

Les notes d'analyse du CIHEAM

N° 42 – Décembre 2008

# L'Union pour la Méditerranée face aux crises alimentaires, de l'eau et du climat

**Mohamed Aït Kadi**

*Président du Conseil Général du Développement Agricole  
Rabat - Maroc*

**Guillaume Benoit**

*Ingénieur en chef du Génie Rural, des Eaux et des Forêts - France  
Conseil Général du Développement Agricole – Haut Commissariat au Plan - Maroc*

**Grigori Lazaref**

*Consultant international  
Italie*

# L'Union pour la Méditerranée face aux crises alimentaires, de l'eau et du climat<sup>1</sup>

**Mohamed Aït Kadi**

*Président du Conseil Général du Développement Agricole  
Rabat - Maroc*

**Guillaume Benoit**

*Ingénieur en chef du Génie Rural, des Eaux et des Forêts - France  
Conseil Général du Développement Agricole – Haut Commissariat au Plan - Maroc*

**Grigori Lazaref**

*Consultant international  
Italie*

---

## Introduction

La crise alimentaire mondiale et la crise de l'eau et du climat menacent la Méditerranée, sa stabilité et sa prospérité. Cette crise est de nature systémique. La crise de l'eau et du climat est d'abord une crise pour l'agriculture et elle est un des facteurs de la crise alimentaire. Les impacts de cette crise systémique, dans le Sud méditerranéen, sont déjà considérables et leur amplification annoncée pourrait avoir des conséquences redoutables.

L'Union pour la Méditerranée entend redonner une dynamique au Partenariat euro-méditerranéen sur des enjeux mobilisateurs d'intérêt régional et des projets concrets pour une stabilité et une prospérité partagées. Elle devrait dans le nouveau contexte mondial et régional donner la plus grande attention à la question agricole et alimentaire. En effet, l'agriculture et l'alimentation sont à la fois déterminantes d'une transition réussie en Méditerranée et un objet possible de construction commune forte et de positionnement avantageux du Bassin méditerranéen dans la mondialisation.

La présente note s'attache à montrer l'importance stratégique des enjeux de l'agriculture, de l'alimentation, de l'eau et du développement rural dans le sud méditerranéen et elle formule dix propositions concrètes de niveau régional pour faire de la Méditerranée un laboratoire de développement durable. Cette lecture rétrospective et prospective des défis posés pour une reconstruction des rapports Nord/Sud tient compte des réflexions internationales et régionales ainsi que d'une analyse de l'expérience européenne, fort utile pour l'avenir du sud méditerranéen. Elle s'appuie également sur les analyses développées au Conseil Général du Développement Agricole du Maroc, une institution qui, avec l'aide notamment de la Coopération française, mobilise depuis des années l'expertise internationale, régionale et nationale pour aider à la décision politique, préfigurant ce que pourrait être demain dans ce domaine un « think tank » de haut niveau pour l'espace sud méditerranéen.

---

<sup>1</sup> Ce texte a été écrit suite à la Conférence « Faire face aux crises de l'eau en Méditerranée. Quel rôle pour l'Union européenne ? », organisée à Paris le 29 mai 2008 à l'UNESCO par l'Association CEDMED d'étudiants de Sciences-Po Paris, durant laquelle Messieurs Ait Kadi et G. Benoit sont intervenus. Les auteurs dédient ce texte à deux grands penseurs du développement rural et de la Méditerranée récemment disparus : Serge Antoine et Michel Batisse.

# 1 Des enjeux d'une importance vitale

## 1.1 - La crise alimentaire

La crise alimentaire touche de plein fouet les pays du Sud et de l'Est méditerranéen<sup>2</sup>. Ceux-ci représentent en effet à eux seuls 12 % du total mondial d'importation de céréales. La flambée des prix mondiaux alimentaires a pour conséquences une baisse du pouvoir d'achat des ménages, des risques graves d'instabilités sociales et le creusement du déficit commercial, les pays également importateurs de pétrole étant doublement touchés. La crise frappe fortement les ménages car ceux-ci consacrent une part élevée de leurs budgets à l'alimentation (41 % en moyenne au Maroc, jusqu'à 75 % chez les plus démunis). Elle met aussi en très grande difficulté les finances publiques. Les pertes de recettes douanières pour les pays méditerranéens non exportateurs d'hydrocarbures et le coût des aides alimentaires pour maintenir la paix sociale sont considérables. La marge de manœuvre des Etats pour le financement du développement et des investissements productifs s'en voit d'autant réduite. Le coût des mécanismes de compensation pour les produits de base, agricoles et énergétiques, représentera en 2008 un montant de plus de 35 milliards DH au Maroc (plus de 3 milliards euros et de 5 % du PIB).

Les quatre raisons majeures de la crise alimentaire sont dans l'ordre d'importance décroissante :

- L'enrichissement de la diète qui résulte de l'augmentation des revenus dans les pays émergents. Il semble que le modèle nord occidental d'une alimentation trop carnée et trop riche en graisse et en sucre tende à s'imposer dans le monde malgré ses lourds impacts sur la santé<sup>3</sup>.
- Le développement de la production d'agro-carburants notamment aux Etats-Unis, au Brésil et dans l'UE.
- Le recul de la productivité agricole résultant des séquelles de deux décennies d'ajustements structurels non favorables à l'agriculture et de la baisse des investissements internationaux en recherche-développement dans ce secteur. Le recul et l'insuffisante rénovation des politiques agricoles dans les pays en développement ont conduit en outre à maintenir la pauvreté rurale qui alimente, par l'exode rural, la pauvreté urbaine et l'émigration illégale.
- La montée des stress environnementaux (sécheresses et inondations, raréfaction des ressources naturelles, baisses des nappes d'eau, pertes de terres agricoles par étalement urbain) dont l'aggravation à venir est malheureusement certaine.

Face au risque d'insécurité alimentaire et de troubles sociaux, qui revient donc en force et qui menace la stabilité euro-méditerranéenne, les pays méditerranéens vont devoir relancer leurs politiques agricoles pour mieux valoriser leurs eaux vertes (qui permettent l'agriculture pluviale et la production pastorale) et leurs eaux bleues (dont l'essentiel sert à l'agriculture irriguée). Ils devront également sécuriser leurs importations alimentaires (qui sont aussi des importations d'eau virtuelle). L'UE, dans ce contexte, va devoir revisiter ses politiques agricoles, énergétiques, environnementales, de recherche et de coopération.

---

<sup>2</sup> Le cas de la Turquie, seul pays à solde commercial agricole positif, doit être différencié.

<sup>3</sup> Une étude de 2006 de l'International Association for the Study of Obesity montre que le coût direct et indirect du surpoids et de l'obésité des adultes chinois en 2000 peut être évalué à 4,06 % du PIB et qu'il pourrait représenter plus de 9 % du PIB en 2025. En seulement 16 années, de 1990 à 2006, la consommation moyenne de viande et de lait en Chine est passée de 30 à 50 kg chez les urbains et de 13 à 24 kg chez les ruraux (source : bureau national des statistiques de la Chine).

Les chiffres pour ces trois types d'eau, à l'échelle de l'ensemble des pays riverains, sont les suivants :

- Importation brute d'eau virtuelle : 144 km<sup>3</sup>/an,
- Eau verte utilisée par l'agriculture : 470 km<sup>3</sup> (dont 70 au Sud et 100 à l'Est),
- Eau bleue mobilisée, récupérée ou produite : 290 km<sup>3</sup> dont 138 au Nord, 54 à l'Est et 97 au Sud. L'agriculture irriguée représente 82 % du total de cette demande au Sud et à l'Est.

Soit un « total » de 904 km<sup>3</sup>/an dont 795 km<sup>3</sup> pour l'agriculture et l'alimentation. Ces quelques chiffres montrent que la question de l'eau est d'abord celle de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et vice versa. Selon certains travaux, la région MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord) pourrait devoir importer plus de 200 millions de tonnes de céréales en 2050. Compte tenu des stratégies nord et sud américaines de développement des agro-carburants et de la montée des prix du transport, l'Europe (y compris sa partie orientale hors UE) aura, par son potentiel agricole et sa proximité géographique, une responsabilité majeure pour contribuer à assurer la sécurité alimentaire à long terme du Sud méditerranéen, à des coûts qui devront rester acceptables.

## 1.2 - Les spécificités de l'écorégion, l'importance de l'aménagement des eaux

L'irrégularité très forte des précipitations, le stress hydrique estival, la rareté de l'eau, accentuée par l'aridité au Sud, le relief escarpé et l'opposition entre quelques rares plaines, autrefois largement insalubres, et d'immenses espaces de montagnes<sup>5</sup>, de plateaux arides et de collines donnent sa spécificité à l'espace méditerranéen.

Ces spécificités expliquent l'importance relative des espaces agro-sylvo-pastoraux et du pastoralisme qui dominent la superficie dans la région. Elles font de l'eau, de l'aménagement des eaux et de la gestion de l'eau des questions d'une importance vitale. Les méditerranéens, pour satisfaire leurs besoins alimentaires, permettre le développement, mais aussi réduire les risques (érosion, inondations, paludisme, pénuries), ont dû en effet transformer en profondeur leur écorégion pour en faire un espace "construit"<sup>6</sup> qui soit à la fois plus productif et plus sûr.

La 2<sup>nd</sup>e moitié du XX<sup>ème</sup> siècle a été celle du développement volontariste des grands périmètres d'agriculture irriguée, un effort qui a exigé des Etats des investissements considérables mais qui arrivera bientôt à son terme. Malgré cet effort, l'agriculture pluviale et le pastoralisme conservent une place essentielle, souvent prépondérante (en production, en nombre d'emplois) dans les pays méditerranéens. L'Egypte, seul pays dont l'agriculture est entièrement irriguée, fait exception.

---

<sup>4</sup> Ces 290 km<sup>3</sup> sont composés de 269 km<sup>3</sup>/an de vraies « eaux bleues » (celles venant de prélèvement sur les ressources renouvelables exploitables) dont 49 km<sup>3</sup> d'eau souterraine, de 15 km<sup>3</sup> venant de réutilisations (essentiellement la réutilisation de l'eau du Nil en Egypte), de 6 km<sup>3</sup> prélevés sur les ressources non renouvelables et de 0,5 d'eau par dessalement d'eau de mer. Le total exploitable est de 572, dont seulement 81 au Sud et 133 à l'Est. L'utilisation des 290 km<sup>3</sup> est la suivante : collectivités : 38 km<sup>3</sup>, irrigation : 181 km<sup>3</sup>, industries non desservies : 32 km<sup>3</sup>, énergie thermoélectrique : 38 km<sup>3</sup>. Source Margat, Plan Bleu, 2005.

<sup>5</sup> « La Méditerranée est un espace dévoré par la montagne », F Braudel. Les montagnes sont les « châteaux d'eau de la Méditerranée.

<sup>6</sup> Terrassement des pentes, petite hydraulique paysanne, ouvrages de rétention et de protection des crues, aménagement et gestion savante des oasis, travaux d'assainissement des plaines, développement de l'arboriculture fruitière, création de chemins de transhumance, grands ouvrages hydrauliques. Cette forte anthropisation n'a pas empêché la Méditerranée de demeurer une des écorégions mondiales les plus riches en biodiversité.

Cette très grande diversité des systèmes agro écologiques de la Méditerranée a été source d'une grande variété de savoir-faire (techniques d'aménagement et de gestion, modes de gouvernance locale), insuffisamment reconnus et valorisés par les politiques. Elle devrait imposer des stratégies et soutiens diversifiés, la gestion moderne de l'eau et de l'agriculture appelant des réponses différentes dans les montagnes, les oasis, les grands périmètres irrigués modernes, les zones d'agriculture pluviale à pluviosité favorable (plus de 400 mm), les zones d'agriculture pluviale défavorisée, les grands plateaux arides et zones de parcours ou dans l'agriculture périurbaine.

### 1.3 La crise de l'eau et du climat

La crise de l'eau a été bien documentée par les travaux du Plan Bleu<sup>7</sup>. L'eau bleue mobilisée que l'on peut qualifier de « non durable », c'est-à-dire l'addition de la surexploitation des ressources renouvelables et de l'exploitation minière des ressources non renouvelables, représente 3 % du total en Espagne (beaucoup plus dans certains bassins méditerranéens), 8 % au Maroc, 13 % en Israël, à Chypre et en Syrie, 29 % en Algérie, 37 % en Tunisie, 40 % à Gaza et 86 % en Libye<sup>8</sup>.

Une grande partie des nappes renouvelables sont aujourd'hui surexploitées avec des conséquences graves en termes de montée des conflits entre acteurs, ainsi qu'en termes de croissance des coûts et de dégradations irréversibles. Sont surtout affectées les nappes côtières (dont beaucoup sont salinisées) et les nappes situées les plus au sud sollicitées pour le tourisme et la production hivernale de fruits et légumes. L'agriculture, qui a sa part de responsabilité (elle n'est pas la seule : de grands projets touristiques très consommateurs d'eau sont notamment développés et viennent la concurrencer au lieu de venir en synergie), est la première victime du développement peu maîtrisé de la demande et de la surexploitation de l'eau. Elle est aussi victime d'une salinisation des sols irrigués qui est très forte dans certains pays (Turquie notamment).

Les travaux du Plan Bleu ont permis d'évaluer l'importance des pertes et mauvaises utilisations et donc les progrès possibles par une meilleure « gestion de la demande », appelée à devenir une priorité de politique en Méditerranée. Des progrès importants sont aussi possibles par la conservation des eaux et des sols, par la gestion des eaux de crues et de ruissellement, par la recharge des aquifères, par la réutilisation des eaux grises et de drainage et par le dessalement de l'eau de mer, une option coûteuse qui doit être considérée pour satisfaire les besoins croissants des villes et industries côtières sans enlever encore plus d'eau à un secteur agricole stratégique pour l'emploi, le développement et la stabilité.

La crise de l'eau est aussi celle du changement climatique. Le changement climatique a déjà des impacts lourds dans certains pays. Il devrait conduire à une forte baisse à moyen terme (2050) des précipitations et des ressources en eau mobilisables sur les deux rives (10 à 40 %), baisse déjà nettement constatée au Maroc. Le changement climatique va aussi accroître l'aridité, et les risques de sécheresses. La désertification, qui résulte principalement de mauvaises pratiques, pourrait en être fortement augmentée avec création de situations irréversibles.

Outre leurs effets tragiques pour les populations rurales qui en sont les premières victimes (éleveurs et producteurs d'agriculture pluviale), les sécheresses, devenues plus fréquentes et plus fortes, peuvent entraîner des baisses de plus de 5 points des PIB nationaux dans le Sud et l'Est méditerranéen. En outre, plusieurs inondations récentes ont occasionné des dégâts économiques considérables<sup>9</sup> et de nombreux décès et l'occurrence des événements climatiques extrêmes va s'accroître.

---

<sup>7</sup> G.Benoit et A.Comeau : Méditerranée, les perspectives du Plan Bleu pour l'environnement et le développement, Editions de l'Aube, 2005

<sup>8</sup> J.Margat, Plan Bleu, Juin 2007.

<sup>9</sup> Ils peuvent souvent atteindre 1 milliard d'euros sur la rive nord.

Sans changements de trajectoires dans les politiques, les modèles de croissance et les modes de gestion, la conjonction du changement climatique (baisse des ressources en eau, aridification) et de la croissance non maîtrisée de la demande et de la désertification pourrait transformer des millions de ruraux en millions de réfugiés écologiques. Ceux-ci s'ajoutent à tous ceux venant d'Afrique sub-saharienne. On peut en deviner les conséquences possibles pour la stabilité des villes du Sud et pour celle de l'espace euro-méditerranéen dans son ensemble.

L'autre problème de l'eau, posé dans le sud méditerranéen, n'a rien de spécifique à cette région du monde. C'est celui de la qualité et celui du besoin d'investissements massifs pour permettre l'accès à l'eau potable et à l'assainissement d'une population en forte croissance démographique et pour l'équipement des villes en stations d'épuration<sup>10</sup>. La question de la pollution de la mer Méditerranée doit cependant être relativisée<sup>11</sup>.

#### **1.4 - L'importance vitale du secteur agricole**

L'importance vitale du secteur agricole pour le Sud et l'Est méditerranéen a été bien mise en évidence par le FEMISE<sup>12</sup>.

Le secteur représente 20 % des emplois (jusqu'à près de 40 % au Maroc et en Turquie, grands pays de montagnes) et entre 10 et 20 % du PIB (contre 3 % en Europe). Même dans les pays à économie largement diversifiée comme la Tunisie, la croissance agricole compte pour plus de un tiers de la croissance du PIB. Le mal développement agricole de ces 20 dernières années entretient la pauvreté rurale (l'essentiel de la pauvreté méditerranéenne), entrave la compétitivité manufacturière (l'alimentation représente le principal poste de budget des consommations des ménages de l'ordre de 40 % du total dans plusieurs pays) et est à la base d'un exode rural qui alimente le développement de nouvelles formes de pauvreté urbaine et accroît les tensions qui pèsent sur les ressources naturelles et sur l'environnement (100.000 départs annuels nets par an au Maroc).

Or le secteur, malgré des contraintes majeures (eau...), offre de réelles opportunités de développement. L'agriculture du Sud, restée fortement duale, est en effet peu professionnalisée. De nombreux exploitants sont encore analphabètes ou peu formés, le capital social est limité et seul le secteur « moderne » a accès au crédit bancaire. Le secteur dispose, par ailleurs, de notables avantages comparatifs pour les produits « méditerranéens » de qualité à forte valeur ajoutée mais ils sont restés peu valorisés. Plusieurs analyses montrent en outre que les rendements faibles des parcours et de l'agriculture pluviale et irriguée pourraient être fortement accrus et que la désertification n'est pas une fatalité. La part de l'agro-alimentaire dans le PIB des pays du Sud, encore très limitée, pourrait être considérablement augmentée. L'agriculture dispose par conséquent d'importantes marges de progrès possibles et son effet multiplicateur sur l'économie pourrait être fortement amplifié.

---

<sup>10</sup> On évaluait à 27 millions en 2003 le nombre de méditerranéens sans encore d'accès à l'eau potable.

<sup>11</sup> Les pollutions industrielles sont importantes dans plus d'une centaine de grands « sites critiques ». La pollution agricole diffuse, faible par rapport à d'autres régions, est élevée notamment en France en Israël et en Egypte, 3 pays grands consommateurs d'engrais chimiques et de pesticides. Seule une petite minorité des villes du Sud et de l'Est méditerranéen est équipée de stations d'épuration. Cependant si la pollution de la mer Méditerranée peut être grave localement, la situation d'ensemble est bien meilleure globalement que celle de la Baltique ou de la mer Noire.

<sup>12</sup> L'impact de la libéralisation agricole dans le contexte du Partenariat euro-méditerranéen. Rapport du FEMISE (Forum euro-méditerranéen des Instituts Economiques), Novembre 2003.

## 1.5 - Les enseignements de la prospective « *Agriculture 2030 : quels avenir pour le Maroc ?* »

Parmi les travaux nationaux qui confirment l'importance décisive du secteur agricole pour l'avenir du Sud méditerranéen, on peut notamment citer la récente prospective « *Agriculture 2030 : quels avenir pour le Maroc ?* finalisée en septembre 2007 »<sup>13</sup>. Les scénarios de politiques tendancielle « *au fil de l'eau* » ou d'« *ouverture non maîtrisée* » (de type « *marchés triomphants, moins d'Etat* ») impliqueraient des risques de crises agricoles et rurales graves, de pertes de sécurité alimentaire et de reprise massive de l'exode rural (de peut être 6 millions de personnes), celle-ci imposant des coûts considérables pour les filets sociaux et générant des risques élevés d'instabilité urbaine. L'étude montre cependant l'important potentiel agricole et rural du pays et explore un scénario de développement reposant sur un nouveau pacte agricole et rural, une ouverture « *maîtrisée* » et un renouvellement des politiques.

Ce scénario du « *Mieux d'Etat* » et non du moins d'Etat est celui d'une mobilisation et responsabilisation de l'ensemble des acteurs, de la promotion d'une agriculture compétitive, plurielle, territorialement diversifiée et durable et d'une économie rurale diversifiée (tourisme, petite industrie, petites villes rurales). L'engagement du pays dans ce scénario contribuerait à éliminer la pauvreté à la racine. Il permettrait de maintenir l'équilibre urbain-rural du pays et d'éviter les impasses de transition annoncées par les scénarios « *au fil de l'eau* » ou de « *libéralisation non maîtrisée* ». Le développement du marché intérieur qui en résulterait serait déterminant pour la croissance économique du pays compte tenu de l'importance numérique considérable des populations rurales pauvres.

Une des conditions fondamentales du scénario de développement est la professionnalisation et la structuration (systèmes d'agrégation) des 750.000 petites et moyennes exploitations agricoles (PMEA) capables de se développer selon des stratégies d'« *entreprises* »<sup>14</sup>. Celles-ci détiennent en effet l'essentiel des ressources naturelles productives (SAU, eau, parcours) et disposent d'un important potentiel de développement. Une telle évolution suppose cependant le passage de politiques agricoles dominées par l'offre (irrigation) à des politiques tournées vers la demande et vers les acteurs. Cette professionnalisation de l'agriculture devrait en même temps conduire à celle des autres activités nécessaires au développement agricole (artisanat, transports, commerce, services...), car il n'y a pas, au sein d'une famille paysanne, de distinction entre les activités agricoles et les autres activités. La professionnalisation de l'une entraînera donc la professionnalisation des autres. L'enjeu de fond est le développement de systèmes locaux d'entrepreneuriat dynamiques qui valorisent les atouts des territoires, permettent un meilleur accès au marché (régionaux, nationaux, internationaux) et s'inscrivent dans des filières plus rémunératrices.

La nouvelle stratégie dite « *Plan Maroc Vert* », en cours d'élaboration, a pu bénéficier de cette étude. Elle se donne l'objectif du million d'entreprises agricoles (après celui du million d'hectares irrigués qui a orienté la politique agricole depuis l'indépendance) et elle repose sur une modernisation accélérée des petites et moyennes exploitations agricoles en même temps que sur une dynamisation de pôles de haute productivité et de haute valeur ajoutée, tant dans les productions que dans les industries agro-alimentaires. Le Plan Maroc Vert prend en compte la diversité des territoires et les options que celle-ci donne pour répondre aux nouvelles demandes des marchés. Mais le Plan Maroc Vert est en même temps soucieux de promouvoir une double durabilité, celle des conditions de vie des populations rurales et celle de l'environnement, base évidente du potentiel de production.

---

<sup>13</sup> Haut Commissariat au Plan et Conseil Général du Développement Agricole du Maroc, Mars 2008.

<sup>14</sup> Ce qui les distingue des exploitations modernes déjà insérées dans le marché et des 600.000 micro-exploitations qui ne vivent que marginalement de l'agriculture mais pour lesquelles l'agriculture joue un rôle déterminant d'« *attache sociale en milieu rural* ».

## 1.6 - L'enjeu de la coopération régionale

De nombreux travaux et conférences au niveau régional ont mis l'accent sur l'importance d'une prise en compte des questions de l'eau et de l'agriculture dans la coopération régionale euro-méditerranéenne.

Les perspectives agricoles du FEMISE et du Plan Bleu ont souligné l'importance de l'asymétrie Nord/Sud et des fragilités rurales au Sud. Les écarts toujours croissants de populations agricoles entre les deux rives peuvent s'expliquer par l'ampleur de la croissance démographique au Sud et par l'incapacité des autres secteurs de l'économie porteurs de croissance à créer suffisamment d'emplois. Rappelons que le Maghreb, par exemple, affiche un le taux de chômage moyen des jeunes de 24 % et doit créer 1 million de nouveaux emplois chaque année (dans l'hypothèse où l'emploi agricole se maintiendrait). Cette divergence fondamentale de la démographie agricole entre les 2 rives contribue à expliquer le creusement continu des écarts de productivité.

L'asymétrie se manifeste aussi dans les niveaux de développement humain et dans les soutiens publics, les pays du Sud ayant réduit leurs appuis à l'agriculture suite aux plans d'ajustement structurels alors que ceux de la rive Nord, membres de l'UE ou l'intégrant, mobilisent des aides considérables. Dans ce contexte, un libre échange agricole réciproque aboutirait à de graves déstabilisations des populations rurales pauvres du Sud avec des conséquences directes sur la sécurité alimentaire et pour la stabilité, y compris de la rive Nord. Le FEMISE et le Plan Bleu plaident par conséquent pour une ouverture « maîtrisée » (asymétrie, progressivité, maintien d'exceptions) et accompagnée de fonds structurels de développement agricole et rural (des aides massives vers le Sud seraient nécessaires en cas d'ouverture rapide non asymétrique).

La SMDD, Stratégie Méditerranéenne pour un Développement Durable, adoptée fin 2005 par tous les pays riverains et au niveau euro-méditerranéen, a appelé à la mise en place de politiques d'intégration de l'environnement et du développement et au renforcement des investissements et de la solidarité Nord/Sud. Sept grands enjeux régionaux de développement durable, dont l'eau et l'agriculture, ont été retenus<sup>15</sup>.

Les conférences ministérielles du CIHEAM et les conférences euro-méditerranéennes sur l'agriculture, notamment celle de Strasbourg (Septembre 2006), ont souligné les spécificités et atouts de la Méditerranée et identifié plusieurs champs pour le développement de partenariats concrets d'intérêt commun : mise aux normes SPS<sup>16</sup>, labels méditerranéens, espace commun de recherche, programmes de développement agricole et rural durables, lesquels pourraient être repris par l'UPM.

---

<sup>15</sup> Les 7 priorités thématiques de la SMDD sont : la gestion intégrée des ressources et demandes en eau ; la gestion de l'énergie, l'atténuation des effets du changement climatique et l'adaptation ; la mobilité durable par la gestion des transports ; le tourisme durable ; le développement agricole et rural durables ; le développement urbain durable ; et la gestion durable de la mer et du littoral.

<sup>16</sup> Normes sanitaires et phytosanitaires.

## 1.7 - L'enjeu commun de la qualité des produits et de la diète méditerranéenne

Le développement et la promotion des « produits méditerranéens de qualité » et de la diète méditerranéenne sont d'importance stratégique car les produits « méditerranéens » (fruits frais et secs, légumes, légumineuses, huile d'olive, viande ovine et caprine de parcours, lait fermenté, fromages de chèvre et de brebis, blé dur et orge, couscous, plantes aromatiques et médicinales, jus de fruit et vins,...) sont adaptés aux conditions écologiques de la Méditerranée, répondent à des demandes qui tendent à s'accroître et nombre d'entre eux peuvent créer des valeurs ajoutées économiques fortes. Ils permettent aussi une alimentation de santé à faible empreinte écologique et notamment à faible consommation en eau<sup>17</sup>. Leur promotion, dans les pays riverains, dans l'Europe du Nord et à l'échelle mondiale, appuyée par un système méditerranéen de labels, est donc d'intérêt public pour la sécurité alimentaire quantitative mais aussi qualitative : prévention des maladies liées au surpoids actuellement en forte croissance –diabète, maladies cardiovasculaires, certains cancers- et dont le coût représente probablement plusieurs points de PIB. Elle permettrait en outre de développer avantageusement une offre méditerranéenne valorisable au plan international et de réduire la consommation excessive de viande en Europe et aux Etats-Unis et donc quelque peu les pressions donnant à la crise alimentaire mondiale sa gravité.

## 1.8 - L'enjeu commun de la promotion d'une agriculture et d'un développement rural durables

Le développement des programmes territorialisés d'agriculture et de développement rural durables devrait être considéré comme d'importance stratégique car ces programmes :

- Sont un moyen de la reconnaissance et de la valorisation de la diversité et de la qualité,
- Sont essentiels pour assurer une restauration et une gestion durable de l'eau, des sols et de la végétation, et pour restaurer et augmenter les services produits par les écosystèmes méditerranéens : production agricole et énergétique (bois de feu) mais aussi prévention des feux de forêts et des inondations, infiltration et « production » d'eau pour l'aval, réduction des apports solides dans les retenues des barrages, gestion de paysages et d'une biodiversité d'une importance internationale, etc. ;
- Permettent de mobiliser les acteurs locaux et de faire aller de pair le développement rural et le développement agricole et, partant, de développer la compétitivité des territoires ruraux.

On doit, à cet égard, insister sur l'importance cruciale pour la Méditerranée de se positionner avec succès dans la « *nouvelle modernité* » (« nouvelle révolution verte »), c'est-à-dire d'évoluer vers une agriculture productive qui ne doit pas être seulement à forte valeur ajoutée mais aussi à forte valeur écologique.

Comme l'ont montré de remarquables publications récentes<sup>18</sup>, cette révolution en marche (on compte déjà près de 100 millions d'hectares de cultures en « non labour » dans le monde et de nombreuses innovations agronomiques se font jour) est incontournable pour la future sécurité alimentaire mondiale et régionale car :

- Les bases physiques et économiques des systèmes d'agriculture productiviste et d'alimentation « modernes » (énergie, transports et intrants chimiques peu chers)<sup>19</sup> vont être remises en cause par la nouvelle crise mondiale ;
- L'agriculture va devoir produire beaucoup plus (deux fois plus d'ici à 2050) et pas seulement de la nourriture (elle devra produire de plus en plus d'énergie, de matériaux de construction, de fibres, de chimie verte) et elle va devoir produire autrement.

---

<sup>17</sup> La part de calories animales dans l'alimentation des pays méditerranéens de l'UE (35 %) est nettement plus faible que celle observée en moyenne pour les consommateurs des pays OCDE. Si elle devait s'aligner sur celle-ci il faudrait une fois et demie plus d'eau et de terres pour nourrir les méditerranéens de l'UE car une calorie animale demande pour être produite jusqu'à 7 fois l'équivalent en calories végétales et il faut 15 m<sup>3</sup> d'eau pour produire 1 kg de viande.

<sup>18</sup> Voir notamment B Chevassus et M Griffon : La nouvelle modernité, une agriculture productive à haute valeur écologique, Demeter, 2008.

<sup>19</sup> Les systèmes alimentaires modernes consomment de 5 à 10 fois plus d'énergie qu'ils n'en apportent dans vos assiettes.

- Des progrès considérables sont possibles pour une utilisation intensifiée des fonctionnalités naturelles offertes par les systèmes agro-écologiques.

Cette révolution en marche rappelle, s'il le fallait, que l'agriculture n'est pas une activité productive classique mais organiquement une activité de gestion des écosystèmes et de la biosphère. Elle implique que l'on agisse à la fois au niveau des exploitations (économie, conservation et valorisation des sols, de l'eau et de la biodiversité) et à celui des « paysages » ou petites régions rurales (fixation d'objectifs communs, création d'infrastructures écologiques de gestion de l'eau, organisation de la gestion solidaire des nappes, des parcours, des espaces boisés et de la biodiversité,..). L'essentiel de l'action technique à réaliser est dans les mains des agriculteurs et rien ne pourra être fait sans que ceux-ci soient considérés comme les initiateurs et les acteurs principaux du changement. De nouvelles formes d'actions collectives dans les petites régions rurales (à l'échelle par exemple des nappes d'eau), soutenues par la filière technologique et de nouvelles politiques agricoles, seront nécessaires. L'idée de « *chartes territoriales de développement agricole durable* » a été notamment récemment avancée au Maroc<sup>20</sup>.

La nouvelle révolution verte justifiera des politiques agricoles incitatives qui sont par nature beaucoup plus efficaces que les politiques environnementales classiques de réglementation, contrôle, sanction. Des soutiens publics seront nécessaires pour réussir les transitions et, de façon durable, lorsque les bénéficiaires de l'évolution des pratiques agricoles seront en majorité extérieurs à l'agriculture (ex : réduction de la pollution diffuse, réduction des risques d'inondations, changements de cultures pour laisser de l'eau aux usagers d'aval, revégétalisation des pentes pour la « production d'eau » en réduisant la vitesse d'envasement des retenues des barrages, etc).

Ceci devrait conduire à un nouveau contrat avec la société, celle-ci devant reconnaître le « *rôle d'agent de développement durable des agriculteurs méditerranéens* »<sup>21</sup>. L'environnement est un bien public dont les agriculteurs sont les principaux gestionnaires. Les collectivités nationales doivent par conséquent se persuader que les services non marchands que les agriculteurs peuvent et doivent créer méritent rémunération.

## **2 L'intérêt pour le Sud méditerranéen de l'expérience de l'Union Européenne et l'insuffisance du Partenariat euro-méditerranéen**

### **2.1 - L'expérience de l'Union Européenne**

L'Union européenne est un projet en marche qui s'approfondit avec le temps. L'analyse de ses points positifs et de ses insuffisances est de grand intérêt pour le Sud et l'Est méditerranéen et pour le futur de l'Union pour la Méditerranée. Si l'UE n'est pas en soit exportable, l'adoption de méthodes de travail inspirées de l'expérience historique de l'intégration européenne pourrait être de grande utilité.

Une analyse rapide (se reporter pour plus de détails à l'annexe 2 en fin de document) permet de faire ressortir quelques points fondamentaux:

- Le développement économique de Europe et sa sécurité alimentaire ont beaucoup bénéficié d'une politique agricole communautaire forte qui a permis de réguler les marchés et de faire émerger de nouvelles générations d'agriculteurs très dynamiques. Le développement du capital social, la formation et l'accès aux marchés, aux investissements, au crédit et aux technologies ont joué un rôle essentiel.

---

<sup>20</sup> M Griffon et B Chevassus proposent le concept de « groupements (agricoles) de défense environnementale », à l'exemple des GDS (groupements de défense sanitaire). Les GDS, lorsque le nombre de leurs adhérents dans un département donné représente plus de 60 % du cheptel, peuvent demander que les mesures de protection qu'il ont définies s'imposent à l'ensemble des éleveurs du département concerné.

<sup>21</sup> On doit au regretté Serge Antoine cette heureuse formule.

- L'expérience de l'UE montre que si l'eau sert le développement, le développement sert aussi l'eau. C'est lui qui permet de payer l'eau et de financer le renouvellement des infrastructures. La crise alimentaire actuelle au sud est donc problématique aussi pour l'eau. Certains pays, dont les modèles de croissance ont fortement évolué, ont par ailleurs réussi d'importants « découplages », ce qui a réduit les pressions exercées sur les ressources.
- La politique environnementale de l'UE, si elle a permis des progrès importants, est restée plus réactive, corrective et normative que proactive, d'intégration de l'environnement et du développement et de promotion de la diversité, ce qui a contribué à générer des évolutions et des dégradations non durables, en partie irréversibles, et dont la réparation représente des coûts élevés.
- La Directive cadre sur l'eau, largement inspirée de l'« école française de l'eau », joue un rôle stimulant fondamental pour aider les Etats membres à se doter d'une politique moderne de l'eau, à jouer leur rôle central de régulation, à développer la connaissance, à mobiliser et responsabiliser les acteurs dans les bassins versants, à affirmer le principe du paiement de l'eau et à se donner des objectifs de résultats et des programmes de mesures pour les atteindre. Le partenariat établi entre la Commission et les Directeurs de l'eau des Etats membres, le système de calendrier sur 15 ans et son phasage dans le temps, et la possibilité de sanctions, créent un système d'émulation collective pour le progrès. La Directive a été cependant plus réfléchie pour les problèmes de qualité que de gestion de la rareté et de prévention des sécheresses et inondations dans le nouveau contexte du changement climatique. Elle ne fait pas référence au concept fondamental de « services rendus par les écosystèmes ». L'appui des fonds de cohésion est d'une importance majeure pour appuyer les pays moins développés dans la mise à niveau de leurs infrastructures environnementales.
- Les mesures réglementaires et les outils de gestion concertée actuels (type SDAGE, SAGE22) ne peuvent permettre de mobiliser les agriculteurs et de rétablir les équilibres entre ressources et demandes en eau. Des incitations fortes pour l'agriculture sont nécessaires. Le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC pourrait devenir un outil d'importance stratégique pour atteindre les objectifs de la Directive cadre sur l'eau et pour réussir plus globalement la nouvelle révolution verte que les nouvelles crises énergétique, climatique et alimentaire mondiales imposent.
- Une politique agricole régionale de développement rural durable du type de celle mise en œuvre dans l'UE avec le soutien du FEADER pourrait être de grande utilité pour le sud méditerranéen confronté à la nécessité de professionnaliser ses petites et moyennes exploitations agricoles, d'adapter son agriculture au changement climatique, de territorialiser ses politiques agricoles, de restaurer et de valoriser ses ressources naturelles, de tirer parti de la qualité et de la diversité et d'accroître la compétitivité des territoires ruraux.
- Une Directive cadre sur l'eau adaptée aux enjeux du sud méditerranéen et aux nouveaux enjeux du siècle pourrait être fort utile pour aider les Etats sud méditerranéens à se doter de politiques modernes de l'eau et de l'agriculture, ou à les conforter, et à mobiliser et responsabiliser les acteurs dans les grands ensembles hydrographiques. Les premières priorités du Sud méditerranéen étant le développement, l'emploi, la sécurité alimentaire et la stabilité, une Directive cadre pensée pour le sud méditerranéen devrait donner une grande importance à l'intégration de l'environnement et du développement ainsi qu'à l'adaptation de l'agriculture au changement climatique. La restauration et le renforcement des services rendus par les écosystèmes, en particulier l'accroissement des productions agricoles, pastorales et forestières, mais aussi les préventions des sécheresses et des inondations, devraient être considérées comme un objectif majeur.

## 2.2 - L'insuffisance du Partenariat euro-méditerranéen

Le bilan précis de 13 années de Partenariat et des autres décisions de politique européenne qui ont eu un impact important sur le sud méditerranéen reste à faire. On dispose cependant d'assez d'informations pour penser que le Partenariat, même si il a permis d'importantes avancées, a encore beaucoup de chemin à faire pour apporter des réponses adaptées aux problèmes de la région dans les domaines de l'eau, de l'agriculture et de l'alimentation.

---

<sup>22</sup> Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (France).

Les engagements concrets dans les accords d'association ont surtout concerné la libéralisation commerciale (date objectif 2010) bien que ses impacts possibles n'avaient pas été évalués<sup>23</sup> et que les experts s'accordent sur les risques graves de déstabilisation sociale au Sud en cas d'ouverture non asymétrique du commerce agricole ou du fait de l'absence d'une solidarité Nord/Sud massive pour le développement rural. Un Partenariat renouvelé pourrait se donner des objectifs de développement durable et considérer l'évolution vers le libre échange comme un moyen de progrès et non comme un but en soi.

Les décisions importantes prise par l'UE pour le développement des agro carburants ont une part de responsabilité dans la gravité de la crise alimentaire qui affecte le Sud méditerranéen. Ces décisions ont, semble-t-il, été prises sans analyse de leurs impacts possibles pour la stabilité régionale et sans concertation avec les voisins sud-méditerranéens.

Bien que l'eau ait été une priorité reconnue du Partenariat, les actions de niveau régional n'ont pas été en mesure de créer un cadre pour un réel progrès partagé des politiques. En outre, les facilités régionales pour accompagner l'effort des pays dans la mise à niveau des infrastructures, n'ont pas été dotées de moyens suffisamment conséquents. La Commission a lancé l'initiative dépollution de la Méditerranée « Horizon 2020 » mais peu de suites ont été données à l'enjeu fondamental de l'intégration de l'environnement et du développement recommandée par la Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable et dont l'importance est bien plus vitale pour l'avenir commun. *Horizon 2020* a permis de réaffirmer un objectif commun déjà ancien<sup>24</sup> et a contribué à une mobilisation renforcée. Sa mise en œuvre nécessite cependant des investissements massifs que les pays du Sud ne seront pas forcément prêts à consentir sauf aides importantes. Ils ont en effet d'autres priorités pour leur stabilité et pour leur développement et ils ne peuvent pas s'endetter outre mesure alors que leurs marges de manœuvre ne cessent de diminuer du fait de la crise alimentaire. Le nouveau contexte mondial de flambée structurelle des prix mondiaux des produits de base alimentaires et énergétiques, et la nécessité de politiques proactives d'intégration forte de l'environnement et du développement pourraient conduire l'UE à s'interroger sur ce qui est vraiment prioritaire pour le sud méditerranéen.

L'agriculture, malgré son importance vitale, est restée un parent pauvre du Partenariat, celui-ci ne venant pas contredire la pensée dominante de ces 20 dernières années dont on sait aujourd'hui les conséquences graves. Malgré l'ouverture du sud aux produits industriels du Nord qui a résulté du Processus de Barcelone, l'accès des produits agricoles du sud au marché européen demeure pénalisé par des dispositions qui contribuent indirectement à aggraver la crise de l'eau ou à entraver le développement rural<sup>25</sup>. L'approche mercantile qui tend à dominer des négociations commerciales rend difficile une prise en compte d'un « *chemin réussi de transition* » du Sud qui serait pourtant dans l'intérêt bien compris de l'UE et elle pourrait conduire à de très nombreux perdants et à des pertes de sécurité alimentaire au Sud. Cette approche ne permettra pas de régler les problèmes de la région et elle pourrait même les amplifier fortement. Les axes prioritaires d'actions mis en avant par le CIHEAM et par les conférences euro-méditerranéennes sur l'agriculture n'ont malheureusement encore guère eu de suites concrètes importantes.

---

<sup>23</sup> Ce n'est que très tardivement qu'une étude d'impact a été initiée par la Commission européenne.

<sup>24</sup> Celui de la Convention de Barcelone de 1976.

<sup>25</sup> Les calendriers imposés pour l'entrée dans l'UE des fruits et légumes du sud méditerranéen ont conduit à accroître les productions dans les zones situées les plus au Sud (possibilités de productions d'automne et d'hiver) qui sont aussi les plus pauvres en eau, conduisant à la surexploitation de la ressource et à l'augmentation des risques qui vont en résulter. Les pics tarifaires imposés pour l'exportation vers l'UE des produits méditerranéens transformés à haute valeur ajoutée, sont très élevés, ce qui entrave la création de richesse locale et la diversification de l'économie rurale.

Si la plupart des projets financés par MEDA et la BEI au niveau national dans le domaine de l'eau et de l'agriculture (eau potable, assainissement, développement rural intégré) et quelques projets régionaux de MEDA Eau ont été fort utiles et certains novateurs, leur part, surtout celle consacrée à l'agriculture, est demeurée limitée dans le total de l'aide européenne. La dispersion des financements enlève de la lisibilité au Partenariat et elle inhibe la capacité à mobiliser les acteurs et les investissements. On peut ainsi s'interroger sur son efficacité à aider le Sud à évoluer vers des trajectoires de développement durable sur les questions vitales de l'eau et de l'agriculture.

Si le Partenariat a permis au niveau global un renforcement de la solidarité, celle-ci n'est évidemment pas du même ordre que celle consentie pour les nouveaux Etats membres alors que les enjeux sont d'une toute autre dimension. Et les investissements privés de l'Europe dans le Sud méditerranéen sont très en deçà de ceux des Etats-Unis ou du Japon chez leurs voisins respectifs.

### **3 Dix propositions pour un construit régional fort Nord/Sud en Méditerranée dans ces domaines**

L'Union pour la Méditerranée (UPM) devrait permettre un meilleur pilotage politique Nord-Sud et donner un secrétariat permanent conjoint à un Partenariat euro-méditerranéen qui en avait bien besoin. Elle invite aussi à bâtir une « Union de projets » sur des thèmes prioritaires d'intérêt régional et à mobiliser, au-delà des Etats, les autorités locales, entreprises et sociétés civiles des deux rives. Il devrait en résulter une plus grande lisibilité et une plus grande envie de progrès partagé sur des questions essentielles pour l'avenir de la région comme par exemple le développement du solaire et celui des produits agricoles méditerranéens de qualité.

La mise en place d'un système de co-décision devrait permettre des avancées pragmatiques dans le temps du projet euro-méditerranéen, à l'exemple de ce qui s'est passé historiquement dans le cadre de la Communauté européenne.

En s'appuyant sur les multiples réflexions développées en Méditerranée et sur ce qui précède, on s'est attaché à imaginer, vu du Sud, ce que pourraient être dix idées concrètes d'action prioritaires que l'UPM pourrait faire siennes pour aider la région à s'engager dans un cheminement de développement durable. Ces dix idées sont les suivantes :

- Instaurer dans le Sud méditerranéen une force de réflexion rapide (plate forme institutionnelle régionale) pour soutenir le dialogue sur les enjeux et les politiques agricoles, de l'eau, de l'alimentation et du développement rural. Ce « think tank » régional qui pourrait mobiliser les meilleurs experts des 2 rives serait chargé d'éclairer le débat collectif sur ces grandes questions, de jouer un rôle d'alerte précoce et d'élaborer des propositions pouvant aller des visions régionales aux mesures de politiques et programmes à mettre en œuvre dans le cadre de l'UPM. Cette force de réflexion rapide pourrait aider l'UE à mieux comprendre les enjeux et les politiques du sud méditerranéen, les voies possibles de chemins de transition réussis et à rechercher les voies de gagnant/gagnant possibles.
- Etablir et adopter au plus haut niveau une « vision euro-méditerranéenne commune et différenciée » qui puisse féconder l'action dans les domaines de l'agriculture, de l'eau, de l'alimentation et du développement rural.

Une vision régionale euro-méditerranéenne, commune et différenciée, devrait s'imposer dans ces domaines.

La vision devrait d'abord être celle d'une sécurité alimentaire quantitative et qualitative et la reconnaissance par l'Europe et les pays du Sud méditerranéen de leur responsabilité pour contribuer à les garantir à long terme malgré le changement climatique, et ce, à des coûts acceptables pour le Sud méditerranéen. La dimension qualitative de la sécurité alimentaire devrait conduire à affirmer

l'importance de la valeur des régimes alimentaires méditerranéens de santé et la nécessité de leur promotion.

La vision commune serait aussi celle d'une « offre agricole méditerranéenne » fondée sur une agriculture écosystémique, plurielle et multifonctionnelle, dans laquelle tous les pays du Bassin méditerranéen auraient trouvé leur place dans un ensemble régional complémentaire et solidaire en valorisant au mieux leurs potentialités et leurs opportunités respectives. Une vision dans laquelle l'ensemble des écosystèmes méditerranéens sont valorisés pour accroître, grâce à une agriculture multifonctionnelle productive à haute valeur écologique, les services multiples que ces écosystèmes apportent aux sociétés humaines. Une vision par conséquent de produits « méditerranéens » labellisés d'une grande diversité, associée à une production importante de produits issus de l'élevage de parcours. La question cruciale du changement climatique et de la crise de l'eau devrait conduire à affirmer aussi une vision d'une agriculture adaptée au changement climatique, très économe en eau, conservatrice des eaux et des sols et qui, plus résiliente, aurait réussi à restaurer la productivité des terres et des parcours, contribué à stocker le carbone, à prévenir les risques de feux et d'inondations et à éviter l'étalement urbain. Dans cette vision, la validité du principe de paiement des services environnementaux assurés par les agriculteurs aurait été ainsi acceptée. Cette vision serait aussi, naturellement, celle d'une « nouvelle ruralité » avec une valorisation des produits de la forêt (chasse, champignons, bois de feu et pour l'artisanat), un développement important du tourisme rural, de la petite industrie propre (agro-alimentaire) et des petites villes rurales en relations synergiques avec l'agriculture.

Cette vision commune serait aussi différenciée comme l'impose l'asymétrie entre les deux rives. La vision pourrait ainsi s'inspirer de la formule heureuse de M. Edgard Pisani selon laquelle l'Europe a développé son agriculture au XX<sup>ème</sup> siècle en supprimant toujours plus d'emplois et en dégradant toujours plus l'environnement, alors que le Sud méditerranéen doit obligatoirement produire plus en maintenant un grand nombre d'emplois et sans dégrader ses ressources naturelles vitales. L'asymétrie plaide également pour une vision de « régionalisme ouvert », dans laquelle le sud et l'est méditerranéens, tout en affirmant leur ancrage euro-méditerranéen, développent des partenariats et des accords avec d'autres sous régions mondiales. Ces accords pourraient permettre aux investisseurs européens de contribuer à des stratégies de plateforme pour la production et l'exportation de produits méditerranéens à haute valeur ajoutée en direction d'autres marchés. Dans une telle vision, l'agriculture du Sud se serait donc modernisée (professionnalisation et agrégation des PME, investissements productifs) tout en maintenant un grand nombre d'emplois et en assurant une gestion plus durable des ressources naturelles, avec ce que cela suppose en termes d'évolution des politiques commerciales et agricoles.

- Mettre en place un programme régional ambitieux de recherche, développement, formation et action ainsi que des réseaux de savoir au service de l'adaptation de l'agriculture méditerranéenne au changement climatique et du développement d'agricultures méditerranéennes productives à haute valeur écologique. Ceci signifierait une évolution vers une *agronomie méditerranéenne « intégrale »*<sup>26</sup> où la production des nouveaux savoirs serait stimulée par une rencontre réussie entre écologie et agronomie et entre savoir scientifique et savoirs locaux.
- Mettre en place, dans l'esprit nouveau impulsé par l'UPM, un programme euro-méditerranéen agricole de développement rural durable, mobilisateur des acteurs des deux rives. Un tel programme pour une *Méditerranée verte* serait soutenu par la création d'un nouveau fond régional agricole de développement rural durable.

Ce fonds devrait appuyer les efforts des pays dans la professionnalisation des PME et dans les investissements sociaux pour la gestion durable des ressources naturelles et du développement rural.

Ce fonds pourrait financer une composante régionale qui pourrait être rapidement initiée dans l'esprit de la nouvelle UPM, consisterait à associer de façon dynamique un ensemble de couples de territoires ruraux méditerranéens du Sud et du Nord (voir encadré).

---

26

Le terme d'« agronome intégrale » est proposé à juste titre par MM Chevassus et Griffon.

## **Intérêt et contenu possibles d'un programme croisé de développement agricole et rural territorialisé**

Un tel programme viserait à :

- Promouvoir les compétences des acteurs locaux,
- Mettre au point des approches et des méthodes de travail concertées,
- Valoriser les apports croisés du Nord et du Sud,
- Faire émerger un esprit et une pratique de co-développement partenarial,
- Développer de façon organisée et efficace la coopération décentralisée,
- Appuyer les agriculteurs des petits territoires ruraux du Sud et leurs partenaires locaux
- Elaborer des projets et des chartes territoriales d'agriculture et de développement rural durables (s'appuyant sur les 4 axes du Fonds européen agricole de développement rural).

La mise en œuvre du programme croisé pourrait être d'abord testée et initiée avec 10 à 20 expériences croisées sur les pays de la Méditerranée occidentale qui ont une proximité géographique, culturelle, agricole et écologique forte. La consolidation commune des résultats des différentes expériences croisées permettrait de définir une approche opérationnelle à généraliser rapidement et elle pourrait ainsi contribuer à définir les bases d'un futur programme régional euro-méditerranéen d'agriculture et de développement rural durables et de la mise en place du fonds régional associé.

Pour engager cette dynamique, il serait indiqué que l'idée des expériences croisées de développement agricole et rural durable entre les deux rives soit retenue dans les recommandations de l'UPM de même que le principe d'une création rapide du fonds régional. Des négociations bilatérales pourraient alors être conduites pour des jumelages des régions des 2 rives et pour l'identification des territoires test dans chacune des régions en tenant compte des expériences existantes. Des comités de pilotage locaux avec les leaders agricoles des territoires et leurs principaux partenaires pourraient alors être constitués, en y associant également les partenaires de la recherche et du secteur bancaire.

L'intérêt pour le Sud méditerranéen d'une telle opération serait considérable puisque l'opération permettrait aux Etats de progresser dans la mise en œuvre d'une politique agricole déconcentrée et territorialisée de développement durable. Elle permettrait au Sud de bénéficier de l'expérience développée au Nord dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC (y compris son volet LEADER). Elle faciliterait la valorisation différenciée des produits de terroir et le développement du commerce équitable entre les deux rives. Elle permettrait aussi d'accélérer la transition vers une agriculture productive à haute valeur écologique et le développement du tourisme rural que le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC (sa partie LEADER) a souvent permis d'initier. Elle conduirait à développer de nouvelles compétences et à créer de nouvelles opportunités fortes d'investissements extérieurs.

L'intérêt pour l'UE de l'opération et de sa généralisation progressive serait aussi extrêmement important. Elle ouvrirait des opportunités entrepreneuriales dans des domaines nouveaux. Elle stabiliserait au Sud des compétences techniques et aurait, par ses effets sociaux et économiques, le mérite de traiter à la racine les problèmes de l'environnement, de la pauvreté et de l'émigration illégale. Elle consoliderait au Sud des champs de recherche développement susceptibles de valoriser les investissements extérieurs de l'UE.

L'opération aurait aussi un intérêt croisé pour les deux rives. Elle permettrait de développer de façon très concrète et opérationnelle la pratique du co-développement Nord/Sud et elle favoriserait des échanges croisés des compétences. Elle conduirait enfin à une meilleure compétitivité des territoires de part et d'autre de la Méditerranée et certainement à la réussite de l'Union pour la Méditerranée.

- Réfléchir au contenu possible d'une future directive cadre sur l'eau, les écosystèmes et l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, adaptée aux enjeux sud méditerranéens. Une réflexion spécifique et originale devrait s'imposer à cet effet. Elle pourrait être préparée par deux pays sud méditerranéens appuyés d'un pays de la rive Nord et d'experts régionaux pour élaborer un projet. Après amélioration et approbation régionale, les pays volontaires du Sud pourraient entreprendre la mise en œuvre de la Directive. Contrairement à la situation qui prévaut dans l'UE, les évaluations des résultats ne pourraient pas ouvrir à des systèmes de sanction. Cependant, l'appui financier de l'UE pourrait être accru pour les pays qui inscraient avec un succès rapide la directive dans leur droit national et dans l'action.
- Mettre en œuvre un programme de promotion du régime alimentaire méditerranéen dont les objectifs seraient d'améliorer la santé des consommateurs des deux rives et de contribuer, en réduisant la part de calories animales dans les rations des consommateurs des pays riches de l'UE, notamment

ceux d'Europe du Nord, à limiter la tension sur les prix et l'impact de la crise alimentaire. Le programme pourrait comprendre de nombreuses mesures dont, notamment, une explication à tous les européens et aux populations du sud méditerranéen de l'intérêt de manger « méditerranéen ». La distribution gratuite de fruits et légumes dans les cantines des écoles des quartiers défavorisés des deux rives favoriserait cette mutation des systèmes de consommation.

- Promouvoir des labels et les produits « méditerranéens » dans les pays riverains et au niveau européen et mondial. Il serait souhaitable d'intégrer dans les cahiers des charges des clauses spécifiques pour encourager les modes de production d'une agriculture productive à haute valeur écologique adaptés à la diversité des systèmes agro-écologiques de la Méditerranée. Il serait en outre important que la labellisation s'inspire des critères du commerce équitable pour permettre aux agriculteurs du sud méditerranéens un véritable progrès économique et social.
- Elaborer et promouvoir une vision régionale du développement des énergies renouvelables intégrant les atouts sud-méditerranéens et les enjeux de la crise alimentaire et de la crise de l'eau et du climat. Le sud méditerranéen, qui a peu d'eau et qui est victime de la crise alimentaire, dispose d'un formidable potentiel de développement de l'énergie solaire<sup>27</sup>. Une valorisation à grande échelle de la production d'énergie solaire du Sud de la Méditerranée est possible économiquement et d'intérêt stratégique pour le Sud méditerranéen et pour l'UE. Elle permettrait des investissements croisés et un co-développement de grande ampleur et pourrait fournir à terme à l'UE une partie importante de son électricité, tout en contribuant à assurer sa réussite dans le « facteur 4 » (découplage pour réduction des émissions de gaz à effet de serre).

L'élaboration d'une vision régionale euro-méditerranéenne pourrait permettre de se fixer de nouveaux objectifs sur le solaire et sur les agro carburants, de contribuer à réduire les tensions actuelles et annoncées sur les prix alimentaires et de développer une compétitivité, des emplois et des investissements au profit des deux rives.

- Inviter les institutions compétentes à réfléchir aux évolutions possibles des modèles de croissance pour les adapter à la contrainte de la rareté en eau dans le Sud méditerranéen et les industriels de l'UE à développer en partenariat avec les entreprises de la rive Sud des investissements productifs pour des productions à fort contenu en emplois et à très faible consommation en eau, destinées aux marchés nationaux, européens et internationaux.
- Appuyer les Etats du Sud et de l'Est méditerranéens pour qu'ils se dotent de « *think tanks* » de haut niveau dans les domaines de l'agriculture, de l'eau, de l'alimentation et du développement rural et de l'évaluation des politiques. Promouvoir les coopérations N/S et S/S en réseau à l'exemple de celles initiées entre le Conseil Général du Développement Agricole du Maroc et le Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux de France.

---

<sup>27</sup> Selon des études allemandes très sérieuses, près de 25 % de l'électricité européenne pourrait être fournie en 2050 par des centrales solaires thermiques à concentration occupant 19 000 km<sup>2</sup> de Sahara, soit environ 1 millième de sa superficie globale. L'énergie résiduelle de la production d'électricité pourrait également servir, par le procédé dit de cogénération, à dessaler de l'eau de mer. Si une capacité de 5 000 mégawatts (MW) était installée dans le monde, le prix pourrait se situer entre 0,08 et 0,12 euro par kWh, et pour 100 GW, entre 0,04 et 0,06 euro par kWh", contre un coût actuellement situé entre 0,14 et 0,18 euro par kilowattheure (kWh).

## Conclusion

Le monde est, depuis l'été 2007, sorti de l'ère de l'énergie et de l'alimentation bon marché pour entrer dans celle des risques majeurs de crise alimentaire et écologique et dans celle des risques structurels d'instabilité chronique et profondes dans certains pays. Cette situation impose d'urgence une réorientation du développement vers un développement durable qui ménagerait les ressources naturelles, qui reconnaîtrait et amplifierait les services rendus par les écosystèmes et qui assurerait la promotion de nouvelles offres, demandes et solidarités collectives (à l'intérieur des pays et entre les pays). Des approches de ce type représenteraient un changement planétaire fondamental.

L'UE est interpellée au premier chef. Seul exemple de construction régionale fondé sur une réelle solidarité, sur la recherche d'une conciliation entre progrès économique, social et environnemental et sur la cohésion, sa priorité, après 50 années consacrées à son élargissement et à son approfondissement, devrait devenir celle, fondamentale, de l'évolution de ses relations pour un développement durable avec le reste du monde, et d'abord avec le Sud et l'Est méditerranéen avec lequel elle forme un tout économique et environnemental et avec lequel elle partage un destin commun.

L'évolution de la vision de l'UE, ainsi que le renforcement structurel et rapide de l'engagement des européens en Méditerranée, sont d'une importance critique car le Sud et l'Est méditerranéens ont le triste record d'être à la fois :

- Un ensemble de pays en pleine croissance démographique où la demande d'emplois des jeunes, difficile à satisfaire, explose, et où l'agriculture tient une place multifonctionnelle absolument cruciale ;
- un site critique mondial de la rareté de l'eau, de la désertification et du changement climatique et,
- le premier importateur mondial de céréales et donc la première victime de la crise alimentaire.

Ceci fait de la Méditerranée un lieu de concentration forte des risques d'instabilités. Le Sud méditerranéen, cependant, par sa proximité, par sa jeunesse, et par son patrimoine et son potentiel naturel et culturel, n'en reste pas moins la région avec laquelle l'UE peut, par un co-développement humain et durable revisité, construire avec ses partenaires du Sud et de l'Est méditerranéen un avenir commun de type gagnant/gagnant. Ceci permettrait à l'Euro-Méditerranée de faire exemple au niveau mondial et de continuer à peser dans un monde futur qui pourrait ainsi être de type multipolaire.

L'Union pour la Méditerranée en mobilisant les peuples des deux rives sur des visions et des projets partagés de développement durable pourrait ainsi aider à construire cette nouvelle relation et à faire de la Méditerranée un laboratoire mondial de co-développement durable.

De telles perspectives impliqueraient cependant :

- De sortir définitivement le Partenariat euro-méditerranéen de l'approche eurocentriste et de passer effectivement à l'approche de co-décision proposée pour l'UPM.
- D'améliorer l'accès du Sud aux marchés, investissements et technologies et les engagements de l'UE et des européens dans la région.
- De hiérarchiser les priorités pour s'attacher aux questions d'importance cruciale dans la nouvelle donne mondiale de crise alimentaire et énergétique et aux domaines d'intérêt commun susceptibles de mobiliser effectivement les peuples des deux rives. De reconnaître par conséquent les 20 ans d'erreur internationales sur l'agriculture et de donner une priorité aux questions agricoles, alimentaires et de développement rural durable.

Agir sur l'agriculture, dans les territoires ruraux et sur les modes de production et de consommation, c'est en effet décider de s'attaquer aux problèmes de la pauvreté, de l'émigration, de l'eau, de l'environnement, du développement, de la stabilité et de la santé « à la racine » et non « en bout de chaîne ». C'est le seul moyen de réduire en aval la congestion

urbaine et du littoral annoncée ainsi que le coût des politiques, toujours plus coûteuses d'éradication des bidonvilles et d'infrastructures environnementales et de transports et de santé. C'est aussi le moyen privilégié pour alléger le poids croissant des filets sociaux et des aides aux produits de base et des contrôles aux frontières.

L'agriculture et l'alimentation, qui sont méditerranéennes sur les deux rives, pourraient ainsi devenir la nouvelle utopie fondatrice du projet euro-méditerranéen.

- De ne plus penser les politiques communautaires sans prise en compte de l'objectif de co-développement euro-méditerranéen et sans s'appuyer sur la vision commune et différenciée. En tirer les conclusions qui s'imposent dans les politiques agricoles, énergétiques, de recherche et commerciales de l'UE.

---

*Le tableau en Annexe 1 met en regard les causes de la crise alimentaire mondiale, les propositions d'ordre régional qui ont été énoncées pour contribuer à engager l'Euro-Méditerranée dans un chemin de co-développement humain durable et les bénéfices qui pourraient en résulter pour les deux rives.*

**Crise écologique et alimentaire,  
propositions de niveau régional et bénéfiques possibles**

<b>Causes de la crise alimentaire mondiale</b>	<b>Dix propositions d'ordre régional</b>	<b>Bénéfices possibles pour la Méditerranée</b>
Complexité des questions. Déficit de vision et de régulation internationales. Manque de politiques proactives d'intégration de l'environnement et de co-développement équilibré Nord/Sud	1. Think tank, plate forme régionale sur les politiques (agriculture, alimentation, développement rural, eau)  10. Appui à la mise en place de « think tanks » nationaux	Mieux éclairer le débat public et la décision politique pour un gagnant/gagnant dans les pays sud méditerranéens et au niveau euro-méditerranéen. Contribuer à nourrir la co-réflexion et la co-décision prônées par l'UPM.
Régimes alimentaires déséquilibrés dans les pays riches et émergents	6 et 7. Promotion de la diète et des produits méditerranéens	Promotion d'une alimentation de santé. Réduction des coûts de la transition nutritionnelle dans le sud méditerranéen. Réduction dans l'UE de la consommation d'eau et des émissions de GES. Affirmation, valorisation et promotion internationale du potentiel méditerranéen.
Développement des agro carburants	8. Vision euro-méditerranéenne des énergies renouvelables intégrant l'enjeu de la sécurité alimentaire régionale et valorisant le potentiel solaire de la rive sud	Valorisation du potentiel énergétique solaire au profit des 2 rives Utilisation prioritaire de l'eau pour la sécurité alimentaire tout en contribuant à la réussite du facteur 4 dans l'UE.
Recul de la productivité et des politiques agricoles	2. Vision commune et différenciée : « offre agricole méditerranéenne », accès du Sud aux marchés, investissements et technologies.  4. Programme régional agricole de développement rural avec un volet d'échanges croisés entre territoires ruraux des deux rives	Créer un cadre permettant un chemin réussi de transition au sud et une sécurité alimentaire à long terme. Valoriser au niveau international le potentiel méditerranéen. Appui à des politiques agricoles territorialisées pour la professionnalisation des PMEAs, la sortie de la pauvreté et le développement durable des territoires ruraux au Sud. Renforcement des investissements et des réseaux entre les 2 rives.
Montée des stress environnementaux	3. Programme méditerranéen de recherche et développement. 5. Directive cadre sur l'eau, les écosystèmes et l'adaptation de l'agriculture méditerranéenne au changement climatique. 9. Réflexion sur l'adaptation des modèles de croissance pour les adapter à la rareté de l'eau et mobilisation des investissements européens.	Développement d'une agriculture méditerranéenne écosystémique productive, économe en eau, adaptée au changement climatique.  Aider à l'évolution des modèles de croissance, des investissements et des politiques de l'eau pour adaptation au contexte de rareté croissante de la ressource.

## L'intérêt des politiques communautaires de l'UE pour le Sud méditerranéen

### 1 - Les politiques communautaires de l'eau et de l'agriculture

Au plan agricole, les pays fondateurs de l'UE, puis les pays moins développés qui les ont rejoints, ont réussi leur première révolution verte. De nouvelles générations d'exploitants très performants se sont installés, la productivité agricole et l'agro-alimentaire (artisanal et industriel) ont connu une croissance exceptionnelle, la sécurité alimentaire a été assurée et la compétitivité manufacturière renforcée. La PAC (politique agricole commune) a donc largement atteint les buts que s'étaient donnés ses fondateurs. Cependant, cette évolution a aussi conduit à des dégradations importantes, et de long terme, de l'environnement, à des pertes élevées d'emplois ruraux, à des déprises agricoles dans les espaces marginaux, au creusement des déséquilibres régionaux dans les régions qui n'ont pas réussi leur passage à une « nouvelle ruralité » et à des pertes importantes de terres agricoles péri-urbaines de grande qualité. Elle repose sur un modèle d'intensification dont les bases physiques et économiques vont selon plusieurs experts être remises en cause.

Des évolutions importantes - aides agri-environnementales et 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC, reconnaissance et promotion de l'agriculture biologique et des produits de qualité – ont été impulsées récemment et elles ont permis d'infléchir utilement la politique agricole commune, au profit notamment de l'agriculture méditerranéenne. Les cinq pays méditerranéens de l'UE -Espagne, France, Italie, Grèce et Portugal- représentent à eux seuls 80 % du nombre total des AOP/IGP (appellations d'origine protégée, identifications géographiques protégées) et STG (spécialités traditionnelles garanties). L'Italie est en première position en Europe pour l'agriculture biologique.

Au plan environnemental, la politique communautaire a permis des avancées significatives et une convergence importante des législations des Etats membres. Cependant, les politiques ont été davantage de type réactif et correctif que de type proactif et d'intégration de l'environnement dans le développement comme y invitait le Sommet de Rio sur le développement durable (1992). La non intégration de l'environnement et du développement a généré des dégradations de grande ampleur (pollutions, réchauffement climatique, pertes de sols et de littoral par l'étalement urbain, etc.) en partie irréversibles. Les nombreuses directives qui ont été adoptées pour la protection de l'environnement imposent aujourd'hui des mesures qui peuvent représenter des coûts considérables. L'expérience a aussi montré la faible efficacité des approches environnementales de type « pollueur/payeur » et de type « réglementation, contrôle, sanction » lorsque les acteurs concernés sont nombreux, diffus et organisés (ce qui est le cas des agriculteurs au contraire des industriels).

La Directive Cadre sur l'Eau, adoptée en octobre 2000 par les Etats membres de l'UE, représente un progrès politique important. Celle-ci tirant notamment parti des acquis de l'« école française de l'eau », conduit les Etats membres, et notamment les pays intégrant l'UE, à mettre en place une véritable politique moderne et intégrée de l'eau ou à la renforcer. La Directive est fondée sur la reconnaissance de l'eau comme un « bien commun » (un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et gérer comme tel), sur des approches de gestion par bassin versant, sur une démarche de planification, de régime de police, et sur les principes de paiement de l'eau (un principe fondamental), de consultation du public et d'analyse économique. La Directive permet la rencontre des différents acteurs concernés à l'échelle des grands bassins versants et elle conduit à la fixation d'objectifs communs et à une régulation entre secteurs d'utilisation.

La Directive a eu le grand mérite d'engager les Etats membres dans un calendrier précis de progrès de 2000 à 2015, puis tous les 6 ans, afin d'atteindre des objectifs de résultats (le bon état ou potentiel écologique des masses d'eaux de surface, souterraines ou côtières<sup>28</sup>). En conformité avec le calendrier fixé par la Directive, les pays doivent la transcrire en droit national, définir leurs « districts hydrographiques », y dresser un état des lieux, se fixer des objectifs et adopter un « plan de gestion » ainsi qu'un « programme de mesures » pour chaque district. Une certaine souplesse (retards d'échéances, objectifs moins stricts) est possible mais les retards doivent être justifiés. La mise en œuvre de la Directive est renforcée par un processus collectif de suivi et de pilotage entre la Commission et les Etats membres et, naturellement, par la possibilité de sanctions lourdes pour les pays défaillants.

Le premier bilan de sa mise en œuvre (Communication de la Commission européenne du 22/3/2007) montre que la Directive a eu un effet d'entraînement important pour l'évolution des politiques de l'eau des Etats membres. Cependant, elle montre aussi que :

- La situation est pire que prévue : plus de 50% des masses d'eau ne pourront pas atteindre les objectifs de la Directive en 2015 (le bon état écologique des masses d'eau en 2015) dans de nombreux pays (Royaume Uni, Pays Bas, Danemark, Hongrie, République Tchèque).
- L'application du principe pollueur-payeur et la réglementation ne peuvent seules permettre d'atteindre les résultats souhaités. Des investissements publics massifs sont nécessaires. La communication souligne que 9 milliards d'euros (fonds de cohésion) ont été nécessaires de 2000 à 2006 pour l'équipement en stations d'épuration de seulement 4 Etats membre de l'UE 15 et que 35 milliards doivent encore être mobilisés dans les 10 ans pour que les 12 nouveaux Etats Membres se conforment à la Directive.
- Il est nécessaire de réussir de meilleurs '*policy mix*' et de s'appuyer notamment sur la future politique agricole commune.

On peut souligner par ailleurs que la Directive a été pensée davantage pour la résolution des problèmes de qualité que pour la gestion de la rareté et des sécheresses ou pour la prévention des inondations. Ce n'est qu'en 2007 que la Commission Européenne a élaboré une communication<sup>29</sup> sur le problème de la surexploitation et des sécheresses et ses risques d'aggravation dans la perspective du changement climatique. La communication affirme la nécessité d'améliorer la « gestion de la demande en eau » (considérée comme la première priorité dès 1997 par la Commission Méditerranéenne de Développement Durable) et de donner priorité aux économies d'eau et aux instruments économiques.

S'agissant de l'agriculture et des problèmes de gestion de la rareté et de restauration de l'équilibre entre ressources demandes en eau, une évaluation française récente<sup>30</sup> montre que l'outil réglementaire et les outils de gestion concertée actuels (SDAGE<sup>31</sup>, SAGE) sont peu efficaces pour prévenir et restaurer les équilibres et que la méthode des quotas semble l'outil économique et financier qui a le plus fait ses preuves. Des économies d'eau sont possibles par évolution de l'irrigation et par la promotion de nouvelles filières agricoles plus économes en eau (le sorgho plutôt que le maïs). Les mesures d'économie d'eau seront cependant insuffisantes. Il paraît donc indispensable d'impliquer localement les agriculteurs, de fixer des objectifs collectifs dans les bassins versants surexploités et de soutenir les évolutions par des mesures incitatives adéquates, y compris le cas échéant des aides à l'arrêt de l'irrigation. Plusieurs réussites concrètes dans la réduction des pollutions diffuses par l'agriculture ou de restauration de

---

<sup>28</sup> La directive centrée sur l'état des masses d'eau se préoccupe de l'avenir des ressources d'eau bleue mobilisable. Elle ne couvre pas directement la question de l'eau verte et encore moins celle des échanges d'eau virtuelle.

<sup>29</sup> « Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'UE ». Communication du 18/7/2007.

<sup>30</sup> Préconisations du CGAAER (Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux) et de l'IGE (Inspection Générale de l'Environnement) pour la mise en œuvre du plan national de gestion de la rareté en eau, Paris, avril 2008.

<sup>31</sup> Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux à l'échelle des bassins versants

l'équilibre ressources-demande en eau confirment par ailleurs l'efficacité et le bien fondé des aides agri-environnementales<sup>32</sup>.

Dans ce contexte, plusieurs experts considèrent que la nouvelle politique agricole commune pourrait devenir un vecteur essentiel du progrès environnemental en promouvant la « nouvelle révolution verte » pour une agriculture productive à haute valeur écologique. Elle y trouverait d'ailleurs une légitimité renforcée. Les évolutions récentes vont dans le bon sens puisque :

- Le principe de conditionnalité écologique est maintenant retenu dans la mise en œuvre des aides du premier volet ;
- Le second pilier de la PAC, financé par le FEADER, fonds européen agricole de développement rural, vise une meilleure conciliation et synergie entre le développement agricole, la durabilité et le développement rural et il tend à prendre de l'importance. Il a conduit à la mise en place de programmes nationaux territorialisés de développement rural (qui peuvent être en grande partie planifiés aux échelles des régions) sur 4 grands axes d'action (la productivité agricole et forestière, la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles, l'amélioration du cadre de vie des ruraux, les projets LEADER). Son contenu pourrait être repensé et son efficacité accrue pour réussir la nouvelle révolution verte et pour contribuer à atteindre les objectifs de la Directive cadre sur l'eau et d'autres directives européennes comme la future Directive sur les sols ou Natura 2000.

Cette analyse rapide croisée de l'évolution des politiques communautaires met en évidence plusieurs conclusions :

- L'intérêt de développer un cadre régional (supra national) porteur et une émulation collective pour que les Etats se dotent de politiques modernes de l'eau mobilisatrices de l'ensemble des acteurs par grands bassins versants ou les confortent et pour qu'ils jouent leur rôle de régulation avec des règles bien établies et des objectifs de résultats à atteindre bien fixés.
- La nécessité de politiques agricoles fortes pour réguler les marchés et professionnaliser l'agriculture.
- L'intérêt du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC, financé par le FEADER, qui conduit les Etats à mettre en place des programmes nationaux territorialisés pour une agriculture et un développement rural durables. Ce 2<sup>ème</sup> pilier devrait devenir un outil d'importance stratégique pour réussir la nouvelle révolution verte que les nouvelles crises énergétique, climatique et alimentaire mondiales imposent et pour atteindre les objectifs de la Directive cadre sur l'eau.
- L'importance des fonds de cohésion pour appuyer les pays moins développés dans la mise à niveau de leurs infrastructures, notamment environnementales.
- La nécessité d'une synergie réussie dans la mise en œuvre par les pays de ces trois grands types d'outils.

Les évolutions récentes dans les pays de l'Union montrent aussi que si l'eau sert le développement, le développement sert aussi l'eau. Le développement en effet permet de payer l'eau et d'assurer l'entretien coûteux des infrastructures. Il peut aussi conduire, avec le temps, à des réussites de découplages se traduisant par de fortes diminutions des demandes en eau par habitant ou par point de PIB, voire à des diminutions de la demande en eau globale (et donc des pressions sur les ressources). La meilleure efficacité dans la gestion de l'eau a été facilitée par l'accumulation capitaliste et par l'accès aux technologies. Le découplage peut aussi être favorisé par l'évolution des économies nationales ou régionales, un constat qui interpelle la question des modèles de croissance. Les différences de situations entre pays (par exemple entre l'Italie dont la demande en eau baisse depuis 1980 et l'Espagne où elle n'a cessé d'augmenter), ou d'une région à l'autre, peuvent être importantes, certains modèles de croissance paraissant mieux adaptés que d'autres à la contrainte de la rareté de l'eau.

---

<sup>32</sup> Par exemple la négociation réussie par les Eaux de Vittel d'une évolution des pratiques agricoles dans le périmètre concerné avec un investissement dans les exploitations concernées de 3,8 millions euros en 7 ans. Au Sud, la Tunisie a obtenu des progrès importants grâce à sa Stratégie d'économie d'eau dans l'irrigation et à la panoplie d'outils mis en œuvre dans ce cadre par le Génie Rural : création de groupements d'agriculteurs, incitations ciblées, augmentation du prix de l'eau, évolution de l'irrigation et des pratiques agricoles.

La question des modèles de développement agricole et touristique et celle de l'aménagement du territoire doivent notamment être posées. Les vingt dernières années ont montré une réussite importante dans la modernisation des pays méditerranéens qui ont intégré l'UE (Espagne, Grèce, Portugal). Cette réussite doit beaucoup à ce que l'Union a apporté en apports financiers nets (solidarité par les fonds de cohésion, structurels et agricoles) et à ce qu'elle a permis en termes d'accès au marché, à la technologie et aux investissements.

## 2 - Discussion sur l'intérêt de cette expérience communautaire pour le Sud méditerranéen

Dans la perspective du renforcement du Partenariat euro-méditerranéen (notamment le projet d'Union pour la Méditerranée), on doit s'interroger sur l'intérêt des méthodes et outils de politiques développés au sein de l'UE dans les domaines de l'eau et de l'agriculture et notamment de la directive cadre sur l'eau et du FEADER. L'UE n'est certes pas « exportable » mais on a beaucoup à apprendre de ses approches et méthodes de travail.

Une Directive cadre sur l'eau pour les pays sud-méditerranéens pourrait avoir beaucoup d'intérêt. Elle pourrait créer une émulation positive entre pays volontaires et les aider à mettre en place ou consolider des politiques intégrées de l'eau modernes, par le repositionnement des Etats sur leur rôle essentiel de régulation pour la gestion durable de la ressource et non plus d'opérateur direct. Les principes de la Directive - eau comprise comme un « bien commun », gestion par bassin versant, planification, régime de police, paiement de l'eau, consultation du public et analyse économique – sont valables pour le sud comme pour le nord. Le passage reconnu indispensable à des politiques de « gestion de la demande » (ce qui ne signifie pas l'arrêt des politiques d'offre mais la recherche rationnelle de solutions optimales) en serait facilité. On ne peut, en effet, se limiter à une politique d'économie d'eau dans l'irrigation ou dans les autres secteurs. Il convient de donner du poids aux institutions de régulation (des agences de l'eau ont déjà été créées dans plusieurs pays) pour que, dans chaque district hydrographique, on anticipe, on se donne des objectifs, on puisse mobiliser les acteurs et arbitrer entre les grands secteurs d'utilisation, définir des quotas et développer une police de l'eau efficace.

On peut cependant s'interroger sur le contenu souhaitable d'une telle Directive pour le sud méditerranéen. Pour les pays du Sud confrontés à la transition démographique, au chômage des jeunes et à la crise alimentaire, les premières priorités concernent le développement, l'emploi, la sécurité alimentaire et la stabilité. Dans ce contexte, le gaspillage et les mauvaises utilisations de l'eau sont peu acceptables, surtout s'ils conduisent à une surexploitation de nappes renouvelables et aboutissent à des drames économiques et sociaux ou à des instabilités graves. Il serait par exemple irresponsable de développer des grands projets agricoles ou touristiques peu créateurs d'emplois en système oasien qui aboutiraient à la mort de palmeraies faisant vivre des dizaines ou centaines de milliers d'agriculteurs et à mettre en péril la sécurité alimentaire des populations rurales. La réflexion et la planification de l'eau des bassins versants et des nappes devraient donc intégrer les enjeux de l'emploi, de la sécurité alimentaire et de la richesse économique créée par m<sup>3</sup> d'eau utilisé tout en donnant toute son importance à l'objectif environnemental de restauration et maintien en bon état de la ressource. Un état des lieux par nappe et par bassin versant devrait comprendre des indicateurs chiffrés de ce type.

L'enjeu premier du développement et de la sécurité alimentaire pour le Sud et la montée de la crise climatique devraient aussi conduire à mettre en avant et en premier le concept de « *services rendus par les écosystèmes* » brillamment introduit au niveau international par le « *Millenium Ecosystem Assesment* ». L'enjeu de fond pour le sud méditerranéen (mais aussi pour le nord méditerranéen) n'est pas en effet d'adopter une approche de type « naturaliste » pour estimer un bon état ou potentiel écologique (certains pourraient considérer une telle approche comme sous jacente à la Directive Cadre) mais de reconnaître les services que les écosystèmes méditerranéens rendent et pourraient rendre et de développer une vision et une action pour les accroître.

Au-delà de tout ce qu'a été l'histoire des hommes en Méditerranée, le nouveau contexte de la crise alimentaire et de la crise climatique impose cette nouvelle approche, qu'il s'agisse de protéger et de valoriser par l'aquaculture les zones humides littorales (leur rôle d'épuration des eaux et de production halieutique et aquacole peut être considérable), de réduire en amont des bassins versants les risques d'inondations et l'envasement des barrages et d'accroître la sécurité alimentaire par une nouvelle agriculture productive à haute valeur écologique ou d'utiliser, le cas échéant, les nappes pour y stocker les eaux de crues sans pertes par évaporation. Ce type de réflexion peut valoir aussi pour la mer Méditerranée elle-même : le maintien d'apports minimums de nutriments par les engrais agricoles et le cas échéant la mise en place de récifs artificiels peuvent contribuer à renforcer sa capacité productive.

Dans le domaine de l'agriculture, l'expérience européenne est aussi de grand intérêt pour le sud méditerranéen. Des politiques agricoles revisitées et renforcées, tournée vers les acteurs, la demande et les territoires locaux, sont indispensables pour professionnaliser et structurer les petites et moyennes exploitations agricoles, pour promouvoir une agriculture productive à haute valeur écologique, adaptée à la nouvelle donne climatique et pour développer une nouvelle ruralité. Les enjeux, on l'a montré, sont fondamentaux : réduction de la pauvreté rurale et urbaine, réduction de la dépendance alimentaire, maintien des équilibres urbain/rural, croissance économique des pays, durabilité environnementale, prévention des risques, maintien des stabilités. La mise en place d'un fonds agricole méditerranéen de développement rural durable, à l'exemple du FEADER<sup>33</sup>, pourrait être d'une portée fondamentale pour encourager et appuyer les pays à mettre en place ou conforter une politique agricole territorialisée et des programmes nationaux régionalisés d'agriculture et de développement rural durables et pour réussir la double révolution verte et l'engagement des petits territoires ruraux dans la nouvelle ruralité. Le Sud ne pourrait aussi que gagner à s'engager, comme l'a fait l'Europe, dans une politique de labellisation et promotion des produits à signes de qualité.

---

<sup>33</sup> Fonds européen agricole de développement rural



Le CIHEAM a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962.

C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie).

Le CIHEAM se structure autour d'un secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts agronomiques méditerranéens (Bari, Chania, Montpellier et Saragosse).

Avec au cœur de son activité trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement durable des territoires ruraux en Méditerranée.

### **A propos de l'Observatoire du CIHEAM**

L'Observatoire méditerranéen du CIHEAM est un instrument d'analyse et de débat sur l'agriculture, le monde rural et l'alimentation en Méditerranée.

Les propos tenus dans les notes d'alerte et les notes d'analyse qui y sont publiées engagent la responsabilité de leurs auteurs, et en aucun cas celle du CIHEAM.

**[www.ciheam.org](http://www.ciheam.org)**