement par l'AFEUR (Association Française d'Etude pour l'Union Européenne) et le COLINE (Comité Législatif d'Information Ecologique) les 10 et 11 janvier 1989.