

COLLOQUE INTERNATIONAL
USAGES ECOLOGIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIAUX
DE L'EAU AGRICOLE EN MEDITERRANEE :
QUELS ENJEUX POUR QUELS SERVICES ?

UNIVERSITE DE PROVENCE,
MARSEILLE, 20-21 JANVIER 2011

Formes de gestion collective de l'eau en Méditerranée
et rôle des Régions :
pour l'affirmation des spécificités méditerranéennes

Atelier N°2

Julien Frayssignes¹, Jean-Paul Pellissier²

¹ CIHEAM – Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, France, frayssignes@iamm.fr

² CIHEAM – Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, France, pellissier@iamm.fr

Les auteurs tiennent à remercier Xavier Picot (Chambre d'Agriculture du Gard) et Mélodie Ninnin (Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier) pour leur relecture et leurs remarques qui ont permis d'améliorer ce document.

Introduction

La gestion de l'eau est un formidable laboratoire où s'invente jour après jour et crise après crise la démocratie. Voilà peut-être la raison pour laquelle la question de l'eau n'a pas la place qui lui revient, en pleine lumière, au coeur de la société : l'eau dérange, car l'eau fait débat.

Eric Orsenna

A l'échelle cosmique, l'eau liquide est plus rare que l'or.

Hubert Reeves

Au cours des dernières décennies, la diversification des usages de l'eau (eau domestique, activités industrielles, secteur agricole...) a conduit à une évolution des cadres réglementaires nationaux et communautaires. Bien que définie comme un patrimoine commun, l'eau fait l'objet de constantes négociations entre les différents types d'utilisateurs, ce qui pose la question de son appropriation.

Au sein de l'espace méditerranéen, la gestion de l'eau est un enjeu fondamental de développement. Bien qu'importante à l'échelle du bassin méditerranéen, l'irrigation gravitaire demeure malgré tout marginale dans les régions françaises. Quoi qu'il en soit, le caractère limité de la ressource conjugué à l'importance de sa consommation – en particulier en agriculture – a une influence directe sur sa qualité et rend d'autant plus nécessaire la mise en place de formes de gestion collectives et concertées. En insistant sur la participation active de l'ensemble des intervenants à la gestion des ressources hydriques, la Directive Cadre sur l'Eau

de 2000 octroie une place significative aux autorités locales, et en particulier aux régions, qui s'affirment de plus en plus comme des interlocuteurs incontournables.

A travers la mise en œuvre d'actions innovantes, le projet Novagrimes¹ (Innovation Agricoles en Territoires Méditerranéens) est un projet de coopération euro-méditerranéen dont l'objectif est de soutenir les régions dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'appui à l'agriculture, ceci afin de contribuer à la compétitivité et la durabilité du secteur. L'une des actions du projet porte sur la gestion de l'eau. A travers la réalisation d'un état des lieux dans chacune des régions engagées, il s'agit de réaliser une synthèse insistant notamment sur les formes de gestion collective des ressources hydriques dans le domaine agricole. A terme, les préconisations issues de cette synthèse doivent permettre de mieux prendre en compte les spécificités méditerranéennes dans les futures politiques communautaires.

A partir des contributions d'ores et déjà réalisées par les partenaires, la présente communication vise à fournir un éclairage spécifique des formes originales de gestion collective observées dans les régions et des dispositifs institutionnels qui s'y rattachent. L'analyse de ces exemples doit également permettre une réflexion sur le rôle des régions dans la gestion de cette ressource et sur la mise en œuvre d'une possible stratégie méditerranéenne en la matière.

Dans une première partie, seront abordées les spécificités méditerranéennes relatives à la gestion de l'eau agricole, ceci dans la perspective d'une transposition de la Directive Cadre sur l'eau de 2000. Ce cadrage permettra l'analyse dans un second temps de formes collectives de gestion des ressources hydriques en vigueur dans plusieurs régions partenaires (Murcie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Sardaigne). Enfin, une troisième partie s'efforcera de tirer des enseignements généraux de ces exemples régionaux, en particulier concernant le rôle des régions.

Première partie – le contexte méditerranéen de gestion des ressources hydriques dans la perspective de la Directive Cadre sur l'Eau

En matière hydrique, le bassin méditerranéen présente des spécificités incontestables, notamment liées à son climat. Cette situation a contribué à faire de l'irrigation une activité déterminante et donné lieu à des formes particulières de gestion de la ressource. Dans ce contexte, la Directive Cadre sur l'Eau concerne les états méditerranéens membres de l'Union Européenne et octroie une place particulière aux autorités locales.

Le contexte méditerranéen lié à la gestion de l'eau : quelles spécificités ?

Ressource irrégulière et rare en Méditerranée, l'eau subit une pression permanente et constitue aujourd'hui un enjeu de développement fondamental, comme en témoigne son inscription en tant que domaine clé dans les enjeux de développement durable du PNUE². Aujourd'hui,

¹ Le projet Novagrimes s'inscrit dans la période de programmation 2007-2013 de la politique structurelle européenne au titre de l'espace méditerranéen. Les partenaires impliqués sont des collectivités territoriales de niveau NUTS II localisées dans l'espace méditerranéen : Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (France), Régions Pouilles et Sardaigne (Italie), Région Murcie (Espagne) et Région Thessalie (Grèce). Ces régions sont associées à l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (IAMM, France), composante du Centre International des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM). Démarré en avril 2009, le projet doit s'achever en septembre 2011.

² Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 2008.

environ 30 millions de Méditerranéens n'ont pas d'accès direct à l'eau potable, le bassin concentre en outre 60 % de la population mondiale qualifiée de "pauvre en eau" (c'est-à-dire disposant de moins de 1 000 m³ par habitant et par an). L'accroissement de la demande au cours des 20 prochaines années devrait aggraver cette tendance. Ce contexte d'érosion progressive d'une ressource "crisogène" par excellence s'explique notamment par des modalités de gestion loin de s'inscrire dans une perspective durable. Si les problèmes quantitatifs prévalent dans les PSEM (Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée), les pays du nord – mieux dotés et caractérisés par une demande en légère baisse – sont quant à eux confrontés à une dégradation des écosystèmes qui nuit à la qualité de l'eau.

Les conditions climatiques confèrent au bassin méditerranéen l'une de ses principales spécificités. Les étés chauds et secs conjugués à des précipitations inégalement réparties tout au long de l'année contribuent à un manque d'eau dès le début du printemps. Au cours des prochaines décennies, le changement climatique devrait accroître ce phénomène : diminution des précipitations estivales, sécheresses plus fréquentes, réchauffement généralisé. En outre, l'augmentation des épisodes climatiques extrêmes (canicules, crues torrentielles) devrait aggraver le déséquilibre entre nord et sud de la Méditerranée. A terme, on pourrait même assister à des phénomènes de désertification.

Du point de vue de l'activité agricole, ce contexte particulier fait que l'irrigation – loin d'être seulement un complément³ – s'avère indispensable. L'agriculture constitue le premier secteur consommateur d'eau, devant la consommation d'eau potable : 20 % des terres cultivées du bassin méditerranéen sont irriguées. A cet égard, les régions méditerranéennes françaises (Languedoc Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur) comptaient environ 300 000 hectares irrigables selon le Recensement Général Agricole de 2000, soit 25 % des terres cultivables (10 % seulement à l'échelle nationale).

Le rapport réalisé par l'Association des Irrigants des Régions Méditerranéennes Françaises envisage d'ailleurs l'irrigation comme un facteur essentiel de compétitivité des filières de production et plus largement de développement économique. Les cultures irriguées représentent dans les deux régions moins de 8 % de la Surface Agricole Utile mais une part bien plus importante du chiffre d'affaires (40 % du produit brut végétal en Languedoc Roussillon, 71 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les productions irriguées représentent en outre un grand nombre d'emplois : 100 hectares irrigués correspondent à 22 emplois directs et indirects, soit 40 000 emplois à l'échelle des deux régions (AIRMF, 2009).

Dans tout le bassin méditerranéen, les aménagements hydrauliques ont dès le VII^{ème} contribué à façonner des territoires. Il en résulte une réelle antériorité en matière de maîtrise collective de l'eau. Le contexte de rareté de la ressource a en effet engendré des formes de gestion traditionnelles qui ont progressivement acquis le statut de normes juridiques. Plus récemment, cette antériorité a été renforcée par le Plan d'Action pour la Méditerranée, mis en place en 1975 par l'Institut Méditerranéen de l'Eau.

Le caractère collectif de la gestion de l'eau apparaît comme une constante. Dans les deux régions méditerranéennes françaises, 75 % des exploitations irrigables sont alimentées à partir de réseaux communautaires (associations syndicales de propriétaires, Sociétés d'Aménagement Régional). De même, on verra dans la section suivante toute l'importance des communautés d'irrigants en Région Murcie (Espagne). Ces systèmes collectifs ont fixé des

³ Ceci demeure malgré tout vrai pour beaucoup de régions non méditerranéennes.

règles de partage fondées en premier lieu sur la solidarité entre territoires. Les canaux construits il y a des siècles en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur ont ainsi rendu possibles les transferts d'eau entre les montagnes et les côtes. En 1957, la création de la Société du Canal de Provence a permis d'acheminer l'eau depuis les Bouches du Rhône et le Vaucluse jusqu'au littoral varois.

Aujourd'hui, l'irrigation méditerranéenne est confrontée à un certain nombre d'enjeux qui vont jusqu'à remettre en cause sa pérennité. En grande partie d'origine urbaine, la pression démographique contribue à la disparition de terres irrigables, phénomène aggravé par les contraintes liées au coût d'entretien des aménagements hydrauliques. En outre, les nouvelles réglementations, fondées notamment sur la notion de débit réservé⁴ pourraient remettre en cause l'irrigation des régions méditerranéennes françaises. Plus globalement, il convient de souligner le problème lié à l'efficacité de l'eau, qui en particulier dans PSEM parvient à peine à se hisser au niveau des 50 %, ce qui signifie que la moitié de la ressource mobilisée n'atteint pas la plante (pertes dans les réseaux d'adduction, évaporation, survivance de systèmes d'irrigation traditionnels⁵). Les économies potentielles sont donc à rechercher prioritairement dans l'irrigation.

La Directive Cadre sur l'Eau : une opportunité pour le renforcement de la coopération à l'échelle régionale ?

A l'échelle européenne, la Direction Générale de l'Environnement s'efforce depuis plusieurs années de construire une législation communautaire fondée notamment sur la qualité de la ressource en eau. Dans cette perspective, la Directive Cadre sur l'Eau (DCE), parue le 23 octobre 2000, est devenue la référence pour les politiques nationales de nombreux états membres. En établissant un cadre pour la gestion et la protection des eaux de surface, côtières et souterraines, cette directive particulièrement ambitieuse pose plusieurs principes fondamentaux :

- l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine à protéger, à défendre et à traiter comme tel,
- une législation communautaire sur le bon état écologique des eaux est nécessaire,
- cette politique de l'eau doit être intégrée aux autres secteurs : agriculture, transports, pêche, tourisme.

Concrètement, la DCE définit un cadre de gestion à partir de bassins versants⁶ à l'échelle européenne. Les états membres doivent identifier des "districts hydrographiques" (entités composées d'un ensemble de bassins) à partir de délimitations cohérentes, districts qui devront ensuite être gérés sur la base d'une planification spécifique (état des lieux des usages, recensement et caractérisation des zones...).

Outre l'obligation pour chaque état membre de désigner une autorité compétente pour l'application des règles évoquées ci-dessus, une importante avancée liée à cette directive réside toutefois dans la nécessité pour ces derniers de renforcer leur collaboration avec les autorités locales, qui doivent participer activement à la gestion de l'eau. Le texte de la

⁴ Selon la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006, un débit réglementaire minimum doit être maintenu à l'aval d'un ouvrage de prélèvement ou de stockage d'eau afin de permettre une continuité biologique sur les cours d'eau.

⁵ Dans les pays du nord de la Méditerranée, les problèmes liés à l'efficacité se manifestent principalement au niveau des ouvrages de stockage et des parcelles des agriculteurs.

⁶ Ce qui confirme le mode de gestion établi en France dès les années 1960.

Directive est ainsi rédigé : *"Les conditions et besoins divers existant dans la Communauté exigent des solutions spécifiques. Il y a lieu de prendre en compte cette diversité dans la planification et la mise en oeuvre de mesures visant la protection et l'utilisation écologiquement viable des eaux dans le cadre du bassin hydrographique. Il convient que les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible des lieux d'utilisation ou de dégradation de l'eau. Il y a lieu de donner la priorité aux actions relevant de la responsabilité des États membres, en élaborant des programmes d'actions adaptées aux conditions locales et régionales (...). Le succès de la présente directive nécessite une collaboration étroite et une action cohérente de la Communauté, des États membres et des autorités locales, et requiert également l'information, la consultation et la participation du public, y compris des utilisateurs"*⁷.

En insistant sur le caractère territorialisé des politiques en la matière, la DCE envisage ainsi la multiplicité des formes de gouvernance susceptibles d'être mises en place pour aboutir aux dispositifs de gestion les plus efficaces possibles. Cette ouverture constitue pour les institutions régionales – en particulier méditerranéennes – une opportunité majeure dans le renforcement / l'affirmation de leur compétence en matière de gestion de l'eau. Les exemples développés dans la partie suivante visent à illustrer cette approche collective de la ressource dans l'activité agricole.

Deuxième partie : la gestion collective de l'eau en Méditerranée – éclairages régionaux

Les trois exemples régionaux développés ici (Murcie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Sardaigne) sont analysés selon une trame similaire. Sont d'abord abordés les aspects liés au contexte productif (secteur agricole, irrigation), ce qui permet dans un second temps d'envisager les formes de gouvernance permettant la gestion de l'eau.

La Région Murcie : une agriculture intensive, des formes de gestion collective performantes.

D'un point de vue agricole, la Murcie est d'abord connue pour sa production de fruits et légumes, fondamentale pour son économie régionale. Ainsi, selon le recensement réalisé en 2008, le secteur agricole régional représente près de 66 000 emplois, soit environ 10,5 % de la population active, contre 4 à l'échelle nationale. Le PIB agricole représente quant à lui 4,5 % du PIB régional (2,2 % pour l'Espagne dans son ensemble). Caractérisée notamment par des systèmes de production très capitalisés et une technologie relativement avancée, cette activité est extrêmement intensive et résolument tournée vers l'exportation, en particulier vers les pays d'Europe du Nord.

Située dans le sud-est de l'Espagne, la Murcie souffre d'un déficit hydrique saisonnier structurel, de sorte que l'irrigation est un facteur de production déterminant. Les cultures irriguées représentent 49 % des surfaces agricoles utiles de la région⁸. Il résulte de cette situation un très grand nombre d'actions mises en oeuvre en vue d'optimiser l'usage de l'eau dans l'activité agricole. Outre une activité significative de réutilisation et de dessalement de

⁷ Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

⁸ Parmi les productions les plus significatives en surface : laitues, brocolis, artichauts, melons, citrons, oranges, abricots, pêches, olives.

l'eau, la région dispose ainsi d'un maillage de stations météorologiques (48) qui, reliées aux services techniques du Ministère Régional de l'Agriculture et de l'Eau, permet de déterminer les besoins de chaque zone de la région. Le système offre en outre à chaque agriculteur un outil de calcul personnalisé des quantités d'eau nécessaires à chaque culture en fonction des périodes de l'année.

La Murcie est localisée dans le bassin versant de Segura, d'une superficie de 19 000 km² (4 % du territoire national). Malgré tout, une très grande partie des approvisionnements en eau de la région est assurée par le dispositif de transfert Tage-Segura en provenance du nord, mis en place en 1979 et long de 275 kilomètres. Cette situation explique la très forte dépendance de l'agriculture régionale vis-à-vis des ressources hydriques externes, ce qui rend d'autant plus cruciale l'efficacité de son système de gestion de l'eau.

D'un point de vue général, la gestion publique de l'eau en Espagne est fondée sur une délimitation en bassins hydrographiques. A travers les "Confédérations Hydrographiques", la Communauté Autonome de Murcie dispose de compétences réglementaires exclusives qui la rendent incontournable : mise en œuvre de plans de gestion, construction et exploitation des ouvrages et infrastructures. Plusieurs lois régionales ont ainsi été promulguées dans ce sens. Enfin, la Région Autonome coordonne les liens avec les autorités locales ainsi qu'avec les entités publiques et privées. A ce titre, la participation des usagers – et en particulier des irrigants – est un des principaux fondamentaux du système espagnol.

Le cas des communautés d'irrigants existant en Murcie est une bonne illustration de l'implication des usagers dans la gestion de l'eau. Les 355 communautés recensées dans la région gèrent une superficie proche de 140 000 hectares (sur un total de 190 000 ha irrigués). Il s'agit d'organismes de droit public⁹ créés de manière volontaire constitués par les propriétaires fonciers des zones concernées. Leur rôle concerne la répartition de l'eau et la gestion des aménagements hydrauliques correspondants.

Créée en 1952, la communauté d'irrigants del Campo de Cartagena (CRCC) compte aujourd'hui à elle seule près de 10 000 membres pour une surface irriguée de 41 500 hectares. A travers un réseau automatisé de distribution d'eau, la communauté constitue un exemple représentatif de l'approche espagnole de la gestion des ressources hydriques, fondée sur l'implication de chaque utilisateur. Dans le cadre du Plan de Développement Rural 2007-2013, les communautés d'irrigants sont parties prenantes dans la mise en œuvre de mesures spécifiques telles que la sous-mesure 125 liée aux infrastructures d'irrigation (efficacité des systèmes d'irrigation, amélioration de la qualité, gestion intégrale, réduction des coûts).

Ainsi, l'exemple espagnol illustre les importantes prérogatives des régions autonomes et la forte implication des intervenants locaux – au premier rang desquels les communautés d'irrigants – dans la gestion de la ressource en eau. La longue expérience de ces dernières en la matière constitue à cet égard un atout incontestable.

La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur : vers l'affirmation d'une compétence en matière de gestion de l'eau

La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur se caractérise par une grande variété de territoires agricoles allant de la haute montagne aux plaines littorales en passant par des zones

⁹ Leur gestion reste toutefois totalement privée dans la mesure où il n'y a pas de participation publique au financement, qui est uniquement assuré par les membres.

intermédiaires de plateaux et de coteaux. Elle compte également plusieurs territoires agricoles originaux tels que la Camargue ou la Crau. Sa situation de première région productrice de fruits et légumes en France (51 % des volumes en 2008) induit une large place faite à l'irrigation : sur les 700 000 hectares de SAU, environ 25 % sont irrigués (170 000 ha). Essentiellement concentrée dans les départements des Bouches du Rhône et du Vaucluse, l'irrigation demeure indispensable au maintien de l'agriculture régionale, bien que cet aspect soit moins prégnant qu'en Murcie. En termes de ressources disponibles, le bassin Durance-Verdon représente les deux tiers des prélèvements régionaux. Environ 60 % de ce volume est transporté par des canaux d'irrigation, principalement dans les deux départements cités plus haut.

Outre la pression foncière qui concerne principalement les zones périurbaines, l'agriculture régionale est localement confrontée à des problèmes récurrents de pollution par les nitrates (zones viticoles et maraîchères du Vaucluse) et des phénomènes d'eutrophisation des eaux de surface liés à l'utilisation d'engrais.

En termes de gestion, l'action régionale s'inscrit en premier lieu dans un cadre national. En effet, même si l'état n'est pas directement responsable de l'application des réglementations, c'est le ministère en charge des questions environnementales qui assure la gestion au quotidien, en lien avec les services déconcentrés de l'Etat, placés sous l'autorité des Préfets. La gouvernance de l'eau est également structurée autour d'institutions spécifiques, dépendant toutes des pouvoirs publics : Haut Comité de l'Environnement, Comité National de l'Eau, Comité Technique Permanent des Barrages, Observatoire de l'Eau, Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques, Agence de l'Eau.

Enfin, il convient de dire quelques mots sur les Associations Syndicales Autorisées (ASA), qui sont une des formes associatives les plus anciennes en France et dont le rôle est de gérer des ouvrages d'irrigation ou d'assainissement. On doit souligner l'efficacité de ces structures dont les adhérents sont en fait les propriétaires des terres enclavées dans le périmètre des ouvrages concernés. Très nombreuses dans les Régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur, les ASA gèrent la plupart des ouvrages hydrauliques et sont placées sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture.

Comme en Espagne, la gestion concrète des ressources en eau est structurée à l'échelle de comités de bassins, qui établissent leur politique à l'échelle des bassins hydrographiques (au nombre de 6 en France depuis la loi du 16 décembre 1964). Il s'agit d'établissements publics constitués de représentants des collectivités territoriales, des usagers et des services de l'Etat qui sont chargés de mettre en œuvre des plans d'actions spécifiques : les SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux). L'échelon local est également représenté, dans la mesure où les communes sont responsables de la fourniture d'eau potable et de l'assainissement des eaux usées.

Dans cette gouvernance complexe, les Conseils Régionaux ne disposent pas de légitimité institutionnelle propre. Toutefois, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a souhaité s'engager de manière volontariste dans le domaine de l'eau – et plus particulièrement de l'hydraulique agricole – en mettant en place un Schéma d'Orientation pour une Utilisation Raisonnée de la Ressource en Eau (SOURCE). Fondé sur une large concertation avec les opérateurs locaux, ce schéma vise à constituer un document de référence apte à appuyer les choix des décideurs.

Plus largement, il s'agit pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur de promouvoir une concertation avec les acteurs locaux, en particulier les opérateurs gestionnaires des réseaux d'irrigation telles que les Sociétés d'Aménagement Régional (SAR) qui, à l'image de la Société du Canal de Provence¹⁰ fondée en 1957, sont chargées de la répartition des ressources en eau entre les différents secteurs d'activités.

Ainsi, l'exemple de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur illustre l'émergence dans un cadre préétabli d'une compétence régionale en matière de gestion de l'eau. La construction d'une gouvernance à l'échelle régionale vise à répondre à des enjeux spécifiques de développement agricole.

La Région Sardaigne : des formes de gestion anciennes au service d'une agriculture traditionnelle

Avec une superficie de 24 000 km², la Sardaigne est l'une des plus grandes îles de la Méditerranée. Les quelques 70 000 exploitations représentent une surface d'environ 1 million d'hectares, soit une superficie moyenne de 14 hectares. Pour autant, les structures d'exploitation sont extrêmement atomisées, puisque la moitié des entreprises agricoles opère sur une surface inférieure à 3 hectares. La Sardaigne se caractérise ainsi par son agriculture relativement extensive.

Les productions les plus significatives de l'île concernent l'élevage. On compte environ 7 millions de brebis laitières principalement dédiées à la transformation fromagère (Pecorino Romano et Pecorino Sardo, produit bénéficiant d'une Appellation d'Origine Protégée). Cette production constitue une importante source de revenus pour le secteur agricole. Les productions bovines (viande et lait) et caprines sont également bien représentées. Viennent ensuite les cultures méditerranéennes classiques : vigne, huile d'olive, artichaut, orange, citrons, riz.

Au cours des dernières années, la Sardaigne a été confrontée à d'importantes pénuries d'eau, principalement liées aux faibles précipitations et à des niveaux élevés d'évapotranspiration. Les cours d'eau qui composent le système fluvial sarde (Tirso, Temo, Coghinas, Cedrino, Flumendosa) représentent la principale source d'approvisionnement de l'île (environ 75 %). Les eaux souterraines complètent cet apport. La Sardaigne s'appuie sur un réseau de 34 réservoirs et de 58 barrages. Comme partout ailleurs en Méditerranée, l'agriculture est de loin le premier secteur consommateur d'eau de l'île, avec près de 70 % des volumes. Au cours des dernières années, on a assisté à une extension significative des superficies irriguées, qui représentent aujourd'hui près de 20 % de la surface agricole totale.

En termes d'organisation collective, plusieurs lois nationales antérieures à la DCE de 2000 réglementent la gestion de l'eau. Nous pouvons citer celle du 13 février 1933 qui a créé les "Consorti di Bonifica", chargés de gérer les infrastructures d'irrigation. Il s'agit d'organisations publiques dotées de prérogatives spécifiques qui prennent en charge – pour une zone donnée – les activités de planification, de suivi et de contrôle concernant l'irrigation des cultures. Suite à la Directive Européenne, l'Italie a mis en œuvre un plan de gestion et d'usage de l'eau à travers une loi parue en 2006 connue sous le nom de "Codex de l'Environnement". Cette loi vient conclure un important processus de réforme législative

¹⁰ Le Canal de Provence (270 km) est un ouvrage hydraulique qui alimente 116 communes et irrigue 80 000 hectares de terres agricoles. Depuis 2008, l'institution régionale a remplacé l'Etat comme autorité concédante du canal, ce qui a contribué à renforcer son positionnement sur les questions de l'eau.

engagé dès 1994 visant à renforcer la gestion intégrée de l'eau. Sur un modèle proche de la France ou de l'Espagne, c'est l'échelle du bassin hydrographique qui est privilégiée (notion d'ATO : "Ambito Territoriale Ottimale").

A l'échelle régionale, la Communauté Autonome de Sardaigne – dont le territoire correspond à un ATO à part entière – s'est mise en conformité avec la réglementation italienne et communautaire par la création en 2006 de l'Agence de District Hydrographique Régional de Sardaigne, chargée de remplir les objectifs assignés par la DCE (préservation de l'état des écosystèmes aquatiques, usage durable de l'eau). Plus largement, l'île s'est distinguée ces dernières années par un important travail législatif sur le domaine de l'eau, ce qui prouve son engagement dans la recherche d'une meilleure gestion :

- mise en place d'un "Plan de Secteur" (2002) afin d'organiser la distribution d'eau aux différents secteurs d'activité en fonction des besoins,
- mise en place d'un plan de bassin pour l'utilisation des ressources hydriques (2006) : définition des modalités de gestion et des infrastructures permettant d'aboutir à un équilibre régional entre l'offre et la demande.

En ce qui concerne l'hydraulique agricole, la Communauté Autonome de Sardaigne travaille en étroite collaboration avec les "Consorti di Bonifica" évoqués plus haut, au nombre de 9 sur l'île, qui gèrent l'approvisionnement en eau de leurs membres sur un modèle proche des communautés d'irrigants espagnols. Là encore, la logique collective est dominante et permet d'aboutir à une gouvernance régionale relativement cohérente et capable de s'adapter aux phénomènes de pénurie d'eau.

Sur la base de ces trois exemples, il convient désormais de faire émerger des éléments de synthèse qui permettront de faire apparaître la place des institutions régionales.

Troisième partie : le rôle des régions dans la gestion de l'eau agricole : quels enseignements ?

Ainsi, les trois exemples développés illustrent la diversité des formes de gestion collective de la ressource hydrique dans le secteur agricole. Si la place des régions y apparaît extrêmement variable, on peut dans le même temps observer des constantes caractéristiques du monde méditerranéen.

Les informations présentées font apparaître des contextes productifs relativement tranchés. L'agriculture de Murcie – intensive et orientée en premier lieu vers l'export – contraste en effet avec la Sardaigne, où l'activité agricole s'inscrit dans une logique plus traditionnelle et principalement tournée vers son marché régional. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur se positionne dans une situation intermédiaire. Les enjeux qui en découlent sont donc également différents. Pour autant, si les problèmes environnementaux, fonciers et économiques s'expriment avec des intensités différentes, les enjeux stratégiques liés à l'irrigation demeurent fondamentaux dans chacun des exemples observés. Ce rapport particulier à l'eau demeure une constante des régions méditerranéennes.

Si les modalités de gestion de la ressource diffèrent fortement d'une région à l'autre, on doit en revanche souligner leur dimension collective – et par là même solidaire – affirmée, ce qui est une autre caractéristique méditerranéenne pour ce qui concerne l'hydraulique agricole. Les différences observées s'expliquent bien entendu par des trajectoires institutionnelles

différentes, forgées dans des cadres nationaux eux-mêmes spécifiques. Les formes de gouvernance régionale qui en résultent se caractérisent ainsi par une grande diversité de positionnement vis-à-vis de la ressource en eau. Les importantes prérogatives observées en Sardaigne et surtout en Murcie contrastent avec l'autonomie plus restreinte de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cette dernière se distingue malgré tout par une politique volontariste en matière de gestion de l'eau qui dénote une volonté des élus d'investir cette thématique.

Pour autant, il convient de souligner également la grande complexité des formes d'organisation institutionnelle observées sur le terrain ainsi que le grand nombre d'intervenants. Ces situations conduisent fréquemment à une dispersion des compétences qui à terme peut s'avérer nuisible. Les problèmes qui se posent sont de ce point de vue récurrents : un secteur insuffisamment organisé et coordonné, des cadres institutionnels mal définis, une centralisation parfois trop prégnante et surtout une participation encore trop faible des usagers (Institut Méditerranéen de l'Eau, 2010). Ces questions ne sont pas réellement spécifiques à la Méditerranée mais s'avèrent extrêmement problématiques étant donnés les phénomènes de pénurie d'eau inhérents au climat de cette région.

La réflexion amorcée dans cette communication permet enfin d'alimenter le débat relatif à la pertinence de l'échelon régional. Il ressort des exemples analysés que les régions – en dépit de leur degré d'autonomie variable – s'affirment comme des acteurs de plus en plus incontournables dans la gestion des ressources en eau. Cette valeur ajoutée s'explique par le fait que les régions sont désormais suffisamment solides pour impulser des dynamiques, mais sont dans le même temps suffisamment proches des réalités du terrain, la gestion de l'eau constituant aujourd'hui un enjeu de développement local de première importance (Tourret, 2010). Vis-à-vis des acteurs locaux – en particulier des usagers – la région est à même de jouer un rôle indispensable d'animation et de coordination, lui permettant ainsi de renforcer sa légitimité sur les questions de soutien à l'agriculture.

A plus long terme, cette montée en puissance progressive des régions devra leur permettre de se positionner sur les questions économiques liées à la tarification de l'eau, questions qui ont pris une importance accrue au cours des dernières années (inclusion du facteur "rareté" dans le prix de l'eau, recouvrement des coûts de gestion, Gestion de la Demande en Eau...).

Conclusion – vers l'émergence d'une stratégie méditerranéenne de l'eau inscrite dans le cadre de la révision de la Politique Agricole Commune

Les exemples développés dans la section précédente démontrent la longue expérience des régions méditerranéennes dans la gestion de l'eau, en particulier en ce qui concerne l'hydraulique agricole. Historiquement, le contexte de pénurie chronique a entraîné la mise en place – aussi bien en Europe que dans les PSEM – de systèmes locaux de régulation fondés sur une gestion patrimoniale et solidaire de la ressource, systèmes qui ont progressivement été intégrés dans les cadres législatifs des Etats-Nations.

L'un des objectifs du projet Novagrimes – et plus particulièrement de l'action dédiée à la gestion de l'eau – réside dans la prise en compte de cette véritable "culture méditerranéenne de l'eau" dans les politiques européennes. A travers un travail de synthèse et de préconisations, il s'agit en effet de faire apparaître les principales caractéristiques des situations des régions partenaires (pratiques à l'œuvre, structuration institutionnelle, formes de

gouvernance, outils de formation, instruments financiers) et de contribuer à la construction d'une stratégie méditerranéenne de gestion de l'eau.

Imaginée en 2008 lors de la Conférence Ministérielle d'Aman, la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau (SME) s'appuie notamment sur le Plan d'Action pour la Méditerranée. Si la SME envisage l'eau d'une manière globale, elle vise en priorité le secteur agricole, premier consommateur. Parmi les principes fondateurs, on trouve :

- le renforcement de l'efficacité de l'eau, notamment en ce qui concerne l'irrigation,
- le développement des pratiques de réutilisation des eaux usées¹¹,
- le développement de la Gestion de la Demande en Eau (GDE, qui vise à diminuer les différents usages en favorisant les modes de consommation viables et les formes de gestion concertées),
- l'intégration du changement climatique (lutte et adaptation),
- le renforcement des formes de gouvernance favorisant la participation des acteurs et des usagers locaux.

Dans ce cadre, le positionnement particulier des régions induit une plus-value, dans la mesure où la gestion de l'eau est d'abord un enjeu local. En outre, les partenaires du projet Novagrimes entendent démontrer que les instances régionales sont à même de constituer un levier dans la mise en place d'une autorité unique de l'eau à l'échelle méditerranéenne, autorité qui fixerait les principes de distribution et de tarification de l'eau pour l'activité agricole. De ce point de vue, les régions apparaissent mieux positionnées que les états.

La réflexion menée ici vise également à s'inscrire dans la perspective de la révision de la Politique Agricole Commune. Dans la suite du débat public organisé par la Commission Européenne en avril 2010, une conférence de synthèse a permis d'identifier les principaux enjeux relatifs à la réforme à venir, parmi lesquels la préservation des ressources naturelles et une utilisation durable de l'eau. Bien que centrale dans l'activité agricole européenne, la question de l'eau est finalement peu abordée dans les communications récentes de la Commission Européenne relative à la future PAC. Il s'agit dès lors de faire reconnaître les spécificités des régions méditerranéennes, en particulier en matière d'irrigation, et de renforcer ainsi les dispositifs existants (Mesures Agri-Environnementales, politiques spécifiques de développement rural issues du second pilier, qui concernent notamment l'amélioration des systèmes d'irrigation et le soutien au système de rotation de cultures économes en eau.

Ainsi, à l'échelle du bassin, se pose la question de la légitimité et de l'efficacité d'un modèle de gestion de l'eau spécifiquement méditerranéen. La construction politique d'une gouvernance méditerranéenne nécessite la participation active de l'ensemble des intervenants : usagers individuels, structures institutionnelles, organisations collectives. Dans ce contexte en mutation, les régions ont une légitimité à affirmer. En outre, cette construction renvoie à des aspects bien plus larges que la seule gestion d'une ressource naturelle : les enjeux liés à l'eau questionnent en effet l'organisation d'une société dans son ensemble. C'est sur la base de ces postulats que souhaitent s'engager les partenaires du projet Novagrimes.

¹¹ A noter sur ce point que les pratiques varient fortement d'un pays méditerranéen à l'autre. Ainsi, les formes de gestion fondées sur la réutilisation des eaux non conventionnelles (désalinisation, épuration) sont très fréquentes en Espagne mais quasi inexistantes en France.

Références bibliographiques

Agence Laore Sardegna (2010), *Etat des lieux régional – gestion de l'eau*, document de travail, 9 p.

Association des Irrigants des Régions Méditerranéennes Françaises (2009), *L'agriculture irriguée méditerranéenne : une source de richesse au cœur des enjeux du développement durable*, Agence de l'Eau, Conseils Régionaux Provence-Alpes-Côte d'Azur & Languedoc Roussillon, 138 p.

CIHEAM (2008), *Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée*, Presses Universitaires de Sciences Po, 373 p.

Commission Européenne (2010), *Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, 46 p.

Commission Européenne (2010), *L'eau et l'agriculture – les initiatives de la Commission Européenne pour la gestion de l'eau*, 2 p.

Commission Européenne (2010), *The CAP towards 2020 : meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, communication au Parlement Européen, au Comité Economique et Social et au Comité des Régions, Bruxelles, 12 p.

Groupe de travail Novagrimes (2010), *Compte-rendu de la synthèse de la Conférence sur le débat public : la PAC post 2013*, 13 p.

Institut Méditerranéen de l'Eau (2010), *Contribution à la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau*, CEDARE, Plan d'Action pour la Méditerranée, Plan Bleu, 16 p.

Instituto Murciano de Investigacion y Desarrollo Agrario y Alimentario (2010), *Diagnostic régional – gestion des ressources hydriques*, document de travail, 10 p.

PNUE (2008), *Plan Bleu – perspectives sur l'environnement et le développement. Six enjeux pour le développement durable : l'eau et le développement durable*, 37 p.

Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (2009), *Etats généraux de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur – Assises Régionales de l'Eau*, 21 p.

Thivet Gaëlle, Blinda Mohammed (2008), *Gestion de la demande en eau en Méditerranée : progrès et politiques*, XIII^{ème} Congrès Mondial de l'Eau, Plan Bleu, PNUE, 16 p.

Tourret Jean-Claude (2010), *Les Régions actrices et partenaires de la construction méditerranéenne*, Institut de la Méditerranée, document de travail, 8 p.