

Ailleurs en Europe

L'Espagne et son eau : si proche, si loin

Depuis plus d'un siècle, les différentes politiques espagnoles de l'eau ont favorisé la réalisation de grandes infrastructures hydrauliques pour développer l'agriculture irriguée considérée comme un facteur primordial de développement économique. La question est alors de savoir dans quelle mesure ces politiques sont actuellement mises à l'épreuve par de nouvelles considérations environnementales et avec quels effets.

L'hydraulique : des infrastructures au cœur de la politique espagnole depuis plus d'un siècle

L'eau est au cœur de la politique espagnole depuis plus d'un siècle¹. Le pays compte aujourd'hui près de mille deux cents grands barrages, dont plus de huit cents ont été construits pendant le vingtième siècle (photo 1). Il y a deux fois moins de ressources en eau moyennes annuelles en Espagne qu'en France (112 km³/an contre 211 km³/an) et des capacités de retenues cinq fois supérieures (53 km³/an contre 10 km³/an). En 2008, le volume des prélèvements d'eau annuels (32 km³) était le même dans les deux pays. Cependant, alors qu'en France, seulement 12 % étaient destinés à l'irrigation, en Espagne, l'irrigation représentait de l'ordre de 60 % des prélèvements anthropiques. En France, en effet, la majeure part des prélèvements est destinée au refroidissement des centrales électriques.

En Espagne, la plupart des rivières a été profondément modifiée et aujourd'hui, les politiques de l'eau continuent à faire l'objet d'intenses débats.

À la fin du dix-neuvième siècle, l'État espagnol considérait l'eau comme l'un des moyens privilégiés pour résoudre la profonde crise politique, sociale et économique auquel il faisait face. Dans les discours « régénérationnistes », la maîtrise de l'eau, en particulier à des fins d'irrigation, devint alors un outil de colonisation interne, de lutte contre la sécheresse et les variations de la disponibilité en eau au sein de la géographie espagnole. Elle fut promue comme une solution permettant de résoudre la crise sociale et économique, de réaliser une modernisation agricole que les grands propriétaires terriens avaient alors peu d'intérêt à réaliser. Pour Joaquim Costa, une figure emblématique de ce mouvement, « irriguer c'est gouverner ». En première approche, on peut considérer que la nouvelle mission hydraulique de l'État espagnol fut déployée avec le plan général de canaux d'irrigation et de barrages (le Plan Gasset) présenté en 1902 et plusieurs fois actualisé jusqu'en 1922. Ce plan s'appuya sur un programme déjà élaboré en 1899 par les ingénieurs du Corps des *Caminos, canales y puertos*². Mais c'est à partir des années 1920 que la mission hydraulique se matérialisa sous la dictature de Primo de Rivera, avec

la mise en place des premières confédérations hydrographiques en 1926 et une accélération significative du rythme de croissance des superficies irriguées. Elle se poursuivit aussi avec la République, dont le plan national de développement hydraulique de 1933 fut ensuite repris et mis en œuvre par la dictature franquiste. Elle prit un véritable essor après la guerre civile (1936-1939) avec la construction massive de barrages et de canaux, financée en particulier par le Plan Marshall et la Banque mondiale. Avec Franco, la politique hydraulique visa, entre autres, à fixer la population dans les campagnes. L'eau était un véritable pilier de la propagande franquiste : les Espagnols donnèrent même à Franco le surnom de « *Paco rana* », « *dando brincos de inauguración en inauguración de pantanos* »³.

Cette politique de construction massive d'ouvrages hydrauliques ne s'est pas arrêtée en 1975. Cependant, si la politique hydraulique fut certes marquée par une forme de continuité, elle fit aussi, après la fin de la dictature franquiste, l'objet de réorientations. Après 1975, l'État dut désormais composer avec les autonomies, aux intérêts souvent contradictoires, contribuant à reformuler les enjeux liés à la pénurie d'eau. Le retour de la démocratie augmenta également la capacité d'influence de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques. En 1993, l'avant-projet du plan hydrologique national établi par le gouvernement socialiste (PSOE⁴) prévoyait la construction de plus de deux cents barrages pour réduire le déséquilibre hydrologique entre les régions espagnoles, avec peu de tentatives de maîtriser la demande en eau. En 2001, le plan hydrologique national (PHN) établi par le parti populaire (PP) prévoyait quant à lui la construction de cent dix-huit barrages et de quarante et une usines de dessalement, dont seize sur la côte

1. L'irrigation est une pratique ancienne en Espagne, introduite par les Arabes. Elle a été associée à des modes d'organisation du partage de l'eau et de gestion des conflits locaux originaux et variés, dont certains existent toujours (Tribunal des eaux de Valence).

2. Corps des chemins, canaux et ports (équivalent de l'ancien Corps français des Ponts et Chaussées).

3. « Paco la grenouille » « qui saute d'inauguration en inauguration de barrages ». Paco est le diminutif de Francisco.

4. Parti socialiste ouvrier espagnol.



❶ Barrage de Peñarrubia sur le Sil, rivière frontière entre les provinces du Léon et d'Orense.

méditerranéenne. Les transferts d'eau prévus étaient plus limités et ne concernaient désormais que le transfert des eaux de l'Èbre⁵ (1 050 millions de m³/an) vers les bassins de Catalogne, du Júcar, du Segura et du Sud et dont plus de 50% était destiné à l'agriculture irriguée. Le plan national d'irrigation publié en 2002 prévoyait aussi une augmentation des surfaces irriguées, beaucoup plus limitée cependant que dans les plans précédents.

La loi sur l'eau de 1999 introduisit aussi, suite aux sécheresses historiques entre 1991 et 1995, une flexibilisation du régime concessionnaire, avec l'introduction de marchés de droit d'usage, transférables sous conditions et, en cas de sécheresse, des « banques » sur le modèle californien. Depuis 1999, il semble cependant que peu d'échanges aient effectivement eu lieu.

Dès les années 1990, un mouvement critiquant les effets de la politique des grands ouvrages hydrauliques en termes sociaux (expropriations, main d'œuvre immigrée en situation illégale et sous-payée, etc.) et environnementaux (surexploitation et salinisation des aquifères, inondations de vallées, etc.) s'organisa, alors formé essentiellement d'universitaires, rejoints par des élus et des représentants de la société civile⁶. D'importantes manifestations eurent lieu à travers le pays et même jusqu'à Bruxelles entre l'automne 2000 et le printemps 2003⁷. Les manifestants demandaient la mise en place « d'une nouvelle culture de l'eau », fondée sur une gestion des demandes en eau plutôt que sur un accroissement de l'offre, et une meilleure prise en charge des questions environnementales (zones humides, delta de l'Èbre), en se référant à la directive cadre européenne sur l'eau (DCE). À l'issue de plusieurs années de campagnes largement médiatisées, l'Union européenne décida en 2004 de renoncer au financement du PHN. Le nouveau gouvernement socialiste décida dans la foulée de l'annuler et de le remplacer par une nouvelle politique,

AGUA (*Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua*⁸). Cette politique fut fondée essentiellement sur une augmentation de l'efficacité hydraulique des systèmes irrigués (passage à des systèmes sous pression) et des réseaux d'eau potable (réduction de pertes dans les réseaux), sur la réutilisation des eaux usées et le dessalement (pour l'eau potable, mais aussi pour l'irrigation). En 2004, le gouvernement introduisit ainsi des solutions qui ne semblaient pas remettre fondamentalement en question le partage de l'eau entre usages, en axant les efforts en matière de gestion de la demande sur des changements de techniques d'irrigation. Ces solutions promurent aussi une augmentation de l'offre en eau « moins visible » que les transferts d'eau même si elle est aussi coûteuse. En effet, si le dessalement est, comme les transferts d'eau, une manière de dissocier l'eau de son espace, il permet aussi aux acteurs des territoires de l'aval de disposer d'un accès à l'eau sans avoir à le négocier avec ceux des territoires situés en amont ou d'autres territoires hydrologiquement distincts.

5. Le projet de transfert des eaux de l'Ebre vers le Sud de l'Espagne, le « *Proyecto del Levante* » avait commencé à être étudié dans la péninsule ibérique dès 1933.

6. C'est le mouvement « *Nueva cultura del agua* ». Il devait s'allier aux manifestations et au déploiement de la « *Plataforma de defensa del Ebro* » animée par des membres de « *Iniciativa per Catalunya- Els Verds* » (gauche radicale et écologistes) à l'échelle de la Catalogne, puis de l'Aragon et de l'ensemble du pays.

7. De grandes manifestations ont lieu à Saragosse en automne 2000, à Madrid en mars 2001, une marche entre le delta de l'Ebre (Saint Jaume d'Enveja) et Bruxelles, entre le 10 août et le 9 septembre 2002, à Valence en novembre 2002 (première manifestation contre le PHN dans un territoire qui devait bénéficier des eaux de l'Ebre) et à Barcelone en avril 2003.

8. Actions pour la gestion et l'utilisation de l'eau.

▶ Après les élections de 2008 qui renouvelèrent le mandat du parti socialiste, alors que le ministère de l'environnement fusionna avec celui de l'agriculture, les transferts interbassins furent remis à l'agenda politique. Cette tendance semble se renforcer depuis les élections de 2012 et le retour de la droite au pouvoir.

On peut donc s'interroger sur les évolutions possibles d'un paradigme de gestion qui semble fortement ancré. On peut aussi se demander si les nouvelles contraintes budgétaires auxquelles le pays fait face aujourd'hui en influenceront la trajectoire.

Gestion de l'eau quantitative

Comme nous l'avons vu, la consécration du bassin hydrographique comme unité de gestion de l'eau est plus ancienne en Espagne qu'en France, avec le décret de mars 1926 adopté sous la dictature de Primo de Rivera, prévoyant la constitution, selon un processus échelonné dans le temps, des futures confédérations hydrographiques. Les premières tentatives d'ancrage territorial de la politique de l'eau dans un cadre hydrologique apparaurent même dès la seconde moitié du dix-neuvième siècle avec la création, le 29 juillet 1865, de dix éphémères divisions hydrologiques.

La loi sur les eaux de 1985 confirma le bassin versant comme unité indivisible de gestion de la ressource, placé sous l'autorité d'organismes dont le statut et les missions furent quelque peu redéfinis afin de respecter la décentralisation administrative opérée à partir de 1978. Les organismes de bassin gérant les bassins internes furent transférés de l'État aux régions pour constituer le socle à partir duquel allaient se constituer les administrations hydrauliques régionales (*Junta d'Aigües de Catalunya*⁹ devenue plus tard *Agència Catalana de l'Aigua*¹⁰ en Catalogne, par exemple). Dans les bassins qui traversent plusieurs communautés autonomes (Nord, Douro, Tage, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar, Èbre) et qui relèvent encore de la compétence exclusive de l'État ; les confédérations hydrographiques furent maintenues.

On a souvent l'habitude de comparer les agences de l'eau françaises aux confédérations hydrographiques. Elles ont pourtant des différences significatives, même si elles ont en commun d'être des établissements publics de l'État qui jouissent d'une autonomie de fonctionnement.

Les confédérations sont chargées de contrôler le domaine public fluvial espagnol, qui est beaucoup plus important que le français. Elles ont un pouvoir de police, de partage de la ressource entre catégories d'usagers, de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre : elles conçoivent, exécutent et exploitent les ouvrages hydrauliques. Elles sont aussi en charge de l'élaboration, du suivi et de la révision des plans hydrologiques de bassin, dans le respect des orientations du plan hydrologique national.

La planification poursuit un objectif essentiellement quantitatif. Les plans de bassin sont des documents juridiquement contraignants, révisables périodiquement à l'initiative de l'organisme de bassin. Les représentants des usagers siégeant au sein de l'assemblée des organismes de bassin sont invités à s'exprimer sur l'opportunité des mesures envisagées.

La participation aux assemblées des confédérations hydrographiques a longtemps été exclusivement réservée aux usagers concessionnaires de la ressource et aux représentants de l'État central. En 1978, elle fut élargie aux représentants des régions devenues autonomes puis aux porte-parole d'associations de protection de l'environnement. Dans ces assemblées, l'influence de l'agriculture reste prédominante.

Conclusion

Le cas de l'Espagne illustre comment des politiques hydrauliques traversent des régimes politiques très différents. Il montre aussi comment elles résistent particulièrement bien aux mises à l'épreuve dans un contexte géographique où la maîtrise de l'eau, en particulier à des fins d'irrigation, a considérablement structuré l'économie de régions autrefois très pauvres (Almería, etc.). On voit bien que lorsqu'il s'agit de maîtriser les prélèvements d'eau, la question est bien loin de n'être que technique. Il s'agit aussi d'une question profondément sociale, politique et donc située.

Certaines régions d'Espagne sont certes semi-arides, voire arides. La gestion de la pénurie d'eau depuis plus d'un siècle suggère pourtant que les sociétés ne s'adaptent pas seulement à des pressions physiques, mais qu'elles se donnent aussi les moyens de choisir les pressions auxquelles elles décident de faire face. La réaction des sociétés à des contraintes n'est pas mécanique. Elle est au contraire dialectique et interprétative. Elle peut alors difficilement être appréhendée de la même manière selon les pays. En France, c'est le nucléaire qu'il est difficile de remettre en question. En Espagne, c'est l'irrigation. ■

9. Organisme des eaux de Catalogne.

10. Agence catalane de l'eau.

EN SAVOIR PLUS...

■ CLARIMONT, S., 2004, Bassins versants et décentralisation administrative : esquisse de comparaison France/Espagne, *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne], Topics, Water resources and Territories, Montpellier, France, 27-28 et 29 mai 2004, en ligne depuis le 15 octobre 2004, URL : <http://cybergeo.revues.org/1296> ; DOI : 10.4000/cybergeo.1296

■ FAO, Aquastat : <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexfra.stm>

■ LOPEZ GUNN, E., 2009, Agua para todos: A new regionalist hydraulic paradigm in Spain, *Water Alternatives*, 2(3), p. 370-394.

■ SAURÍ, D., DEL MORAL, L., 2001, Recent developments in Spanish water policy. Alternatives and conflicts at the end of the hydraulic age, *Geoforum*, 32(3), p. 351-362.

■ SWYNGEDOUW, E., 1999, Modernity and hybridity: nature, regeneracionismo, and the production of the Spanish waterscape, 1890-1930, *Annals of the Association of American Geographers*, n° 89, p. 443-465.

Les auteurs

Sara FERNANDEZ

EHESS, Centre Alexandre Koyré
27 rue Damesme, 75013 Paris
✉ sara.fernandez@ehess.fr

Jean VERDIER

Afeid
361 rue JF Breton, BP 5095
34196 Montpellier Cedex 5
✉ jean.verdier@fnac.net



Systeme d'irrigation en Espagne.