

JOSÉ MANUEL NAREDO ★

PROBLÈMES DE L'EAU EN ESPAGNE

L'EAU EST UN ENJEU SOCIAL ET POLITIQUE AINSI QU'ENVIRONNEMENTAL DE PREMIÈRE IMPORTANCE DANS L'ÉTAT ESPAGNOL. FACE AUX CONDITIONS NATURELLES CONSIDÉRÉES COMME DÉFAVORABLES, L'ENSEMBLE DES GOUVERNEMENTS ONT DONNÉ LA PRIORITÉ À DE GRANDS TRAVAUX D'INFRASTRUCTURE HYDRAULIQUE.

23

J.M. NAREDO ANALYSE LES EFFETS DÉSASTREUX DE CETTE POLITIQUE. ET, SUR LA BASE D'UNE ÉTUDE MINUTIEUSE – MODÈLE QUI POURRAIT INSPIRER LES ÉCOLOGISTES RADICAUX DE DIVERS PAYS – IL DESSINE LES LIGNES DE FORCE D'UNE « NOUVELLE CULTURE DE L'EAU ».

L'habitude est de postuler que le domaine public est indépendant du domaine privé et qu'il est géré pour le bien commun ou en fonction d'intérêts généraux et non pas particuliers. Cette indépendance brille cependant par son absence dans le cas de l'eau. Et pourtant tout est fait pour la présenter comme allant de soi, principalement en déguisant les intérêts privés en intérêts publics. Dans une démocratie, la manipulation du domaine public afin de favoriser certains intérêts privés pourrait difficilement se perpétuer si elle se percevait en toute clarté. C'est pourquoi cette manipulation s'accompagne de la perpé-

tuation de mythes et de malentendus qui servent à l'occulter.

Depuis un siècle, l'Etat espagnol se fait le promoteur au nom de l'intérêt général d'ouvrages hydrauliques destinés à accroître l'offre d'eau. A la fin du XIXe siècle, quand la dotation d'ouvrages hydrauliques (barrages, canaux, etc.) était très maigre et que n'étaient pas encore régulés les grands bassins hydrographiques d'un pays à l'hydrologie aussi irrégulière, il paraissait en général justifié d'attribuer aux ouvrages de régulation promus par l'Etat une claire fonction d'intérêt général. Quand la majorité des *vegas* – c'est-à-dire les plaines alluviales cultivées – n'étaient pas encore irriguées, que le potentiel hydroélectrique n'était pas encore exploité et que les maisons n'avaient pas encore l'eau courante, il paraissait logique de qualifier d'utilité publique le développement de ces exploitations de l'eau et tout particulièrement de l'irrigation. La faible consommation d'eau permettait alors d'imaginer l'existence d'« excédents » énormes dans les principaux fleuves passant par le plateau central de la Castille – la *Meseta* – et d'idéaliser les avantages de les transvaser vers le Sud-Est, plus chaud et plus aride. ➤

* José Manuel Naredo Pérez (1942) est économiste, docteur de l'Université Complutense de Madrid. Il possède en outre une formation de statisticien et d'historien de la statistique. Il est membre de *Ecologistas en Accion* et écrit régulièrement dans le quotidien *Publico*. La revue *La brèche* a publié dans son numéro 2, mars-avril-mai 2008, un article de J.M. Naredo sur le développement durable ainsi qu'un entretien. Nous renvoyons le lecteur à ce numéro pour une présentation plus détaillée de son parcours et de ses ouvrages. Une liste complète de ses travaux peut être trouvée sur le site <http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=189171>.

Cette démarche qui s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui par différentes formes d'inertie a cependant chaque fois moins de sens. Quand l'expansion des usages de consommation d'eau par les cultures sèches et par les cultures irriguées eut dégonflé drastiquement, tant en quantité qu'en qualité, les hypothétiques « excédents », les grandes opérations de transvasement envisagées auparavant ont perdu leur sens. Alors que l'Espagne a déjà une spectaculaire dotation d'infrastructures hydrauliques, battant le record mondial du pourcentage de la surface géographique occupée par des barrages et leurs retenues d'eau, leur rendement a décliné tandis qu'explosaient le coût économique et les dommages écologiques des nouveaux ouvrages. On a finalement compris que cette politique engendre des effets pervers. Après un siècle de grands travaux promus par l'Etat, on n'a pas réussi à satisfaire les besoins en eau de la population, ni à éradiquer les conséquences nocives de la sécheresse. Par contre, on a réussi à détériorer gravement les écosystèmes aquatiques et l'hydrologie, tant de surface que souterraine du pays. Nous devrions réfléchir par conséquent aux effets collatéraux pervers de ce modèle de gestion afin de les corriger plutôt que de persévérer dans la même voie.

L'acharnement continu à résoudre des situations de pénurie à coups d'ouvrages qui augmentent l'offre d'eau a contribué à étendre la pénurie socialement provoquée, mettant en branle une spirale d'insatisfaction et de détérioration qui est aujourd'hui encore en pleine expansion. En effet, en alimentant par le budget de l'Etat une politique d'ouvrages d'offre d'eau à bas prix, on a encouragé implicitement des pratiques de gestion et d'utilisation de l'eau très dispendieuses sans que les administrations responsables de sa gestion s'efforcent d'y mettre des limites. Pourquoi le feraient-elles, puisqu'en alimentant des styles de vie et des activités chaque fois plus exigeantes en eau, on engendre de nouvelles pénuries qui justifient de nouveaux investissements, de nouveaux grands travaux et de nouvelles affaires dans leur domaine de compétence.

La mauvaise gestion de l'eau a contribué à accroître le business des grands travaux et des nouvelles concessions hydro-

liques, encourageant autour de l'eau « un gaspillage intéressé » [1]. On a vu ainsi se configurer un puissant conglomerat d'intérêts entrepreneuriaux et corporatifs autour du négoce de l'eau, englobant tant le domaine public que privé. Ce conglomerat réunit les corps de l'Etat de la Direction des ouvrages hydrauliques (corps des ingénieurs des ponts et chaussées et corps des ingénieurs des mines), les entreprises de construction qui profitent des mandats de grands travaux, les entreprises électriques qui sont au bénéfice d'importantes concessions d'eau pour l'hydroélectricité, les grandes exploitations agricoles qui ont un poids prépondérant dans les Communautés d'irrigateurs (*Comunidades de regantes*). On a pu observer une osmose étroite entre les deux domaines, le public et le privé. Ainsi, le « transvasement » de spécialistes entre l'administration publique de l'eau, l'université et les entreprises privées, qui ont des intérêts dans ce domaine, a été une constante remarquable [2].

LES NOUVEAUX « SEIGNEURS DE L'EAU »

Les politiques hydrauliques étatiques modernes, inspirées par l'idéal *régénérationniste* visant à redresser « l'Espagne difforme », ont représenté pour beaucoup de paysans, leur libération des droits féodaux et des oppressions par les caciques qu'étaient les anciens « seigneurs de l'eau ». Mais, dans les faits, le temps de cette sorte de politiques hydrauliques étatiques est révolu. Aujourd'hui la situation est bien différente. Grâce à la légitimation sociale que les politiques hydrauliques ont accumulée durant des décennies avec leurs effets libérateurs et modernisateurs initiaux, le nouveau nœud d'intérêts économiques, techniques et administratifs, noué autour de l'exploitation moderne de l'eau a pu opérer pratiquement sans entrave ni limitation aucune, et à l'abri de toute surveillance publique. Ainsi se sont créées les conditions pour l'abus et le détournement du pouvoir et elles ont acquis des formes socio-institutionnelles. Sont ainsi apparus des nouveaux « seigneurs de l'eau » qui, en tant que pouvoirs *de facto*, dictaient la politique à suivre dans ce domaine, faisant de l'eau un « gaspillage intéressé ». A la fin du XX^e siècle, les écosystèmes aquatiques espagnols se

retrouvaient réduits à n'être plus que l'ombre de ce qu'ils furent en d'autres temps. Les politiques hydrauliques se révélaient chaque fois moins en accord avec l'intérêt général qu'elles prétendaient représenter et plus clairement rattachées à des intérêts particuliers.

C'est le transvasement du Tage vers le Segura (voir carte des bassins hydrographiques) qui est depuis 40 ans l'artère principale de l'option d'une irrigation depuis le Nord vers le Sud-Est méditerranéen aride. Il est emblématique de l'impasse de la politique hydraulique espagnole qui veut à partir d'excédents hypothétiques et surestimés « *amener l'eau de là où elle est en trop vers là où elle manque* ». Le canal Tage-Segura, inauguré sous le franquisme à la fin des années 1960, court du Nord vers le Sud sur 300 kilomètres, depuis le barrage de Buendía sur le haut Tage à l'Est de Madrid jusqu'au barrage de Alarcón sur le haut Jucar au Nord de Albacete, puis de Albacete plus au Sud jusqu'au haut cours de la rivière Segura qui descend vers Murcie. Le projet avait été conçu au XIX^e siècle déjà et tarda longtemps à se concrétiser. Le canal fut conçu pour transvaser annuellement 1000 hm³ (hectomètre cube) mais seulement 600 hm³ furent finalement autorisés. Dans la pratique, c'est à peine si la moyenne atteint 300 hm³. Ce n'est que dans les meilleures années que furent atteints les 600 hm³ autorisés. Le surdimensionnement du projet avait déjà été dénoncé par de bons spécialistes qui signalaient l'impossibilité de détourner du Tage la quantité prévue, et surtout de le réussir sans gravement détériorer le bassin hydrographique du Tage, en réduisant non seulement la quantité, mais aussi la qualité de l'eau. Surtout qu'on a pris l'eau non pas dans le barrage de Entrepeñas, où la salinité de l'eau est moindre mais dans le barrage de Buendía, juste à côté, où elle est plus grande. Malgré les avertissements, l'administration en força la réalisation contre vents et marées, sans réviser la dimension de l'ouvrage, ni le point de prise de l'eau, sans se préoccuper de la quantité ni de la qualité de l'eau réellement disponible, encore moins de la viabilité économique ou de l'impact écologique du projet. Le fiasco des dépassements des coûts et du manque d'eau à transvaser vint plus tard.

Le comble fut atteint en 1995, année particulièrement sèche, quand le Conseil des ministres dut se réunir pour autoriser la réduction du « débit écologique » du Tage – soit le débit restant dans son cours inférieur à son débouché sur territoire portugais – et pour décréter, contre l'avis du gouvernement régional de Castille-La Manche, l'envoi dans le canal de 50 hm³, soit 5% seulement de sa capacité.

La figure centrale de la politique espagnole de l'eau est le Plan Hydrologique National (PHN). Nous évoquerons ci-dessous ceux de 1993 et de 2000. Il additionne des plans de bassins qui tendent à gonfler les horizons de la demande en eau et donc les déficits des ressources en laissant la bride sur le cou aux désirs formulés par les politiciens régionaux et autres représentants des bénéficiaires locaux. Il entre donc dès le début dans un marchandage vicié à la base, dans lequel se mélangent limites budgétaires, considérations techniques, promesses électoralistes et bras de fer politiques. Au lieu de commencer le raisonnement en essayant d'adapter les usages aux disponibilités en eau qui pourraient localement être déviées du cycle hydrologique sans occasionner des graves dommages écologiques ou coûts économiques, la planification hydraulique a raisonné à partir de « demandes » chaque fois plus gonflées, pour projeter ensuite les investissements nécessaires pour les satisfaire, sans se préoccuper de coûts ni de conséquences. Cela a conduit à extraire chaque fois l'eau jusqu'à épuisement de la source pour passer ensuite à la recherche d'une nouvelle source.

PLUS ÇA CHANGE, PLUS C'EST LA MÊME CHOSE !

Depuis un certain temps déjà, cette situation suscite des réactions de rejet au sein de la société espagnole. La politique de l'eau comprise comme une politique de grands travaux hydrauliques fait l'objet d'une remise en question scientifique et culturelle croissante. Mais ces nouvelles perceptions de secteurs de la population ne sont pas adoptées par les forces politiques traditionnelles. Quand elles sont dans l'opposition, les forces politiques prédominantes se font l'écho du caractère manifestement insoutenable, tant économiquement qu'écologiquement, des priorités dominantes en termes d'infrastructures

hydrauliques. Mais paradoxalement, quand ces forces arrivent au pouvoir, elles se trouvent prises dans l'écheveau d'intérêts, de lois et d'institutions établies et elles continuent à les appliquer, en laissant prédominer l'inertie. C'est ce qui s'est passé avec le gouvernement du Parti populaire (PP) sorti des urnes après la défaite du PSOE en 1996. Et cela se passe de nouveau avec les actuels gouvernements du PSOE, formés après les défaites du PP en 2004 et 2008. A l'horizon court de la politique habituelle, il est beaucoup plus facile de s'arranger avec le *statu quo* des groupes de pression et institutions en place que d'essayer de les dépasser et de les modifier.

Dans l'opposition, le PP fut très critique à l'égard du Plan Hydrologique National élaboré par le gouvernement du PSOE en 1993. Ce plan, on peut le considérer comme la culmination de la politique traditionnelle de grands travaux hydrauliques. Le projet de PHN de 1993 prévoyait d'augmenter l'eau régulée par des barrages de plus de 7000 hectomètres cubiques et celle transvasée entre bassins versants de plus de 3000. Par des grands travaux planifiés jusqu'en 2012, ce plan s'efforçait de configurer un gigantesque réseau de barrages et conduites qui, en dépassant la séparation naturelle des bassins, permette de gérer l'eau comme un système unifié dans tout le pays. Les diagrammes du plan qui présentaient le fonctionnement de ce système, appelés avec un nom et des sigles propres, *Système Intégré d'Équilibre Hydraulique national* (SIHENA), acquièrent aujourd'hui des teintes surréalistes et sont en franche contradiction avec la norme européenne en vigueur aujourd'hui dans ce domaine. Mais le PHN de 1993 ne put pas être approuvé avant la fin de la législature du PSOE, harcelé qu'il était par les critiques et les difficultés budgétaires à financer le coût élevé des ouvrages prévus. Il fut donc désactivé par le premier gouvernement du PP de 1996. Ce gouvernement affirma nécessaire de soumettre la politique des eaux à une révision. Il annonça donc l'élaboration d'un *Livre blanc* sur l'eau, ainsi que la nécessité de modifier la Loi de l'eau de 1985. Je me demandais alors : « *Que va donner le Livre blanc de l'eau ? Quelles seront les modifications légales et administratives qui finiront par être introduites ?* » Et je répondais : « *Quoi qu'on tente*

L'Espagne bat le record mondial du pourcentage de la surface géographique occupée par des barrages et leurs retenues d'eau.

[1] « L'eau, un gaspillage intéressé » (« El agua, un despilfarro interesado »), titre de la couverture du n° 57 de la revue *Archipiélago*, septembre 2003.

[2] C'est ce qu'atteste, par exemple, le rapport *Agua limpia, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*, FNCA, Madrid, janvier 2004, quand il observe que non seulement des hauts fonctionnaires de l'Administration de l'eau provenaient d'entreprises avec des intérêts dans ce domaine et y sont retournés pour y occuper des bons postes, mais qu'ils faisaient l'objet de poursuites judiciaires à cause de l'excès de zèle avec lequel ils ont défendu les intérêts privés dans l'exercice de leurs fonctions publiques.

LES PARTICULARITÉS HYDRIQUES DE L'ESPAGNE

JOSÉ MANUEL NAREDO

En été, les images par satellite montrent bien la différence climatique énorme entre l'Espagne et les autres pays européens*. L'aridité estivale prédominante sur la majeure partie du territoire espagnol le rapproche plus du Nord de l'Afrique que des autres pays de la rive nord de la Méditerranée : France, Italie ou Balkans qui, eux, présentent un profil moins aride, pour ne rien dire des pays de l'Europe centrale ou du nord.

Ainsi, la précipitation par unité de surface est en moyenne en Espagne 64% plus faible qu'en France et le stock d'eau souterraine 70% plus réduit. Surtout, ce stock se trouve situé à une profondeur beaucoup plus grande. N'oublions pas que l'altitude moyenne du plateau central castillan – la *Meseta* – se situe à 500 mètres au-dessus du niveau de la mer. Les eaux souterraines peuvent donc se trouver à plusieurs centaines de mètres de profondeur, ce qui est tout à fait inhabituel dans les autres pays d'Europe. On observe également que le volume d'eau annuel par unité de surface naturellement charrié dans les rivières ou contenu dans les lacs n'est que 4% du total, comparé à 15% en France. Ainsi, à la moindre disponibilité et à la plus grande profondeur des eaux souterraines s'ajoute la taille réduite des rivières et des lacs. Cela rend beaucoup plus difficiles les captations, aggrave leur impact sur l'environnement et, surtout, limite la capacité de dilution des rejets par l'hydrosystème.

Processus qui se réduit encore plus en période d'étiage (basses eaux en été). Il faut avertir aussi que la mauvaise qualité naturelle de l'eau (entre autres, la salinité) accompagne habituellement et aggrave la pénurie d'eau propre aux zones arides.

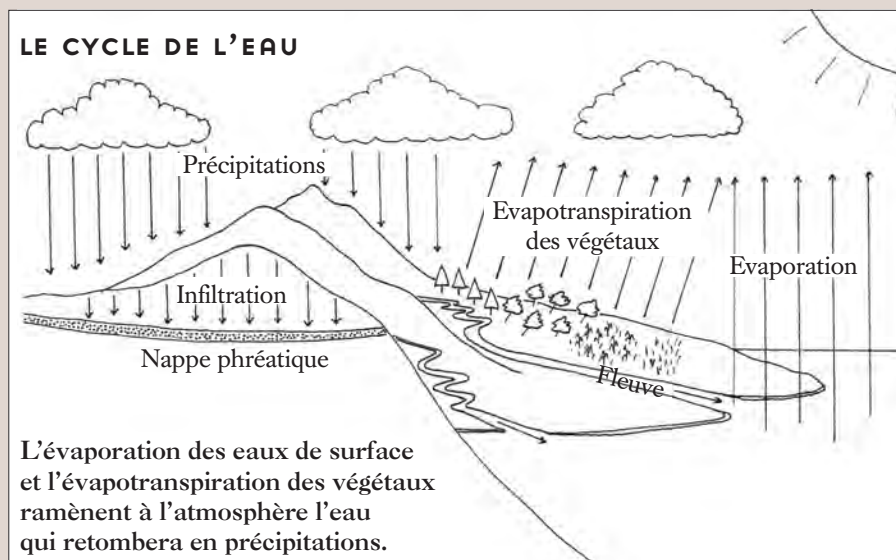
On observe également la différence marquée entre l'Espagne humide du Nord et de l'Ouest et celle, sèche, du Sud et de l'Est. Le grand « défaut » du climat appelé *xérique*, ou *méditerranéen*, qui prédomine en Espagne, n'est pas tellement que le sol reçoive annuellement moins d'eau que ce qu'il serait capable de dépenser s'il était couvert de végétation, mais bien la mauvaise répartition annuelle des pluies. Le climat méditerranéen, relativement peu répandu dans le monde, ne facilite pas la rencontre fructueuse entre l'eau et la chaleur afin que se développe la végétation, comme cela a lieu, par exemple, dans les climats de mousson ou humides, qu'ils soient tempérés ou tropicaux. C'est pour cette raison que les cultures traditionnelles, comme les plantes en général, ont dû s'adapter à la sécheresse estivale propre au climat méditerranéen, en tirant le meilleur parti possible des périodes où l'humidité et la température leur permettent de prospérer.

Mais il s'ajoute une autre, interannuelle, non moins grave : il est courant que se succèdent des périodes de « bonnes » années, c'est-à-dire avec des précipitations abon-

dantes et des périodes de « mauvaises » années. Les deux irrégularités font de la sécheresse – et occasionnellement des pluies torrentielles – le fléau typique des zones de climat méditerranéen. En Espagne, on estime que quelque 40 millions d'hectares sont soumis à ce climat ou à d'autres plus secs encore. Comme le climat désertique qui domine dans des zones du Sud-Est, dans certaines parties de la vallée de l'Ebre et dans certaines petites régions du plateau central. Par contraste, il existe également 8 millions d'hectares de climat humide (dans la corniche cantabrique, en Galice, dans les Pyrénées et les hautes montagnes de l'intérieur) et environ 2 millions d'hectares soumis à un climat de transition entre le climat humide et le climat méditerranéen. La situation climatique de l'Espagne implique que dans l'ensemble des bassins versants du Nord et de la Galice, par année il pleut (habituellement) le double de ce que la végétation de ces régions serait capable de dépenser. Par contre, dans tous les autres bassins versants, la précipitation moyenne annuelle ne permettrait pas d'abreuver la dépense en eau d'une végétation permanente qui couvrirait tout leur territoire. Ces régions sont donc toutes déficitaires, bien que certaines le soient plus que d'autres. Il est bien connu que les bassins du Sud-Est sont les plus déficitaires : s'ils se couvraient de végétation permanente, les plantes dépenseraient annuellement en « évapotranspiration » le double d'eau que ces régions reçoivent en précipitation. (Voir le graphique le cycle de l'eau)

Au déséquilibre en quantité qui sépare l'Espagne humide de l'Espagne sèche, il faut en ajouter celui non moins important de la qualité naturelle de l'eau disponible. C'est que la mauvaise qualité des eaux accompagne habituellement leur faible quantité. On observe une détérioration de la qualité naturelle de l'eau à mesure que sa quantité diminue en allant du Nord humide vers le Sud-Est aride. Et de l'hiver pluvieux vers l'été sec. Par exemple, dans les rivières du Nord de la Péninsule, l'eau débouche dans la mer avec environ 100 milligrammes de sels par litre, en étant donc presque potable. Dans les bassins du

26



Sud-Est, elle débouche dans la mer avec des milliers de milligrammes par litre, ce qui la rend déjà impropre à la boisson et y compris à l'irrigation. C'est bien pourquoi dans les zones de climat aride ou méditerranéen, les terres irriguées meurent traditionnellement par salinisation des sols. La grande invention de la civilisation arabe (autour de l'an mille) fut de réussir à contrôler le bilan des sels par les *azarbes*, afin d'assurer la stabilité de l'irrigation. Les *azarbes* complétaient les canaux d'irrigation par des canaux de drainage pour éviter que le sel laissé par l'évaporation s'accumule dans le sol. La gestion des sels est donc inévitablement associée à la gestion raisonnable de l'eau et de ses différents usages dans ces zones climatiques. Cela n'a pas d'équivalent dans les régions de climat humide qui se préoccupent uniquement de la contamination d'origine anthropique. On le constate dans la Directive de l'UE (*Directive-cadre dans le domaine de l'eau* du 23 octobre 2000) qui ferme les yeux sur la mauvaise qualité naturelle des eaux et sur la possibilité que les sols se contaminent par accumulation de sels ou de métaux lourds ; ce qui est un problème important pour les sols argileux propres au climat méditerranéen. Par contre, la Directive se préoccupe beaucoup des sols très très rincés des climats humides ou encore des pluies acides pouvant faire des dégâts dans les sols acides propres aux zones de climat humide ; alors que les sols principalement calcaires des aires méditerranéennes en souffrent moins.

Evidemment, l'irrégularité saisonnière et interannuelle aggrave cette situation. Tous les bassins versants d'Espagne présentent un déficit naturel d'eau de qualité, à l'exception de ceux du Nord et de Galice. Il n'est donc pas possible de dire qu'il y a de l'eau en trop, puisque pour qu'il reste de l'eau, il faut laisser une partie du territoire sans végétation. Ou, dit d'une autre manière, c'est la politique de mise en culture et de reforestations qui détermine s'il y aura – ou non – des excédents d'eau de qualité. Pour ne rien dire des dépenses d'eau somptuaires – par exemple, les terrains de golf – ou des divers usages polluants.

27



Le Canal Tage-Segura (en traitillé) est l'artère principale de l'irrigation depuis le Plateau central castillan vers le Sud-Est méditerranéen aride.

En somme, les seuls bassins dans lesquels on peut dire véritablement qu'il y a un excédent d'eau pour des raisons climatiques sont ceux du Nord cantabrique ou de Galice. Mais il est pratiquement impossible de corriger à leurs dépens le « déséquilibre hydrique » de l'Espagne, à cause des difficultés que crée une géographie peu propice et le fait que l'eau s'y distribue en de nombreux bassins courts et pentus qui débouchent tout de suite dans la mer. La politique hydraulique officielle n'a jamais envisagé d'y puiser pour conduire l'eau plus au Sud.

Quand on parle de transvasements, on pense toujours aux autres bassins qui sont tous déficitaires du point de vue climatique. Dans chacun d'eux, l'eau est un facteur limitant du développement de la végétation et des activités humaines. S'il s'agit de transvaser de l'eau, on ne peut pas la prendre là où elle est véritablement excédentaire, mais seulement dans les bassins du Douro, de l'Ebre et du Tage, qui sont naturellement déficitaires. En outre, leurs débits diminuent au fur et à mesure qu'ils sont consommés pour des usages locaux, par exemple l'augmentation des irrigations. (Voir carte des bassins hydrographique de l'Espagne)

Le principe proclamé de la politique officielle : « conduire l'eau de là où il y en a trop vers là où elle manque » – *Llevar el agua de donde sobra hacia donde falta* – n'est qu'un slogan qui couvre la répartition de la pénurie. En effet, il n'est pas possible de corriger au moyen de solutions techniques le déséquilibre entre l'Espagne humide et l'Espagne sèche, mais seulement de redistribuer la pénurie d'eau généralisée. Le problème se déplace alors du domaine technique vers le domaine socio-économique : c'est la pénurie d'eau qu'il s'agit de gérer et non pas son abondance.

A la particulière diversité de climats, de sols, de milieux et d'écosystèmes propres à la péninsule ibérique, depuis fort longtemps a correspondu une grande variété de mises en cultures et de paysages agraires. Le Nord humide est plus pastoral et forestier qu'agricole. Car le régime de l'humidité et les températures relativement douces favorisent dans les régions de montagnes la forêt de feuillus et dans les vallées une couverture végétale continue ; celle que nécessite le bétail. En complément, on y trouve des cultures caractéristiques de zones humides, comme le maïs, la pomme de terre, les haricots et les navets.



Dans les régions plus vastes de climat méditerranéen, c'est le blé et d'autres « céréales d'hiver » qui sont les exemples de cultures adéquates à l'eau disponible : elles se « dépêchent de mûrir » en terminant leur cycle de vie active avant l'arrivée de la sécheresse de l'été. En descendant vers le Sud et l'Est du plateau castillan, plus diminue l'humidité et augmente la température, se développe tout un éventail de plantes cultivées ligneuses de moins en moins exigeantes en eau (vigne, olivier, amandier, vesce / *algarobo*) qui prend de plus en plus d'importance. Leur densité diminue au fur et à mesure que les réserves du sol en eau et en nutriments s'appauvrissent. Lorsque la culture devient difficile dans les zones marginales, on passe au complexe agro-silvo-pastoral et cynégétique des monts méditerranéens, plus ou moins transformés en pâturages, où la chasse et les races d'élevage autochtones exploitent l'herbe et les pousses tendres du maquis, en plus de la vesce, de l'olivier sauvage et des glands.

A côté de cette adaptation généralisée des plantations aux disponibilités des sols en eau, l'irrigation s'est historiquement répandue dans des zones de climat méditerranéen et semi-aride du Sud-Est, là où le différentiel de rendement entre les cultures sèches et les cultures irriguées était le plus grand. Ces irrigations exploitaient dans beaucoup de cas les sources alimentées par les eaux souterraines du plateau central qui affleuraient au fur et à mesure que la topographie descend vers la côte. Mais son extension resta limitée tant que l'eau n'était mue que par la gravité ou par la faible force des moulins. En outre, l'irrigation eut dans beaucoup de cas un caractère irrégulier, adapté aux oscillations climatiques.

Mais cette culture traditionnelle, qui a permis à la population de cohabiter avec la disponibilité locale en eau et de la gérer convenablement, a été perdue par un siècle

de politique de grands travaux hydrauliques. Quand la consommation d'eau était encore limitée, cette politique a fait voir d'énormes excédents dans les principales rivières passant par le plateau castillan. Ce qui a fait idéaliser les avantages de promouvoir des transvasements vers le Sud-Est, plus chaud et aride.

A cette politique de promotion d'ouvrages hydrauliques d'offre d'eau se sont ajoutés l'expansion privée spontanée de l'irrigation et les approvisionnements urbains industriels qu'a rendus possibles l'usage incontrôlé des techniques modernes de pompage et de canalisation, ainsi que la propriété privée des eaux souterraines, qui est la règle traditionnelle en Espagne.

C'est ainsi qu'au million d'hectares des irrigations historiques et traditionnelles, s'est ajouté un autre million d'hectares irrigués grâce aux infrastructures impulsées par l'Etat. Mais il a surgi un troisième million d'hectares supplémentaires d'irrigations privées, qui sont d'ailleurs en expansion. Il est même arrivé que la surface de ces irrigations privées dépasse totalement ce que prévoyaient les plans hydrologiques de l'Etat. Il en a découlé un problème de surexploitation des aquifères et des déficits hydriques bien supérieurs à ce que les plans officiels prévoyaient d'atteindre initialement. De son côté, le boom immobilier et touristique du littoral méditerranéen a également poussé à des fortes demandes d'eau qui, pour ne rien arranger, se concentrent en particulier dans la période estivale, ce qui n'a fait qu'accroître encore plus la saisonnalité problématique qui caractérise l'irrigation, à rebours des disponibilités.

L'agriculture est aujourd'hui la principale et la plus insatiable demanderesse d'eau. Elle absorbe déjà 80% de la consommation d'eau du pays et réclame de nouveaux transvasements et approvisionne-

ments. En effet, les puissants moyens actuels de perforation, pompage et conduction de l'eau sous pression, unis à la capacité de la machinerie moderne pour réaliser des grands ouvrages hydrauliques promus par l'Etat, ont étendu les surfaces irriguées à tout le pays. Rompant de la sorte avec l'adaptation séculaire des systèmes agraires aux vocations des territoires et créant des demandes sans précédent dont la satisfaction a conduit à la surexploitation et à la détérioration écologique au-delà même des territoires demandeurs. Quand on voit des cultures propres au climat humide, comme le maïs ou la luzerne, couvrir durant l'été les torrides plaines de la Manche, ou des arbres aussi avides d'eau que l'eucalyptus ou le peuplier occuper monts et plaines alluviales d'Andalousie et d'Estrémadure, on se rend compte qu'on a « perdu le Nord » !

* Ce texte est tiré de Antonio Estevan et J.M. Naredo, *Ideas y propuestas para una nueva política del agua en España*, Colección Nueva Cultura del agua, Ed. Bakeaz, Bilbao, 2004. (Antonio Estevan est décédé le 19 septembre 2008. J.M. Naredo a préfacé son livre posthume : *Herencias y problemas de la política hidráulica española*.)

En alimentant des styles de vie et des activités chaque fois plus exigeantes en eau, l'Etat engendre de nouvelles pénuries qui justifient de nouveaux grands travaux.

29

toujours de rationaliser les opinions et les propositions au moyen d'arguments techniques et de considérations socio-économiques, les questions brûlantes des polémiques au sujet de l'eau laissent entrevoir une lutte sous-jacente entre des blocs d'idées et d'intérêts solidement retranchés, et c'est de cette lutte que dépendront l'orientation et la profondeur des changements possibles.»^[3]

Les faits rendirent manifeste que ce sont les intérêts solidement retranchés du statu quo hydraulique traditionnel qui ont désactivé les propositions de changement et ramené la politique des eaux dans le lit habituel, soit celui de la construction d'ouvrages. Il ne resta bientôt que quelques vestiges des critiques initiales du PP contre l'hypertrophie hydraulique et de ses désirs initiaux de la modifier en faveur d'une gestion de l'eau. Notamment le transfert des compétences sur l'eau au Ministère de l'environnement, nouvellement créé. De cette manière, on essayait de prendre en charge les dimensions environnementales et sociales de l'eau développées dans la *Directive-cadre dans le domaine de l'eau* de l'UE du 23 octobre 2000. Celle-ci donnait la priorité à la protection de la qualité des eaux et des écosystèmes qui lui sont liés. Elle instituait le bassin hydrographique comme unité de gestion.

Ce qui tomba dans l'oubli, par contre, fut la promesse de soumettre la politique de l'eau à discussion d'abord, pour la réviser ensuite. La parution du *Livre blanc* de l'eau prit du retard. Il parut finalement, non pas au début de la législature, pour promouvoir la réflexion sur cette question clé, mais à la fin de la législature, pour étouffer la discussion au moyen d'une surdose de données et d'énoncés. Ce *Livre blanc* reconnaissait malgré tout la « crise » de la politique traditionnelle d'ouvrages hydrauliques et signalait la « nécessité incontournable de la refonder ». Mais cette refondation ne vint pas. On modifia la Loi de l'eau dans le but initialement prévu de flexibiliser le régime des concessions et de permettre les « marchés » de l'eau ; mais cela ne devint pas non plus réalité. La politique en matière d'eau continua de se faire à partir de la même *Direction générale des ouvrages hydrauliques* qui ne changea même pas de nom pour escamoter sa position, après avoir été transférée de l'ancien Ministère des tra-

voux publics au nouveau Ministère de l'environnement.

Après les tribulations de la première législature du PP, les choses se clarifièrent durant la seconde (2000-2004). Le nouveau gouvernement du PP précipita l'approbation d'un nouveau Plan hydrologique avec la même orientation que le précédent, mais avec un volume d'ouvrages plus réduit. En effet, le nouveau PHN 2000 prévoyait de transvaser trois fois moins d'eau que le PHN 1993. Il reposait principalement sur le grand transvasement de l'Ebre qui y occupait un poids économique et territorial déterminant, et sur des transvasements moindres mais connexes comme celui du Júcar-Vinalopó. Soulignons aujourd'hui que l'ingénierie du consentement mise en œuvre pour obtenir le soutien des présidents socialistes des régions autonomes d'Estrémadure et de La Manche cache quelques aspects sordides. Les aspects les plus obscurs portent sur le bassin du Júcar, principale victime de ces marchandages, puisque l'eau de sa source était offerte aux irrigations de La Manche en contrepartie de l'approbation donnée au nouveau plan par José Bono, le président socialiste du gouvernement autonome régional de La Manche. « *En 1997, les présidents Bono et Zaplana (le président PP du gouvernement de Valence), avec la bénédiction du nouveau gouvernement du PP, ont convenu du Plan hydrologique du Júcar qui assignait à divers usages des débits inexistantes, sur la base de la reconnaissance mutuelle que le nouveau Plan Hydrologique National, dont la rédaction était en cours, boucherait les « trous » hydriques que le plan du Júcar provoquait à Valence. Bono s'assurait ainsi la couverture légale définitive pour les extractions d'eau nécessaires à maintenir les subventions agricoles européennes aux irrigations de La Manche orientale, tandis que Zaplana achetait, en échange du Júcar, l'appui de La Manche au PHN pour l'offrir sur un plateau au président du gouvernement de l'Etat espagnol Aznar. C'est ainsi que fut approuvé finalement un Plan hydrologique du bassin du Júcar qui n'affectait au fleuve Júcar lui-même aucun débit minimal dans son cours final avant son embouchure, une situation qui sera réaffirmée dans le PHN, quelque inconcevable que cela puisse paraître.* »^[4] Même le PSOE de Valence n'osa pas dénoncer avec netteté cette destruc-

[3] Naredo, J.M. (1997) « La gestión del agua en España », *Revista de Occidente*, 194-195: 92-111.

[4] Estevan, A. (2003), « El Plan Hidrológico Nacional: destapando la olla. Sobre la política hidráulica nacional de España », *Archipiélago*, 57: 43-57.

tion planifiée du principal écosystème fluvial de la Communauté valencienne.

ESPOIR D'UNE « NOUVELLE CULTURE DE L'EAU »

Le transvasement de l'Ebre ne sera pas réalisé. La difficulté de pouvoir compter sur des fonds européens pour financer un projet si coûteux et inadapté à la directive européenne, a retardé sa réalisation en même temps que naissait une opposition croissante parmi d'amples secteurs de la société civile, en plus du gouvernement de l'Aragon et de Cristina Narbona, la responsable des questions d'environnement du PSOE.

Dans ce contexte, les graves incohérences du projet apparurent peu à peu^[5]. Elles suscitèrent des rapports négatifs des services techniques de la Commission européenne et de continuelles réticences à le subventionner comme un projet environnemental. Finalement, ce qui condamna à mort le transvasement de l'Ebre, ce fut l'opposition unanime au projet de la part du nouveau gouvernement de coalition de Catalogne, sous direction du PSOE, puis la défaite électorale du PP, en mars 2004. Le président du nouveau gouvernement socialiste, Rodriguez Zapatero, annonça

immédiatement, dès son investiture, qu'il renonçait à ce transvasement en modifiant dans ce but le PHN alors en vigueur. Zapatero nomma comme ministre de l'Environnement, avec compétences sur l'eau, Cristina Narbona. Elle avait critiqué le transvasement de l'Ebre et appuyait les idées de la « nouvelle culture de l'eau ». Le 21 juin 2004, une délégation de la *Fondation pour une nouvelle culture de l'eau* la rencontra pour lui présenter nos concepts et nos propositions. En effet, notre livre *Idées et propositions pour une nouvelle politique de l'eau en Espagne*^[6] essayait d'orienter le changement vers la gestion raisonnable de l'eau comme ressource au détriment de la politique de promotion d'ouvrages hydrauliques (voir à ce propos : « Pour une nouvelle politique de l'eau »).

Plus il prenait du retard, plus se manifestait l'urgence d'un changement vers une politique orientée vers la préoccupation du bien commun, de l'intérêt général, ou comment on voudra l'appeler. Enfin l'ancienne Direction générale des travaux hydrauliques reçut le titre de Direction générale de l'eau, ce qui laissait espérer que sa nouvelle priorité serait l'eau et non plus les travaux.

LE MIRAGE DE NOUVEAUX TRANSVASEMENTS D'EAU NORD-SUD

Mais après quelques nominations orientées vers une inflexion de la politique dans cette direction, les « maîtres de l'eau » recommencèrent à faire pression avec force en défense du *statu quo* des grands travaux en projet. Les circonstances évoquées plus haut avaient éliminé du « gâteau des projets » cette friandise que représentait le transvasement de l'Ebre. Toutefois était maintenu le reste du gâteau défini dans l'annexe II du PNH, augmenté de plus grands investissements dans le dessalement de l'eau de mer. Les « maîtres de l'eau » défendaient avec acharnement les morceaux les plus succulents, comme le transvasement Jucar-Vinalopó (qu'Aznar avait réussi à extorquer à la Commission européenne) et le transvasement Tage-La Manche. Avec l'arrière-pensée que si on forçait la pénurie dans les bassins donateurs du Tage et du Júcar, on finirait bien par faire ressortir des tiroirs les vieux projets de transvaser de l'eau du Douro et de l'Ebre, mis de côté.

La pression sur le gouvernement du PSOE s'est vue aggravée par l'inertie d'habitudes électoralistes délirantes inspi-

LA CHINE FACE À DES CHOIX ANALOGUES

« On évoque périodiquement l'utilisation inefficace de l'eau dans les villes chinoises : l'industrie de l'acier, par exemple, consomme environ le double d'eau par tonne d'acier produite que celle des pays technologiquement les plus avancés (bien que la sidérurgie de l'Inde soit à cet égard bien pire). Les fuites dans les canalisations et d'autres problèmes d'infrastructure engendrent un gaspillage d'eau considérable. Mais, en termes relatifs, les pertes d'eau dans les zones urbaines – habitations et industries – sont peu de chose ; c'est l'agriculture qui utilise encore toujours au moins 65% de toute l'eau en Chine – bien que cela soit moins qu'il y a vingt ans, même en termes absolus – et qui a des taux d'efficacité bien pires. Ce n'est certainement pas dans les villes qu'a lieu le plus grand gaspillage d'eau en termes marchands : selon une estimation, un mètre cube d'eau amené de la campagne à Tientsin (la cinquième ville de Chine) y produit soixante fois plus de revenu [étant donné ses usages différents] qu'à son lieu d'origine.

Le meilleur espoir de modération de la demande en eau globale du pays, c'est probablement d'empêcher la consommation urbaine par personne d'augmenter trop et d'améliorer l'efficacité de cet usage, malgré la croissance démographique urbaine. Des hausses du prix de l'eau, à moins d'être intolérablement fortes, ne vont guère amener les habitants des villes à diminuer beaucoup leur consommation. Toutes les réductions significa-

tives devront venir de la campagne. Ce processus a commencé, mais il n'est pas clair jusqu'où il peut aller sans conséquences sociales dévastatrices.

Beaucoup d'eau est gaspillée dans l'agriculture, en partie parce que les coûts pour les paysans sont maintenus artificiellement bas. En outre, comme la plupart des communautés rurales n'ont aucun moyen de vendre l'eau à ceux qui pourraient la payer, le « gaspillage » n'a guère un coût d'opportunité pour elles. Mais il vaut la peine de remarquer que le gaspillage d'eau a différentes significations selon le référentiel de temps que l'on prend en considération. L'eau d'irrigation qui n'atteint pas les racines des plantes, mais percole dans le sol, est gaspillée à court terme, puisqu'elle ne pourra plus être utilisée à autre chose cette année-là. Par contre, à long terme elle peut contribuer à recharger la nappe phréatique. D'un autre côté, l'eau polluée qui pourrait être recyclée si elle était épurée correctement, mais coule sans traitement à la mer, est un « gaspillage » dans les deux sens du terme et constitue un plus grand problème. [...]

Ironiquement, une technologie simple offrirait un potentiel de solutions plus grand que des technologies sophistiquées. Il est presque impossible de se faire une idée exacte de la quantité d'eau qui pourrait être économisée par des mesures simples telles que l'amélioration de l'étanchéité des canaux par un revêtement de fond, ou leur couverture pour limiter l'évapora-

rées par la démagogie dominante qui prétend offrir « de l'eau pour tous », sans préciser exactement les débits disponibles dans les bassins versants donneurs, ni parler de coûts, et encore moins de qui aura à les supporter. Dans les régions les plus conflictuelles, ce sont les dirigeants du PSOE lui-même qui furent « victimes » de cette démagogie et se virent même entraînés par elle, finissant par exiger plus d'eau même que ce qu'offrait l'antérieur gouvernement du PP, sans vérifier la rationalité et le réalisme d'exigences hypothétiques. Quitte à construire des canaux sans savoir quelle eau ils transporteront.

Dans des régions aussi cruciales que Castille-La Manche ou Valence, qui avec Murcie déterminent les relations entre le sud du plateau central et le littoral méditerranéen, les organisations régionales du PSOE – qu'elles soient au gouvernement ou dans l'opposition – se sont positionnées comme partisans de cette politique. Elles firent pression, avec un acharnement digne d'une meilleure cause, en faveur de projets comme le transvasement Júcar-Vinalopó à partir de la source valencienne du Júcar (qui avait été à peine commencé en janvier 2004 par le gouvernement antérieur) ou le nouveau transvasement Tage-La Manche (nouveau mais proposé depuis longtemps). Que ces deux projets n'aient aucun sens, ni économique ni écologique, devint manifeste sans aucun doute à la lecture des rapports des commissions d'experts créées par la Commission européenne pour les étu-

dier^[7]. Exposé à ces pressions, le gouvernement maintint en première instance les deux projets, mais au final leur sort sera différent.

LE TRANSVASEMENT JÚCAR-VINALOPÓ

Pour ce qui est du transvasement Júcar-Vinalopó, dès le changement de gouvernement en mars 2004, les travaux furent accélérés dans toute la mesure du possible à l'initiative d'instances proches de la direction du PS valencien (PSPV) en cherchant à créer des faits accomplis. Le Júcar débouche dans la Méditerranée à Cullera, au sud de Valence. Le Vinalopó arrose plus au sud la région d'Alicante qui souffre de manque d'eau depuis longtemps. Les élites d'Alicante convoitent l'eau du Júcar depuis des siècles. Mais le Júcar a perdu plus de la moitié de son débit depuis vingt ans. Principalement parce qu'il a perdu l'apport de l'aquifère de La Manche, surexploité par les captations pour l'irrigation. A certains endroits de son haut cours, le niveau de l'aquifère est descendu si bas que le Júcar y perd son eau au lieu d'en tirer comme avant. A son embouchure, le Júcar arrose le magnifique lieu humide de l'Albufera, qui est tombé en bien mauvais état par manque de débit.

Au fur et à mesure que les mois passaient, les protestations contre les travaux s'accroissent. Finirent par s'y joindre des collectifs ayant une forte base sociale, comme les cultivateurs irrigateurs du Júcar, et même

80 % de l'eau sont consommés pour l'irrigation, principalement de cultures totalement inadaptées au climat aride, mais subventionnées, comme le maïs.

31

[5] Les absurdités des incohérences du projet de transvasement de l'Ebre sont détaillées dans Naredo (2003). Voir également Arrojo (dir.) (2001).

[6] Estevan A. et Naredo J.M. (2004), *Ideas y propuestas para una nueva política del agua*, Bilbao, Bakeaz.

[7] Voir le dernier chapitre de Estevan et Naredo (2004).

tion, ou encore la réparation des fuites dans les canalisations, etc. Les quantités sont probablement très grandes, étant donné la mauvaise qualité d'une grande partie de l'infrastructure hydraulique, en Chine et ailleurs. Mais ces mesures coûtent aussi de l'argent. Il est peu probable que la plupart des paysans et des collectivités rurales fassent ces investissements s'ils ne reçoivent pas des subventions ou des incitations accrues. De meilleures mesures antipollution, dont au moins certaines sont possibles au moyen de technologies assez simples et relativement peu coûteuses, pourraient aussi aider énormément. Mais là aussi, il y a de sérieux problèmes d'incitations. Les responsables locaux ont plus à gagner en protégeant les usines locales et les emplois locaux qu'en conservant l'eau, particulièrement s'il s'agit de l'eau des habitants en aval.

Une politique du prix de l'eau d'irrigation plus commerciale pourrait contribuer à fournir de telles incitations, mais se heurte à de sérieuses contraintes sociales et politiques. Une eau plus chère signifierait presque certainement une production agricole moindre. La Chine, bien sûr, dispose de suffisamment de devises étrangères pour importer de la nourriture. Mais le gouvernement chinois est réticent à devenir plus dépendant des importations. Une eau plus chère serait particulièrement grave pour beaucoup de paysans qui se sont reconvertis des céréales aux fruits et légumes, c'est-à-dire des cultures que la Chine a

intérêt à développer davantage, puisqu'elles exigent beaucoup plus de main-d'œuvre par hectare que les céréales, tout en pouvant apporter des revenus relativement élevés à des personnes disposant de petites parcelles. Et même si Pékin, comme le reste du monde, pouvait être heureux de voir augmenter la demande chinoise pour des aliments importés [car reflétant le développement d'une classe moyenne], la question se pose de savoir ce que deviendraient les paysans eux-mêmes dans un tel scénario. Leurs revenus sont déjà loin derrière ceux des autres travailleurs chinois. Toute hausse significative des prix de l'eau conduirait probablement des millions de paysans marginaux dans le précipice, en accélérant grandement l'exode déjà massif des gens vers les villes. Par conséquent, des économies d'eau plus poussées dans l'agriculture, même si elles sont vitales et peuvent être immenses, ainsi que moins risquées pour l'environnement que les grands projets de transvasement sur de longues distances, vont probablement n'avoir lieu que lentement et péniblement.»

Tiré de Kenneth Pomeranz, « The Great Himalayan Watershed, Agrarian Crisis, Mega-Dams and the Environment » (La ligne de partage des eaux de l'Himalaya, Crise agraire, Barrages géants et l'environnement), *New Left Review*, juillet-août 2009, pp.10-13. Voir son ouvrage historique comparatif traduit en français: *Une grande divergence. La Chine, l'Europe et la construction de l'économie mondiale*, Albin Michel, Paris, 2010.

plusieurs maires socialistes de la région. Le débit du Júcar, qui avait déjà été fortement réduit par l'agriculture irriguée de La Manche, était tombé bien au-dessous des moyennes historiques utilisées pour calculer les dimensions du transvasement vers le Vinalopó. Le transvasement condamnerait l'Albufera et le Bas-Jucar à la ruine écologique. La situation déboucha sur une crise en été 2005. Il en sortit un accord autour d'une solution éclectique consistant à prendre l'eau à l'embouchure du Júcar en prélevant sur son débit écologique minimum [le minimum que la loi réserve à son cours jusqu'à son embouchure]. Ce qui entre en contradiction avec le Plan hydrologique de 1997 toujours en vigueur.

LE TRANSVASEMENT TAGE-LA MANCHE

Pour sa part, l'approbation du transvasement Tage-La Manche [le transvasement Tage-La Manche va conduire l'eau de la première partie amont du canal Tage-Segura jusqu'à la région de Ciudad Real] fit l'objet d'une rapide exécution, bien que Bruxelles eût refusé de le financer en

argumentant qu'il était meilleur marché de diminuer la consommation d'eau d'irrigation dans La Manche en subventionnant la réduction des surfaces cultivées [8]. L'exécution du transvasement Tage-La Manche contribua à renforcer le refus du gouvernement de Castille-La Manche à transvaser de l'eau pour des irrigations en direction de la Méditerranée par l'aqueduc Tage-Segura. Cela a contraint en 2005 le Conseil des ministres à imposer une « solution » à la répartition de l'eau entre le plateau central et le littoral méditerranéen. Cela mettait en évidence, si besoin en était encore, qu'il ne s'agit pas, comme le postulait la justification traditionnelle des transvasements, de « conduire l'eau d'où elle est en surplus vers là où elle manque », mais bel et bien de répartir une pénurie généralisée par l'expansion incontrôlée de l'agriculture irriguée. La ressemblance avec l'épisode similaire de 1995 met en évidence combien on a peu avancé dans la gestion économique de l'eau. A ce jour, les gouvernements régionaux de Castille-La Manche d'un côté, de Valence et de Murcie de l'autre, poursuivent leur bruyante querelle

à propos de la répartition des eaux du Tage et de l'aquifère de la Manche, qui divise les deux grands partis selon une ligne régionale.

Alors que l'irrégularité saisonnière et interannuelle des précipitations est une caractéristique intrinsèque du climat méditerranéen, une gestion de l'eau raisonnable devrait garantir les approvisionnements prioritaires et de plus grande valeur, par le moyen de la cession volontaire et rémunérée de la part des concessionnaires qui utilisent l'eau de la manière la moins rentable, sans qu'il soit nécessaire de réunir le Conseil des ministres pour autoriser des cessions d'eau ! Arrivé à ce point là, l'approbation donnée par le gouvernement à des promoteurs si affirmés de la vieille politique d'encouragement aux grands travaux hydrauliques obligea la *Fondation pour une nouvelle culture de l'eau*, qui avait combattu le vieux PHN du PP, à prendre ses distances du tour que prenaient les événements, en publiant un communiqué qui s'intitulait « La politique officielle s'éloigne de la nouvelle culture de l'eau ». Les médias, toujours attentifs aux intérêts politiques et

POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE L'EAU

- Mener une politique de l'eau qui ne soit pas seulement une politique d'extraction et d'offre de l'eau comme ressource, mais qui soit également une politique de gestion des écosystèmes aquatiques dont dépend la qualité de vie des populations.
- Cesser de considérer que c'est un gaspillage de laisser les rivières déboucher dans la mer ! L'eau n'est pas qu'une ressource à extraire, jusqu'à épuisement. La végétation, les paysages et les écosystèmes dépendent de l'humidité des sols et du réseau de drainage et d'infiltration que sont les rivières et les aquifères souterrains. Les écosystèmes des bords de mer et les pêcheries dépendent du débouché des rivières dans la mer. Laisser ainsi se fermer le cycle de l'eau pour que le soleil la restitue gratuitement en cote (altitude et donc puissance de chute) et en qualité (voir le schéma du cycle de l'eau). Par conséquent en finir avec les maigres « débits écologiques » accordés à la dernière partie des rivières qui les maintient avec un débit minimaliste, cause de pollution et de dénaturation de leur lit.
- Revenir à l'adaptation des pratiques agricoles et des activités humaines aux disponibilités naturelles de chaque région.
- Démontre une partie des infrastructures disproportionnées, barrages et grands canaux, pour redonner aux eaux leurs cours « naturels ».
- Imposer des normes techniques d'économie de la ressource et d'efficacité de son utilisation qui soient au meilleur niveau technologique.
- Créer des véritables « marchés » de l'eau, plus exactement « forums publics d'échange d'eaux », régis par l'Administration, qui permettent aux détenteurs de droits d'eau qui en font un usage peu rentable de céder l'eau contre rémunération à d'autres, pour des usages de plus grande valeur. Favoriser de cette façon les échanges entre usages en évitant en principe les transvasements entre bassins hydrographiques.
- Constituer un système statistique public complet et actualisé qui enregistre également les débits puisés dans les eaux souterraines de propriété privée.
- Créer un système rationnel de prix basés sur le coût non pas des usages, mais des sources et des moyens d'adduction. Par conséquent, cesser de subventionner de manière forfaitaire des grands secteurs (un seul prix dérisoire, à l'hectare et non pas au m³, pour toute agriculture irriguée), mais subventionner explicitement des sous-secteurs selon leur capacité économique et leur utilité sociale.
- Utiliser une combinaison adéquate de planification, gestion publique et de marché.

A. Estevan et J.M. Naredo (2004) *Ideas y propuestas para una nueva política del agua*. Bilbao, Bakeaz, chap. II.

industriels hégémoniques, ne manquèrent pas de faire silence à ce propos.

Après les élections de mars 2008, Cristina Narbona ne figura plus dans la nouvelle équipe ministérielle de Zapatero et c'est le Ministère de l'agriculture qui absorba le Ministère de l'environnement et ses compétences sur l'eau. C'était donner un cadre vraiment peu propice pour empoigner un des principaux problèmes que pose la gestion de l'eau en Espagne : la nécessité de réviser ces droits d'eau pour l'irrigation qui sont manifestement gonflés en regard des débits disponibles. Ce qui fait que tant les épisodes de pénurie attribués à la sécheresse que la surexploitation des eaux souterraines sont des maux endémiques socialement et institutionnellement construits et incorporés au système hydrique espagnol.

GÉRER L'EAU ET NON LES GRANDS TRAVAUX

Si on résume, la fort regrettable situation présente de la gestion de l'eau en Espagne n'est pas le simple fruit de l'inefficacité de l'administration hydraulique, comme gestionnaire de l'eau, ou encore de la planification et de l'interventionnisme étatique, prétendument orientés au service de l'intérêt public. Le véritable problème réside dans le fait que cette administration n'a jamais essayé de gérer l'eau, mais seulement de promouvoir des ouvrages hydrauliques. Ses plans n'ont jamais été des plans de gestion de l'eau, mais des plans d'investissement en infrastructures, justifiés au moyen d'arguments où s'intriquent paternalisme et clientélisme, ainsi que des projets de travaux sophistiqués mais illusoire, pour aboutir à accorder de manière discrétionnaire de nouvelles concessions d'eaux publiques à des bénéficiaires privés. Il est manifeste que cette politique se révèle de plus en plus coûteuse économiquement, écologiquement et socialement. De plus, elle n'est même pas conforme à la Directive européenne. Mais jusqu'à quand cela va-t-il continuer ? Quand cessera-t-on de promouvoir des ouvrages hydrauliques pour gérer l'eau

elle-même ? Quand passera-t-on d'une économie de l'ouvrage hydraulique à celle de l'eau en tant que ressource ?

Il est naïf d'espérer des réformes profondes qui découleraient de la simple application du droit communautaire (UE). Celui-ci ne va conduire qu'à revêtir les mêmes plans et les mêmes politiques d'un « autre vernis » pour qu'ils passent les contrôles institués par l'Europe, tandis que la *statu quo* décrit auparavant restera hégémonique. Peut-être bien que des changements plus importants du régime hydraulique péninsulaire viendront de la *Politique Agricole Commune* de l'UE. N'oublions pas que 80% de l'eau sont consommés pour l'irrigation, principalement de cultures totalement inadaptées au climat aride, mais subventionnées, comme le maïs. En Espagne, on ne peut pas imaginer que la tâche difficile de désactiver le conglomérat d'institutions, intérêts, pressions et justifications de la vieille économie de promotion d'ouvrages hydrauliques (renforcée aujourd'hui par le recours accru au dessalement) pour la remplacer par une autre orientée vers la promotion d'une bonne gestion de l'eau comme ressource puisse se réaliser sans un accord ferme de gouvernement qui l'appuie et sans un changement de la législation. A ce jour cela ne s'est produit que pour le détournement de l'Ebre, mais non pour la politique de l'eau en général, comme en témoigne la confusion d'arguments qu'on observe parmi les dirigeants du PSOE. Selon moi, ce changement n'aura pas lieu à cause du contexte peu favorable, entre autres du fait de la crise économique, à la subvention de grands ouvrages hydrauliques^[9] ou parce que le gaspillage économique et la détérioration écologique atteignent de tels extrêmes que cela oblige à gérer, en veillant à l'intérêt public, le bien public, le dit « domaine public hydraulique » dont parle l'actuelle législation (qui inclut, rappelons-le, les eaux de propriété privée). Cela ne pourra avoir lieu que si les mouvements sociaux, et les intérêts privés de la majorité de la population, se mobilisent fortement en faveur de cette reconversion. *

*Quand passera-t-on d'une
économie de l'ouvrage
hydraulique
à celle de l'eau en tant
que ressource ?*

33

[8] Cette solution a un effet pervers : les exploitants qui ont épuisé leur source, cessent de cultiver et touchent la subvention, tandis que leurs voisins plus loin pompent de plus belle dans l'aquifère tant qu'il y a encore de l'eau en attendant de toucher la subvention quand leur puits sera à sec.

[9] Comme je l'avais prévu, les rentrées fiscales de l'Etat se sont écroulées avec la crise économique, avec le dégonflement de la bulle immobilière qui alimentait leur gonflement. Cela refrène sérieusement l'enthousiasme pour financer des grands projets hydrauliques. Rappelons que l'avant-projet de Plan hydraulique national de 93 fut invalidé en grande mesure par la baisse des rentrées fiscales et le déficit budgétaire qu'accusait l'économie espagnole durant la phase de récession qui succéda au boom immobilier antérieur, celui qui s'est éteint avec les feux des festivités de 1992.