



Projet Novagrimes
Innovations Agricoles en Territoires Méditerranéens

**Méditerranée et formes de gouvernance :
quels enjeux pour l'agriculture ?**

Rapport de synthèse

Action "Gouvernance Action"

Composante 3

La région acteur de la compétitivité de l'agriculture méditerranéenne

Mai 2012

Introduction

Depuis plusieurs années, on assiste à une redéfinition en profondeur des dynamiques institutionnelles dans les pays méditerranéens, tant au niveau des états que des organisations infra étatiques régionales ou locales. Au nord, les politiques de développement agricole et rural se caractérisent par un transfert progressif de compétences des états vers l'échelon européen, ce qui favorise le renforcement des collectivités territoriales. A ce titre, il est important de s'interroger sur les "bonnes" formes de gouvernance qui doivent régir l'exercice du pouvoir. Les prises de décision doivent se pratiquer dans un esprit d'ouverture, de participation et de cohérence. Le dialogue entre les acteurs doit donc être privilégié.

C'est dans ce contexte d'apprentissage du développement décentralisé que les régions méditerranéennes sont à même de jouer un rôle majeur. Plus proches des tissus économiques et sociaux, les Régions sont en outre désormais suffisamment puissantes d'un point de vue financier pour constituer un relais auprès des acteurs de terrain et enclencher ainsi des dynamiques de développement. Dans la perspective de la mise en place de l'Union Pour la Méditerranée, les régions ont donc une opportunité à saisir pour contribuer à la compétitivité globale du bassin, dans la mesure où l'UPM a nécessairement besoin de relais régionaux forts pour exister. Ces derniers doivent donc s'affirmer comme des partenaires incontournables, tant dans la conception et mise en œuvre des projets que dans leur suivi et leur évaluation.

Dans le cadre du projet, il convient donc d'aborder la question de la construction institutionnelle de la gouvernance méditerranéenne du développement agricole et rural. L'action "Gouvernance Action" s'inscrit dans cette perspective. Il s'est agi de sélectionner dans chaque région des exemples jugés intéressants et faisant apparaître des formes de gouvernance spécifiques (avec des points forts et des faiblesses). Les informations relatives à ces exemples ont été recueillies selon un cahier des charges défini au préalable¹. Sur la base de ce recueil, des diagnostics ont ensuite été élaborés.

Le présent document synthétise les principaux résultats issus de ce travail de diagnostic. Dans un premier temps, sont rapidement présentés les différents territoires analysés², ce qui permettra dans un second temps d'évoquer leurs forces et faiblesses. Une troisième partie sera consacrée aux enjeux transversaux qui ont émergé des diagnostics. Enfin, une dernière partie conclura sur les premières propositions concrètes des partenaires en matière de gouvernance.

I. Les territoires sélectionnés par les partenaires

La collecte des informations a été réalisée par chacune des régions partenaires. Les formes de gouvernance présentées pouvaient concerner un territoire, un produit, voire une thématique particulière. Il s'agissait notamment d'identifier les documents de référence (planification, projet), les acteurs impliqués dans la démarche, leurs relations, ainsi que les formes organisationnelles (responsabilités, coordinations, prise de décision) auxquelles ces relations pouvaient aboutir.

1. La Région Murcie : le cas de l'irrigation dans la zone du Campo de Cartagena

L'exemple choisi par la Murcie concerne la gestion de la ressource en eau d'irrigation dans la zone du Campo de Cartagena, qui couvre 45 000 hectares dans le sud-est de la région. Face à la pénurie d'eau qui caractérise le sud de l'Espagne, les acteurs impliqués dans sa gestion – en particulier les communautés d'irrigants – ont en effet progressivement mis en place une organisation particulière visant à accroître l'efficacité de la ressource hydrique, organisation renforcée par une technicité sans équivalent en Espagne, voire en Europe.

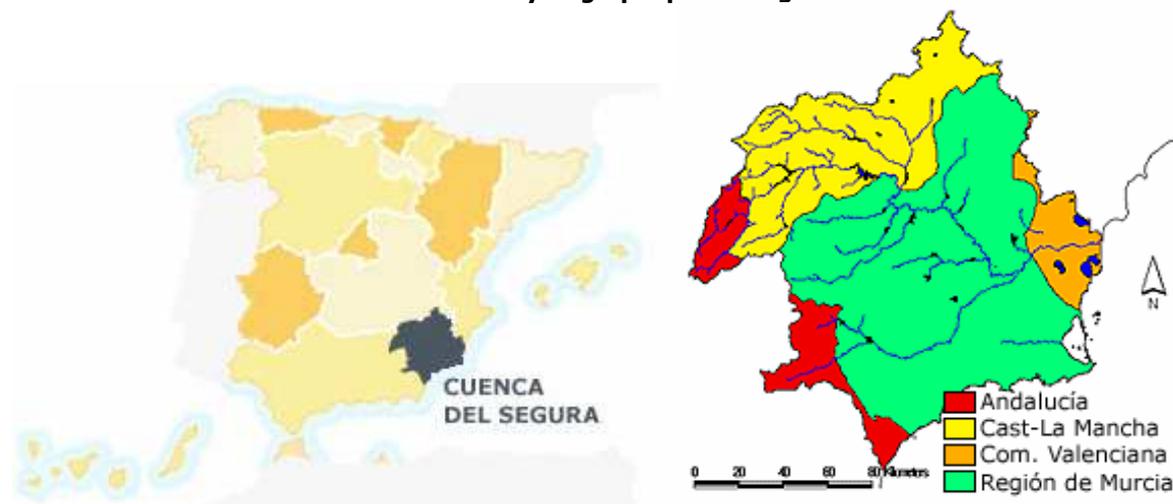
Gérée par la Communauté d'Irrigants du Campo de Cartagena (CICC), la zone d'irrigation étudiée fait partie du bassin hydrographique du Segura, territoire couvert par la Confédération hydrographique du Segura (CHS), qui comprend une surface d'environ 18 870 km² (3,7 % du territoire espagnol) et qui

¹ Ce cahier des charges était constitué des points suivants : échelle territoriale, caractéristiques de l'exemple sélectionné (acteurs, thématiques, outils de gestion, forme de gouvernance, conflits, atouts, faiblesses) et principaux enjeux pour l'avenir.

² Pour plus d'information, se reporter aux diagnostics réalisés par les partenaires.

concerne quatre communautés autonomes : la Murcie, l'Andalousie, Castilla La Mancha et Valence (carte ci-dessous).

Le bassin hydrographique du Segura



Source : IMIDA, 2011.

La CICC a été créée en 1952 et compte 9 444 membres. Conformément à la Directive cadre sur l'eau de 2000³, la zone est gérée dans le cadre d'un plan de gestion qui vise à répartir au mieux la masse d'eau disponible et à harmoniser le développement des différents secteurs d'activité (agriculture, industrie, usages urbains).

Globalement, deux grands types d'acteurs sont impliqués dans la gouvernance du Campo de Cartagena : les organismes administratifs et les associations d'usagers. En ce qui concerne les acteurs à caractère administratif, on trouve :

- la Confédération Hydrographique de Segura, qui est l'administration centrale,
- le Conseil de l'Eau du bassin de Segura, et sa commission de planification de l'eau,
- le Bureau de la Planification de l'Eau, chargé du soutien technique,
- l'administration régionale (Communauté Autonome de Murcie – Ministère Régional de l'Agriculture et de l'Eau).

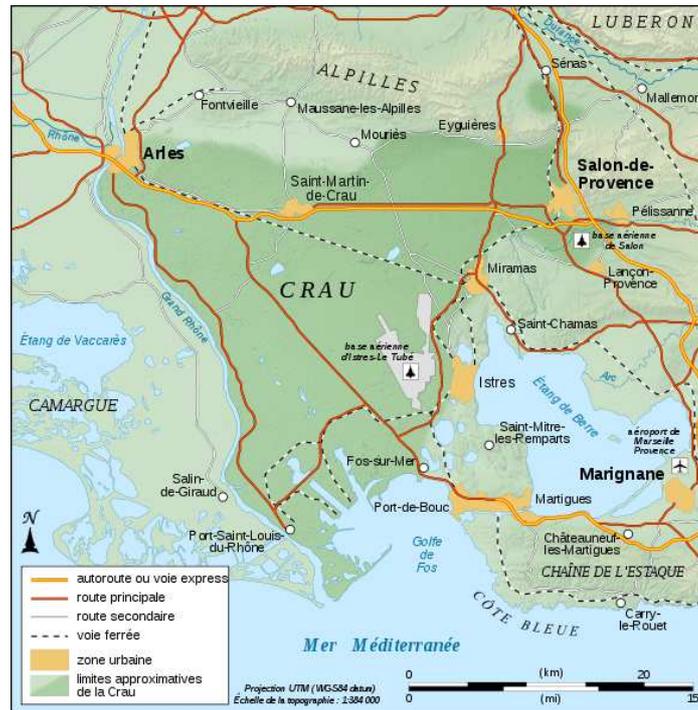
Pour ce qui concerne les associations d'usagers, on trouve d'une part les communautés d'irrigants (Cartagena et Arco Sur Mar Menor), les consortiums et intercommunalités d'approvisionnement en eau, les compagnies d'électricité opérant dans le bassin, ainsi que les chambres de commerce, d'industrie et de navigation.

2. La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur : le cas de la gestion de la réserve naturelle des coussouls de Crau

Le diagnostic réalisé par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur concerne la Réserve Naturelle Nationale des coussouls de Crau, créée en 2001. Il s'agit d'une plaine steppique considérée comme un écosystème exceptionnel en Europe, notamment en ce qui concerne l'avifaune. Ce territoire d'environ 10 000 hectares est depuis un demi-siècle au cœur d'enjeux stratégiques considérables, notamment à cause de la disparition des *coussouls*, qui correspondent aux parcelles agricoles mises en place dès le Moyen-Age. En termes organisationnels, l'originalité de ce territoire réside dans la mise en place d'une réserve naturelle fondée sur un partenariat étroit entre acteurs du monde agricole et de l'environnement. Cette forme de gestion est quasiment unique en France à l'heure actuelle (carte ci-dessous).

³ 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.

La Réserve Naturelle Nationale des coussouls de Crau



Source : réserve naturelle des coussouls de Crau, 2011.

Les premières réflexions relatives à la protection de ce territoire particulier remontent aux années 1980, notamment en réaction au développement de la zone portuaire de Fos-sur-Mer. C'est ainsi qu'en 1987 est signé un Arrêté Préfectoral de Biotope (APB) sur une zone de 14 000 hectares. Toutefois, cette mesure prise par les pouvoirs publics sans concertation accentue fortement les conflits entre agriculteurs et défenseurs de l'environnement, ce qui conduit finalement à l'abandon du projet. Au début des années 1990, est instaurée une Zone de Protection Spéciale au titre de la Directive Européenne sur la protection des oiseaux sauvages⁴. Cette initiative est l'occasion de mettre en place un comité de suivi réunissant les acteurs locaux du monde agricole et de l'environnement, ainsi que les représentants de l'Etat (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, Direction Régionale de l'Environnement). Le travail réalisé dans le cadre de ce comité permet de faire émerger des intérêts communs. D'un côté, la conservation du patrimoine naturel exceptionnel de la Crau passe impérativement par le maintien du pastoralisme et donc d'un élevage ovin économiquement viable. De l'autre, les professionnels de l'élevage peuvent s'appuyer sur ce patrimoine dans leurs efforts de défense de leur espace de production, en particulier face au développement d'une arboriculture intensive (abricots, pêches) de plus en plus nuisible pour le pastoralisme. Les bases d'un partenariat plus approfondi sont donc posées.

Une décennie plus tard, en 2001, la Réserve Naturelle Nationale des coussouls de Crau voit le jour. Le territoire concerné correspond à un espace de parcours de 7 411 hectares constitué de terres appartenant à l'Etat, à des collectivités territoriales, au Ministère de la Défense, aux conservatoires⁵ ainsi qu'à quelques propriétaires privés. C'est dans ce contexte que les acteurs du monde agricole et de l'environnement décident de s'associer dans un projet innovant et ambitieux : la cogestion de la réserve. Un long travail de discussion débute afin de convaincre notamment les représentants du monde agricole du bien-fondé d'un partenariat avec les défenseurs de l'environnement. Cette démarche est finalement entérinée par les pouvoirs publics en 2004 à travers la signature d'un partenariat entre le Conservatoire – Etudes des Ecosystèmes de Provence Alpes du Sud (CEEP)⁶ et la

⁴ Directive européenne n°79/409 du 6 avril 1979.

⁵ Conservatoire du Littoral et Conservatoire – Etudes des Ecosystèmes de Provence Alpes du Sud.

⁶ Depuis juin 2011, la structure a changé de nom pour des besoins de mise en conformité à l'échelle nationale et s'appelle désormais "Conservatoire des Espaces Naturels Provence-Alpes-Côte d'Azur" (CEN PACA).

Chambre Départementale d'Agriculture (CDA) des Bouches-du-Rhône pour la gestion de la réserve naturelle. A priori unique en France, cette coopération est fondée sur un partage des expériences acquises entre les sphères de l'élevage et de l'écologie.

Les principaux objectifs de la réserve sont désormais le maintien et la restauration des milieux naturels et des espèces liées à ces milieux, l'amélioration de la connaissance des interactions entre les troupeaux, la flore et la faune, ainsi que la garantie d'un avenir pour l'élevage transhumant, ses emplois et son activité économique.

En termes d'organisation, la réserve naturelle des coussouls de Crau est une réserve nationale structurée à travers un comité consultatif présidé par le Préfet des Bouches-du-Rhône. Ce comité est composé de quatre collègues :

- des représentants des services de l'Etat (Direction Régionale de l'Environnement et du Logement, Direction Départementale des Territoires et de la Mer, représentants de l'armée, Conservatoire du Littoral, Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage),
- des représentants des collectivités territoriales (communes concernées par la réserve, Département des Bouches-du-Rhône, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Parc Naturel Régional des Alpilles, Syndicat Mixte de la nappe de Crau),
- des représentants des propriétaires et usagers (CDA des Bouches-du-Rhône, organisations professionnelles agricoles, associations d'usagers),
- des représentants du monde scientifique et des associations de protection de la nature (CEN PACA, association pour la sauvegarde de la Crau, Maison de la Transhumance, conseil scientifique de la réserve, Muséum d'Histoire Naturelle, Institut National de Recherche Agronomique d'Avignon) ou autres institutions (Maison de la Transhumance).

Ce comité consultatif a été renforcé par un conseil scientifique dont les travaux associent des experts, des représentants des associations écologiques et des représentants des services déconcentrés de l'Etat. Ce second organisme peut être consulté sur la gestion de la réserve et sur toute question à caractère scientifique. En septembre 2004, le CEN PACA et la CDA ont été désignés comme co-gestionnaires de la réserve par le Préfet des Bouches-du-Rhône. Chaque organisme possède ensuite des prérogatives qui lui sont propres. Le CEN est chargé du suivi écologique, de la maintenance des infrastructures d'accueil et de la police de la nature. La CDA est quant à elle chargée de la gestion et du suivi des activités pastorales ainsi que de la valorisation des produits.

Le principal document règlementaire de la réserve est un plan de gestion, élaboré par l'organisme gestionnaire dans le but d'assurer la conservation du patrimoine naturel. Actuellement, la réserve naturelle de Crau est régie par le plan de gestion 2010-2014. Il s'agit d'un document divisé en deux parties distinctes. La première partie concerne le diagnostic et les enjeux du territoire. Les grandes caractéristiques de la réserve sont abordées (histoire, organisation, activités économiques, conditions pédoclimatiques, espèces animales et végétales, patrimoine culturel, structure foncière, tourisme, principaux enjeux). La seconde partie définit la stratégie globale et les objectifs et planifie les opérations à mener.

3. La Région Sardaigne : le cas du parc naturel de Molentargius

Situé dans la province de Cagliari, le parc naturel de Molentargius concerne quatre municipalités (Cagliari, Quartu SE, Quartucciu et Selargius). Le terme Molentargius provient du mot "molente", qui désigne en Sardaigne un âne de petite taille qui fait tourner une "mola", c'est-à-dire un moulin à blé ou à huile. La zone est située dans une zone stratégique pour le développement de deux centres urbains : Cagliari et Quartu Sant'Elena. Dans les années 1970, on a assisté dans cette région à l'émergence progressive d'une conscience partagée des enjeux liés à l'environnement, qui s'est concrétisée par une logique de gestion spécifique. L'arrêté présidentiel du 13 mai 1976 a dès lors placé l'étang de Molentargius parmi les zones humides d'importance internationale, telles que définies par la Convention de Ramsar de 1971. La zone a ensuite acquis le statut de parc naturel par la Loi Régionale L.R. n. 31 du 16 juin 1989, loi actualisée par la L.R. n.5 du 26.02.1999 (création du parc naturel régional de Molentargius – Saline).

A partir de 1999, le Molentargius est envisagé comme une unité territoriale à partir entière dont la gestion – bien que relevant d'une coopération entre les municipalités, la province et la région – doit être assurée de façon autonome et cohérente à partir d'une planification adaptée et selon des objectifs spécifiques.

Créé par une convention signée en 2005, le Consortium "Ente Parco Naturale Regionale Molentargius – Saline" est un organisme public doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie de gestion de son budget. Les objectifs du parc sont les suivants :

- la gestion unifiée des écosystèmes du Molentargius – Saline (présence de 2 zones relevant du réseau "Natura 2000"),
- la conservation et la valorisation des ressources naturelles, environnementales, historiques et culturelles et leur jouissance sociale,
- la promotion de la recherche scientifique et l'éducation environnementale,
- le développement des activités économiques compatibles avec la préservation des ressources naturelles (notamment la production de sel, qui remonte au X^{ème} siècle.

Le parc s'est doté d'un plan, qui constitue l'outil opérationnel de gestion du territoire en prévoyant les différentes formes d'utilisation, de gestion et de protection du territoire, tant sur les aspects économiques qu'environnementaux. La structure de gouvernance du parc est constituée des experts suivants :

- The Ramsar Convention,
- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale,
- Centro Conservazione Biodiversità,
- Società Botanica Italiana,
- JUCN Species Survival Commission,
- Flamingo Specialist Group,
- Wildfowl & Wetlands Trust,
- ZOUMOGEST - Zone Umide: sistemi Gestionali,
- La città che vorrei – Laguna di Nora.

4. La Région Thessalie : la Diaspora de la commune locale d'Ellinopyrgos

L'exemple choisi par la région Thessalie concerne la mise en valeur des dynamiques socioculturelles qui caractérisent une communauté méditerranéenne de montagne fondée sur la construction d'une forme de gouvernance locale originale. La démarche étudiée est caractérisée par une forte émigration, le maintien des liens avec le lieu d'origine et une organisation des originaires sous la forme d'associations. Le caractère innovant de cette initiative fondée sur la diaspora est incontestable. Les objectifs affichés sont les suivants :

- intégrer – dans des régions difficiles touchées par un fort exode au cours des années 1950-70 – un potentiel humain important avec lequel la communauté de départ maintient des liens très forts, tant au niveau culturel qu'économique,
- faire de ce potentiel un véritable interlocuteur sur les questions de développement territorial et de préservation des ressources naturelles,
- valoriser cette diaspora en tant que consommateur et gestionnaire de l'espace ainsi qu'en tant que membre à part entière de la société locale.

La démarche s'appuie sur une communauté locale : la Commune d'Ellinopyrgos, située sur la partie orientale du massif du Pinde. Elle appartient au Dème de Mouzaki (unité régionale de Karditsa, ex-Département de Karditsa). Jusqu'en 1997, le village constituait une Commune, unité élémentaire du système administratif grec, qui comptait 6 000 communes. Par la suite, elle a été rattachée au nouveau Dème d'Ithomi, institué par la première réforme territoriale en 1997. Aujourd'hui, elle constitue une des communes locales du nouveau Dème de Mouzaki, plus élargi, créé dans le cadre de la nouvelle réforme territoriale de 2011. La commune se trouve à une distance de 20 minutes du siège du nouveau Dème de Mouzaki. On peut constater sur place la capacité d'investissement de la Diaspora en matière de mise en valeur du patrimoine, mais également d'équipement touristique. Aujourd'hui, la population permanente du village ne dépasse pas les 180 personnes, avec une part importante de plus de 60 ans. Cependant, les membres de la Diaspora dépassent de loin les 2 000 personnes, dispersées sur plusieurs grandes villes grecques et à l'étranger (Etats-Unis, Allemagne).

La Diaspora en elle-même est représentée par 5 associations implantées dans les villes de résidence de leurs membres (Athènes, Thessalonique, Larissa, Volos, Trikala). Ces associations ont mené différentes actions en lien avec la population locale (création de musées, restauration de bâtiments, organisation de manifestations culturelles, création d'activités artisanales...). La gouvernance originale qui en résulte est constituée des acteurs suivants : les associations de la Diaspora, les associations communales, le conseil des communes locales et du Dème, l'Université de Thessalie, l'Agence de Développement de la Région Thessalie. Ces deux niveaux d'organisation (associations / autorités) sont au cœur de la gouvernance locale. L'objectif est de ne pas entraver la dynamique collective par des procédures institutionnelles et bureaucratiques lors des prises de décision. Parallèlement, il s'agit d'être en mesure de bien se servir des différents outils institutionnels afin de s'intégrer au mieux dans les actions de développement des politiques régionales. En termes d'outils de gestion, il existe un plan d'action rédigé par les associations de la Diaspora, conjugué au plan stratégique de développement du Dème.

Au final, la forme de gouvernance analysée est fondée sur une organisation certes institutionnalisée, mais avant tout sur des relations interpersonnelles entre les membres. Cette flexibilité constitue un atout dans le processus de construction territoriale qui caractérise les collectivités grecques actuellement. Cette stratégie de valorisation des ressources locales apparaît donc porteuse de potentialités de développement pour l'avenir.

Il convient désormais d'analyser les principales forces et faiblesses des territoires étudiés, à l'aune des formes de gouvernance existantes.

II. Forces et faiblesses des formes de gouvernance

Le cahier des charges spécifiquement élaboré pour la collecte des informations par les partenaires visait également à identifier les caractéristiques structurelles des formes de gouvernance identifiées, notamment à travers les forces et les faiblesses de chaque exemple. Plusieurs éléments d'analyse émergent de ce travail.

La principale idée réside dans la confirmation du rôle bénéfique des régions dans la mise en œuvre de formes de gouvernance innovantes dédiées aux dynamiques de développement, qu'il soit agricole, rural ou territorial. De façon plus ou moins explicite, les diagnostics mettent en avant la légitimité des autorités régionales : suffisamment proches des réalités du terrain, suffisamment puissantes pour générer des dynamiques de développement. Leur capacité à coordonner les différents modes de financement européens (FEDER, PAC, FEADER, FSE...) leur confère un rôle d'animation et de médiation désormais incontournables : Plus précisément, les régions sont susceptibles de favoriser :

- une gouvernance efficace et réactive, des orientations en fonction des spécificités territoriales,
- une orientation des aides vers les pratiques respectueuses,
- un soutien à des productions spécifiques,
- une articulation entre les cadres réglementaires communautaires et les dispositifs régionaux,
- une gestion concertée des espaces agricoles et naturels.

Ce prépondérance de l'échelon régional s'inscrit dans un contexte institutionnel relativement propice, dans la mesure où les instances européennes octroient une place grandissante aux autorités locales – en particulier aux régions – dans les politiques communautaires, comme en témoignent les directives relatives à la gestion de l'eau (2000), à l'usage des pesticides (2009) ou encore au développement des énergies renouvelables (2009). En dépit des importantes différences qui existent entre les prérogatives des régions françaises, espagnoles, italiennes et grecques, cette évolution constitue une opportunité pour la mise en œuvre d'une véritable politique méditerranéenne impulsée par les régions, acteurs majeurs de la coopération à l'échelle du bassin. La Grèce est particulièrement révélatrice de cette situation. Siège d'une importante réforme territoriale (reconnaissance des régions en tant que collectivité territoriale et renforcement des Dèmes par une loi de décentralisation).

Au-delà de la place des régions, les organisations décrites dans les diagnostics apparaissent comme la pierre angulaire des formes de gouvernance locales. Résultant fréquemment d'une longue expérience de travail en commun (réserve naturelle, association de diasporas, gestion de l'eau), les structures

mises en places – quelles que soient leur niveau d'institutionnalisation – ont construit une réelle expertise en matière de projets de développement agricole, tant sur les aspects techniques que sur les aspects organisationnels (normes, systèmes de gestion...). Ce savoir-faire est fréquemment renforcé par la présence d'organismes de recherche & développement et de formation.

La présence de dynamiques organisationnelles permet notamment de mettre en place des outils de régulation des conflits liés à des perceptions différentes – divergentes – de la situation (projets de développement, ressources disponibles, utilisation du sol...). L'exemple de la réserve naturelle des coussouls de Crau illustre cette capacité. Les conflits récurrents entre représentants du monde agricole, industriel et les défenseurs de l'environnement ont connu leur apogée en 2009 au moment de la fuite d'une canalisation souterraine d'hydrocarbure survenue sur la zone de la réserve. La "marée noire" qui s'en est suivie a irrémédiablement détruit 5 hectares de coussouls et affecté la nappe phréatique. La présence de la réserve naturelle a malgré tout permis de gérer cette crise en alertant de manière plus efficace les médias et les autorités publiques et en facilitant les négociations avec les industriels. Cet épisode démontre qu'en dépit des oppositions, la convergence d'intérêts a progressivement pris le pas dans les relations entre les acteurs.

Toutefois, les organisations sont confrontées dans le même temps à des faiblesses récurrentes qui nuisent à leur efficacité. On peut par exemple citer la dispersion des compétences ou la rigidité des procédures de prise de décision. En outre, loin d'être centrées sur elles-mêmes, les organisations sont susceptibles d'être fragilisées par leur environnement externe, qu'il soit institutionnel, social ou économique. A titre d'exemple, en dépit d'une organisation exemplaire, la Murcie apparaît dans son ensemble dépendante des apports extérieurs d'eau. Cette situation de pénurie structurelle est aggravée par le contexte de changement climatique.

Les diagnostics mettent également en lumière les ressources des territoires considérés. Ce fait est particulièrement visible pour ce qui concerne les espaces naturels, comme en Sardaigne ou en région Provence-Alpes-Côte d'Azur : biodiversité, patrimoine culturel et historique, localisation géographique, paysages, infrastructures de transport... Ces ressources sont susceptibles d'être valorisées dans des démarches de développement, en particulier en termes touristiques.

La place de la population locale figure également parmi les "ingrédients" d'une forme de gouvernance efficiente. L'exemple grec montre ainsi comment il est possible à la société civile de s'impliquer dans les différentes activités d'un territoire, qu'elles soient économiques ou socioculturelles. Le renforcement de la dynamique collective et des liens entre les membres d'une communauté est un phénomène potentiellement porteur de cohésion sociale pour le territoire considéré. De façon conjointe, la perception qu'a une communauté locale d'elle-même constitue un facteur de réussite de son projet. A cet égard, l'absence de représentation positive des habitants de la Crau est un frein à son développement, ceci en dépit de démarches de valorisation de ses ressources (sentiers de randonnée et d'interprétation, musée).

Autre élément d'analyse important : la proximité des zones urbaines, qui exerce une influence considérable sur les territoires étudiés. Cette proximité peut renvoyer à des faiblesses potentielles (conflits dans l'usage et la gestion du foncier, pollutions, fréquentation touristique massive, capacité d'accueil...). Elle peut cependant générer également des atouts à faire valoir, pour des raisons parfois identiques. C'est par exemple le cas du parc naturel de Molentargius, dont la bonne fréquentation touristique jouit de la proximité d'aires urbaines importantes (Cagliari) et d'infrastructures de transport (aéroport, port).

Enfin, il convient de ne pas occulter le contexte de crise qui touche l'ensemble des territoires étudiés. Cette crise se manifeste notamment par des difficultés accrues pour les collectivités territoriales engagées dans les formes de gouvernance (aspects budgétaires et techniques). Toutefois, là encore, la crise est porteuse d'opportunités : sa dimension principalement urbaine constitue en effet une possibilité accrue pour l'attractivité et le développement d'espaces ruraux.

Ainsi, l'identification de ces forces et faiblesses permet désormais de mieux caractériser les enjeux auxquels ces formes de gouvernance sont confrontées, en insistant notamment sur leur dimension méditerranéenne.

III. Formes de gouvernance et développement : des enjeux forts pour la Méditerranée

Les enjeux identifiés par les diagnostics renvoient d'une part à des aspects globaux et d'autre part à des aspects plus particuliers liés aux situations locales et aux préoccupations des régions partenaires. Toutefois, dans les deux cas, la dimension méditerranéenne est avérée.

En préambule, les formes de gouvernance locale analysées doivent toutes se positionner en adéquation avec un cadre institutionnel – qu'il soit national ou européen – en perpétuelle évolution. Ce point est valable aussi bien pour la zone d'irrigation du Campo de Cartagena, vis-à-vis notamment de la Directive Cadre sur l'eau de 2000 que pour les espaces naturels (parc naturel de Molentargius, réserve naturelle des coussouls de Crau). Cette nécessaire adaptation n'empêche pas dans le même temps aux acteurs locaux de conserver une marge de manœuvre dans leurs prises de décision.

La question foncière constitue à n'en point doute le principal enjeu identifié par les travaux des partenaires. Transversal à l'ensemble des diagnostics, le problème de l'usage du sol est en effet particulièrement prégnant en Méditerranée, caractérisée par une importante pression foncière, qu'elle soit d'origine urbaine, industrielle ou touristique. La mise en place d'outils permettant une régulation de cette question apparaît donc particulièrement centrale pour des acteurs locaux souvent démunis face à des évolutions globales qui leur échappent totalement.

En filigrane de cette question figure en fait la préservation du potentiel productif des espaces agricoles méditerranéens telle qu'elle est envisagée dans la future PAC notamment, que ce soit face à l'extension des aires urbaines ou aux impératifs de protection des zones naturelles. Les espaces protégés de Molentargius ou des coussouls de Crau s'inscrivent directement dans cette perspective. Si la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité constitue la mission première des institutions en charge de ces territoires, celle-ci doit trouver un équilibre avec la nécessaire préservation des capacités de production. La pérennité de ces espaces passe donc très souvent par un encadrement relativement strict des pratiques agricoles afin de maintenir des systèmes de production traditionnels, extensifs et rentables économiquement. Le maintien de la santé financière des exploitations et des conditions de travail des agriculteurs (coûts de production, pénibilité) est dès lors sous-tendu par la mise en place de démarches innovantes (circuits courts, valorisation de sous-produits...).

Un autre enjeu d'importance identifié par les partenaires réside dans la nécessaire valorisation des ressources locales, qu'elles soient économiques, naturelles ou paysagères. Cette valorisation passe par des formes d'action collective ancrées dans des territoires particuliers et capables de répondre aux attentes des acteurs locaux. Pour atteindre cet objectif général, il est important d'aboutir à une reconnaissance mutuelle des intérêts et des contraintes à l'œuvre au sein du territoire considéré, qu'il s'agisse de pratiques agricoles ou d'impératif de préservation de l'environnement. Potentiellement reproductibles ailleurs, les solutions techniques et organisationnelles auxquelles parviennent les acteurs valent d'abord pour un territoire donné.

La réussite du processus de valorisation des ressources semble avoir un préalable commun à tous les diagnostics : l'implication de la population locale. L'exemple des communautés d'irrigants de Murcie – où les usagers constituent la base sociale du système de gestion des ressources hydriques dédiées à l'irrigation – est révélateur de ce point. Ces communautés font en effet figure d'espace de gestion démocratique où se définissent des objectifs communs et partagés. Les usagers interviennent notamment dans l'exploitation des ouvrages hydrauliques et participent au Conseil National de l'Eau, qui est le principal organe consultatif en matière d'administration et gestion de la ressource hydrique en Espagne. Les communautés d'irrigants gèrent aujourd'hui près des deux tiers de l'eau d'irrigation dans le pays. Les associations de la diaspora en Thessalie s'inscrivent dans une problématique similaire. De par les relations qu'elles génèrent à l'échelle locale, ces associations constituent des leviers de valorisation du capital social grec, aussi bien dans des démarches socioculturelles qu'économiques.

Parmi les enjeux plus spécifiques à certains diagnostics directement inscrits dans la problématique méditerranéenne, un mérite d'être plus particulièrement évoqué : celui de la gestion de l'eau. Particulièrement visible dans la région Murcie, le manque d'eau constitue une spécificité de la zone, situation qui ne pourra qu'être accentuée par le changement climatique dans les années et les décennies à venir. La région subit en effet un déficit structurel de ressources en eau qui contraint fortement le développement de son agriculture. Les apports naturels limités ne peuvent être compensés que par le recours à des ressources en eau extérieures. A cet égard, le dispositif de transfert Tago-Segura joue un rôle crucial, même si d'autres projets sont en cours d'élaboration (transfert depuis l'Ebre notamment). A ce jour, les activités de dessalement d'eau de mer ne sont envisagées que dans les situations d'urgence, étant donné leurs coûts environnementaux et économiques dissuasifs. Cette situation va bien entendu de pair avec le statut particulier de l'irrigation dans les zones méditerranéennes qui – loin de constituer un simple appoint – est indispensable à la pérennité de l'activité agricole.

Ainsi, l'identification des enjeux relatifs aux formes de gouvernance méditerranéennes analysées dans le cadre de Novagrimed constitue un préalable à la formulation de recommandations. C'est l'objet de la dernière partie.

IV. En guise de conclusion : vers la formulation de premières propositions dédiées à la gouvernance méditerranéenne.

Les diagnostics ont en effet exprimé un certain nombre de propositions qui rejoignent les objectifs assignés à cette action au démarrage du projet, qui concernaient la mise en place d'un embryon de gouvernance à l'échelle méditerranéenne.

D'une part, l'absence d'un modèle unique de développement est une idée acceptée par tous afin d'appréhender au mieux la prise en compte des problématiques territoriales liées à l'agriculture. Du point de la PAC, les propositions qui émergent concernent notamment la nécessité d'imaginer de nouvelles formes de gouvernance adaptées aux contextes locaux. Qu'ils soient ruraux ou périurbains, la gestion des territoires ne peut plus se faire selon un modèle unique. Il convient d'accroître la marge de manœuvre des autorités locales et d'adapter les dispositifs institutionnels en conséquence, en particulier en ce qui concerne les mesures du second pilier dédié au développement rural. Dans ce contexte, les régions ont – nous l'avons dit – un rôle prépondérant à jouer, bénéficiant en cela d'un contexte favorable (directives, fonds européens). Les pistes les plus propices concernent les énergies renouvelables, la valorisation des produits typiques et le développement du tourisme rural.

Ensuite, la prégnance de la question foncière a amené les partenaires à militer pour la mise en œuvre d'outils opérationnels de maîtrise dans la gestion des sols, qu'il s'agisse de préserver les espaces naturels ou de contribuer à maintenir le potentiel productif d'une zone agricole. Ces outils doivent être conçus pour répondre à des situations locales / régionales spécifiques, et nécessitent ainsi un échange d'expérience entre des autorités publiques issues de différents pays et d'autres types d'acteurs (professionnels, experts, société civile).

Plusieurs diagnostics ont également permis d'affirmer l'existence d'une véritable "culture méditerranéenne de l'eau", fondée sur la rareté de la ressource (en particulier dans les zones semi-arides de Murcie). Cette culture doit absolument être mieux reconnue dans les réglementations communautaires. Parmi les propositions concrètes, on peut noter :

- la gestion de l'eau à l'échelle d'unités de bassin,
- une implication plus forte des usagers dans la gestion collective de la ressource (prise de décision, élaboration de normes...),
- la mise en œuvre d'une réflexion stratégique sur les opportunités offertes par l'utilisation de ressources dites "non conventionnelles" (eaux de dessalement, eaux urbaines usées),
- le renforcement des démarches d'économies d'eau (Gestion de la Demande en Eau) dans un contexte de difficultés accrues par les phénomènes de changement climatique.

Enfin, le travail a mis en lumière la nécessité de contribuer à la construction institutionnelle d'une gouvernance agricole méditerranéenne capable de mieux prendre en compte les spécificités de l'agriculture du bassin. Centrée sur les instances régionales, cette gouvernance pourrait par exemple prendre la forme d'une assemblée des régions méditerranéennes, organisme qui serait un interlocuteur à part entière des autorités européennes et pourrait exercer une influence significative dans la gestion de la Politique Agricole Commune. Face à la dispersion des forces en Méditerranée, cette proposition apparaît d'autant plus pertinente que les Etats membres sont globalement peu impliqués sur cette question, ce qui permettrait d'affirmer encore davantage le rôle et la légitimité des régions.