



UNIVERSIDAD DE MURCIA

FACULTAD DE BIOLOGÍA

Géopolitique de l'eau dans l'Espagne des autonomies:
Enjeux et rivalités de pouvoirs pour la région de Murcie

Geopolítica del agua en la España de las autonomías:
Rivalidades de poder y desafíos en la Región de Murcia

D. Darío Salinas Palacios

2016

Géopolitique de l'eau dans l'Espagne des autonomies: Enjeux et rivalités de pouvoirs pour la région de Murcie



Thèse de Doctorat de Géographie mention Géopolitique et en cotutelle avec l'Université de Murcie (Espagne)

sous la direction

M. Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, Université de Murcie, professeur (co-directeur)
Mme Barbara LOYER, Université Paris 8, professeure (directrice)
Mme María José CERVELL HORTAL, Université de Murcie, professeur (co-directeur)

Soutenue publiquement le 5 février 2016 à l'Université Paris 8

Jury :

Mme Barbara LOYER, Université Paris 8, professeure (directrice)
Mme María José CERVELL HORTAL, Université de Murcie (Espagne), professeure (co-directrice)
M. Frédéric LASSERE, Université de Laval (Canada), professeure
M. Leandro DEL MORAL ITUARTE, Université de Séville (Espagne), professeur
M. Pierre BLANC, Université de Bordeaux, professeur
M. José María SERRANO MARTÍNEZ, Université de Murcie (Espagne), professeur

Auteur : Darío Salinas Palacios

Note sur les photos de couverture :

La photo à gauche, montre une des infrastructures du Transfert Tage-Segura, symbole de la politique des aménagements hydrauliques espagnols et la principale source des conflits géopolitiques actuelle. Au fond de la photo, on voit un barrage de régulation (Algeciras) du transfert près des espaces semi-arides très marqués par des processus de désertification. À droite, un panneau publicitaire du Syndicat central des irrigants du Transfert Tage-Segura, principal bénéficiaire du transfert. Le panneau, situé près du périphérique de la ville de Murcie, met en valeur l'intérêt national de cette infrastructure : Le Transfert Tage-Segura: l'eau qui nous unit. (©salinaspalacios, 2014)

Remerciements

Cette thèse doit beaucoup à la participation, à l'engagement et au soutien de nombreuses personnes. Ces quelques lignes leur reviennent.

Je tiens en tout premier lieu à remercier mes directeurs de thèse. Mme Barbara Loyer pour son orientation, son aide et ses conseils au cours de la réalisation de cette thèse, et ceci malgré les obstacles. Pour sa grande implication dans la dernière ligne droite et les remises en question. Merci à Cesáreo Gutierrez et à María José Cervell pour avoir accepté de codiriger cette thèse, pour leurs nombreux éclairages et leurs connaissances concernant les aspects juridiques. Merci également aux membres du jury d'avoir accepté de consacrer du temps à ce travail. Un très grand merci à Mme Béatrice Giblin pour son implication dans la vie de l'Institut et pour son dévouement pendant les moments le plus compliqués.

Merci également à la banque La Caixa, au Conseil régional d'Île de France, à l'École doctorale de Sciences Sociales de l'Université de Paris VIII, à la Casa Velázquez, à Imdea Agua (Madrid) et à l'Université de Fribourg en Suisse pour leur soutien économique et académique pour réaliser cette thèse. Merci ensuite à toutes les personnes interviewées, à tous ceux qui ont nourri ce travail en partageant des expériences parfois très compliquées. La réalisation du présent travail n'aurait jamais été possible sans leurs disponibilités et pour les informations partagées au cours du travail de terrain

Il m'est impossible de ne pas remercier le personnel de l'Université qui a rendu ces quatre années plus faciles. Carine Moin, indispensable dans le fonctionnement de l'Institut Français de Géopolitique. Merci également à Mme Mireille Morvan de l'École doctorale de l'Université de Paris 8 ainsi qu'à José Miguel Martinez Paz de l'Université de Murcie pour son aide dans les démarches bureaucratiques.

Ces plus de quatre années à l'Université de Paris 8 et ailleurs ont également été riches en échanges. Inévitablement, merci à Guilhem et Johan de l'IFG et à Luisa, Francesco, Barbara et Émilie du ResEAU pour les nombreuses discussions, pour les rires, mais aussi pour leur aide et contribution à la réflexion. Au personnel de la bibliothèque de Paris 8 et plus particulièrement du bureau 204 (Clarisse, Bruno, Marie...), au petit, mais précieux « groupe Espagne » de l'IFG – Cyril, Johan, Thibaut – et aux autres, étudiants, docteurs et doctorants, qui ont tous contribué, malgré la ligne 13 et le resto universitaire, à faire de l'Institut une place où il est agréable de revenir et d'échanger.

Merci également à mes amis et collègues francophones, particulièrement à Sébastien Bourdin, Nicolas Pedelucq, Anne Péné-Annette et Olivier Greffe, pour leur aide et conseil pendant la rédaction, mais aussi à Jaime, Germán, Julie, Alejandro, Manzanares, Paul, Mau, Raquel, Leo, Martina, Otti, etc. pour m'avoir aidé à déconnecter pendant les moments les plus difficiles.

Enfin, merci à mes parents, spécialement à ma mère pour son aide et engagement constant, et à mon frère et ma grand-mère pour leur soutien dans la distance.

Et un immense merci à Victoria, pour son calme et patience, pour les rires et les joies, pour avoir supporté ces années et avoir continué à m'encourager jusqu'à la fin.

RÉSUMÉ

La récente approbation en 2014 du plan de gestion du district hydrographique du bassin Tage établi par la Directive Cadre sur l'eau en 2009 fut bloqué dans sa majorité par des tensions entre plusieurs communautés autonomes (régions) espagnoles autour la mise en place d'un débit minimum pour atteindre le bon état écologique des eaux en 2015. Ces rivalités de pouvoirs territoriales sont influencées par l'avenir du transfert Tage-Segura, symbole de la politique hydraulique espagnole et du développement agricole et touristique du sud-est espagnol. A leur part, le caractère international du Bassin du Tage entraîne l'accomplissement des engagements établis lors de la signature de la Convention de l'Albufera en 1998 entre l'Espagne et le Portugal. Le modèle territorial décentralisé, les choix économiques, la sécheresse, et l'omniprésence politique des discours identitaires accentuent en Espagne la conviction selon laquelle il y aurait des « propriétaires » de l'eau. Les résultats des négociations dépendent de stratégies locales et de leur articulation au niveau national et européen, autant que de considérations écologiques.

ABSTRACT

This year's approval of Management Plan of the Hydrographical Basin of Tagus that was established by the Water Framework Directive in 2009 has been blocked due to political tensions about the future of the Tagus-Segura transfer. Several spanish autonomous communities (regions) are confronted with "a debit minimum" to improve the good ecological state of water by 2015. This transfer is actually one of the main symbols of the Spanish hydraulic policy and a promoter of regional development on agriculture and tourism for the south-eastern Spain. International Tagus Basin requires fulfilling the commitments under the Albufera Convention signed in 1998 between Spain and Portugal. A Decentralized territorial model, different economic choices, droughts and the omnipresence of regional identity discourses in politics strengths a tendency for Spanish politicians to wish to become « owners » of the water. The results of the negotiations depend on local policies and their articulation at national and European level, as well as environmental considerations.

RESUMEN

La reciente aprobación en 2014 del plan hidrológico de la Cuenca del Tajo, establecido por la directiva marco del Agua en 2009, fue bloqueado principalmente por tensiones entre varias comunidades autónomas españolas en relación a la fijación de un caudal mínimo necesario para alcanzar el buen estado ecológico de las aguas en 2015. Estas rivalidades de poder territoriales están sujetas al futuro del trasvase Tajo-Segura, símbolo de la política hidráulica española y factor determinante del desarrollo agrícola y turístico del sureste español. Por otro lado, el carácter internacional de la cuenca del Tajo implica el cumplimiento de los compromisos adquiridos entre España y Portugal tras la firma de la convención de la Albufeira. El modelo territorial descentralizado, los factores económicos, la sequía y la omnipresencia de discursos identitarios acentúan en España la convicción según la cual existirían propietarios del agua. Los resultados de las negociaciones dependen tanto de las estrategias locales y su articulación a nivel nacional y europeo como de consideraciones ecológicas.

INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
PARTIE I. L'EAU : UNE QUESTION D'ÉTAT EN ESPAGNE	21
CHAPITRE 1	28
LE POUVOIR SUR L'EAU: UNE QUESTION GEOPOLITIQUE NATIONALE DEPUIS LA FIN DU XIXE SIECLE	28
1.1 <i>Le contrôle de la ressource: une politique d'État</i>	29
1.2 <i>Une décentralisation pour un petit nombre de territoires. Une gouvernance complexe encore dominée par l'État</i>	43
1.3 <i>Les années quatre-vingt-dix : Le consensus national mis en question</i>	52
CHAPITRE 2	69
USAGES ET USAGERS DE LA RESSOURCE EN ESPAGNE : DES REPRESENTATIONS GEOPOLITQUES AU SERVICE DE MODELES ECONOMIQUES	69
2.1 <i>Un panorama complexe pour l'irrigation : une problématique de consommation avant tout</i>	72
2.2 <i>La croissance du secteur urbano-touristique: une désarticulation entre la planification hydrologique et l'aménagement du territoire</i>	86
2.3 <i>L'enjeu énergétique de la ressource : Les compagnies hydroélectriques au cœur de la régulation des grands fleuves ibériques</i>	101
CHAPITRE 3	115
« L'EAU PROGRESSISTE », « L'EAU REACTIONNAIRE », « L'EAU DE DROITE » ET « L'EAU DE GAUCHE » : DES POLITIQUES NATIONALES OPPOSEES DANS LES ANNEES 2000.....	115
3.1 <i>Une opposition géopolitique des conservateurs à la Directive-cadre sur l'eau (2000-2004)</i>	116
3.2 <i>Les socialistes sous l'influence de la nouvelle culture de l'eau (2004-2008) : Une rupture avec la politique traditionnelle, des clivages régionaux plus profonds</i>	123
3.3 <i>Un point de retour à la politique hydrique traditionnelle</i>	142
CHAPITRE 4	147
EAU, DROIT ET POUVOIRS REGIONAUX : SOURCE DES RIVALITES TERRITORIALES ET DES STRATEGIES POLITIQUES	147
4.1 <i>Les communautés autonomes : une structure régionale encore en train d'évoluer</i>	148
4.2 <i>Les enjeux futurs de l'Èbre : le château d'eau du versant méditerranéen</i>	151
4.3 <i>Le Tage, entre la Castille et la Méditerranée : une plongée dans les eaux de la discorde</i> ..	168
<i>Conclusion première partie</i>	190
PARTIE II: LE MANQUE D'EAU A MURCIE : UNE REPRÉSENTATION GÉOPOLITIQUE	194
CHAPITRE 5	218
LA PÉNURIE DE LA RESSOURCE DANS LE BASSIN DU SEGURA : DYNAMIQUES SPATIALES ET ENJEUX TERRITORIAUX DANS LA REGION DE MURCIE.....	218
5.1 <i>Les grandes transformations agricoles : L'agro-industrie dans la région de Murcie</i>	228
5.2 <i>Les processus urbanistiques dans la région de Murcie (1995 -2008) : vers la Californie de l'Europe ?</i>	251
CHAPITRE 6	272
L'EAU A MURCIE : UNE QUESTION GEOPOLITIQUE REGIONALE	272
6.1 <i>Identité et territoire dans la région de Murcie : Quelle place dans les représentations régionales de l'Espagne ?</i>	273
6.2 <i>L'hégémonie de la droite : Le « nationalisme hydrique » dans la région de Murcie</i>	279
CHAPITRE 7	299
ENJEUX ET INCERTITUDES GEOPOLITQUES : LA REGION DE MURCIE A L'EPREUVE DU NATIONALISME HYDRIQUE	299
7.1 <i>Le contrecoup de l'euphorie immobilière dans la région de Murcie : un modèle de rattrapage en crise ?</i>	300
7.2 <i>De l'échec de l'Èbre à l'incertitude du Tage : Vers une transition hydropolitique dans la région de Murcie ?</i>	314
7.3 <i>Agir local, penser global : Les défis du secteur agroalimentaire de la région de Murcie</i> ...328	

<i>Conclusion partie II</i>	347
PARTIE III DROIT INTERNATIONAL DE L'EAU ET GÉOPOLITIQUE :	
QUELLES IMPLICATIONS POUR L'ESPAGNE?	349
CHAPITRE 8	356
LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'EAU : ENJEUX ET RIVALITES DES POUVOIRS AU SEIN DE L'UE.....	356
8.1 <i>L'évolution de la politique européenne de l'eau (1972-2000)</i>	358
8.2 <i>Des rapports de forces autour de la mise en place de la Directive-cadre sur l'eau</i>	368
8.3 <i>Enjeux actuels et défis futurs autour la ressource dans le contexte européen. Quelles implications pour l'Espagne?</i>	388
CHAPITRE 9	413
LE PARTAGE DE L'EAU ENTRE L'ESPAGNE ET LE PORTUGAL: QUELLE IMPLICATION POUR LE TRANSFERT TAGE-SEGURA?	413
9.1 <i>Une perspective historique de la géopolitique de l'eau hispano-portugaise</i>	420
9.2 <i>La Planification et la gestion de l'eau dans le cadre de la Convention de l'Albufeira</i>	440
9.3 <i>L'articulation territoriale du bassin international du Tage : entre conflits et compromis</i>	453
<i>Conclusion partie III</i>	465
CONCLUSION GÉNÉRALE ET PERSPECTIVES	468
BIBLIOGRAPHIE	482
LISTE DES ENTRETIENS.....	505
LISTE DES CARTES	510
LISTES DES FIGURES	511
ANNEXES	515

Introduction générale

Le partage de l'eau en Espagne: une analyse multiscale des sources de conflits

Il existe actuellement un problème à propos de l'eau en Espagne. La perception par la société que la ressource est rare et nécessaire pour le développement économique et, plus récemment, qu'il faut protéger les écosystèmes fluviaux, fait du partage de cette ressource un enjeu sensible dans de nombreux territoires.

Depuis vingt ans les conflits opposent les principaux consommateurs (les irrigants, les compagnies hydroélectriques, le secteur urbano-touristique, etc.), les régions et les partis politiques qui mobilisent différents arguments économiques, identitaires ou patriotiques (l'intérêt commun des Espagnols) pour justifier leurs revendications. Ces rivalités ont connu une recrudescence depuis les années 1990 suite au processus progressif de décentralisation de l'État. Aujourd'hui, elles se sont davantage compliquées notamment avec l'introduction d'un nouvel acteur : la Commission européenne. Dans ce contexte, les problèmes posés par la question du partage de l'eau entre les communautés autonomes (CCAA) en Espagne se sont accentués à cause de deux raisons principales. D'une part, le vote de la Directive Cadre sur l'eau de l'Union Européenne (DCE) en 2000¹, qui oblige l'État espagnol à atteindre le bon état écologique des eaux 2015 et, de l'autre, la réforme des statuts d'autonomies de plusieurs communautés autonomes dans les années 2000, lesquels répondent à des stratégies régionales opposées. D'une manière générale, dans les communautés autonomes qui manquent d'eau, principalement celles de la Méditerranée, on en appelle à l'État comme unique propriétaire des ressources hydriques. Dans les communautés d'où s'effectuent les transferts, situées à l'intérieur, on fait référence, au contraire, à la souveraineté des autorités locales sur les ressources locales, et cela, quelle que soit la couleur politique du parti au pouvoir. Ces nouveautés montrent à quel point la question de l'eau est devenue géopolitique en Espagne, dans le sens où les stratégies politiques sur ce sujet ont un rapport de plus en plus marqué aux territoires.

¹ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. *Journal officiel des Communautés européennes* du 22/12/2000, L327, 72 p. A partir d'ici Directive 2000/60/CE

Effectivement, la politique hydrique nationale confiée à l'État a été un sujet très controversé entre les deux principaux partis politiques ces derniers temps. Elle s'est fondée tout au long du XXe siècle sur le contrôle et l'augmentation de la disponibilité de la ressource par le biais des aménagements hydrauliques. Le Plan hydrologique national (PHN) actuel, outil majeur de planification hydrique de l'État d'après la loi des eaux de 1985², a été approuvé par le Congrès le 21 juin 2005 à l'initiative du gouvernement socialiste (PSOE) de José Luis Rodríguez Zapatero. Ce nouveau plan a mis en place le programme AGUA qui cherchait principalement à approvisionner en eau les régions de la Méditerranée à travers le dessalement de l'eau de mer, mais aussi à orienter la gestion de l'eau vers les objectifs prévus par la Directive-cadre sur l'eau. Néanmoins, ce programme a remplacé la construction du transfert d'eau entre le bassin de l'Èbre (situé entre l'Aragon et la Catalogne) et les régions méditerranéennes. Ce transfert étant le principal projet dans l'ancien Plan de 2001 pendant la législature du conservateur José Maria Aznar afin de résoudre les déficits hydriques des régions littorales de Catalogne, de Valence, de Murcie et d'Andalousie, toutes marquées par une irrigation intensive et un dynamisme récent des activités urbano-touristiques. Ces changements dans la politique nationale entre les gouvernements d'Aznar et Zapatero ont entraîné une forte politisation et idéologisation des questions concernant l'eau. Ils ont favorisé des tensions entre les régions d'Aragon et de Castille-la Manche opposées aux transferts d'eau depuis leurs territoires et souvent gouvernées par les socialistes, et celles de Valence et de Murcie avec à leur tête des gouvernements conservateurs depuis 1995, réclamant plus d'eau. Les rivalités sont essentiellement provoquées par le concept du manque d'eau qui traduit une situation objective suite à de récurrentes sécheresses, mais qui dépend aussi des modes de développement économique choisis et des usages de l'eau qui y sont associés ; le « besoin » d'eau est alors aussi un argument visant à faire percevoir aux électeurs le manque d'eau et la vulnérabilité sur la ressource que le candidat de n'importe quel parti promet toujours de défendre. Dans ces cas, on peut se demander si l'intérêt n'est pas de créer un conflit, car il s'agit d'un sujet chargé de représentations émotionnelles fortes pour lequel on peut mobiliser des citoyens assez aisément.

Le cas de la région de Murcie, localisé dans le Bassin du Segura est l'un des plus révélateurs à cet égard. Cette région est située dans une zone semi-aride et ses ressources disponibles

² Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, Madrid, BOE, n° 189, de 8 de agosto. A partir d'ici, Loi des eaux de 1985.

internes s'approchent de 1300 hm³ d'eau auxquelles il faut ajouter une moyenne annuelle de 330 hm³ provenant du transfert d'eau depuis l'amont du bassin du Tage (en service depuis 1979) à la Castille-la Manche. Cependant, au lieu de résoudre le déficit, le transfert a provoqué l'effet inverse en induisant une croissance accélérée des demandes en eau. Ces dernières ont été favorisées par une augmentation des surfaces d'irrigation qui se sont poursuivies par une forte expansion de l'urbanisme et du secteur touristique ces dernières années. Le bassin est toujours marqué par un déficit structurel moyen de 450 hm³/an. Cette situation est à l'origine de l'élaboration d'un discours politique sur la nécessité d'augmenter l'offre en eau pour soutenir le développement régional au point qu'on parle au sujet de Murcie d'un « nationalisme hydrique ». En effet, la dérogation du transfert de l'Ebre par le gouvernement socialiste de Zapatero en 2004 et la tentative de suspension du transfert du Tage par les socialistes de Castille-la Manche lors de la réforme du statut d'autonomie (2004-2010) ont favorisé la construction d'une identité et d'une revendication régionale autour de la ressource. Pour cette raison, son président, le conservateur Ramón Luis Valcárcel (1995-2014), portant le slogan *Agua para todos* (de l'eau pour tous), a fait de l'eau l'étendard de sa politique régionale, grâce auquel il a obtenu environ 60 % des suffrages au cours des trois élections régionales de 2003, 2007 et 2011.

En outre, ces rivalités de pouvoirs politiques et différentes représentations sur la manière d'envisager la gestion de la ressource sont influencées par des rapports de forces au-delà des frontières internes. Dans cette optique, l'approche multi-échelle sera privilégiée dans notre étude afin d'appréhender au mieux les enjeux locaux, nationaux et transnationaux auxquels notre territoire est confronté. En effet, le bassin hydrographique du Tage³ et son articulation avec celui du Segura, représente un des exemples les plus remarquables des superpositions des rivalités autour de l'eau : le Bassin (78 467 km²) est partagé entre l'Espagne (66 %) et le Portugal (34 %) et est régi par un traité international (Convention de l'Albufeira⁴) signé en 1998. C'est pour cela que l'application de la directive-cadre sur l'eau, axée d'abord sur la qualité de la ressource et l'engagement de l'Espagne à respecter de volume d'eau pour le Portugal, représente une perte de souveraineté territoriale et en conséquence une limitation dans la planification hydrique espagnole. Les négociations pour le partage de la ressource

³ Le bassin hydrographique ou fluvial est l'ensemble spatial drainé par un fleuve et ses affluents. La limite entre deux bassins fluviaux est la ligne de partages des eaux.

⁴ Le traité implique l'engagement d'un volume d'eau minimum de la part de l'Espagne dans les bassins du Minho-Sil, Limia, Duero, Tage et Guadiana. La Confédération hydrographique du Tage doit assurer en Espagne un débit intégral annuel de 2 700 hm³ dans la station de contrôle du Salto del Cedillo, et de 1 300 hm³ dans la station du Pont Muge.

entre les régions et l'État sont donc influencées par l'évolution du droit international et la conception des politiques européennes. Cette priorité donnée aux aspects environnementaux or la disponibilité de la ressource révèle le poids des pays de l'Europe du Nord sur les pays du Sud. Dès lors, nous commençons à entrevoir les enjeux géo-hydro-politiques auxquels notre territoire d'étude est confronté.

La méthode utilisée pour cette thèse est celle de la géopolitique, c'est-à-dire l'étude spatialisée des conflits et des stratégies politiques à différentes échelles, très peu développée dans les questions de l'eau en Espagne. Yves Lacoste, qui avait jeté les bases de cette démarche scientifique dans les années soixante-dix définit la géopolitique comme « l'étude des rivalités de pouvoir ou d'influence sur des territoires et donc sur les populations qui y vivent ».⁵ La géopolitique est donc une démarche géographique dans laquelle on souligne l'importance de la prise en compte du politique et des « différents niveaux d'analyse »⁶, dans l'espace comme dans le temps. Cette réflexion est également fondée sur la prise en compte des représentations géopolitiques – « une construction, un ensemble d'idées plus ou moins logiques et cohérentes, qui a une fonction dans les conflits géopolitiques »⁷ – qui sont considérées comme essentielles pour comprendre le rôle des acteurs.

Plus concrètement, l'expression « géopolitique de l'eau » qui est de plus en plus utilisée, désigne en première approche des rivalités politiques sur des bassins hydrographiques et dans la répartition du débit des cours d'eau, ou même l'exploitation des ressources hydrologiques souterraines. De telles rivalités, qui s'expriment par des ouvrages ou de projets hydrauliques existent non seulement entre des États dont les territoires sont traversés ou bordés par un même fleuve, mais aussi au sein d'un même État entre des régions ou des grandes villes, qui visent chacune à tirer parti de ressources hydrauliques de bassins hydrographiques plus au moins proches.⁸

Cette thèse de géographie mention géopolitique essaie donc de montrer que le droit de l'eau évolue sous l'influence des rivalités de pouvoir entre partis, entre élites régionales, entre l'État et les pouvoirs autonomes, mais également au sein de l'Union Européenne ainsi que dans les rapports de forces entre l'Espagne et le Portugal pour le partage des bassins internationaux.

⁵ LACOSTE Yves, *Atlas géopolitique*, Paris, Larousse, 2007.

⁶ *Ibid.*

⁷ LACOSTE Yves (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Éd. mise à jour, 1 tirage, Paris, Flammarion, 1995, 1699 p.

⁸ LACOSTE Yves, *L'eau dans le monde*, [Paris], Larousse, 2010, p. 84.

Pour cela, nous essaierons de montrer à l'aide d'une analyse des représentations comment les différents acteurs construisent la légitimité de leurs revendications et propositions afin que le droit en prenne acte.

En conséquence, mon hypothèse de travail porte sur l'idée que la question de l'eau en Espagne n'est donc pas seulement le résultat de facteurs climatiques ou l'objet de différentes doctrines, modèles économiques et politiques sur la gestion et la planification de l'eau, mais le résultat d'une situation géopolitique. Cette thèse propose donc de s'interroger sur ces tensions territoriales où les acteurs politiques instrumentalisent le débat en fonction de leurs intérêts. C'est pourquoi la démarche géopolitique nous permettra de comprendre les différentes réalités au sujet de l'eau en Espagne, et, par conséquent de réfléchir aussi sur la manière dont les pouvoirs en place sont capables de prendre la mesure des enjeux présents et des défis futurs comme moyen essentiel pour trouver un équilibre entre les différents territoires et les acteurs concernés.

Ainsi, pour la compréhension de cette problématique, le travail sera divisé en trois parties qui reflètent les rivalités de pouvoirs et leur articulation avec les différents niveaux d'analyse spatiale. D'abord nous procéderons à une présentation de la question de l'eau à l'échelle nationale. On verra que l'eau est devenue l'un des enjeux les plus remarquables de la géopolitique interne de l'Espagne depuis les années quatre-vingt-dix motivés principalement par trois éléments majeurs : (i) l'échec d'une politique hydrique de l'État construite comme une représentation du développement économique de la nation depuis la fin du XIX siècle, et ayant eu pour conséquence d'accentuer la pénurie d'eau dans plusieurs territoires ; (ii) une progressive dissension de la société civile au fur et à mesure que la démocratie avançait, rendant possible l'émergence de nouveaux acteurs organisés et contraires au modèle hydro-économique dominant. C'est pour cela que la mise en place de la directive-cadre sur l'eau va renforcer leur positionnement au niveau juridique, mais aussi leur croissante influence dans les milieux politiques. Il s'agira de démontrer à la fin de cette partie que les rivalités de pouvoir pour le contrôle de la ressource sont exacerbées par l'évolution politique de l'Espagne, favorisant la montée en puissance d'une classe politique régionale défendant des intérêts parfois complètement divergents de la classe politique nationale, y compris au sein des grands partis politiques.

Ensuite, dans la deuxième partie, on abordera l'articulation de ces différents enjeux avec l'échelle régionale et locale à travers l'étude de la région de Murcie. Le choix de cette région comme territoire d'analyse représente l'exemple le plus remarquable de cette perception du manque d'eau comme représentation géopolitique. Le fait de rendre disponible plus de volume d'eau en faveur de la croissance économique a entraîné une pression de plus en plus importante sur les ressources en eau désormais et une stratégie politique de revendication constante. C'est la raison pour laquelle à Murcie, l'une des communautés autonomes de l'État espagnol qui a le moins exprimé le sentiment régional, l'eau – perçue comme facteur nécessaire pour le développement – est devenue le principal élément d'identité.

Enfin, la troisième partie est focalisée sur la question de l'eau à l'échelle européenne et ses implications sur la géopolitique interne de l'Espagne. On verra que le droit communautaire évolue en fonction des différents enjeux (pollution, inondations, sécheresses, changement climatique, etc.) et intérêts des Etats-membres, influencés par leur contexte national respectif, mais aussi par des acteurs internationaux très puissants (associations écologistes, multinationales privées de l'eau, fédérations agricoles, etc.). Bien que l'Espagne soit l'un des premiers pays au monde ayant développé une politique d'État autour de la planification et la gestion de la ressource, son objectif pour répondre à son modèle économique contraste avec celui de l'Union européenne qui porte d'abord sur l'environnement et l'usage durable de la ressource. C'est pourquoi l'intégration européenne, mais aussi l'évolution des directives communautaires va conditionner les rapports de forces pour le partage des eaux internationales entre l'Espagne (pays en amont) et le Portugal (pays en aval) ainsi qu'entre les différentes communautés autonomes.

La réalisation de cette thèse, en cotutelle avec l'Université de Murcie, s'est focalisée sur une recherche multidisciplinaire (économie, histoire, sociologie, droit, écologie, géographie) des travaux et des études concernant l'eau en Espagne et dans l'Union européenne afin d'avoir une vision la plus synoptique possible des différents facteurs ayant un impact sur le sujet. Parallèlement, l'analyse de divers médias et journaux en fonction de leurs idéologies et de leur portée géographique favorise la compréhension dans la construction des représentations hydriques et des identités régionales. Enfin, le travail de terrain a été une constante pendant le développement de la thèse. J'ai réalisé plus de soixante-dix entretiens qui m'ont permis de mieux comprendre et analyser les différents discours, réalités et revendications des acteurs impliqués. La quantité importante des institutions visitées (communes, régions,

confédérations hydrographiques administration de l'État, gouvernement portugais, commission européenne, etc.) et des acteurs interrogés (irrigants, entrepreneurs agricoles, syndicats, mouvements sociaux, associations écologistes, politiciens, chercheurs, fonctionnaires publiques, techniciens, etc.) révèlent la nécessité de prendre en compte ces représentations et les différents niveau d'analyse spatiale décrits dans des études concernant la géopolitique de l'eau.

Cette thèse est le résultat de plus de quatre années de travail qui coïncident avec la réalisation des premiers plans de bassins initiés en 2010 (prévus par la directive-cadre sur l'eau en 2009) et finalisés début 2015. On se trouve aujourd'hui dans un contexte politique (i) marqué par une majorité à droite tant sur le plan national que régional suite aux élections générales et régionales de 2011 ainsi que par (ii) une accentuation de la crise économique et la désaffection des citoyens vis-à-vis de la politique en raison des multiples cas de corruptions. De plus à partir 2014, la forte irruption de nouveaux partis comme « Ciudadanos » et « Podemos » au niveau national et régional ainsi que de différents fronts communs politiques à l'échelle locale des partis de gauche (Podemos également), des mouvements et associations d'écologistes et de civils ont bouleversé la politique qui faisait autorité depuis les années quatre-vingt. En effet, au moment où se finalise cette thèse (septembre 2015), le panorama politique espagnol marqué par le bipartisme entre les conservateurs (PP) et les socialistes (PSOE) a complétement basculé depuis les élections régionales du 26 mai 2015. On a assisté à une fragmentation des assemblées régionales, toutes marquées par des alliances complexes et des pactes entre plusieurs partis politiques. Dans cette période politique inédite, les rivalités politiques autour de la question de la ressource – très exacerbée dans les années 2000 – sont restées ces derniers temps à l'arrière-plan dans les médias et les discours politiques sans que pour autant les conflits aient disparu.

Vu la complexité de la problématique de cette thèse et ayant le but de rendre sa lecture plus à l'aise, il y a trois chronogrammes dans les annexes articulés selon les différents niveaux d'analyse spatiale, acteurs, enjeux et les événements le plus remarquables.

Introducción general

El reparto del agua en España: un análisis de los conflictos a múltiples escalas

En España existe actualmente un problema en relación a la planificación y gestión del agua. La percepción que tiene la sociedad de que los recursos hídricos son escasos y necesarios para el desarrollo económico y más recientemente para la protección de los ecosistemas fluviales, hace del reparto del agua una cuestión sensible en numerosos territorios.

Desde hace 20 años los conflictos enfrentan a los principales consumidores (regantes, empresas hidroeléctricas, actividades urbano-turísticas..), a las regiones y a los partidos políticos, los cuales se movilizan bajo diferentes argumentos económicos, identitarios o patrióticos (el interés común de los españoles) para justificar sus reivindicaciones. Estas rivalidades han ido en aumento desde los años 90 a raíz del proceso progresivo de descentralización del Estado. Hoy en día se complican aún más con la introducción de un nuevo actor: la Comisión Europea. En este contexto, los problemas que plantea la cuestión del reparto del agua entre las Comunidades Autónomas españolas se han incrementado debido a dos razones principales. En primer lugar, la aprobación de la Directiva Marco del Agua de la UE (DMA) en 2000, que obliga al Estado español a alcanzar un buen estado ecológico de las aguas para 2015 y, por otro, la reforma de los Estatutos de autonomía de varias comunidades autónomas en la década de los 2000, todos articulados por estrategias regionales opuestas. En general, en las comunidades autónomas donde el agua es escasa, sobre todo las del mediterráneo, se apela al Estado como único propietario de los recursos hídricos. En cambio, en las comunidades desde donde se realizan los trasvases, situadas en el interior, se refieren, ya sea cual sea el color político del partido gobernante, a la soberanía de las autoridades regionales sobre sus recursos territoriales. Estos hechos muestran cómo la cuestión del agua se ha convertido en España en geopolítica, en el sentido en el que las estrategias políticas sobre este tema tienen un impacto territorial cada vez más marcado.

Efectivamente, la política hídrica nacional, encargada al Estado y basada a lo largo del siglo XX en el control y el aumento de la disponibilidad de recursos a través de infraestructuras

hidráulicas, ha sido recientemente un tema muy controvertido entre los dos principales partidos políticos. El Plan Hidrológico Nacional (PHN) actual, principal herramienta del Estado para la planificación del agua y regido por la ley de aguas de 1985, fue aprobado por el Congreso de los diputados el 21 de junio 2005 por iniciativa del gobierno socialista (PSOE) de José Luis Rodríguez Zapatero. Este nuevo plan estableció el programa AGUA, orientado a la producción de agua desalada de las zonas del mediterráneo, y a una gestión más acorde con los objetivos fijados por la Directiva marco del agua. Sin embargo, este programa sustituyó la construcción de un trasvase desde la cuenca del Ebro (situado entre Aragón y Cataluña), principal iniciativa del antiguo PHN 2001 durante la legislatura conservadora de Aznar, para resolver la escasez de agua en las regiones costeras de Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía, todas caracterizadas por una agricultura de riego intensiva y un fuerte dinamismo de las actividades urbano-turísticas. Tales cambios en la política nacional han provocado una aguda politización e ideologización de los problemas del agua que ha provocado tensiones entre las regiones de Aragón y Castilla-La Mancha, opuestas a los trasvases de agua desde sus territorios, y a menudo gobernadas por los socialistas, y las de Valencia y Murcia, encabezadas por gobiernos conservadores desde 1995 y exigiendo la llegada de más agua. Las rivalidades son causadas principalmente por el concepto de escasez de agua que refleja una situación objetiva debido a las sequías recurrentes, pero que también depende de los modelos de desarrollo económico elegidos y el uso del agua asociados a ellos.

Por estas razones la "necesidad" de agua, se ha convertido en un argumento dirigido a los votantes para que perciban la escasez de agua y la vulnerabilidad de los recursos. El agua es prometida por los candidatos políticos de cualquier partido. En estos casos podemos preguntarnos si el interés no es otro que el de crear un conflicto ya que se trata de un tema cargado de fuertes representaciones emocionales por las que resulta relativamente fácil movilizar a la ciudadanía.

El caso de la Región de Murcia, situada en la cuenca del Segura es uno de los más reveladores a este respecto. Esta región se encuentra en una zona semiárida y sus recursos internos disponibles se acercan a los 1.300 Hm³ a los que hay que añadir un promedio de 330 Hm³ de un trasvase de agua desde la cuenca alta del Tajo (en servicio desde 1979) en la comunidad de Castilla-La Mancha. Sin embargo, en lugar de resolver el déficit, el trasvase causó el efecto contrario provocando un crecimiento acelerado de la demanda de agua por el aumento de las superficies de regadío y por una fuerte expansión de la urbanización y el turismo en los

últimos años. La cuenca todavía está marcada por un déficit estructural medio de 450 Hm³ año. Esto ha favorecido el desarrollo de un discurso político centrado en la necesidad de aumentar la disponibilidad de agua como soporte del desarrollo regional hasta tal punto que se llega incluso a hablar de un "nacionalismo hídrico" en Murcia. En efecto, la derogación del trasvase por el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero en 2004 y el intento de suspender el trasvase del Tajo por parte de los socialistas de Castilla-La Mancha durante la reforma del Estatuto de Autonomía (2004-2010) ha fomentado la construcción de una identidad y reivindicación regional en torno al agua. Por esta razón, su presidente, Ramón Luis Valcárcel Conservador (1995-2014), bajo el lema "agua para todos" ha hecho del agua la bandera de su política regional, gracias a la que ha obtenido alrededor del 60% de los votos en las últimas tres elecciones regionales (2003, 2007 y 2011).

Además, estas rivalidades y poderes políticos, bajo diferentes representaciones sobre el enfoque en la gestión del agua, se ven influidos por las relaciones de poder que van más allá de las fronteras nacionales. En este sentido, el enfoque a múltiples escalas será privilegiado en nuestro estudio con el fin de entender mejor los desafíos internacionales, nacionales y locales a los que se enfrenta nuestra zona de estudio. En este sentido, la cuenca del río Tajo y su articulación con la del Segura, a través del trasvase y en el nuevo marco del cumplimiento de la Directiva marco del agua, constituye uno de los ejemplos más notables de esta superposición de rivalidades de poder hídricas: La cuenca hidrográfica del Tajo (78.467 km²) es compartida entre España (66%) y Portugal (34%) y se rige por un tratado internacional (Convenio de la Albufeira) firmado en 1998. Esta es la razón por la cual la aplicación de la Directiva marco del agua, centrada principalmente en la calidad de los recursos hídricos y el compromiso de España de cumplir con un volumen de agua para Portugal, supone una pérdida de soberanía territorial y, por lo tanto, una limitación en la planificación hidrológica nacional. Las negociaciones por el reparto del agua entre las regiones y el Estado están influenciadas por la evolución del derecho internacional y el diseño de las políticas europeas. Esta subordinación de los aspectos ambientales por delante de la disponibilidad hídrica muestra el peso de los países del norte de Europa en la política comunitaria sobre los del sur. Comenzamos pues a visualizar los desafíos hidrogeopolíticos a los que nuestra área de estudio se enfrenta.

El método utilizado en esta tesis es el de la geopolítica, es decir, el estudio de los conflictos espaciales y estrategias políticas a diferentes escalas, poco desarrollado en la manera de

enfocar la problemática del agua en España. Su precursor, Yves Lacoste, que sentó las bases de este enfoque científico en los años setenta, define la geopolítica como "el estudio de las rivalidades de poder o influencia sobre los territorios y por lo tanto de las personas que viven en ellos".⁹ La geopolítica es, por tanto, un enfoque geográfico que hace hincapié en la importancia de tener en cuenta la política y los "diferentes niveles de análisis"¹⁰, tanto en el espacio como en el tiempo. Dicha reflexión también se fundamenta en la consideración de las representaciones geopolíticas, es decir, - "una construcción o conjunto de ideas más o menos lógicas y coherentes, que tiene una función en los conflictos geopolíticos"¹¹ - las cuales se consideran esenciales para la comprensión del posicionamiento de los actores.

Más específicamente, el término "geopolítica del agua", cada vez más utilizado, define en una primera aproximación las rivalidades políticas sobre las cuencas hidrográficas en las cuencas y el reparto de sus caudales o incluso la explotación de los recursos hídricos subterráneos. Tales rivalidades se producen a través de obras y proyectos hidráulicos, no sólo entre los Estados cuyo territorio es atravesado o bordeado por el río en cuestión, sino también dentro de un mismo Estado, entre regiones o ciudades, las cuales planean aprovecharse de los recursos hídricos de las cuencas más o menos cercanas.¹²

Por tanto, esta tesis de geografía, especialidad en geopolítica, trata de mostrar que el derecho del agua evoluciona en función de la influencia de las rivalidades de poder entre partidos políticos, entre élites regionales, entre el Estado y las comunidades autónomas e igualmente dentro de la Unión Europea así como en las relaciones de poder entre España y Portugal en las cuencas internacionales compartidas. Nuestra finalidad es la de mostrar por medio de un análisis de representaciones, cómo los diferentes actores construyen la legitimidad de sus reivindicaciones y propuestas de manera que el derecho actúe en función de sus intereses.

En consecuencia, mi hipótesis de trabajo parte de la idea de que el problema del agua en España no es sólo la consecuencia de factores climáticos o el objeto de diferentes doctrinas, modelos económicos y políticas en cuanto a la gestión y planificación del agua, sino que es el resultado de una situación geopolítica. Esta tesis propone pues cuestionarse sobre tales

⁹ LACOSTE, Yves, *Atlas Géopolitique*, Larousse, Paris, 2007.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ LACOSTE, Yves, *Dictionnaire de géopolitique*, Flammarion, Paris, 1995.

¹² LACOSTE Yves, *L'eau dans le monde, op. cit.*, p. 84.

tensiones territoriales en la que los actores políticos instrumentalizan el debate de acuerdo con sus propios intereses. Por lo tanto, el enfoque geopolítico nos permitirá entender las diferentes realidades sobre el agua en España, así como reflexionar sobre cómo los poderes son capaces de afrontar tales cuestiones y los desafíos futuros como elemento esencial para encontrar un equilibrio entre los diferentes territorios y los actores implicados .

El trabajo se divide en tres partes que reflejan las rivalidades de poder y su articulación con los diferentes niveles de análisis espacial. En primer lugar, se realiza una presentación sobre la cuestión del agua a nivel nacional. Así se comprueba cómo el agua se ha convertido en uno de los desafíos más notables de la geopolítica interna de España desde los años noventa, motivado principalmente por tres aspectos relevantes: (i) el fracaso de la política de aguas estatal, construida como una representación del desarrollo económico de la nación desde finales del siglo XIX , y como una de las razones del aumento de la escasez de agua en muchas regiones; (ii) una progresiva disensión de la sociedad civil a medida que la democracia se consolidaba, haciendo posible la aparición de nuevos actores organizados y contrarios al modelo hidro-económico dominante. En este sentido, la aplicación de la Directiva Marco del Agua fortalecerá no sólo su posición en el plano jurídico, sino también su creciente influencia en los partidos políticos. Al final de esta primera parte (iii), vemos cómo las rivalidades de poder por el control de los recursos se ven agravadas por la evolución política de España, favoreciendo el surgimiento de una clase política regional, incluso dentro de los principales partidos políticos que defiende sus intereses aun siendo completamente divergentes a los de la clase política nacional.

En la segunda parte se discute la articulación de estos diversos problemas a una escala regional y local a través del estudio de la Región de Murcia. La elección de esta zona como territorio de análisis representa el ejemplo más notable de esta percepción de falta de agua como representación geopolítica. El hecho de poner un mayor volumen de agua disponible a favor del crecimiento económico ha dado lugar a una creciente presión sobre los recursos hídricos en Murcia, articulado actualmente a través de una estrategia política de reivindicación constante. Por eso, en una de las comunidades autónomas del Estado español donde la expresión de sentimiento regional se ha desarrollado menos, el agua - contemplada como factor necesario para el desarrollo - se ha convertido en la principal seña de identidad.

Finalmente, la tercera parte se centra en la problemática del agua desde una perspectiva europea y sus posibles implicaciones en la geopolítica interna de España. Se pone de relieve cómo el Derecho comunitario evoluciona de acuerdo a diferentes retos (la contaminación, las inundaciones, la sequía, el cambio climático, etc.) y a los intereses de los Estados miembros, influenciados a su vez por sus respectivos contextos nacionales, así como por poderosos actores internacionales (grupos ecologistas, empresas multinacionales privadas, asociaciones agrícolas, etc.). Aunque España haya sido uno de los primeros países del mundo en haber desarrollado una política de Estado en torno a la planificación y gestión de los recursos hídricos, su objetivo por satisfacer su modelo económico contrasta con los de la Unión Europea, centrados principalmente en aspectos medioambientales y en el uso sostenible del agua. Por esta razón la integración europea, pero también la evolución de las directivas comunitarias determinarán el equilibrio de poder en el reparto de las aguas internacionales entre España (como país aguas arriba) y Portugal (país aguas abajo) así como entre las diferentes comunidades autónomas.

La realización de esta tesis, bajo la supervisión conjunta con la Universidad de Murcia, está centrada en una investigación multidisciplinar (economía, historia, sociología, derecho, ecología, geografía) de trabajos y estudios sobre el agua en España y la UE con el objetivo de tener una visión lo más sinóptica posible de los diversos factores que influyen en este tema. En paralelo, el análisis de los diferentes medios de comunicación y periódicos, dependiendo de su ideologías y su alcance geográfico, facilitan la comprensión en la construcción de las representaciones de agua y su influencia en las identidades regionales. Finalmente, el trabajo de campo ha sido una constante durante el desarrollo de la tesis. He realizado más de setenta entrevistas que me han permitido comprender mejor y analizar los diferentes discursos, realidades y demandas de las partes interesadas. La cantidad sustancial de las instituciones visitadas (municipios, regiones, confederaciones hidrográficas, la administración del Estado, del Gobierno portugués, la Comisión Europea, etc.) y de los actores entrevistados (regantes, empresarios agrícolas, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones ambientales, políticos, investigadores, funcionarios públicos, técnicos, etc.) muestran la necesidad de tomar en cuenta dichas representaciones así como los diferentes niveles de análisis espacial descritos en los estudios relativos a la geopolítica del agua.

Esta tesis es el resultado de más de cuatro años de trabajo, que coinciden con la finalización de los primeros planes de cuencas iniciados en 2010 (previstos por la Directiva Marco del

Agua para 2009) y finalizados a principios de 2015. Nos encontramos en un contexto político (i) marcado por una mayoría de la derecha, tanto a nivel nacional y regional tras las elecciones de 2011 y por (ii) una acentuación de la crisis económica y la desafección de los ciudadanos con respecto a la política a causa de los múltiples casos de corrupción. Además, a partir de 2014, el fuerte auge de nuevos partidos como "Ciudadanos" y "Podemos" a nivel nacional y regional, así como diferentes frentes comunes de izquierda a nivel local conformados por partidos políticos (también Podemos), movimientos y asociaciones civiles ha alterado el sistema político español reinante desde los años ochenta. En efecto, en el momento en que esta tesis finaliza (septiembre de 2015), el panorama político español, marcado por el bipartidismo entre conservadores (PP) y socialistas (PSOE), se ha modificado completamente desde las elecciones autonómicas del 26 de mayo de 2015. Desde entonces asistimos a una fragmentación de los parlamentos autonómicos, todos marcados por complejas alianzas y pactos entre varios partidos políticos. Por esta razón, en esta nueva etapa política las rivalidades políticas en torno a la cuestión del agua - exacerbadas en los años 2000 - han permanecido en un segundo plano en los medios de comunicación y en los discursos políticos sin que por ello los conflictos hayan desaparecido.

PARTIE I

L'eau : une question d'État en Espagne

"Avec la monarchie, la république ou la dictature, il faut toujours arroser".¹³

Fédération national des communautés d'irrigants de l'Espagne.

Une grande partie de la péninsule Ibérique influencée par les caractéristiques du climat méditerranéen, est soumise à des phénomènes climatiques tels que les sécheresses et les inondations. Les fortes précipitations suite à des orages violents, notamment dans la Méditerranée après la saison estivale, provoquent des crues et de forts dégâts économiques souvent pour l'agriculture. Les séries climatiques montrent que les cycles des années sèches sont beaucoup plus longs que les périodes humides. Entre 1940 et 1960 il y a eu une prédominance d'années sèches tandis que jusqu'à 1980 elles ont été plus arrosées. Depuis cette décennie, on assiste à une diminution généralisée des précipitations souvent marquées par de forts cycles de sécheresse (1979-1982, 1990-1995, 2005-2008). En plus, selon les différentes projections climatiques, elles devraient être aggravées par le réchauffement climatique.¹⁴ Le niveau des barrages est indiqué quotidiennement dans certains journaux ; on trouve dans la presse les mots angoissants de « désertification », « sahel » et « véritable désert » pour parler de l'Espagne sèche méridionale par opposition à l'Espagne humide du Nord. La charge émotionnelle de ces questions est forte et c'est aussi une réalité culturelle et historique très importante.¹⁵

Ces facteurs ont fait que l'agriculture de *secano* (agriculture non irriguée) soit prédominante dans une grande partie du territoire. Pendant tout le XXe siècle, une des principales priorités de l'État fut la construction des aménagements hydrauliques pour la transformation de l'agriculture en agriculture d'irrigation. Ce rapport à la ressource comme élément naturel, exclusivement mis en service pour le développement économique, est encore dans les représentations d'une grande partie de la société. Sous la domination des corps des ingénieurs de l'État, des idées techniques comme « déficit hydrique », disponibilité des ressources hydriques, déséquilibre hydrique ou « bassins excédentaires » par rapport aux bassins déficitaires, ont focalisé exclusivement la politique hydraulique vers l'augmentation de la disponibilité de l'eau. C'est pour cela la construction des nouveaux aménagements

¹³ Diction principal de la Fédération national des communautés d'irrigants de l'Espagne En espagnol "Con *monarquía, república* o dictadura, siempre hay que *regar*".

¹⁴ Source: Observatorio Nacional de la Sequía. <http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/observatorio-nacional-de-la-sequia/>

¹⁵ LOYER Barbara, *Géopolitique de l'Espagne*, Armand Colin, 2006, p. 260.

hydrauliques, tels que des barrages et des transferts, semblèrent la seule solution. L'Espagne est l'un des États du monde où l'investissement en hydraulique est le plus développé avec, plus d'un millier de barrages, un million de forages reconnus par l'État (il y en a sans doute environ 500 000 illégaux) et plusieurs canalisations et transferts de centaines de kilomètres capables d'irriguer et approvisionner en eau potable une grande partie de son territoire.

L'existence d'environ 1250 barrages offre une capacité de stockage en eau d'environ 54 000 hm³ ce qui représente une régulation des écoulements des eaux superficielles qui atteint plus du 50 %¹⁶. Cette eau permet d'irriguer à peu près environ 2,7 millions d'hectares, produit 20 % de la consommation électrique du pays, approvisionne en eau potable environ 30 millions de personnes et répond aux fortes demandes touristiques (60,3 millions de touristes en 2013) dont plus d'un tiers se concentre sur la période estivale. D'une part, ces barrages permettent de répondre aux demandes hydriques lors des périodes de sécheresse et pendant la saison estivale. De l'autre, le laminage artificiel de la ressource dans la retenue des barrages réduit de manière très considérable les impacts provoqués par les crues et les inondations, très courantes dans les milieux méditerranéens.¹⁷

En somme, cette capacité technique qui révèle le poids historique de l'hydraulique dans les représentations de la nation situe l'Espagne comme un des pays au monde où les réseaux hydrographiques sont les plus modifiés et le premier État par nombre des barrages par rapport à sa superficie et à sa population¹⁸. Pourtant, l'image d'un pays aride, dont le manque de ressources hydriques limite son développement, n'est pas tout à fait appropriée. En effet, la quantité d'eau disponible chaque année et par personne en Espagne se situe dans la moyenne des principaux pays de l'Europe¹⁹. Ces ressources importantes sont également largement

¹⁶ La régulation naturelle des cours d'eau espagnols, sans tenir en compte les barrages, serait inférieure au 10 % SPANCOLD, ¿Cuántas presas hay hoy en España?, <http://www.iagua.es/blogs/spancold/%C2%BFcuantas-presas-hay-hoy-en-espana>, consulté le 23 septembre 2014.

¹⁷ Selon des estimations des entités publiques du *Consorcio de Compensación de Seguros* (Consortium de Compensation d'Assurances) et l'Institut Géologique et Minier d'Espagne (IGME) pour la période 1970-2012, les inondations représentent la catastrophe naturelle qui a provoqué plus de dégâts en Espagne avec une moyenne de 800 millions d'euros annuels tandis qu'entre 1990-2010 se sont enregistrés 322 décès en Espagne à cause des inondations.

¹⁸ Selon la Commission internationale des grands barrages il y a 39 188 barrages dans le monde enregistrés dans leur site dont la structure du barrage mesure au moins 15 mètres au-dessus des fondations. Le classement des dix premiers pays, en fonction des ouvrages qui réunissent ces caractéristiques, est composé par les États-Unis (9 265), la Chine (5191), l'Inde (5102), le Japon (3116), le Brésil (1431), le Canada (1166), l'Afrique du Sud (1114), l'Espagne (987), la Turquie (741), la France (706). www.icold-cigb.org

¹⁹ Les ressources en eau par habitant dans les six plus grands États membres (France, Italie, Royaume-Uni, Espagne, Allemagne et Pologne) vont de 2 500 m³ à 3 000 m³. Cependant les contradictions apparaissent lorsque l'on analyse en termes de prélèvements par habitant. Ainsi l'Italie, le Portugal et l'Espagne arrivent en tête, avec des niveaux de prélèvement d'eau par habitant bien supérieurs à l'Allemagne et à la France. Source : Eurostat

exploitées²⁰. C'est pourquoi l'Espagne est tête des pays de l'UE avec la France, l'Italie et l'Allemagne en terme de prélèvements d'eau (30 000 – 36 000 hm³) dont 80 % correspondent à des ressources superficielles et 20 % proviennent des eaux souterraines). Le niveau de développement socioéconomique qui n'a pas cessé de croître depuis les années 60, à l'exception de quelques cycles de crise économique conjoncturelle, a permis d'atteindre des niveaux semblables aux pays européens.

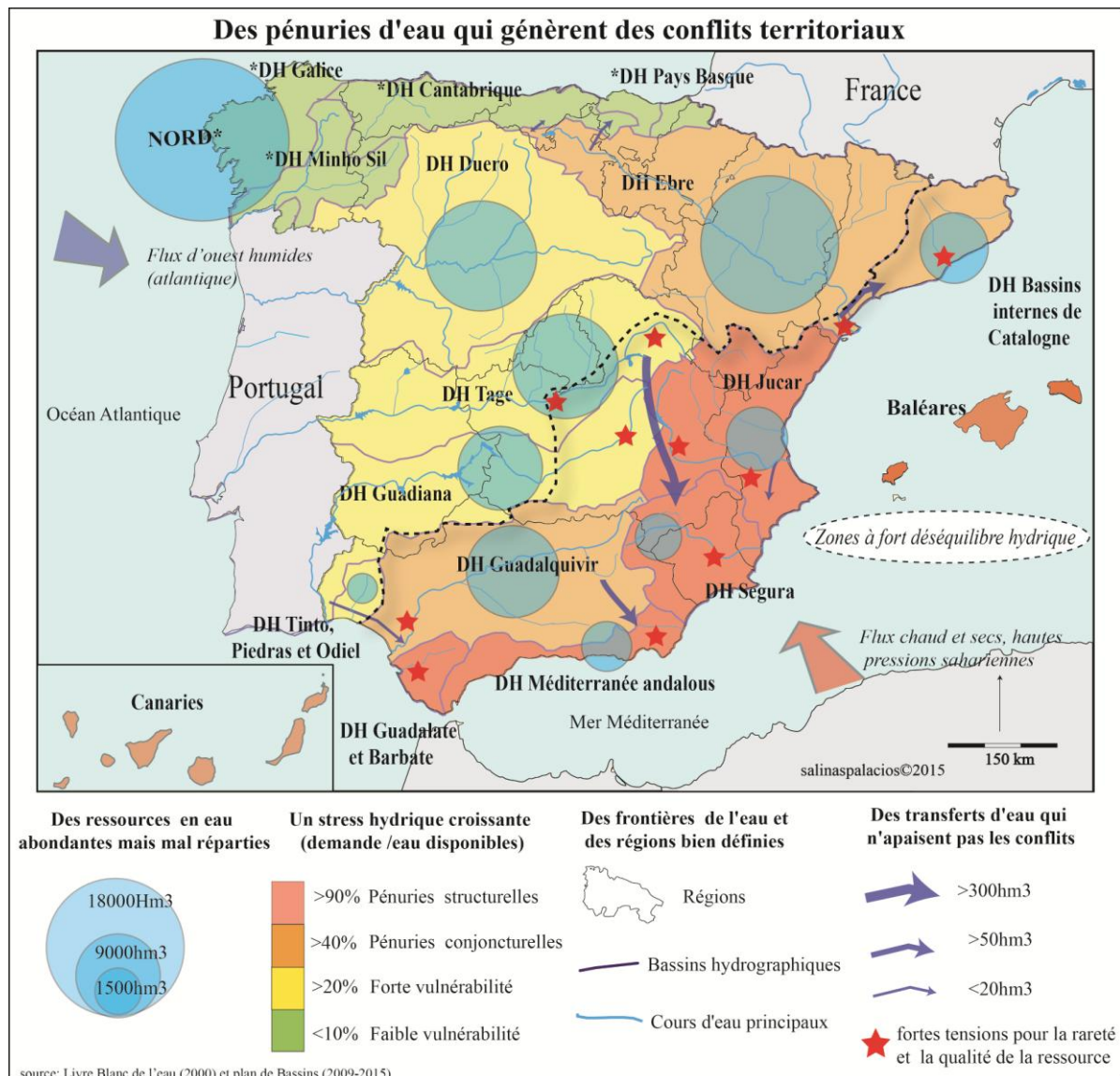
Cependant, le déséquilibre hydrique actuel existant dans certains bassins hydrographiques, c'est-à-dire, l'inégale répartition entre la demande et la disponibilité des ressources hydrologiques a été motivée par ces politiques de croissance économique et démographique faiblement adaptées aux conditions hydriques de ces territoires. Ce problème de manque d'eau accentuée à partir les années quatre-vingt-dix pour certains territoires est le constat d'un échec de l'augmentation de l'offre et du modèle économique mis en place. Comme on peut remarquer sur la carte ci-dessous (n°1), la pression sur la ressource qui atteint actuellement presque 31 % des ressources naturelles en Espagne risque de mettre en péril la sécurité hydrique dans plusieurs bassins hydrographiques dont plusieurs sont marqués par des déficits hydriques conjoncturels²¹. La demande est très élevée par rapport à la disponibilité de la ressource dans les bassins du Júcar, le Guadalquivir, bassins internes catalans, Guadiana, Tage, Èbre, Segura, les bassins méditerranéens andalous et ceux des archipels des îles Baléares et Canaries.²²

²⁰ En somme la disponibilité des ressources hydriques en Espagne est marquée par les écoulements des eaux annuelles (111 000 hm³/an), une capacité de régulation dans les réservoirs et barrages d'environ 55 000 hm³ (dont 40 000 hm³/année pourraient être disponible) des réserves souterraines (entre 150 000 et 300 000 hm³) censées d'être disponible entre 20 000 hm³ et 30 000 hm³, plus de 1 000 hm³ qui proviennent des usines de dessalement et de la réutilisation des eaux usées. Source : Eurostat. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Water_statistics/fr

²¹ Selon l'agence européenne pour l'environnement le stress hydrique d'un bassin versant est marqué quand les prélèvements des eaux sont supérieurs au 20 % de l'eau disponible. www.eea.europa.eu

²² Les seuls bassins qui se situent au dessous 20 % des prélèvements sur la disponibilité totale sont ceux qui se trouvent situés dans le nord : le DH Cantabrique Occidental, DH Cantabrique Oriental et DH Galicie.

Carte n°1



Dans ces bassins l'augmentation de la demande ces dernières années a été favorisée par un usage de plus en plus important des eaux souterraines ainsi que par des ressources non conventionnelles comme le dessalement et la réutilisation des eaux. Dans le cas du bassin du Segura et le Júcar marqué par un déficit structurel, c'est-à-dire que l'ensemble des demandes était supérieur aux apports naturels, depuis les débuts des années 80 une partie des demandes a été couverte par des transferts d'eau externes depuis le bassin du Tage. Cette situation de déficit structurel qui favorise la multiplication des conflits pour l'accès à la ressource menace aussi les bassins internes catalans et certains systèmes d'exploitation des bassins méditerranéens andalous, du Guadiana et du Guadalquivir. La réduction des débits et les périodes de sécheresse constituent donc des éléments clés à prendre en compte dans la

péninsule Ibérique. L'Agence espagnole de météorologie (AEMET), dans son rapport publié en 2009, situait la diminution des précipitations dans la péninsule Ibérique à la fin du XXI^e siècle entre 20 % et 25 %. Ceci aboutit forcément à une situation environnementale difficile des écosystèmes fluviaux tandis que la planification hydrique espagnole s'avère de plus en plus fragile pour trouver un équilibre dans le partage de la ressource. C'est dans ce contexte qu'une profonde révision des modèles relatifs à la gestion de l'eau a été tentée en vain dans les années quatre-vingt-dix par des groupes de professionnels et techniciens ainsi que d'organisations civiles et écologistes pour une "nouvelle culture de l'eau".

Or, en octobre 2000 fut votée la Directive Cadre sur l'Eau de l'Union européenne (DCE)²³ qui établit un cadre pour une politique globale de l'eau à l'échelle de l'Union afin d'atteindre un «bon état» écologique et chimique de toutes les eaux communautaires d'ici à 2015²⁴. La législation européenne repose sur des principes de gestion et de planification de l'eau semblable au modèle espagnol traditionnel tels que la gestion par bassin hydrographique ou la réalisation d'une planification hydrique. Mais ses priorités, plutôt que sur la quantité, sont axées sur des objectifs environnementaux et une gestion durable de la ressource. Son application entraîne des changements dans la gouvernance, la planification et la gestion de la ressource qui exige des modifications juridiques de la législation, mais aussi des obligations à accomplir. À cet égard, on considère que la normative européenne représente un nouveau cadre conceptuel et méthodologique en matière d'eaux qui n'est pas complètement compatible avec le modèle traditionnel espagnol.

Les différents plans hydrologiques nationaux (PHN) et les politiques de l'État conçues en démocratie (le projet hydrologique national en 1993, le PHN de 2001, et une partie du Programme AGUA en 2005) s'inscrivent dans cette continuité de point de vue qui envisage les aspects économiques devant les objectifs environnementaux. Par ailleurs, la forte croissance des régions méditerranéennes contraste avec le faible dynamisme démographique et économique de plusieurs régions de l'intérieur; les ressources hydriques situées dans le territoire de ces dernières sont de plus en plus revendiquées par les premières. Ces tensions territoriales dans le contexte du processus de décentralisation progressive de l'État espagnol situent la politique hydraulique dans le débat politique national et provoque des

²³ Directive 2000/60/CE.

²⁴ Le bon état écologique des eaux sera défini par la présente directive en fonction des paramètres biologiques (flore aquatique, macro invertébrée, faune piscicole) et morphodynamiques (débits hydrologiques, continuité fluviale...). *Ibid.* Article 2. Définitions.

positionnements régionalistes de plus en plus importants. L'État des autonomies pose de plus en plus de problèmes juridiques et politiques autour des compétences en matière d'eaux. Des questions concernant la souveraineté et la territorialité apparaissent progressivement et le problème du partage de la ressource du gouvernement central avec les régions est encore loin d'être réglé.

Chapitre 1

Le pouvoir sur l'eau: Une question géopolitique nationale depuis la fin du XIXe siècle

En Espagne, les grands projets d'infrastructures, perçus comme un des symboles de l'essor du pays, sont présents encore dans les discours politiques et dans l'attente de certains acteurs et régions concernant le futur Plan hydrologique national prévu pour la fin de 2015. En dépit de la limitation imposée par les caractéristiques climatiques d'une grande partie de son territoire, la maîtrise de la ressource est pendant tout le XXe siècle une constante dans la politique de l'État espagnol. La structuration territoriale et sectorielle est influencée par la construction de grands aménagements hydrauliques de transport (transfert, canalisation...), stockage et régulation capable de satisfaire les demandes hydriques à travers des concessions et des prix favorables pour les usagers. Ce consensus national de la politique hydraulique comme vecteur du développement et de cohésion territoriale de l'État restera inamovible jusqu'à la fin du XXe siècle.

Néanmoins, au fur et à mesure que la démocratie se consolide en Espagne, les rivalités s'expriment de plus en plus librement. C'est pourquoi, à partir des années quatre-vingt-dix, les déséquilibres hydriques d'une partie du territoire, et l'usage exclusivement productif de la ressource vont mettre en question la gestion de l'eau en Espagne. L'émergence de certains secteurs professionnels et scientifiques critiques avec le discours dominant et dotés d'une influence croissante sur les milieux politiques nourrissent le débat et positionnent les différents acteurs impliqués. À cela s'ajoute qu'à partir les années 2000 l'Union Européenne est aussi un nouvel acteur qui impose des changements de paradigmes sur la gestion de la ressource focalisée sur le bon état écologique des écosystèmes fluviaux. Pourtant l'obligation d'appliquer la directive-cadre européenne sur l'eau, l'émergence de nouveaux acteurs politiques, la société civile organisée ainsi que les régions qui font bouger les politiques au niveau de l'État favorisent le déclenchement des conflits territoriaux.

1.1 Le contrôle de la ressource: une politique d'État

Le contrôle progressif de la ressource a été une partie fondamentale de la politique de développement et de transformation économique de l'Espagne depuis la fin du XIXe siècle. Les premiers grands projets d'État ont été destinés à l'irrigation et sur les ouvrages de protection et d'endiguement.²⁵ En effet, l'irrigation, dans un pays qui était passé à côté de l'industrialisation, était porteuse des espoirs d'éradication de la misère et de progrès.²⁶ L'expansion de l'irrigation comme facteur de développement et de progrès du pays sera adoptée par les régimes politiques successifs (république, dictature, monarchie parlementaire, démocratie...).²⁷ C'est ainsi que l'Espagne commence une forte politique de maîtrise de la ressource. De ce fait, le développement conçu sur la nécessité de production hydroélectrique, d'élargissement des surfaces irriguées, du contrôle des inondations et la nécessité d'alimenter en eau des villes de plus en plus considérables va convertir l'eau en une question d'État.

L'Espagne est l'un des premiers pays au monde ayant des administrations spécialisées dans la gestion des ressources hydriques depuis la création en 1926 des premières confédérations hydrographiques (*Confederaciones Sindicales Hidrográficas*)²⁸ pendant la dictature de José Primo de Rivera (1923-30).²⁹ Ces organismes de bassins, exclusivement contrôlés et conçus par l'État pour développer la construction des aménagements hydrauliques et promouvoir le développement (projet d'irrigations, de génération hydroélectrique, mis en place des industries...) de plusieurs territoires, ont été dominés traditionnellement par des ingénieurs de l'État - chargés de formuler des Plans d'exploitation du bassin- et influencés dans les organes de gestion par les principaux usagers de la ressource : les entreprises hydroélectriques et les grands exploitants agricoles.

²⁵ Le Plan général des canaux d'irrigation et des barrages de 1902, du ministre du progrès (Fomento) Rafael Gasset (connu comme Plan Gasset) et la loi du 7 juillet 1911 sur les réalisations hydrauliques.

²⁶ DRAIN Michel, « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », in *Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale: tensions, conflits et régulations*, Editions L'Harmattan, 1999, pp. 47-59.

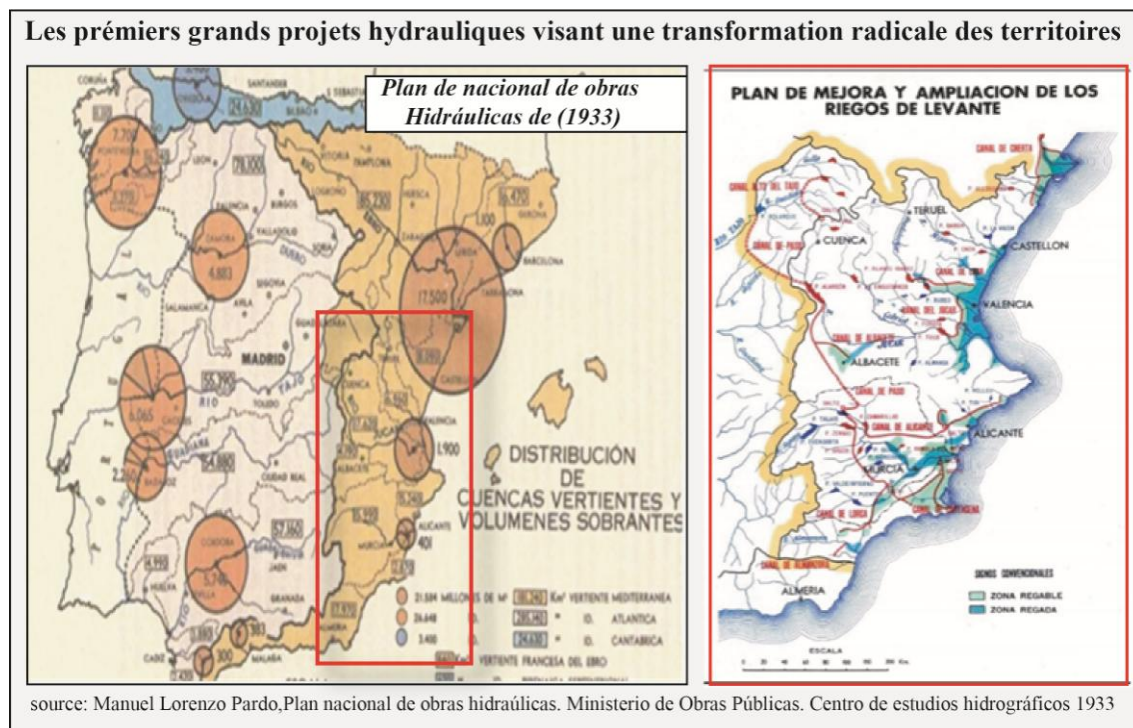
²⁷ L'usage de l'eau pour l'agriculture d'irrigation est très contrasté tout au long de l'année et la consommation s'envole pendant la saison estivale, ce qui reflète l'importance des aménagements hydrauliques. En effet, la demande en eau moyenne se situe principalement entre mai et septembre (juin juillet et août 70 %) pour 90 % du total de l'année. Cela explique le rôle important des aménagements hydrauliques, désormais un intérêt partagé dans certaines situations entre les agriculteurs et les grandes entreprises de construction et hydroélectriques.

²⁸ Les *Confederaciones Sindicales Hidrográficas* sont réglées par le Royal Décret du 5 mars de 1926 qui a permis la création de la confédération de l'Èbre (1926) du Segura (1926), du Duero (1927), du Guadalquivir (1927) et celle des Pyrénées Orientales (1929).

²⁹ La délimitation de la gestion de l'eau par division hydrogéographique répondait également à la réduction de la croissance des mouvements nationalistes et régionalistes au sein de l'État espagnol.

En 1933, lors de la IIe république (1931-1936), le socialiste Indalecio Prieto présente le 1^{er} Plan national des Ouvrages hydrauliques désormais comparable aux actuels plans hydrologiques nationaux (carte ci-dessous). Cette initiative, basée sur les grands aménagements, prétendait résorber les déséquilibres hydriques entre les versants méditerranéens et atlantiques à travers les transferts d'eau (voir carte ci-dessous). C'est à cette époque que naît officiellement l'idée de transférer l'eau des bassins considérés comme excédentaires (Tage) vers les bassins considérés comme déficitaires (Segura et Júcar). Cependant, le manque de budget, le contexte d'instabilité de la IIe République et l'éclatement de la guerre civile (1936-39) en empêchent sa mise en place.

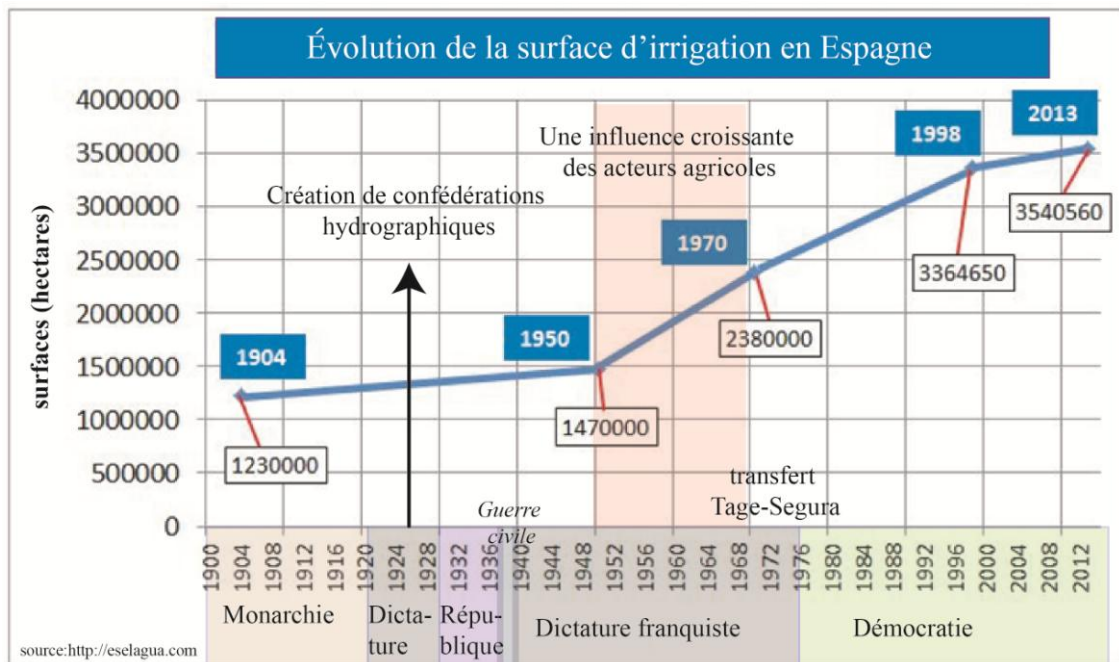
Carte n°2



Pendant le régime franquiste (1939-1975), cette politique d'État sur le contrôle et l'augmentation de la ressource va prendre son ampleur. Cela va renfoncer le poids des élites issues des milieux ingénieurs, des grands propriétaires de terres et des entreprises hydroélectriques.³⁰

³⁰ Comme on verra par la suite, en 1955, les communautés d'irrigants vont créer la Fédération nationale des Communautés des Irrigants (Fenacore) pour favoriser l'adoption de critères d'actuation homogène dans la gestion de l'eau.

Figure n°1



En effet, comme on peut le remarquer dans le tableau ci-dessous, la grande quantité des ouvrages projetés par Francisco Franco - 560 barrages finalisés entre 1950 et 1979 - qui contrastent avec les 270 existants en 1949, avalisent le surnom de *Paco Rana* (Français grenouille) donné au dictateur.

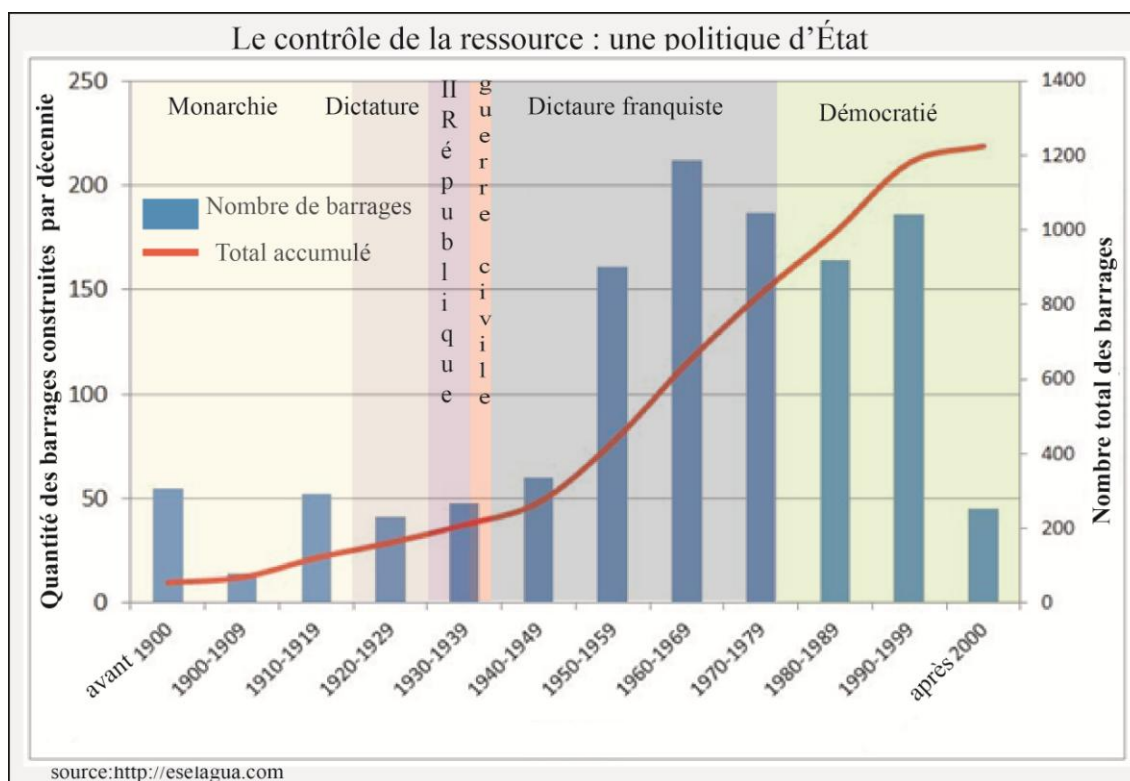


À gauche, une photo de Francisco Franco en 1963 pendant l'inauguration du Barrage du Camarillas dans le Bassin du Segura (©laopiniondemurcia) À droite, stèle en hommage à l'inauguration du barrage du Cenajo (aussi bassin du Segura) par Franco en 1963 (©salinaspalacios, 2013).³¹

³¹ Traduction : "Ce barrage du Cenajo, il le fit construire Francisco Franco, caudillo d'Espagne. Il a dominé avec lui les eaux troubles du flueve segura pour qu'ils fécondassent paisiblement des terres très riches. Il a sauvé aux

Entre 1940 et 1970, la capacité de stockage s'est multipliée par dix en passant de 3 600 à 36 000 hm³. En 2000, elle atteint 56 500 hm³.³² Ainsi, au cours du XXe siècle la construction de barrages est passée de 55 avant 1900 à 276 en 1950 (5 par an), et à 1 195 dans les années 2000 (18 par an entre 1950 et 2000).

Figure n°2



Le développement des techniques hydrauliques (pompages électriques) et la réalisation d'importants aménagements hydrauliques vont favoriser une politique de développement sans précédent (miracle économique espagnol³³) dont l'exemple le plus célèbre est la construction du premier grand transfert reliant, sur 292 km, les têtes des sources du Tage au cours du Segura (voir carte ci-dessous). Cette infrastructure qui comporte plusieurs barrages, canalisations et conduites d'eau avait un coût global estimé autour de 30 000 milliards des

hommes qui les travaillent de la crainte millénaire aux inondations et à la sécheresse. Avec sa présence fut inauguré le 6 juin de 1963".

³² BERGA CASAFONT Luis, « Presas y embalses en la España del siglo XX », *Revista de obras públicas*, 2003, tenario 1903-2003, pp. 37-40.

³³ Le miracle économique espagnol représente l'essor économique de l'Espagne entre 1959 et 1973 ralenti par la crise internationale pétrolière des années 1970.

pesetas à l'époque (180 millions d'euros).³⁴ Initiée en 1968, mais mise en service dans les premières années de la démocratie (1979), elle représente la principale source des conflits territoriaux actuels entre la région cédante (Castille-la Manche) et les régions réceptrices (Murcie et Valence). Conçue pour combler le déficit hydrique du Sud-est espagnol, la possibilité de mobiliser 600 hm³ a permis la transformation de nouvelles surfaces d'irrigation (environ 150 000 ha) ainsi qu'une source d'approvisionnement d'eau potable de qualité pour environ 2,5 millions de personnes réparties majoritairement par les centres urbains et touristiques de la province d'Alicante et de la région de Murcie.



Vue panoramique du transfert actuellement dans la province de Cuenca à Castille la-Manche
(©salinaspalacios, 2013)

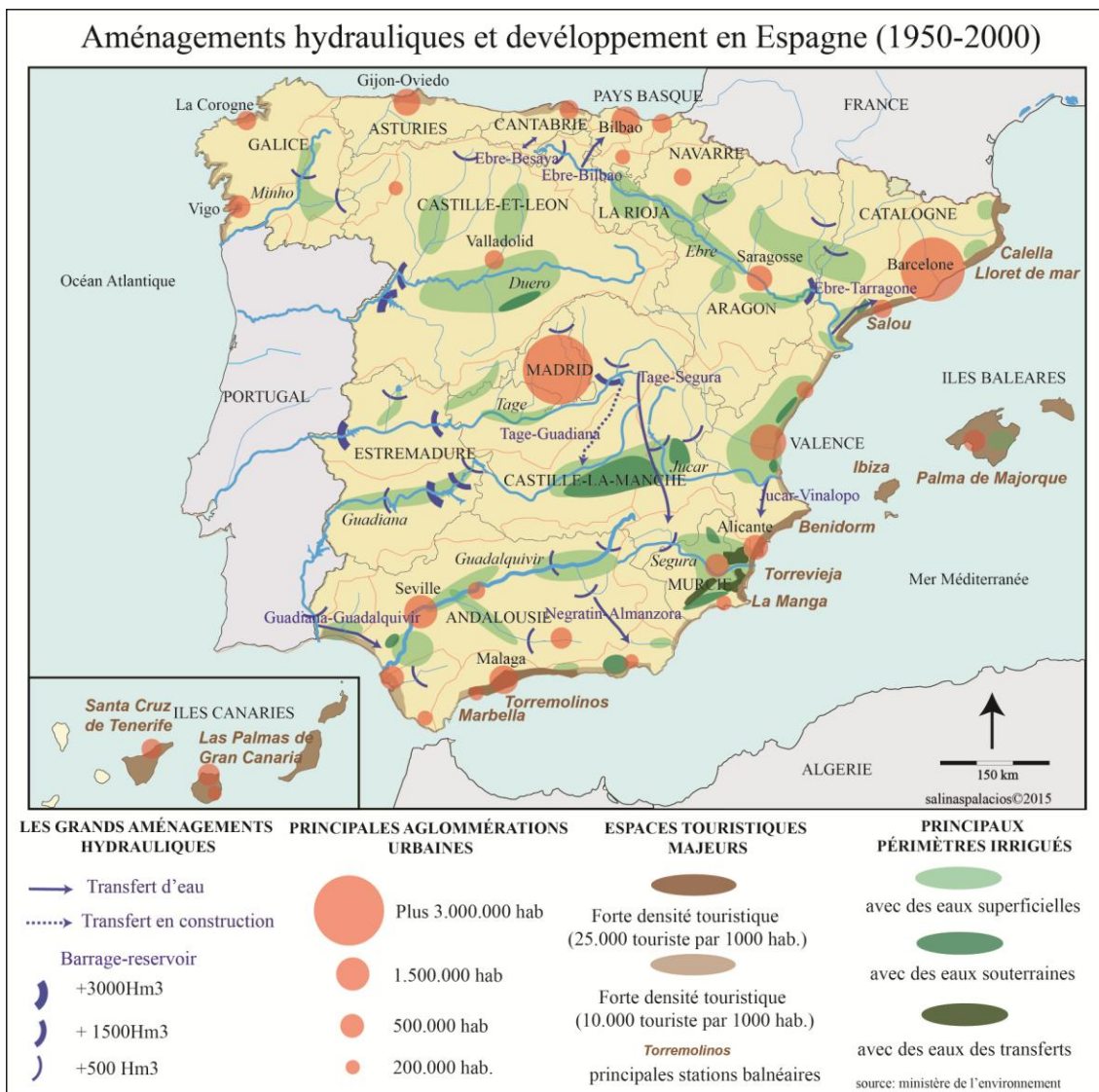
Des transformations socioéconomiques très puissantes.

Les grands processus économiques et hydrauliques organisés par l'État au cours de la deuxième période du XXe siècle vont transformer les paysages espagnols suite à l'expansion de l'agriculture d'irrigation, la production d'énergie électrique pour une industrie naissante et une forte urbanisation dans les grandes villes et sur les littoraux. Ces multiples aménagements construits sur tous les grands fleuves (barrages, canalisation, déviation...), la construction des transferts d'eau entre et à l'intérieur des différents bassins au nord-ouest industriel (Èbre-Grand Bilbao 1961, Èbre-Besaya 1982), au nord-est (Èbre-Tarragone 1989), vers le sud-est sec (Tage-Segura en 1979, Negratin-Almanzora 2002, Júcar-Vinalopó 2010) ainsi que

³⁴ Dans un premier temps les coûts des projets furent estimés à 12 500 millions de *pesetas*. Les coûts des aménagements comportent aussi un réseau de canalisations de 275 km (nommé infrastructures du post-transfert) développés dans le bassin du Segura pour mobiliser les eaux à travers les territoires du sud-est espagnol. Joaquín MELGAREJO MORENO, Joaquín, *El trasvase Tajo-Segura repercusiones económicas, sociales y ambientales en la cuenca del Segura*, Alicante, Caja Mediterráneo, 2009.

d'importants forages mécanisés dans la plupart des nappes souterraines (en Castille, dans les plaines littorales d'Andalousie orientale...) va largement augmenter et assurer la disponibilité de la ressource désormais nécessaire pour les grands changements économiques entamés.

Carte n°3



Le territoire espagnol comptait dans la première moitié du XXe siècle entre 1 million et 1 million et demi d'hectares irrigués (nommés *regadíos* historiques): c'est le cas des *huertas* du Levant méditerranéen et de nombreuses *vegas* autour des fleuves à l'intérieur de la Péninsule. Entre les années 1950 et 1970, la politique d'irrigation sous le régime franquiste (Loi de grandes zones pour l'irrigation de 1949, Plans de développement 64-75...) est devenue le facteur déterminant de l'expansion, la base pour une modernisation agricole (diversification,

économies d'échelles, intensification...) ³⁵ et la source des espoirs et illusions de nombreux territoires marqués par l'émigration et la pauvreté, qui ont vu fleurir leurs terres sèches en friche. La reconversion atteindra un million et demi d'hectares aux alentours des *vegas* du Tage, du Guadiana, du Guadalquivir, de la dépression de l'Èbre ainsi que dans la région de la Manche et le sud-est espagnol suite à d'importants forages mécanisés. ³⁶ Plus récemment, comme nous pouvons le voir sur le graphique précédent, dans les années 80 et 90, sous l'impulsion des gouvernements démocratiques nationaux (plan national pour l'irrigation) et autonomiques (plans régionaux pour l'irrigation) ³⁷, l'augmentation de nouvelles surfaces a été plus modérée, pour finalement se stabiliser dans les années 2000. ³⁸ Enfin, le tiers restant de la surface irriguée correspond à des cultures irriguées principalement par des eaux souterraines majoritairement sous des régimes de propriétés privées et localisées dans des endroits marqués souvent par l'absence superficielle de la ressource. ³⁹

En somme, ces politiques hydrauliques ambitieuses encouragées par l'État et des investisseurs privés (55 % des surfaces irriguées totales) ont permis de changer une grande partie de la production et des terroirs agricoles de l'agriculture extensive ⁴⁰ en une agriculture commerciale intensive ⁴¹. Ce processus de changement, influencé par l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne en 1986, a permis une modernisation des structures agraires. Rien qu'en 1984, l'Institut de réforme et développement agricole (disparu en 1995) investit plus de 300 millions d'euros de l'époque afin d'adapter l'agriculture espagnole aux structures

³⁵ En 1939, Franco crée l'Institut de Colonisation Nationale qui servira de base pour la création du front pionnier agricole pour peupler des régions rurales à travers la mise en production des cultures en irrigation. Centré surtout dans l'intérieur du pays et en Andalousie, le Plan Badajoz (Estrémadure) est un exemple majeur de cette politique suite à la création d'environ 1 000 000 d'hectares irrigués, une dizaine de villages et la relocalisation de 6 000 familles. En 1971, la création de l'Institut de Réforme et Développement Agricole (IRYDA) assumera les compétences de l'INC en 1973.

³⁶ 65 % des hectares sont irrigués par des eaux superficielles et 20 % par des eaux souterraines. Le 5 % restant se fait à partir des transferts d'eau, les retours des eaux, la réutilisation et le dessalement.

³⁷ Au cours des années 80 la transformation des surfaces irriguées est devenue une compétence des administrations autonomiques bien que l'administration générale de l'État se réserve les compétences sur les zones d'irrigation d'intérêt national.

³⁸ L'augmentation de la superficie irriguée fut d'environ 600 000 ha entre 1980 et 2000, cela représente une croissance de 20%. MORAL ITUARTE Leandro del, « Chapitre 2. L'irrigation en Espagne et son avenir », *Natures sociales*, 28 février 2012, n° 1, p. 37.

³⁹ Le soutien de l'État dans la transformation privée des nouvelles surfaces irriguées est une constante de la politique espagnole d'irrigation, qui a touché principalement celles dont l'irrigation et la transformation économique semblait plus rentable, comme c'est le cas des surfaces irriguées par des puits MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACION Y MEDIO AMBIENTE, *Plan Nacional de Regadíos - Horizonte 2008*, 2001.

⁴⁰ Se dit des pratiques agricoles produisant peu par unité de surface, généralement avec des méthodes simples et peu d'investissements.

⁴¹ Agriculture produisant beaucoup par rapport à la surface cultivée, au prix d'un travail important et ou d'un investissement significatif.

de la communauté économique européenne⁴². Le premier Plan national en démocratie pour l'irrigation (*Plan nacional de regadíos: horizonte 2005*) fut voté par l'Assemblée nationale en 1994, et mis en place en 1996. Il comportait des investissements autour de 430 752 milliards de *pesetas* (3 706 milliards d'euros) jusqu'à 2005 dont 70 % correspondaient aux administrations publiques (État et régions) et 30 % au secteur privé⁴³

Les nouvelles technologies introduites et l'augmentation du capital investi dans les exploitations ont favorisé une diversification tandis que les exploitations les moins rentables ont cessé leur activité.⁴⁴ Dans le territoire espagnol l'eau deviendra le facteur critique permettant de profiter des avantages comparatifs dérivés des disponibilités des sols, de la localisation par rapport aux grands marchés, du nombre d'heures d'ensoleillement et des coûts modérés du travail.⁴⁵

Ainsi, les campagnes se sont orientées de plus en plus vers la production de fruits et légumes primeur, d'agrumes, la vigne, l'olivier ou de fleurs dans le cadre d'une agriculture irriguée améliorante de plus en plus productive. Les plaines céréalières et sèches se sont reconverties à l'irrigation ou se dépeuplent, tandis que les terrains près des plaines alluviales et inondables sont maintenant au cœur d'un espace agricole ou les cultures irriguées intensives sont tournées vers l'exportation sur les principaux marchés européens et mondiaux⁴⁶. Dans le Levant espagnol, les agrumes, majoritairement l'orange et le citron (175 504 hectares à Valence et 23 000 à Murcie respectivement) inondent les basses plaines. Dans le littoral sud, en Andalousie, on trouve également des fruits tropicaux comme l'avocat, les mangues, les ananas ou les bananes à la *Costa del Sol* (Málaga) et à la *Costa Tropical* (Grenade). Sur les espaces littoraux marqués par l'absence des eaux superficielles, mais où les caractéristiques climatiques sont très propices pour une agriculture à haut rendement, la mise en place des pompes plus modernes d'initiative privée ou par le transfert des eaux entre différents

⁴² FERNÁNDEZ CLEMENTE E., « De la utopía de Joaquín Costa a la intervención del estado: un siglo de obras hidráulicas en España », *Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 2000.

⁴³ *Orden de 14 de marzo de 1996 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 1996, que aprueba el Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2005. Publicado en: «BOE» núm. 68, de 19 de marzo de 1996, páginas 10662 a 10663 (2 págs.) Referencia:BOE-A-1996-6310*

⁴⁴ MORAL ITUARTE Leandro del, « Chapitre 2. L'irrigation en Espagne et son avenir », *op. cit.*

⁴⁵ GOMEZ Carlos Mario, « La eficiencia en la asignación del agua: Principios básicos y hechos estilizados en España », *Información comercial española*, 2009, n° 847, p. 23.

⁴⁶ Cette concurrence, suite à une spécialisation orientée vers l'irrigation, a provoqué en même temps que l'Espagne soit un des premiers importateurs européens de céréales et des produits animaux tandis qu'elle est en même temps le premier exportateur de fruits et légumes et de vin.

bassins a permis l'irrigation des plaines sèches de plusieurs endroits.⁴⁷ À l'abri des tunnels en plastique, et grâce à la technique du goutte-à-goutte, des espaces semi-arides (Campos de Dalías, l'Ejido et Níjar en Almería ou Águilas et Mazarrón, à Murcie) ont permis de développer d'immenses extensions de serres (environ 45 000 hectares)⁴⁸ capables de produire plusieurs récoltes chaque année.



Surfaces en serres. La mer de plastique, El Ejido(Almeria)
©Yann Arthus Bertrand

Dans les périmètres extérieurs de la vallée du Guadalquivir, dans la province littorale andalouse de Huelva, ces techniques permettent une production sur 7 500 hectares d'environ 250 000 des tonnes de fraises récoltées neuf mois sur douze, dont 85 % est destinée à l'exportation extérieure. Cette augmentation des surfaces, effectuée sur une couche de sable enrichi ou même hors-sol, qui a gagné des terrains marqués par l'absence de l'eau en dehors des plaines alluviales des *huertas* et *vegas*, contraste avec la diminution des terres le plus fertiles souvent proches des centres urbains suite à l'avancée de l'urbanisation.

Mais des déséquilibres territoriaux difficiles à corriger

⁴⁷ Comme on verra plus en détail dans le chapitre concernant l'étude de l'exemple de la région de Murcie, le transfert Tago-Segura a transformé des espaces agricoles dépourvus de la ressource (Campo de Carthagène ou la Cuenca de Mula dans la région de Murcie) en immenses vergers capables de produire des tomates, melons, poivrons, laitues ou agrumes presque toute l'année.

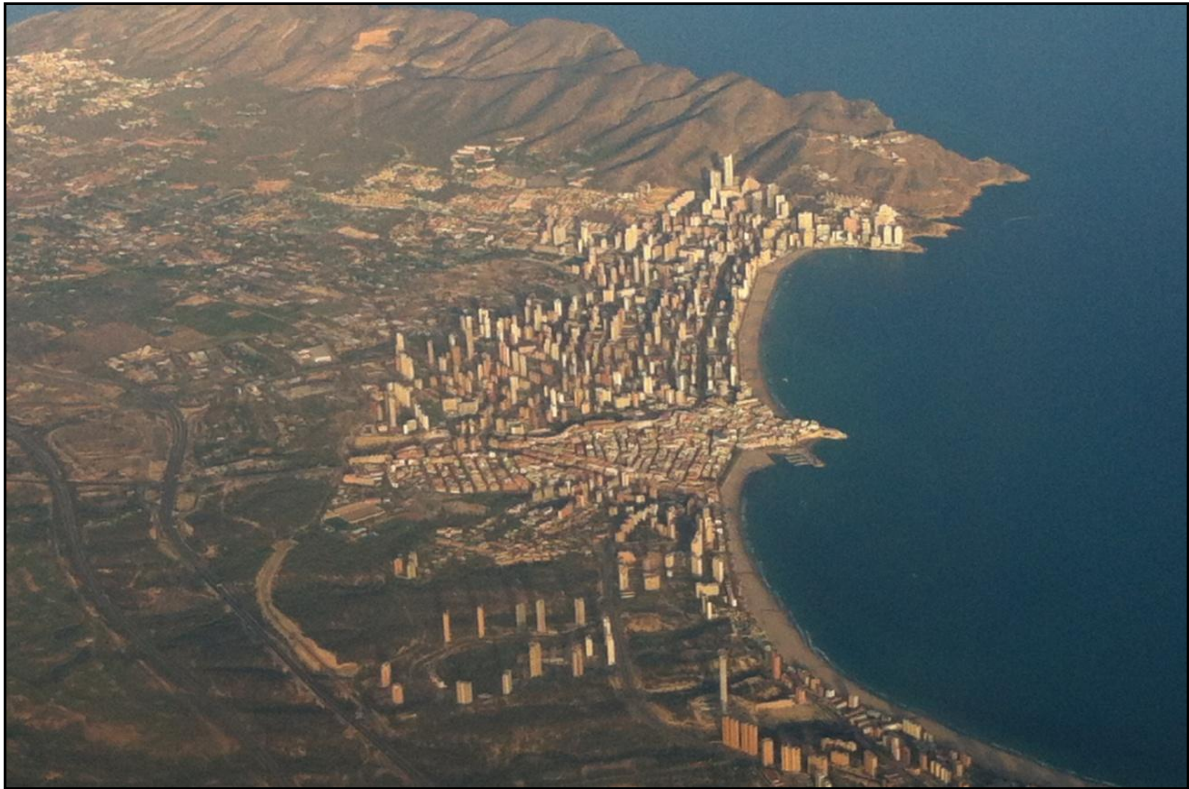
⁴⁸ La grande extension des serres dans la région d'El Ejido (Almería) est connue comme la mer en plastique.

La forte croissance démographique et urbanistique, favorisée par le secteur du tourisme, va provoquer une concentration des activités sur les espaces littoraux de la Méditerranée et, en conséquence, une quête pour les agricultures de ces territoires. Cela s'est traduit par des revendications sectorielles de plus en plus régionales pour avoir plus d'eau. En effet, l'Espagne, longtemps resté un pays agricole dans presque tout le XXe siècle⁴⁹, les plus importantes mutations socio-économiques subies par le pays à partir des années 60 se sont produites grâce à une rapide industrialisation, à l'urbanisation et à l'essor du tourisme. La mobilisation de la ressource, la construction des systèmes de canalisation ainsi que la production hydroélectrique⁵⁰ vont permettre d'assurer les centres industriels (Bilbao, Sagunto, Tarragone, Carthagène, Torrelavega, Huelva...), l'étalement des centres urbains suite au fort exode rural et les nouveaux espaces touristiques (Marbella en Andalousie, Benidorm en Valence ou Lloret de Mar en Catalogne...).



⁴⁹ Le secteur agricole représente le 22,6 % du PIB et le 41,7 % de l'emploi en 1960.

⁵⁰ La grande quantité de barrages construits pendant le franquisme mais aussi en démocratie ont permis une production hydroélectrique installée qui est passée de 1335 MW (77,9 % du total de la production hydroélectrique du pays) en 1941 à 19.015 MW (20,1 %) en 2008. ESPEJO MARÍN Cayetano et GARCÍA MARÍN Ramón, « Agua y energía: producción hidroeléctrica en España », 2010.



Vue aérienne de la station littorale de Benidorm. À gauche, photo du vol américain de 1956-1957 (©instituto geográfico nacional). Le village se localisait seulement dans l'isthme, le reste c'était des oliviers. A droit la ville actuellement (©salinaspalacios, 2015).

Rien que pour la période 1951-1981, la population espagnole est passée d'environ 28 millions d'habitants à presque 38 tandis que le taux de population urbaine a augmenté de 48 % à 72 % respectivement⁵¹. Ce rythme de croissance, plus modéré jusqu'aux années 2000 (40,8 millions d'habitants en 2001 et 75 % de population urbaine) en raison du faible taux de fécondité (1,3 un des plus bas du monde) sera très rapidement repris, comme on verra, jusqu'à l'année 2010 (47 millions d'habitants et 78 % de population urbaine) grâce à l'arrivée de 5 millions d'immigrants profitant du boom économique, précédent l'actuelle crise économique. Cependant, ces différentes périodes de croissance socioéconomique, dans l'ensemble très progressives, seront marquées par les grands déséquilibres territoriaux entre l'intérieur de l'Espagne et les espaces littoraux.⁵²

⁵¹ Source INE : séries historiques

⁵² La période 1950-1981 sera marquée par de grands déséquilibres démographiques régionaux. Alors que la province de Madrid accueille 2 800 675 nouveaux habitants et celle de Barcelone 2.386.615 (toutes les deux ont doublé leur population en 30 ans), la plupart des provinces de l'intérieur (les deux Castille, Extremadura, Aragon) et quelques-unes de l'Andalousie, à l'exception de Valladolid et Saragosse, ont perdu de manière absolue de la population ; Source : l'Institut National de Statistique Espagnol. À partir d'ici INE. www.ine.es/

Pourtant, la focalisation, dans ces dernières décennies, d'une grande partie de l'économie sur les activités touristiques et la construction ainsi que le dynamisme agricole des surfaces irriguées sur les terres plus productives près des littoraux, vont augmenter les déséquilibres socioéconomiques entre les espaces périphériques et l'intérieur. Cette concentration des activités économiques très liées à l'usage intensif de la ressource contraste avec la disponibilité hydrique entre le versant méditerranéen (bassins catalan, Segura, Júcar, Andalousie sud) et les bassins du sud (Guadiana, Guadalquivir, bassin andalou atlantique) et ceux de l'Atlantique (Tage, Duero, Minho) et du nord (cantabrique occidental, cantabrique oriental et bassins du Pays Basque). La croissante pression sur les ressources hydriques dans des territoires marqués par la faible disponibilité d'eau tout au long de l'année va dévoiler les faiblesses du modèle socioéconomique et va mettre en question les fondements de la politique de l'offre. Entre 1950 et 1999, la consommation d'eau en Espagne s'est multipliée par trois. Ainsi, il est logique que, dans ce nouveau contexte démocratique où les périodes des pénuries en Méditerranée et dans la partie méridionale de l'Espagne sont de plus en plus récurrentes, les premières dissensions autour du modèle dominant apparaissent.

Une modernisation de l'administration hydraulique: La loi des eaux de 1985

La croissante demande et pression sur les ressources superficielles et la multiplication de forages hors du contrôle de l'administration, puisqu'ils étaient privés pendant la période franquiste (1939-1975) et la transition démocratique (1975 -1982), entraînait la nécessité d'entamer des investissements dans de nouveaux aménagements de plus en plus coûteux afin de continuer ce développement économique. Pour ce faire, il fallait une modernisation de l'administration hydraulique en accord avec la réalité politique du pays du début des années quatre-vingt.

Jusqu'à ce moment, la seule loi qui régissait la ressource dans le corpus législatif de l'État datait du 13 juin 1879.⁵³ Cette loi proclamait le caractère public de la ressource à l'exception des eaux souterraines qui appartenaient aux détenteurs de la propriété du sol⁵⁴. À part les petits agriculteurs situés près de *vegas* de fleuves qui avaient des droits coutumiers historiques

⁵³ Le premier projet de loi visant la ressource en 1866 a échoué pendant la période de convulsions lors de la mise en place de la première république espagnole (1873-1874). Celle de 1879 resta en vigueur jusqu'à sa modification non rétroactive par la loi des eaux de 1985.

⁵⁴ Il faut tenir compte du fait qu'à cette époque la connaissance sur les ressources hydriques souterraines était très faible, la plupart n'étaient pas encore inventoriées.

pour l'usage de l'eau, ce sont les grands propriétaires terriens d'exploitations agricoles ("caciques de l'eau") qui contrôlent la majorité des eaux souterraines exploitées.

Il a fallu alors plus d'un siècle (106 ans après) et dans le contexte d'une jeune démocratie pour reformuler les principes législatifs de l'eau avec la loi sur l'eau du 2 août 1985⁵⁵. Cette loi votée par le premier gouvernement socialiste de Felipe González (1982-1996) proclame dans le titre préliminaire que toutes les ressources hydriques sont placées dans le domaine public (y compris les eaux souterraines) et que la planification hydrologique est confiée à l'État.⁵⁶ En conséquence, l'État, à travers le gouvernement national et sous le contrôle de l'Assemblée nationale détermine la politique nationale de l'eau et assure son suivi et sa révision.

Cependant la question de l'eau s'est développée de manière semblable au processus de transition démocratique. En effet, la tentative de modernisation de l'administration publique de l'eau va favoriser d'importantes réformes, mais sans jamais rompre avec les élites du franquisme. C'est pourquoi il y eut une exception pour les propriétaires du sol utilisant des eaux souterraines en vertu de la législation précédente à 1985. Ils bénéficient d'un droit d'usage temporaire (50 ans) et de 7 000 m³ chaque année. Cela, comme on verra plus en détail, explique la situation de manque d'information et de contrôle administratif de la part de l'administration dans l'exploitation des eaux souterraines laquelle a affaibli la disponibilité de la ressource et surexploité de nombreux aquifères depuis les années soixante-dix.⁵⁷ Pour les nouvelles exploitations des eaux souterraines, il faudra une concession de l'administration, mais pour des temps variables selon la nature de l'usage envisagé. Cela signifie que l'on acquiert le droit d'utiliser l'eau, mais pas la propriété de l'eau.

La loi des eaux de 1985 réforme également les confédérations hydrographiques⁵⁸. Elles sont dorénavant des organismes publics de l'État placés sous tutelle du ministère de

⁵⁵ Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (en vigueur jusqu'au 25 juillet 2001).

⁵⁶ DRAIN Michel, « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », *op. cit.*, p. 50.

⁵⁷ En Espagne, d'après le recensement des eaux souterraines publiques et privées effectué à partir la loi des eaux de 1985 il y avait environ un demi-million de forages déclarés. Pour l'OGN WWF en Espagne en 2013 il y a 500.000 puits illégaux qui utilisent environ 3.600 hm³ annuels. Cela représente la consommation totale de la population espagnole. En effet, le professeur Ramón Llamas, un des plus importants spécialistes en hydrogéologie en Espagne, situe le nombre total de puits à environ deux millions.

⁵⁸ La loi des eaux sera modifiée postérieurement une vingtaine de fois. Désormais, les plus remarquables au niveau normatif sont : la Loi 46/1999 du 13 décembre laquelle approfondit le contrôle et autorisation des rejets et décharges, la réutilisation des eaux usées, le dessalement des eaux de mer, les contrats des cessions de droit et échanges des eaux entre particuliers (banque et marché d'eau) ; la Loi 62/2003 qui incorpore les mesures et

l'Environnement et l'Agriculture, et bénéficiant d'une autonomie de fonctionnement qui favorise les prises de décisions à l'échelle locale et la participation de nombreux acteurs (administration, usagers, associations...). Historiquement représentée par les communautés d'irrigants et les entreprises hydroélectriques, la loi des eaux va élargir une notion plus ample, celle des communautés des usagers impliquant les autres usagers de la ressource (urbaines, irrigation, hydroélectricité, loisirs, environnementaux...). Ainsi, les confédérations, en charge de la planification et gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant, seront les interlocutrices de l'État pour les possibles travaux d'envergure nationale (grands transferts) prévus lors de la réalisation du Plan hydrologique national.

En effet, l'administration de l'eau en Espagne est basée sur le respect territorial de l'unité du bassin, la planification hydrologique, la gestion intégrée des ressources hydriques et la participation des acteurs et usagers de la ressource. L'organisme chargé d'administrer et de préserver les eaux et les infrastructures hydrauliques de la nation est le Ministère de l'Agriculture, Alimentation et Environnement qui a son siège à Madrid. Le Ministère, en tant qu'autorité nationale pour la gestion des ressources hydriques, à travers la Direction générale de l'eau⁵⁹, est le responsable principal du suivi normatif des confédérations hydrographiques (Plan hydrologique de Bassins), de la planification hydrologique du territoire national à travers l'adoption d'un Plan hydrologique national et sa coordination avec les différents plans sectoriels (agriculture, industrie, économie...).⁶⁰

Le Conseil National de l'Eau de son côté, en tant qu'organe consultatif majeur dans la planification hydrologique nationale, est chargé d'informer sur la planification hydrologique de l'État (Plan hydrologique national) et des bassins hydrographiques (Plan hydrologique de bassin) ainsi que de réaliser des propositions aux différentes administrations hydrauliques

obligations de la Directive Cadre sur l'eau. Le Royal Décret Législatif 4/2007 du 13 avril qui établit la notion et délimitation des nouveaux districts hydrographiques.

⁵⁹ La Direction de l'eau qui s'insère dans le secrétaire général de l'environnement est conformée à la fois par plusieurs sous-directions : Planification et usage durable de la ressource, Programmation économique des infrastructures et Technologie, Gestion intégrée du domaine public hydraulique.

⁶⁰ Le Ministère est également chargé d'élaborer et maintenir un système d'information sur les ressources hydriques, d'appliquer des plans d'urgence en cas de sécheresses ou inondations, la supervision et le contrôle de la sécurité des infrastructures hydrauliques ainsi que d'appliquer des mesures pour la conservation des aquifères et d'encourager et promouvoir des activités d'épuration et réutilisation des eaux usées et des économies sur la ressource.

publiques sur les principaux aspects de la politique hydraulique.⁶¹ Au niveau territorial, l'État, par les biais des confédérations hydrographiques, réalise la planification et gestion de la ressource au niveau du bassin hydrographique⁶² (désormais des districts hydrographiques d'après la Directive-cadre).⁶³

Néanmoins, la mise en place d'un modèle démocratique ancré sur une décentralisation progressive des pouvoirs conférés aux régions s'avéra de plus en plus problématique pour le partage de la ressource. Dans un État devenu actuellement quasi fédéral, la politique de l'eau demeure l'un des derniers bastions de l'interventionnisme étatique.⁶⁴

1.2 Une décentralisation pour un petit nombre de territoires. Une gouvernance complexe encore dominée par l'État

Le cadre politique de l'Espagne suite à la Constitution de 1978 avait doté d'une large autonomie les régions grâce aux compétences transférées graduellement dans chaque statut d'autonomie⁶⁵ : l'État ouvrait la voie à une participation de plus en plus proactive des régions dans le domaine des ressources hydriques. Ainsi, dans l'article 148 de la Constitution, les régions peuvent assumer des compétences en « matière de projet, construction et exploitation des ouvrages hydrauliques d'intérêt régional (irrigation, production énergétique...), lorsque l'intégralité du cours se situe dans son territoire ainsi que la gestion des eaux minérales et thermales ». À son tour l'article 149, sous des critères exclusivement géographiques, établit une distinction entre les eaux s'écoulant entièrement à l'intérieur d'une communauté autonome (bassins intracommunautaires) et les eaux parcourant plusieurs communautés autonomes (bassins intercommunautaires).

⁶¹ Il est composé par 74 représentants repartis entre le Ministère de l'Agriculture (10), les autres ministères (14), les communautés autonomes (11), les présidents des confédérations hydrographiques (9), les conseils d'eau de bassin (16), les usagers (8), les organisations professionnelles et écologistes (6) Article 19TRLE.

⁶² La loi des eaux de 1985, qui considère indivisible le bassin hydrographique comme unité de gestion de la ressource et le définit dans l'article 16 comme la surface territoriale dont l'écoulement des eaux superficielles coule dans sa totalité à travers une série de courants, fleuves et éventuellement des lacs vers la mer à partir une seule embouchure, estuaire ou delta.

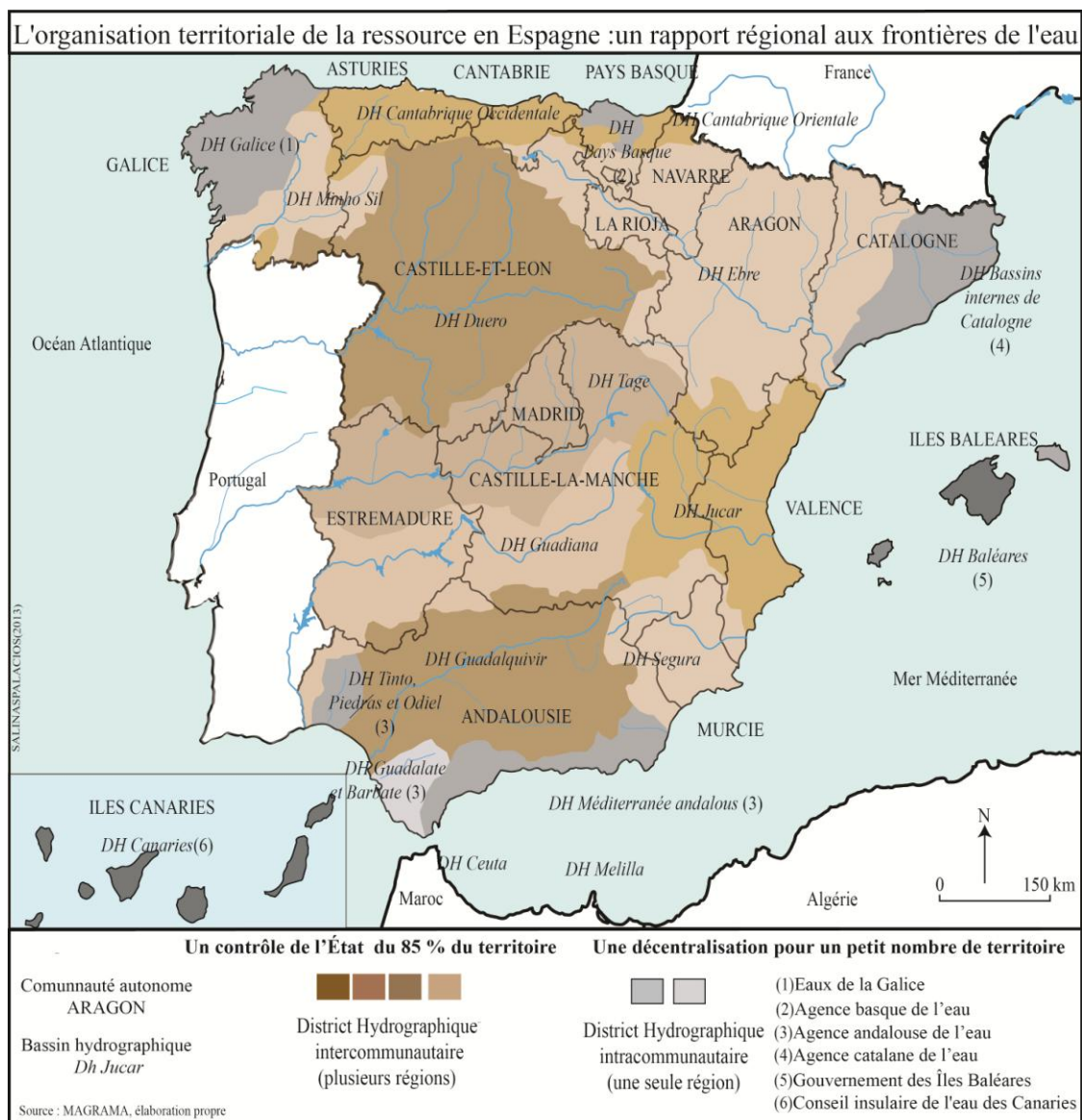
⁶³ La Directive cadre sur l'eau définit le district hydrographique comme une « zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques ».

⁶⁴ CLARIMONT Sylvie, « L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau. Entre directives communautaires et décentralisation administrative », *Économie rurale*, 2009, n° 1, p. 36.

⁶⁵ Le Statut d'autonomie est le texte qui régit le droit à l'autogouvernement de la communauté autonome et définit le fonctionnement de ses propres institutions.

Cependant, comme nous l'avons souligné, l'État se réserve des compétences exclusives en matière de « législation, concession des ressources et exploitation d'ouvrages hydrauliques » dans des bassins hydrographiques intercommunautaires. Comme on peut voir sur la carte ci-dessous il y a au total 9 districts hydrographiques intercommunautaires qui occupent 85% du territoire espagnol et impliquent toutes les communautés autonomes à l'exception des régions insulaires (Baléares et Canaries).⁶⁶

Carte n°4



⁶⁶ DH Guadalquivir (qui englobe DH Ceuta et DH Melilla). DH Segura. DH Júcar DH Miño-Limia. DH Cantábrique. DH Duero. DH Tajo. DH Guadiana. DH Ebro. *Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.*

À leur tour, les régions ayant des bassins hydrographiques intracommunautaires (Andalousie, Galice, Catalogne, Baléares, Canaries et Pays Basque) bénéficient de plus larges compétences par rapport aux autres.⁶⁷ Ces régions ont toutes intégré les compétences de la gestion de l'eau prévues dans la Constitution espagnole d'après le processus progressif de réformes de leurs respectifs statuts d'autonomie et suite à la création d'une administration hydraulique autonome.⁶⁸

En effet, la gestion effective de la ressource est principalement assurée par l'État. Au niveau national, le Ministère est le responsable du suivi normatif des confédérations hydrographiques (Plan hydrologique de bassins), de la planification hydrologique du territoire national à travers l'adoption d'un Plan hydrologique national et sa coordination avec les différents plans sectoriels (agriculture, industrie, économie...).⁶⁹ Il est, en outre, le seul compétent en matière de négociation et de ratification d'accords internationaux ainsi que la réalisation de travaux publics d'intérêt général (par exemple les transferts) affectant plus d'une communauté autonome.⁷⁰ À l'échelle du bassin hydrographique dit «intercommunautaire» les confédérations hydrographiques sous tutelle de l'État sont chargées de gérer et de contrôler le domaine public hydraulique, et disposent pour ce faire d'un pouvoir de police afin de procéder au partage de la ressource entre les différentes catégories d'utilisateurs (*commissariat des eaux*), de concevoir, exécuter et exploiter les ouvrages hydrauliques (*direction technique*), mais aussi d'assurer l'élaboration, le suivi et la révision des plans hydrologiques de bassin (*Bureau de planification hydrique*), en principe dans le respect des orientations de la planification nationale.⁷¹ À partir de 1997 la création d'un régime économique pour le financement des travaux hydrauliques et des organismes (*secrétariat technique*) à travers la

⁶⁷ *Agencia Andaluza del Agua* (Andalousie), *Consejo Insular de Aguas* (Canaries), *l'Agència Catalana de l'Aigua* (Catalogne), *Agencia Vasca del Agua* (Pays Basque), *Aguas de Galicia* (Galicie) et la direction de l'eau du Gouvernement des Îles Baléares.

⁶⁸ Toutes les régions espagnoles ont des compétences en matière d'environnement (article 148.1.9) ce qui vise des politiques à travers les *consejerías de medio ambiente* (ministère de l'environnement régionale) sur la préservation de la ressource (assainissement, réutilisation, approvisionnement en eau potable, prévention des inondations et des sécheresses...)

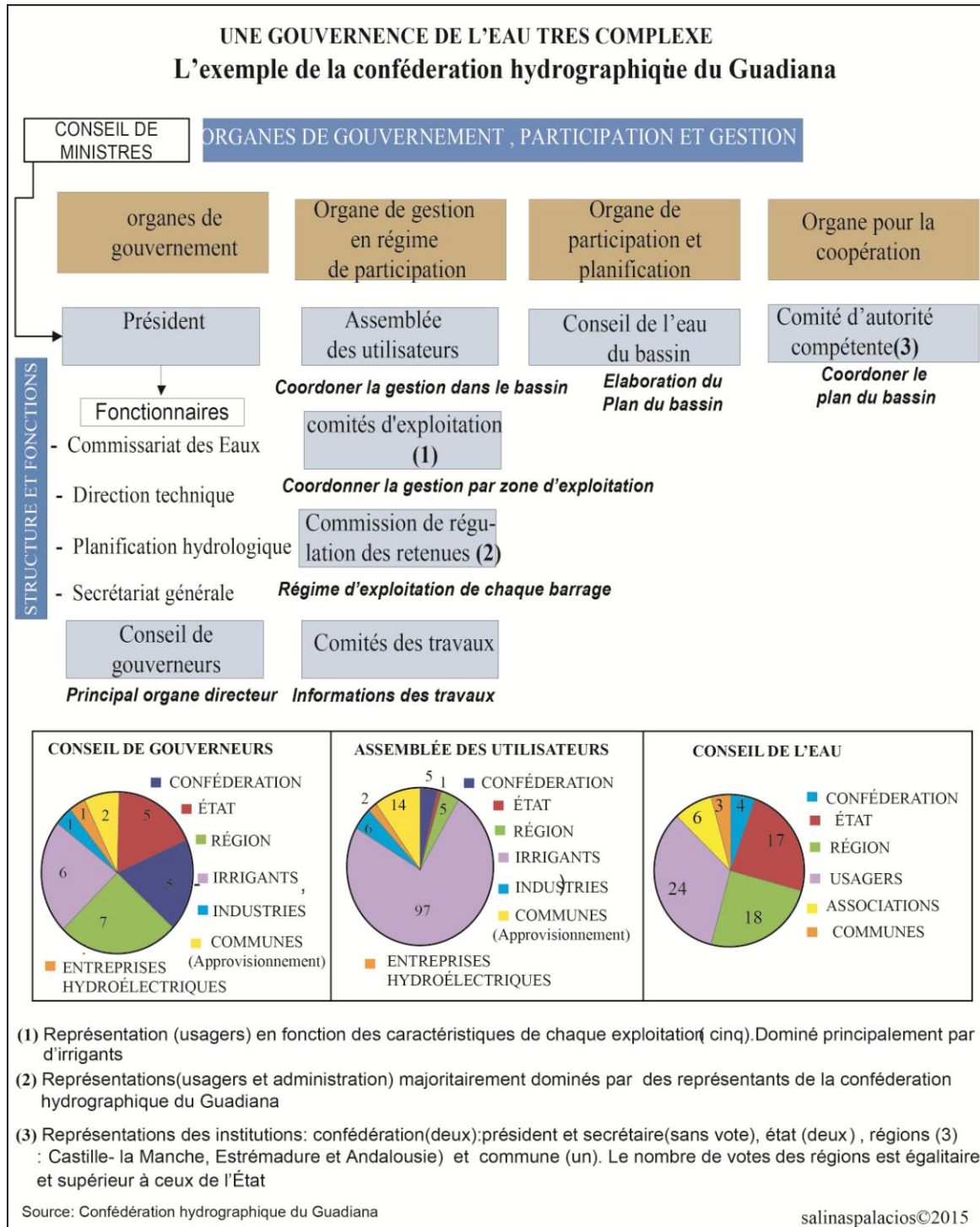
⁶⁹ Le Ministère est également chargé d'élaborer et à maintenir un système d'information sur les ressources hydriques, d'appliquer des plans d'urgence en cas de sécheresses ou inondations, la supervision et le contrôle de la sécurité des infrastructures hydrauliques ainsi que d'appliquer des mesures pour la conservation des aquifères et encourager et promouvoir des activités d'épuration et réutilisation des eaux usées ainsi que toutes sortes d'économies sur la ressource.

⁷⁰ Article 149.1.24. Constitution espagnole, 1978. *Publicado en BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978.*

⁷¹ CLARIMONT Sylvie, «L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau. Entre directives communautaires et décentralisation administrative», *op. cit.*, p. 41.

mise en place des Sociétés Étatiques de l'eau va renforcer l'autonomie et pouvoir de ses structures.⁷²

Figure n°3



⁷² Ces sociétés sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et l'Environnement sont réglées par l'article 132 TRLE d'après le RDL 1/2001, du 20 juillet. D'après une fusion à partir de 2012, elles sont composées par la *Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas de España* (Acuasur, Acuanorte, Acuaebro) et la *Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas –ACUAMED-* (Segura, Júcar, Ebro, bassin méditerranéen andalou et bassins internes de Catalogne).

Les confédérations (sont également composées par différents assemblées, sept en général ; voir le schéma d'exemple ci-dessus sur le Guadiana avec les trois assemblée les plus représentatives). Il y a des organes de gouvernement (Président et Conseil de gouverneurs)⁷³, de gestion en régime de participation (Assemblée des utilisateurs⁷⁴, Commissions des régulations des retenues⁷⁵, Comités d'exploitations⁷⁶, Comités des travaux)⁷⁷ consultatif en régime de planification et participation (Conseil de l'eau du bassin⁷⁸) et plus récemment de coopération (Comité d'autorité compétente).

Au sein de leur structure , qui varie selon les caractéristiques (démographie, usages de la ressource...) de chaque Confédération, participent de nombreux acteurs représentés par l'administration centrale, les communautés autonomes, les collectifs locaux (communes, province...) les usagers (approvisionnement en eau, irrigation, énergétique, autres usagers), mais aussi des associations et organisations de défense des intérêts environnementaux, économiques et sociaux liés à la ressource ainsi que le personnel des services techniques propres de l'organisme de bassin (Commissaire des eaux, Directeur technique, le directeur du bureau de Planification hydraulique...).

Leurs présidents respectifs sont nommés et révoqués sans mandat défini par le Conseil de ministres de la nation, sur proposition du Ministère, et ils exercent les fonctions exécutives de gouvernement et de représentation de l'organisme. Par exemple, l'actuel président de la confédération hydrographique du Guadiana, l'ingénieur civil de l'État Jose Díaz Mora, nommé pendant des gouvernements conservateurs (2001-2004 sous José María Aznar et depuis 2012 par Mariano Rajoy) a sous sa responsabilité directe les unités administratives du commissariat des eaux, de la direction technique et du bureau de planification hydrique où

⁷³ C'est l'organe dirigeant de l'agence du bassin de la confédération hydrographique (arts. 27 et 28 TRLE) et le responsable des décisions budgétaires et des mesures exceptionnelles en cas de sécheresse.

⁷⁴ L'assemblée des usagers est chargée de coordonner l'exploitation des aménagements hydrauliques et des ressources hydriques en tenant compte des régimes de concessions et droit des eaux des usagers au niveau du bassin (art.31 TRLE Lois des eaux).

⁷⁵ Régulation des régimes de remplissage et de la vidange des barrages aquifères principalement lors de saison d'irrigation et en répondant aux différentes concessions des usagers.

⁷⁶ C'est l'organe opérationnel de gestion chargé de coordonner l'exploitation des travaux hydrauliques et des ressources des eaux en tenant compte des régimes des concessions et droit des eaux des utilisateurs d'une zone délimitée (unité d'exploitation art.32 TRLE)

⁷⁷ Renseignement aux usagers sur l'impact des travaux à réaliser par la Confédération (art.34 TRLE)).

⁷⁸ Il est chargé de rendre au gouvernement le Plan Hydrologique de bassin à travers le Ministère ainsi que d'informer sur des questions d'intérêt général pour le basin (améliorer l'aménagement, exploitation et tutelle du domaine public hydraulique) et promouvoir l'information, consultation et participation publiques dans le processus de planification (art.35 TRLE).

travaillent des fonctionnaires et techniciens de l'administration publique centrale (voir schéma ci-dessus). Ces pouvoirs conférés au gouvernement national favorisent selon le contexte géopolitique la politisation des principales postes au sein des confédérations.⁷⁹

Les représentants de l'État et le personnel de la confédération (fonctionnaires publics) ensemble ont une majorité simple dans les conseils des gouverneurs, tandis que les communautés autonomes sont représentées en fonction de leur nombre, leur population et leur superficie au sein du district hydrographique. Dans le cas du Guadiana, d'un total de 7 membres (en couleur verte dans le schéma précédent) sur 20, il y a trois pour Castille-la Manche (47,66% de la superficie et 45,46% de la population) et l'Estrémadure (42,23% de la superficie et 46,56% de la population), tous les deux en amont du bassin et principales concurrentes pour le partage de la ressource. Enfin il y a un membre pour l'Andalousie situé en aval et en conséquence dépendant des usages en amont (10,11% de la superficie et 7,98% de la population).⁸⁰

À leur tour, les usagers concessionnaires d'un droit d'eau comme les communautés des irrigants, organismes opérateurs de l'eau⁸¹, entreprise hydroélectrique et d'autres utilisations ont un rôle de premier plan dans les organes de délibération et participation des organismes de bassin (conseils des gouverneurs, assemblée des usagers, conseil de l'eau, comités d'exploitation). Par exemple, dans le Conseil des gouverneurs ils ont 7 membres sur 20. Dans le Conseil de l'eau (Arts. 35 et 36 du TRLE), organe chargé de la planification hydraulique, la représentation des différents usagers est légalement d'un minimum du 33 %, avec une majorité pour les irrigants qui sont en moyenne avec 15 % dans la plupart des districts (27 % dans le Guadiana dont 19 membres sur 72).

Dans l'Assemblée des usagers composée par des membres de l'État, des régions et des représentants des exploitations confédérées (art. 31 TRLE), la représentation des usagers est proportionnelle à la surface irriguée, à la consommation d'eau potable ou à la puissance

⁷⁹ Effectivement, les présidents précédents de la confédération du Guadiana (2004-2012) furent des élus socialistes ayant occupés des postes de gouvernement dans la communauté autonome d'Estrémadure.

⁸⁰ Depuis les années 2000 il y a un transfert d'eau d'environ 5 hm³ depuis l'embouchure du Guadiana (frontière avec le Portugal) vers les bassins atlantiques andalous.

⁸¹ En général les usagers d'approvisionnement en eau potable (y compris assainissement et épuration) sont représentés par l'administration locale (il peut arriver que ce soit l'État ou les régions) qui est souvent l'acteur qui détient la fonction régulatrice. Depuis les années quatre-vingt-dix le secteur privé participe de plus en plus dans la gestion de services (pas dans le contrôle) soit en régime mixte ou exclusivement privé à travers les concessions administratives.

hydroélectrique installée, de telle façon que la domination des usages agricoles dans la plupart des districts hydrographiques entraîne que les irrigants soient de loin l'utilisateur le plus dominant (75 % dans celle du Guadiana).

À ces acteurs traditionnels dans l'usage de la ressource se sont ajoutées récemment dans la participation au débat public (Conseil de l'eau du bassin) des associations écologistes et civiles réunies sur une vision plus conservatrice de la ressource et de l'environnement. Structurées en Espagne autour des principales associations écologistes (Greenpeace, Adena et *Ecologistas en Acción*) et la Fédération nouvelle culture de l'eau (mouvement d'intellectuels et professionnels multidisciplinaires dans le domaine de l'eau) représentent, comme on verra par la suite, un contre-pouvoir au discours dominant de la politique traditionnelle hydraulique en Espagne. Il s'agit donc d'un système de gouvernance de l'eau complexe qui, malgré sa modernisation et ouverture aux nouveaux acteurs, repose encore sur le fort contrôle de l'État central, l'influence des irrigants et d'un personnel technique majoritairement composé par des ingénieurs.

En effet, alors que l'Espagne est devenue un pays très décentralisé, les grands pouvoirs octroyés aux communautés autonomes dans des domaines ayant une répercussion sur la ressource (protection de l'environnement, aménagement du territoire, santé et hygiène, agriculture et élevage, les forêts, le tourisme et la promotion du développement économique) à leur participation et prise de décision en matière de planification hydrique à l'échelle du district hydrographique est faible. En effet, pendant la transition vers un état démocratique décentralisé, les responsables politiques des futures communautés autonomes, créées entre 1980 et 1984, n'étaient pas encore préparés pour exiger et assumer des compétences en matière des ressources hydriques et encore moins pour concevoir la ressource comme élément de représentation et revendication territoriale.

C'est pourquoi, afin de compenser ce déséquilibre de pouvoir vis-à-vis de l'État central et les confédérations hydrographiques, à partir des années 2000, les régions ayant des bassins intracommunautaires (15 % du territoire national) vont adopter une politique régionale à travers la création d'organismes autonomiques dotés de pleins pouvoirs locaux sur la gestion

de la ressource.⁸² Certaines d'entre elles (Andalousie, Castille-la Manche, Castille et-Léon, Aragon, Valence, Catalogne, Murcie, la Rioja, Estrémadure..) rivaliseront même entre elles pour le partage et la gestion de la ressource lors de la deuxième phase de réformes statutaires initiées vers l'année 2004.⁸³

Ce manque de représentation régionale effective, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, au sein des Confédérations hydrographiques, n'empêche pas des coalitions très étroites ou rivalités entre les partis politiques nationaux, les élites politiques régionales et les usagers. Ces rapports de forces existants dans la plupart des bassins partagés entre plusieurs communautés autonomes jouent un rôle très important dans la définition des principales lignes directrices de la politique hydrique notamment la réalisation des plans de gestion des districts hydrographiques et le Plan hydrologique national. L'un des exemples le plus remarquable fut en 2012 la désignation par le gouvernement national conservateur actuel du Parti populaire (au pouvoir depuis 2011) du régionaliste aragonais Xavier de Pedro comme président de la confédération de l'Ebre dont le siège est à Saragosse (région d'Aragon). Cela s'explique par le fait que son parti politique (*Partido regionalista aragonés*), opposé à la réalisation d'un transfert de l'Ebre vers les régions méditerranéens, comme on verra plus loin, permet que le Parti populaire, pourtant favorable à un tel transfert, gouverne l'Aragon (2011-2015).

Des conflits autour du bassin du Júcar

Depuis les années 2000, une intense concurrence entre les communautés de Castille-la Manche et Valence s'est reproduite pour la délimitation territoriale des eaux du bassin du Júcar au sein de la Confédération. Ce fleuve, exploité par les agriculteurs des *huertas* de Valence prend sa source dans la région castillane, et se jette dans la mer Méditerranée. Dans sa partie occidentale, en Castille-la Manche, l'intense augmentation de l'irrigation (principalement de la vigne) a obligé à négocier depuis les années 90 le partage des débits entre les agriculteurs de la Manche et valenciens ainsi que la délicate délimitation des eaux souterraines qui sont souvent interconnectées entre différents bassins. Ces rapports de forces ont été marqués par des rivalités entre le gouvernement socialiste de Castille-la Manche (1982-2011) et les conservateurs de Valence (1995-

⁸² Agence Andalouse de l'Eau en 1999, Conseil insulaire des eaux pour les Canaries en 1985, l'Agence Catalane de l'eau en 1999, Agence Basque de l'eau en 1999, Aiguas de Galicia en 2003 et Gouvernement des Îles Baléares en 2001.

⁸³ Comme nous le verrons plus loin, différentes interprétations juridiques de la Constitution amènent à plusieurs communautés autonomes (L'Aragon, la Valence, Catalogne, l'Andalousie..) à concurrencer unilatéralement pour le contrôle ou le droit sur la ressource dans les bassins intercommunautaires (demandes de pleines compétences, des réserves hydriques sur les cours d'eau, droit à recevoir des eaux par transferts..) sans respecter le principe d'unité du bassin hydrographique ce qui va obliger le tribunal constitutionnel à réclamer le contrôle suite à la demande de plusieurs régions (Estremadure, la Rioja..).

2015). Elles ont aussi été influencées par les différents gouvernements nationaux (les conservateurs entre 1996-2004 et les socialistes entre 2004-2011). Les conflits se sont compliqués à l'intérieur de la région de Valence entre les irrigants de la province de Valence et ceux de la province d'Alicante. Ces derniers réclament la poursuite d'un transfert entre le fleuve Júcar (province de Valence) et le Vinalopó (province d'Alicante). Pour l'instant, seuls 8 hm³/année ont pu être transférés bien que le projet initié en 2002 et finalisé en 2012 prévoyait un transfert de 80 hm³/année.⁸⁴ On voit bien, que les rapports de forces au sein de confédérations peuvent être très complexes, car plusieurs fronts communs territoriaux apparaissent.

La planification hydrique constitue alors l'élément majeur de la politique des eaux de l'État et la source des principaux conflits entre les partis politiques, les communautés autonomes et les différents acteurs impliqués autour de la ressource. Dans ses objectifs généraux, cette planification cherche à atteindre "le bon état et une protection adéquate du domaine public hydraulique et des eaux qui font l'objet de la loi, la satisfaction de la demande en eau, l'équilibre et l'harmonisation du développement régional et sectoriel, en accroissant la disponibilité des ressources, protégeant sa qualité, économisant son utilisation et en rationalisant leurs usages en équilibre avec l'environnement et les autres ressources naturelles".⁸⁵

Les Confédérations hydrographiques et les administrations hydrauliques autonomiques sont chargées de réaliser un plan de bassin pour établir les ressources en eau disponibles et les besoins présents et à venir. Sur la base de ce diagnostic, les plans de bassin précisent les critères permettant d'assurer la compatibilité des usages et proposent une liste des ouvrages nécessaires à la satisfaction des besoins à moyen et long terme. Ce sont des documents juridiquement contraignants, révisables périodiquement à l'initiative de l'organisme de bassin⁸⁶ et soumis ensuite à vote du Conseil National de l'Eau. Après, le Ministère de l'Environnement, à travers les différents plans et dans une perspective globale de la ressource pour l'ensemble de l'État, cherche à répondre aux caractéristiques particulières de chaque bassin et aux possibles déséquilibres hydriques à travers l'élaboration du Plan hydrologique national. Ainsi, né de la loi des eaux de 1985, cet outil de nature normative et de gestion de la planification de la ressource à long terme du gouvernement national doit être approuvé par l'Assemblée nationale. En principe, la planification poursuit donc un objectif quantitatif et

⁸⁴ FERRER Graciela, ESTEVAN Antonio et LA ROCA Francesc, *El conflicto del trasvase Júcar-Vinalopó*, Bilbao; Zaragoza, Bakeaz; Fundación Nueva Cultura del Agua, 2006.

⁸⁵ *Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Artículo 40. Objetivos y criterios de la planificación hidrológica*

⁸⁶ CLARIMONT Sylvie, « L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau. Entre directives communautaires et décentralisation administrative », *op. cit.*, p. 41.

qualitatif avec, jusqu'à une date récente, une priorité donnée à la prévention des pénuries⁸⁷. Cependant, comme nous l'avons remarqué, tout au long du XXe siècle la politique hydraulique espagnole, contrairement aux nouvelles exigences européennes issues de la directive-cadre sur l'eau, a été plutôt centrée sur la nécessité quantitative et productive en dépit principalement des aspects environnementaux.

1. 3 Les années quatre-vingt-dix : Le consensus national mis en question

La stratégie de l'État espagnol en matière hydraulique et de développement économique au cours du XXe siècle va générer une vulnérabilité hydrique croissante dans plusieurs territoires. Ainsi, plus les ressources hydriques devenaient disponibles (retenues des eaux superficielles et exploitation des eaux souterraines) plus la demande en eau augmentait⁸⁸ : entre 1950 et 1990 le prélèvement d'eau pour l'irrigation a doublé: il est passé de 12 250 hm³ à 24 000 hm³. Dans ce contexte, la forte sécheresse qui a touché une grande partie de la péninsule Ibérique au début des années quatre-vingt-dix va entraîner une remise en question de la politique de l'offre suite à un intense débat sur les principes de la gestion et la planification de l'eau en Espagne.

La succession d'années sèches entraîna l'interdiction d'irriguer en de nombreuses régions méridionales, mit en péril des aires humides protégées et provoqua de sévères restrictions dans la distribution de l'eau alimentaire⁸⁹. Jamais le déséquilibre total en valeur absolue entre besoins et disponibilités n'en avait atteint l'ampleur de celui du XXe siècle.⁹⁰ Les campagnes de divulgation publique récurrentes pour la prise de conscience des citoyens et les premières mesures dans les foyers visant à introduire des instruments (douches, lavabos, lave-vaisselle) pour un usage adéquat de la ressource favorisèrent une croissante perception de manque d'eau dans les agglomérations urbaines. Les partis politiques ajouteront la question hydrique au débat politique de l'époque. C'est dans ce contexte que le ministre socialiste Josep Borell (Plan Borell) présentera le premier avant projet du plan hydrologique national de 1993 (APHN-1993) de la démocratie espagnole. Ce document prévoyait une augmentation de la

⁸⁷ *Ibid.*

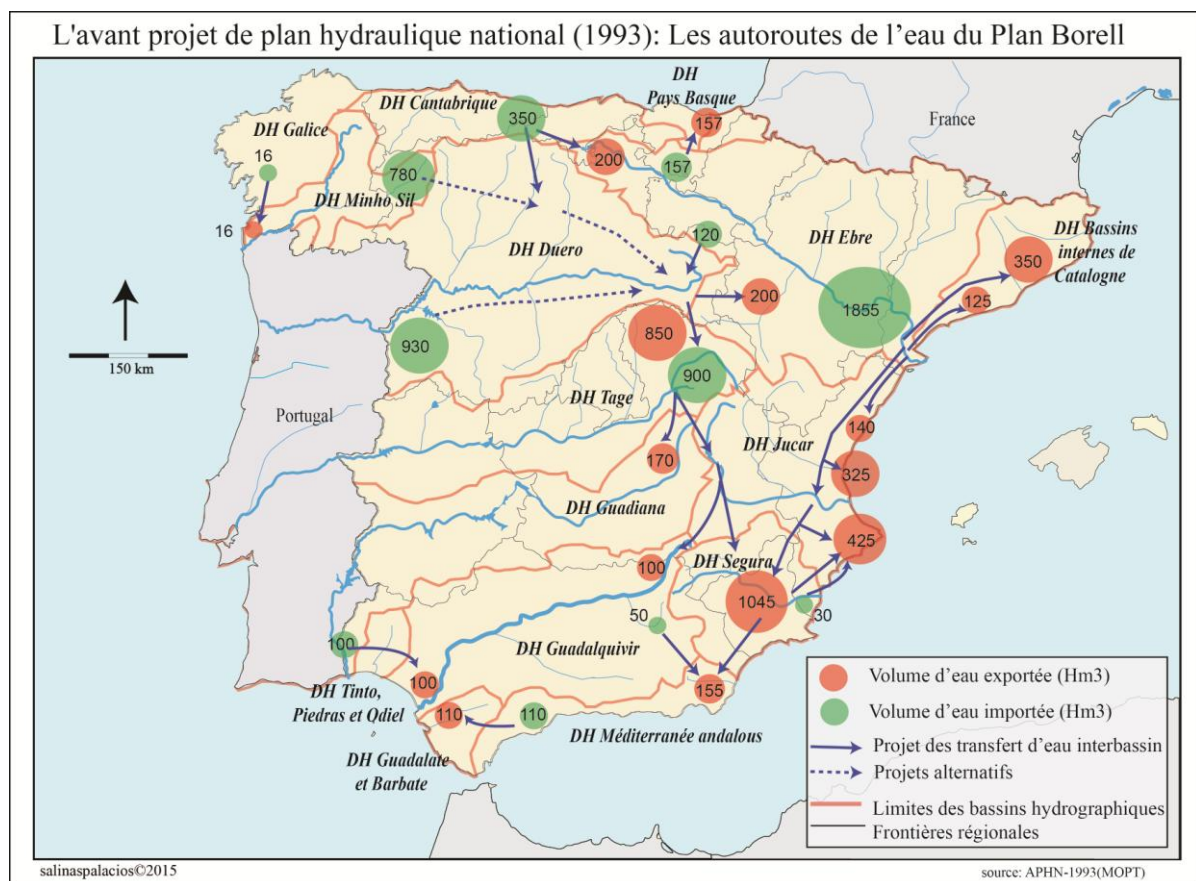
⁸⁸ MORAL ITUARTE Leandro del, « Chapitre 2. L'irrigation en Espagne et son avenir », *op. cit.*, p. 37.

⁸⁹ MICHEL Michel, « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », *op. cit.*

⁹⁰ MORAL ITUARTE Leandro del, « Sequía y crisis de sostenibilidad del modelo de gestión hidráulica. », in. MARZOL M.V, DORTA P. et VALLADARES P. (dirs.), *Clima y Agua. La gestión de un recurso climático*, 1996, pp. 179-187.

demande pour les prochains 20 ans (scénario 2012) et estimait dans un premier temps la consommation en 2012 de 9.000 hm³. C'est sur ce point que s'est rompu le consensus. Il fut considéré comme surdimensionné par les experts hydrauliques, groupes écologistes, techniciens, certains irrigants et professeurs des universités⁹¹. La nécessité de répondre à ces « besoins » par les biais de nouvelles infrastructures de régulation (une centaine de barrages) et de distribution (plusieurs transferts d'eau) entre les différents bassins hydrologiques situe ce Plan comme le projet de planification le plus ambitieux de l'histoire de l'Espagne. D'une manière générale, l'Avant-projet proposait une interconnexion entre les bassins hydrographiques par un système de transvasement et multiples aménagements hydrauliques que l'on appelle le système intégré d'équilibre hydraulique national (SIEHNA).

Carte n°5



Ces multiples « autoroutes de l'eau » (voir carte ci-dessus), cherchaient à résoudre les problèmes des déséquilibres hydriques territoriaux entre les régions qui possèdent les

⁹¹ KLINK Federico Aguilera, « El problema de la planificación hidrológica: una perspectiva diferente », *Revista de Economía Aplicada*, 1993, vol. 1, n° 2, pp. 209-216.

ressources en les partageant avec celles qui en manquent.⁹² L'ouvrage le plus remarquable était un transfert de 4 000 hm³ depuis l'Èbre avec une connexion vers les bassins internes catalans au nord (agglomération de Barcelone) et une autre vers le bassin du Júcar, Segura et méditerranéen andalous au sud-est (provinces d'Alicante, Murcie et Almeria). Le chiffre total des investissements sur 20 ans de ce plan, estimé autour de 600 milliards de *pesetas* (environ 46 milliards d'euros) représentaient plus au moins 10 % du total du PIB espagnol à l'époque : 65% correspondrait à l'Administration centrale de l'État (les grands travaux d'aménagements), 30 % aux administrations régionales et locales (principalement assainissement et épuration des eaux) et 5 % restant au secteur privé (modernisation et maintien des infrastructures).

Dans l'idée de réaliser des « politiques de cohésion territoriale », le projet de PHN visait à concentrer les ressources hydriques excédentaires dans les régions les plus dynamiques et susceptibles de générer les emplois et la richesse en apportant aux territoires cédants des ressources économiques pour compenser les éventuels effets du transfert sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement de ces régions.⁹³ Cependant, le développement des identités territoriales, sous l'influence notamment du régime des autonomies, est venu compliquer un peu plus la tâche a priori simple des ingénieurs. En effet, il ne suffit plus d'approvisionner en eau les sociétés locales, il faut affronter les puissants régionalismes.⁹⁴

Ainsi, fortement critiqué par l'opposition, les régions cédantes (principalement l'Aragon, Castille et-Leon et Castille la-Manche) mais aussi par les élus socialistes des ces régions affectées et bien que les propositions aient été légèrement revues à la baisse à la suite du débat engagé postérieurement⁹⁵, le projet, fut finalement retiré en 1995 suite à la perte de majorité absolue du gouvernement de Felipe González dans les élections de 1993.⁹⁶ En plus, comme on verra plus loin, cette planification hydrologique, conçue à l'échelle nationale, n'a pas pris

⁹² MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE, « Memoria y Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional. Madrid ».1993

⁹³ MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE, *Informe Nacional España Habitat II*, 1997.

⁹⁴ DRAIN Michel « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », *op. cit.*, p. 53.

⁹⁵ Le groupe conservateur dans l'opposition exigeait d'abord un plan national de l'irrigation et la réalisation simultanées des plans de Bassins avec le PHN Leandro DEL MORAL ITUARTE, « L'état de la Politique Hydraulique en Espagne », *Hérodote*, 1998, pp. 118-138.

⁹⁶ La manque de consensus du groupe socialiste qui comptait 159 députés (la majorité absolue se situait à 176 députés) et l'opposition des principaux partis comme le PP (141) et IU(17) et d'autres minoritaires (nationaliste basques, régionalistes aragonais..) ont bloqué le projet. IU, *Gauche Unie*, en espagnol *Izquierda Unida*, est une coalition de gauche née en 1986. Elle est l'héritière du Parti Communiste Espagnol et de plusieurs petits partis de gauche.

en compte le Portugal dont 40 % des ressources hydriques proviennent d'Espagne⁹⁷ Ainsi, une fois mis de côté ce projet, le gouvernement conservateur de José Maria Aznar en 1996 proposa un nouveau diagnostic pour débattre sur l'état des ressources hydriques de l'Espagne. Dans le but de jeter les bases de la planification en 2000 fut présenté le Livre blanc de l'Eau⁹⁸ pour estimer les nouvelles prévisions de demandes et l'établissement d'options et priorités des usages de la ressource pour la rédaction des plans hydrologiques de bassin. Sur ces nouvelles données, considérées plus techniques et abordables progressivement, les opposants à l'avant projet du plan hydrologique national présentèrent le Plan hydrologique national de 2001 focalisé sur la seule construction d'un transfert d'eau de l'Èbre vers la côte méditerranéenne d'environ 1 050 hm³. Mais, les tensions politiques, influencées par des identités territoriales régionales de plus en plus exacerbées ne terminèrent pas là: la boîte de Pandore sur le partage de l'eau en Espagne avait été ouverte.

a) L'émergence de la société civile: Pour une nouvelle culture de l'eau

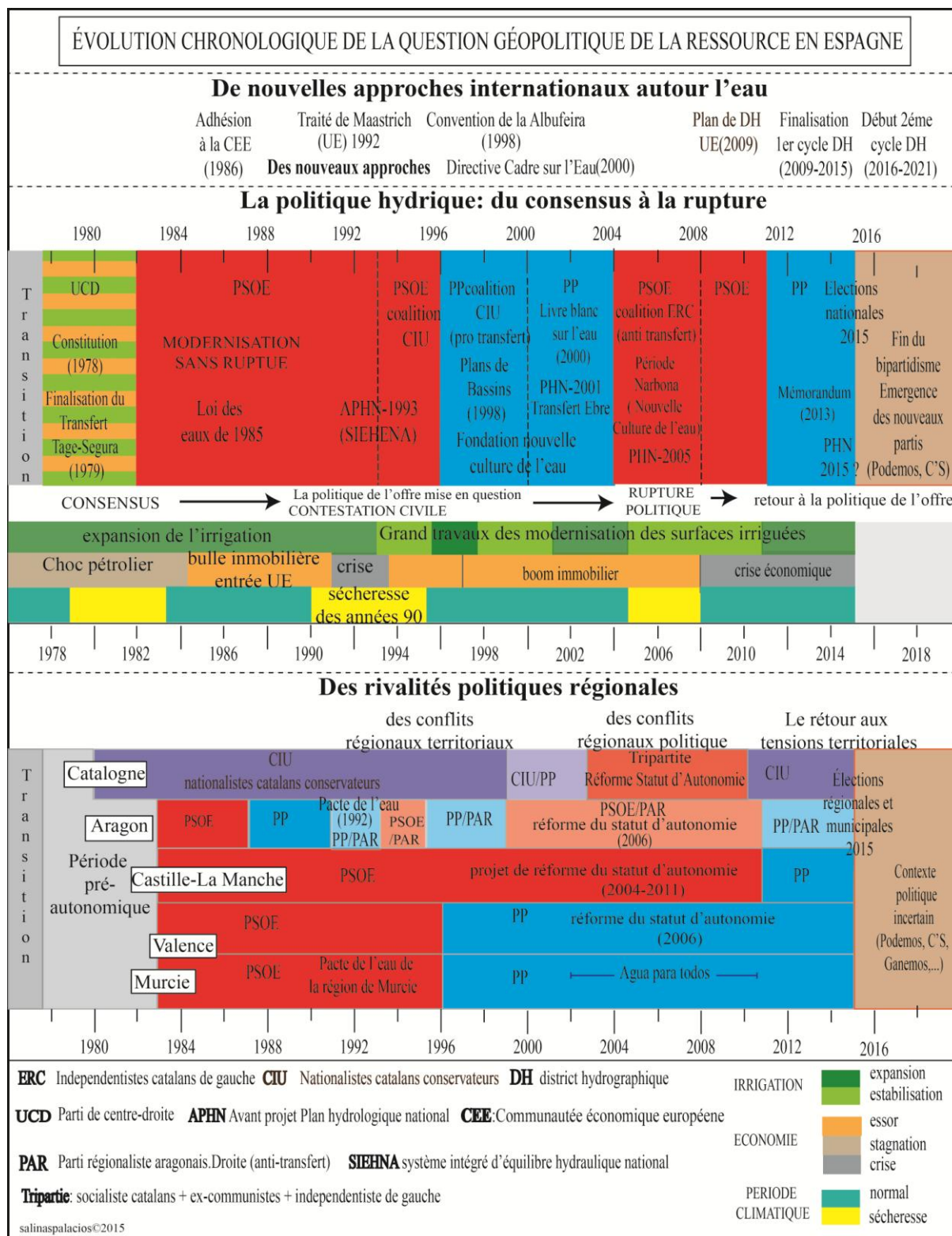
À partir les années 90 des nouveaux acteurs non institutionnels ayant une conscience critique sur l'environnement et plus particulièrement sur le mode de gestion de la ressource, vont s'opposer de manière visible à la construction de nouveaux aménagements hydrauliques. Ces mouvements citoyens ont commencé à être visibles suite à la naissance en 1995, dans le bassin de l'Èbre (Aragon), de la coordinatrice des personnes affectées par les grands barrages et les transferts (COAGRET) qui défend les intérêts de la population directement concernées par les grands travaux hydrauliques. Jusqu'à ce moment la contestation et mobilisation de la société civile espagnole étaient très réduites et encore moins sur des aspects concernant l'écologie. Il suffit de dire que le Ministère de l'Environnement espagnol ne fut créé qu'en 1996. Cela contraste avec la précocité dans cette matière au Royaume-Uni (1970), en France (1971) ou en Allemagne (1986) parmi d'autres pays de l'Europe occidentale. Cette prise de conscience fut favorisée par certains secteurs de la recherche universitaire dans un contexte de changements dans les approches dogmatiques (Sommet de Rio de 1992, Conférence de Dublin en 1992..) et normatives (traité de Maastricht en 1992, Convention d'Aarhus en 1998,

⁹⁷ L'APHN de 1993 et la sécheresse des années quatre-vingt dans la péninsule Ibérique seront un détonant pour la signature de la convention de l'Albufeira entre l'Espagne et le Portugal pour le partage des bassins internationaux en 1998.

⁹⁸ MAGRAMA (2000a): Libro Blanco del Agua en España. Madrid, Secretaría de Estado de Aguas y Costas, Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas. 637 pp

Directive Cadre sur l'eau en 2000...)99 au niveau international, autour de l'eau (voir chronogramme).

Figure n°4

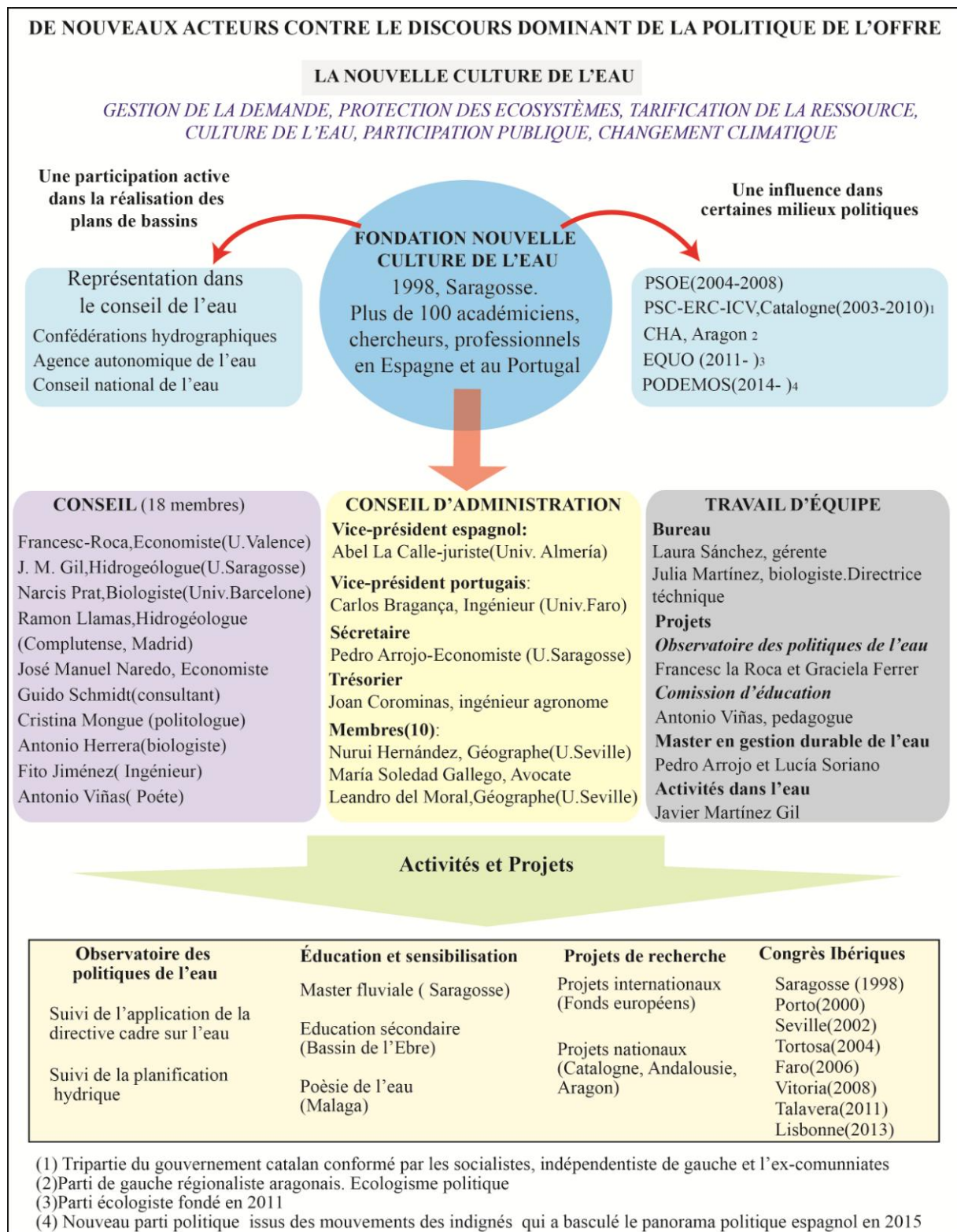


99 On verra plus en détail dans le dernier chapitre cette évolution d'envisager la ressource à partir l'apparition des sommets et conventions internationaux.

Pourtant, la façon d'envisager la ressource comme un facteur économique à mettre en disposition pour les différentes activités économiques est soumis également à débat dans les milieux scientifiques et professionnels. Des concepts nouveaux autour de la gestion des ressources naturelles développés à partir des années 90, comme la valeur réelle de l'eau ou la représentation de l'eau comme actif social¹⁰⁰, au sens économique du terme, rivalisèrent avec le discours dominant. La diffusion de ces idées dans des discours et des pratiques vont entraîner une influence croissante dans les milieux techniques de l'administration, mais aussi dans certains partis politiques comme on verra par la suite. L'un des résultats le plus visible de ces changements fut la naissance de la *Fundación por una nueva Cultura del Agua* (FNCA) en 1998 par des professionnels provenant de différents domaines (académique, entrepreneurs, culturel, social...) et pays. Constituée majoritairement par des universitaires juristes, économistes, géographes, biologistes, environnementalistes et ou biologistes, cette fondation scientifico-technique s'insère comme une plateforme de pensée et d'action critique contre le modèle de gestion dominant à travers la collaboration avec des collectifs sociaux et écologistes et un suivi des politiques de gestion des eaux en Espagne et Portugal (voir Figure ci-dessous, n° 5).

¹⁰⁰ KLINK Federico Aguilera, « El agua como activo ecosocial », *El Agua. Mitos, ritos y realidades*. Editorial El Hombre, Barcelona, 1995, pp. 359-375.

Figure n°5



La nécessité de faire une gestion de la demande et non de l'offre, l'application de mesures économiques afin de comptabiliser les coûts liés à l'eau, l'importance des analyses d'impact environnemental ainsi que la conception de la gestion des ressources intégrées dans le bassin

versant comme unité de gestion naturelle sont leurs idées les plus remarquables. C'est pour ce faire qu'ils travaillent à la déconstruction des anciens paradigmes et posent l'hypothèse que le conflit sur l'eau n'est pas le résultat d'une réalité climatique ou économique, mais plutôt sociale et environnementale.

La politique de l'offre: une représentation géopolitique de l'État

Dans l'histoire contemporaine de l'Espagne, la question de l'eau en tant que représentation politique d'État, s'inspire de la fin du XIXe siècle d'un mouvement intellectuel des jeunes scientifiques en faveur de la régénération du pays (période appelée *Regeneracionismo*¹⁰¹) dont la personne de référence est Joaquin Costa. Cet historien, juriste et politicien aragonais (1846-1911) fut le principal promoteur pour encourager une politique hydraulique capable de transformer la politique d'irrigation de l'État, secteur économique conçu nécessaire pour faire progresser la Nation. Son discours en mai 1880 à Madrid, à l'occasion du premier congrès national des agriculteurs et éleveurs organisé par l'association des ingénieurs agronomes, marque le point de départ de la politique hydraulique espagnole moderne¹⁰². À son origine, cette politique, qui envisage l'eau comme un facteur de transformation radicale des données socio-économiques et territoriales¹⁰³, cherchait à reproduire dans le centre et sud du pays le mirage du Levant,¹⁰⁴ dont les célèbres « huertas » méditerranéennes de Valence et Murcie. En 1898, la perte des dernières colonies d'outre-mer (Cuba, Porto Rico et Philippines), scelle la fin de l'« Empire espagnol ». La renaissance de la patrie espagnole¹⁰⁵ exigeait d'une participation de plus en plus active de l'État dans le financement public des aménagements et travaux hydrauliques de l'Espagne qui devint nécessaire pour entreprendre ces changements. L'influence des *régénérationnistes* sera reprise par toute une génération de jeunes politiciens et ingénieurs dont le plus célèbre fut Manuel Lorenzo Pardo (1881 - 1953). Ingénieur et politicien il fut le référent national de cette politique d'augmentation de la ressource (politique de l'offre).¹⁰⁶

Ainsi, le paradigme hydraulique traditionnel centré sur le développement économique à travers l'augmentation de la ressource (la politique de l'offre) est de plus en plus contesté par de nouveaux paradigmes sur la gestion de l'eau focalisés sur la protection des écosystèmes fluviaux, le développement durable et une orientation de la consommation d'eau sur une politique basée sur la gestion de la demande. Leandro del Moral (géographe de l'Université

¹⁰¹ Mouvement intellectuel du XIXe siècle selon lequel l'eau devait « régénérer » le pays et lui permettre de résoudre les déséquilibres hydrographiques et économiques.

¹⁰² DRAIN Michel, « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », *op. cit.*

¹⁰³ Leandro DEL MORAL, « Planification hydrologique et politique territoriale en Espagne », *Hérodote*, 2001, n° 3, pp. 87-112.

¹⁰⁴ LÓPEZ ONTIVEROS Antonio, « Significado, contenido, temática, ideología de los congresos nacionales de riegos (1913-1934) », in GIL OLCINA Antonio et MORALES GIL Alfredo (dirs.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Secretaría General Técnica, 1992, pp. 263-308.

¹⁰⁵ Dans son ouvrage de référence, *Política hidráulica: (misión social de los riegos en España)* de 1911(vol.2) Joaquin Costa emploie 102 fois le mot « patria ».

¹⁰⁶ Malgré qu'il fut un député radical pendant la IIe République (1931-1936) le régime franquiste l'honora, ce qui illustre bien le consensus hydraulique , « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », *op. cit.*, p. 52.

de Séville), l'une des têtes le plus visible de ce mouvement pour une nouvelle culture de l'eau, soulignait que "loin d'avoir été un élément conjoncturel qui n'aurait alimenté que provisoirement les conflits se rapportant à l'eau, la sécheresse a servi de détonateur à des tensions de type structurel depuis le début des années quatre-vingt-dix".¹⁰⁷ "De manière générale, l'occurrence des sécheresses, en tant qu'expression de la crise du système hydrique, a contribué à justifier et à consolider ce raisonnement. En effet, les sécheresses sont perçues comme des expressions circonstancielle d'un manque d'eau chronique, comme le fruit d'un « déficit structurel » (une sorte de déséquilibre hydraulique permanent) entre la demande et la capacité de régulation (fondamentalement à travers des retenues) du système hydrologique".¹⁰⁸ Ainsi, le partage de l'eau est-il de plus en plus conditionné par une progressive pression des groupes écologistes et scientifiques qui défendent notamment une application stricte de la Directive-cadre sur l'eau.

b) Un nouvel acteur : l'Union Européenne

Depuis l'année 2000, la Directive-cadre européenne sur l'eau (DCE) impose aux États membres d'adopter une gestion durable de la ressource afin d'atteindre un « bon état écologique » de l'eau et des milieux aquatiques. Pour répondre graduellement aux exigences communautaires, tous les États se sont engagés à réformer leur droit national avant décembre 2003. La réalisation de ces objectifs passe d'abord par la délimitation des districts hydrographiques comme principale unité aux fins de gestion des bassins hydrographiques et la postérieure réalisation des plans de gestion du district hydrographique achevés « au plus tard » en 2009 et révisés par la suite « tous les six ans ». Ces mesures, territoriales et de planification de la ressource, faisant partie de la politique hydraulique, ne devraient guère y poser des problèmes dans l'application de la Directive-cadre; pourtant des difficultés apparaissent.¹⁰⁹

Cet élément majeur de la norme européenne poursuit principalement des objectifs environnementaux tels que la prévention et la réduction de la pollution, la promotion d'une utilisation durable de l'eau, la protection de l'environnement, l'amélioration de l'état des

¹⁰⁷ MORAL ITUARTE, Leandro del, « L'état de la Politique Hydraulique en Espagne », *op. cit.*

¹⁰⁸ MORAL ITUARTE, Leandro del, « Chapitre 2. L'irrigation en Espagne et son avenir », *op. cit.*, p. 37.

écosystèmes aquatiques et l'atténuation des effets des inondations et des sécheresses¹¹⁰. L'approche européenne semble désormais opposée aux pratiques nationales. Rien que le mot durable est employé 13 fois dans la Directive-cadre tandis qu'on le trouve seulement trois fois dans la loi des eaux de 2001.¹¹¹ En effet, elle envisage une gestion dite « écosystémique » (stratégie de gestion intégrée des terres, de l'eau et des ressources biologiques) qui doit tenir compte de tous les facteurs et variables existantes dans le bassin versant, incluant autant les activités naturelles (sols, végétation, animaux...) que les activités humaines (différents usages anthropiques tels que le domestique, industriel, agricole...), entraînant l'obligation pour les États membres de s'adapter aux définitions et objectifs qu'elle établit.

Ces priorités, axées sur la protection des écosystèmes et la qualité des eaux, vont désormais conditionner la planification et la gestion, de même que les demandes économiques en eau doivent s'adapter à la disponibilité réelle de la ressource dans chaque district (gestion de la demande) tout en respectant les objectifs environnementaux. En plus, afin d'éviter des augmentations considérables dans des différents usages de l'eau, la directive préconise des instruments économiques pour encourager une politique de consommation plus responsable et durable auprès des consommateurs. Ainsi, le principe dit de rationalité économique et récupération des coûts (Article 9) envisage un progressif amortissement des services (infrastructures, coûts environnementaux et la valeur même de l'eau) à travers une tarification en accord aux différents usages (agricoles, urbains, industriels, énergétiques, des loisirs...). Ces fondements, contrairement à la politique hydraulique espagnole basée sur la génération de l'offre à partir des prix subventionnés, représentent un des apports le plus remarquable de la politique européenne et une des principales sources des conflits comme on le verra pour les irrigants et les entreprises d'hydroélectricité.

Au niveau territorial, le cadre pour la gestion des eaux continentales est le bassin hydrographique bien qu'il incorpore de nouvelles masses d'eau, telles que les eaux de transitions¹¹² et côtières¹¹³, conçues comme partie intégrante du système fluvial. La Directive-

¹¹⁰ *Protection et gestion de l'eau (directive-cadre sur l'eau)*, http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/128002b_fr.htm, consulté le 11 avril 2014.

¹¹¹ Rappelons nous que la Loi des eaux de 1985 est restée en vigueur jusqu'au Royal Décret Législatif 1/2001 du texte refondu de la Loi sur l'eau du 20 juillet.

¹¹² « Eaux de transition »: des masses d'eaux de surface à proximité des embouchures de rivières, qui sont partiellement salines en raison de leur proximité des eaux côtières, mais qui sont fondamentalement influencées par des courants d'eau douce; Directive 2000/60/CE. Article 2 définitions 6

¹¹³ «eaux côtières»: les eaux de surface situées en delà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux

cadre entraîne, de ce fait, un élargissement des territoires concernés par la législation et la politique hydrique, en exigeant que soient délimités des districts hydrographiques plus vastes que les bassins hydrographiques espagnols.¹¹⁴ Par conséquent, l'existence de plusieurs districts hydrographiques partagés (Minho, Limia, Duero, Tage et Guadiana) entre l'Espagne et le Portugal qui représentent respectivement 41 % et 62 % de la superficie totale entraîne de ce fait une coopération plus étroite entre les deux pays pour entamer les mesures et les objectifs prévus par la présente Directive.¹¹⁵

La délimitation de districts est laissée à la charge des États membres et elle doit entraîner également la mise en place d'un nouvel échelon administratif, une « autorité compétente » à cette échelle. Dans le cas espagnol, il va se constituer, comme on a vu, d'un organe de coopération (comités d'autorités compétentes) à l'intérieur de la Confédération hydrographique.¹¹⁶ De ce fait, la mise en œuvre des districts comme unité territoriale de gestion sur lesquels reposent les outils de planification, de surveillance et d'application sera représentée en Espagne par des autorités compétentes régionales dans le cas des districts intracommunautaires (Agence andalouse de l'Eau, basque, catalane...), et nationaux pour le district intercommunautaire (Confédérations hydrographiques).¹¹⁷

Au sein des différents districts, la Directive-cadre préconise une gouvernance où la participation publique soit de plus en plus proactive (Article 14 paragraphe 1 et 2). De ce fait, le texte encourage les États à faire participer et prendre conscience publique à de nouveaux acteurs de la gestion et planification de l'eau (consommateurs, citoyens organisés, entrepreneurs, écologistes, affectés...). Jusque-là, les principaux acteurs des négociations sur l'eau en Espagne étaient, comme nous avons indiqué, dominés par les représentants de

territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition; Directive 2000/60/CE. Article 2 définitions 7

¹¹⁴ L'article 2 paragraphe 15 définit le «district hydrographique» comme une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée conformément à l'article 3, paragraphe 1, comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques;

¹¹⁵ Comme on verra dans le 3ème chapitre l'Espagne et le Portugal sont régis par la Convention d'Albufeira qui implique la cession obligatoire d'un minimum de débit de l'Espagne vers le Portugal. Cette convention, ratifiée en 1998, s'insère dans le contexte des négociations et signature de l'actuelle directive cadre eau.

¹¹⁶ L'Espagne, par rapport à d'autres États européens (par exemple l'Allemagne), avait déjà une structure de gouvernance de l'eau depuis la création des confédérations hydrographiques.

¹¹⁷ Cependant, cette nouvelle approche territoriale de la gestion de l'eau exige un renforcement des mécanismes de coopération entre le gouvernement national et les régionaux, en raison de l'intégration des eaux de transition et côtières (sur lesquels les Communautés autonomes ont des compétences) dans leurs respectives districts hydrographiques.

l'administration publique et les principaux usagers (irrigants, entreprise d'hydroélectricité, organismes opérateurs de l'eau...).

Au niveau normatif, la Directive-cadre introduit une série de mesures et de dispositions administratives à réaliser par les États membres afin d'accomplir les objectifs définis. Elle traduit donc le passage d'une obligation de moyens vers une obligation des résultats sur le milieu naturel.¹¹⁸ Comme on vu précédemment, à partir du moment où la Directive-cadre a été adoptée - année 2000- les États membres ont eu trois ans pour la transposer dans leurs ordres juridiques respectifs. En ce qui concerne la législation espagnole, il s'agit d'une réforme partielle de la Loi des Eaux en vigueur depuis 2001. La Directive-cadre n'a pas affecté la délimitation du domaine public hydraulique (Titre I), ni les dispositions sur son utilisation (Titre IV), ni la régulation des infractions et sanctions (Titre VII) ni le régime des travaux hydrauliques (titre VIII) ou ses dispositions additionnelles et transitoires. Par contre, les changements introduits par la norme européenne ont affecté l'organisation des Confédérations hydrographiques (titre II), la planification hydrologique (Titre III), la protection du domaine public hydraulique et les qualités des eaux (titre V) et le régime économique financier de l'utilisation du domaine public hydraulique (Titre VI)¹¹⁹. Ces modifications juridiques seront perçues pour les différents acteurs politiques et socioéconomiques comme une menace ou opportunité pour leurs intérêts respectifs et en conséquence, comme on verra ultérieurement, une source des rivalités qui influence le processus d'application de la directive.

Un processus d'application assez complexe en Espagne

Dans un premier temps, la directive oblige les États (avant 2004), une fois transposée la normative européenne dans leurs ordres juridiques nationaux respectifs¹²⁰, à délimiter et doter des organes compétents les districts hydrographiques. La création du comité d'autorités

¹¹⁸ SCARWELL Helga-Jane, ROUSSEL Isabelle et BRILLET Bernard, *Les démarches locales de développement durable à travers les territoires de l'eau et de l'air*, Villeneuve-d'Ascq, France, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Environnement et société (Villeneuve-d'Ascq), ISSN 1771-6152 », n° 988, 2006, vol. 1/, 279 p.

¹¹⁹ DELGADO PIQUERAS Francisco, « La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España », *Revista de administración pública*, 2004, n° 165, pp. 181-214.

¹²⁰ L'État espagnol a transposé la Directive-cadre dans le droit national par l'article 129 de la loi 62/2003 de mesures fiscales administratives et d'ordre social du 30 Décembre 2003. Cet article a reformé plus de quarante articles du texte « refundido » de la loi des Eaux par le royal décret législatif 1/2001 du 20 juillet. *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE núm. 313 de 31 de Diciembre de 2003.*

compétentes où sont représentées toutes les échelles de l'administration (État, région et commune) sera l'objet des rivalités entre les régions pour avoir plus de représentations comme on verra plus loin. Par exemple, dans le district hydrographique du Guadalquivir, plus du 90 % de la superficie et la population s'étalent sur le territoire de l'Andalousie tandis que le reste se situe dans la région de Murcie, Castille-la Manche et l'Estrémadure. Pour ces derniers l'exploitation et la participation de ce bassin est plutôt symbolique tandis que pour l'Andalousie il représente son principal réseau hydrographique. Pourtant, comme on verra par la suite, la composition et compétence de cet organisme marquera le rapport d'influence entre les régions et l'État dans la planification et gestion au sein du district.

Ensuite, chaque district hydrographique doit identifier, analyser et recenser toutes ses eaux par district (article 3 paragraphe 1) et faire un registre des zones protégées (article 5). En effet, cette première démarche du calendrier communautaire, telle qui est détaillée dans le tableau ci-dessous demande de réaliser un état des lieux qui permettra l'identification des masses d'eau susceptibles de ne pas atteindre le bon état (en 2015) ainsi que les questions importantes qui se posent au niveau du district hydrographique (art.14). Pour les masses d'eau fortement modifiées la directive permet un délai dans leur restauration jusqu'au 2021 ou 2027 ou même une exception dans les objectifs environnementaux (2ème et 3ème cycle de planification; tableau ci-dessous).¹²¹

¹²¹ La Directive considère que les États membres peuvent désigner une masse d'eau de surface comme étant artificielle ou fortement modifiée lorsque les modifications à apporter pour obtenir un bon état écologique auraient des incidences négatives importantes (économique, sociale, techniques, environnementales...).

Figure n°6

La mise en œuvre de la Directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE)			
Calendrier	phase de la mise en œuvre	Article	Situation en Espagne(1)
2000	Entrée en vigueur de la directive	Art.25	
2003	Transposition dans la législation nationale Identification des districts et autorité compétentes	Art.23 Art.3	2003 2007
2004	Caractérisation des districts : pressions, impacts et analyse économique (consultation publique) Registre des zones protégées	Art.5 Art.6	2005
2006	Programme des surveillances des masses d'eau Information et consultation publique	Art.8 Art.14	2007
2007	Synthèse provisoire des questions importantes	Art.14	2010-12
2008	Consultation publique du projet des plans des bassins (6mois)	Art.13	2010-13
2009	Finalisation des projets de plans de bassins (début du 1er cycle de planification) Mise en œuvre les programme de mesures	Art.13 Art.11 (p7)	2012-14
2010	Introduction de politiques tarifaires	Art.9	Partielle
2012	Programme de mesures opérationnelles	Art.11	2014-15
2015	Réalisation des objectifs environnementaux (Finalisation 1er cycle de planification)	Art.4 et 13	En suspens
2021	Finalisation 2ème cycle de planification	Art.4 et 13	En suspens
2027	Finalisation 3ème cycle de planification	Art.4 et 13	En suspens
(1) Situation concernant la moyenne des districts hydrographiques intercommunautaires.			

Ces mesures techniques vont conditionner le degré d'exigence pour accomplir la restauration des écosystèmes fluviaux, mais aussi le nombre d'enjeux socioéconomiques et environnementaux qui se posent dans le district. Par exemple, dans le district du Segura, très marqué par la pression et la pollution du secteur agricole sur la ressource, environ 50 % des masses des eaux souterraines ont été qualifiées comme non récupérables en 2015. Ces exceptions, apparemment techniques, priorisent l'utilisation économique de l'eau sur les critères environnementaux.

Dans un second temps, chaque district est censé élaborer un plan de gestion du district hydrographique (à partir d'ici plan du bassin ou de district) et un programme de mesures

(article 11) appropriés à chaque masse d'eau qui devrait être publié en 2009.¹²² Ce programme pour récupérer et maintenir les écosystèmes passe forcément par la nécessité de respecter des débits circulant dans les masses d'eaux. Ces débits sont déterminés par le maximum et le minimum qui circulent pendant les différentes saisons de l'année. Pour cela, les administrations hydrauliques (confédération hydrographique et agences autonomes de l'eau) utilisent des techniques basées sur des données historiques concernant les étiages naturels ainsi que des règles autour des variations sur les habitats naturels. Ce seuil écologique entendu comme variable objective marque, comme on verra plus loin, les disponibilités pour l'usage de la ressource de chaque district. C'est pourquoi les différents usagers (irrigants, organismes opérateurs de l'eau, compagnies hydroélectriques), les associations civiles et écologistes ainsi que les différentes régions rivalisent autour de la mise en place de ces valeurs.¹²³

En effet, l'élaboration de ce plan devrait adopter d'abord un calendrier et un programme de travail (article 8) pour la réalisation dudit Plan y compris un relevé de mesures qui seront prises en matière de consultation et information publiques (article 14). Sous la base de ce diagnostic, l'organisme de chaque district doit soumettre à consultation publique, durant 6 mois, le projet du plan de bassin (Article 13) avant sa publication finale en 2009. Cette ouverture des confédérations au-delà des usagers traditionnels que sont les irrigants et les entreprises hydroélectriques permettra l'entrée des citoyens organisés ayant une perception de la ressource complément différente. L'influence de ces derniers est variable selon les contextes.¹²⁴

Pour 2010, chaque district doit établir une politique de tarification qui incite les usagers à utiliser les ressources de façon plus économe. Un autre enjeu de cette politique de tarification est de répartir la charge financière du système entre les usagers afin qu'elle ne repose plus exclusivement sur l'État comme dans le passé. En effet, l'élaboration de chaque Plan et les mesures de base à adopter aux fins principales de la Directive incluent aussi, comme nous avons déjà évoqué, des mesures économiques de la ressource focalisées notamment sur la

¹²²Article 13. Les informations détaillées dans l'élaboration du plan de gestion de DH sont visées dans l'annexe VII de la DCE. Chaque plan couvre la période 2009-2015. En suite il sera révisé en 2015, puis tous les six ans.

¹²³ L'un des exemples le plus remarquable qu'on verra plus en détail fut les négociations autour des débits écologiques dans le fleuve Tage, très conditionnées par l'existence du transfert Tage-Segura..

¹²⁴ Par exemple en Galice en 2011, l'association des voisins de la commune d'O Saviñao (4113 hab) avait présenté une demande à la Confédération Hydrographique Miño-Sil réclamant la dénégation d'une concession pour la construction d'une mini centrale hydroélectrique dans l'affluent du Sardiñeira. Cependant la centrale, avec l'accord des administrations régionales, sera finalement construite en 2013.

récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau y compris les coûts environnementaux associés. Finalement, les premiers résultats pour la vérification de la réalisation des objectifs environnementaux (article 4), («bon état» écologique et chimique des eaux, sont attendus pour 2015, suite à la fin du premier cycle de planification (2009-2015) dans chaque district. Cependant, la directive permet une prorogation de ces mêmes objectifs dans le deuxième (2015-2021) et le troisième (2021- 2027) cycle de planification.

En somme, ces deux aspects, la mise en place des débits écologiques en tant que « nouvel usage environnemental »¹²⁵ à respecter dans le Plan de Gestion de Bassin et une politique tarifaire reposant sur les utilisateurs implique une nouvelle gouvernance de l'eau. En effet, la Directive-cadre représente une véritable inversion des valeurs et principes qui ont régi jusqu'à présent la politique de cette ressource.¹²⁶ L'utilisation durable de la ressource représente un grand changement par rapport à la conception qui envisage l'eau uniquement comme un facteur productif pour le développement. C'est pourquoi les démarches prioritaires en termes de durabilité environnementale et économique suscitent des résistances de certains secteurs scientifiques, professionnels (notamment les ingénieurs) et économiques (agriculteurs et entreprises d'hydroélectricité).

En effet, la disponibilité et les conditions d'usage de la ressource dans l'avenir seront indirectement influencées par le degré d'application de la normative européenne. D'une part, les résultats obtenus en 2014 lors de ce premier cycle de planification hydrologique situent 45 % des eaux superficielles et 50 % des eaux souterraines au-dessous des niveaux prévus par la Directive-cadre pour atteindre un bon état qualitatif. En plus, au moins 9 % des masses d'eau en Espagne ont été déclarées comme très fortement modifiées en raison de graves altérations hydromorphologiques et hydrologiques.¹²⁷ D'autre part, l'apport économique de chaque activité sur l'usage de la ressource, c'est-à-dire le prix qu'on paie pour y accéder et l'utiliser (canalisation, transfert, barrages et pompes souterrains dans le cas de l'agriculture,

¹²⁵ Dans la loi des eaux espagnole, les débits écologiques ou demandes environnementales fixés dans chaque Plan de Bassin lors des études réalisées par les organismes de bassin respectifs dans chaque tronçon des cours d'eau, n'ont pas un caractère d'usage devant être prise en compte comme une restriction qui s'impose comme caractère général dans les systèmes d'exploitation hydrique. Toutefois, les règles d'usage prioritaire d'approvisionnement en eau potable pour la population s'imposent sur ces débits. Art 59-60 TRLE

¹²⁶ Antonio ESTEVAN ESTEVAN et José Manuel NAREDO PÉREZ, *Herencias y problemas de la política hidráulica española*, Bilbao, Bakeaz, 2008, p. 22.

¹²⁷ WILLAARTS Barbara A., BALLESTEROS Mario et HERNÁNDEZ-MORA Nuria, « Ten years of the Water Framework Directive in Spain: An overview of the ecological and chemical status of surface water bodies », in MARTINEZ-SANTOS Pedro, M. ALDAYA Maite et LLAMAS Ramón (dirs.), *Integrated Water Resources Management in the 21st Century: Revisiting the paradigm*, CRC Press, 2014 .

assainissement, approvisionnement, traitement des eaux dans le secteur urbain et industriel, infrastructures d'adduction d'eau pour le refroidissement des centrales énergétiques et hydroélectriques...) révèle le fort protectionnisme de l'État envers les usagers.¹²⁸ Le prix moyen des services se situe en 2013 à 1,83 € / m³ ce qui est très peu comme on verra par la suite. Ces tarifs, qui ne couvrent pas la totalité des coûts des services entravent énormément une future gestion durable (économique et environnementale) de la ressource.

Pourtant, il faut lutter contre les représentations décrites plus haut. D'une manière générale, la mise en place des outils et des mesures pour accomplir les objectifs de la Directive-cadre s'est achevée lentement dans la plupart des États membres. Cependant, le retard a été plus important en Espagne, Belgique, Portugal et Grèce. En Espagne, la finalisation des plans de gestion des districts hydrographiques prévus pour 2009, indispensable pour la réalisation du 1^{er} cycle de Planification (2009-2015), s'est achevé entre 2013 et 2014 ce qui représente un retard de plus de 4 ans. L'application de la Directive Cadre sur l'eau reste une compétence du Ministère de l'Environnement par le biais des confédérations hydrographiques et des agences autonomiques de l'eau.¹²⁹ C'est pour cela, et en ce qui concerne notre territoire d'étude que la mise en place de la législation européenne sera coordonnée par l'État central et en conséquence par le gouvernement politique au pouvoir. En ce sens, l'implantation à différentes vitesses de la Directive-cadre sur l'eau, en fonction des gouvernements qui se sont succédés, depuis son adoption en 2000, sera l'objet de rapports de forces entre les conservateurs et les socialistes, particulièrement influencés par les enjeux et rivalités de pouvoirs géopolitiques internes. Le choix ou l'opportunité du modèle économique prévu pour chaque territoire et l'intérêt régional place la notion de "seuil écologique au centre des polémiques" entre les régions et les usagers lors de la réalisation des plans de gestion des districts hydrographiques.

¹²⁸ Les prix varient énormément, comme on verra, en fonction des territoires, tant pour les usages agricoles qu'urbains. Toutefois le prix pour l'utilisation de l'eau dans tous les usages est très bas par rapport aux pays européens.

¹²⁹ Bien que la gestion des bassins intracommunautaires dépende directement des régions, l'interlocution juridique se fait entre l'État et la Commission Européenne.

Chapitre 2

Usages et usagers de la ressource en Espagne : des représentations géopolitiques au service de modèles économiques

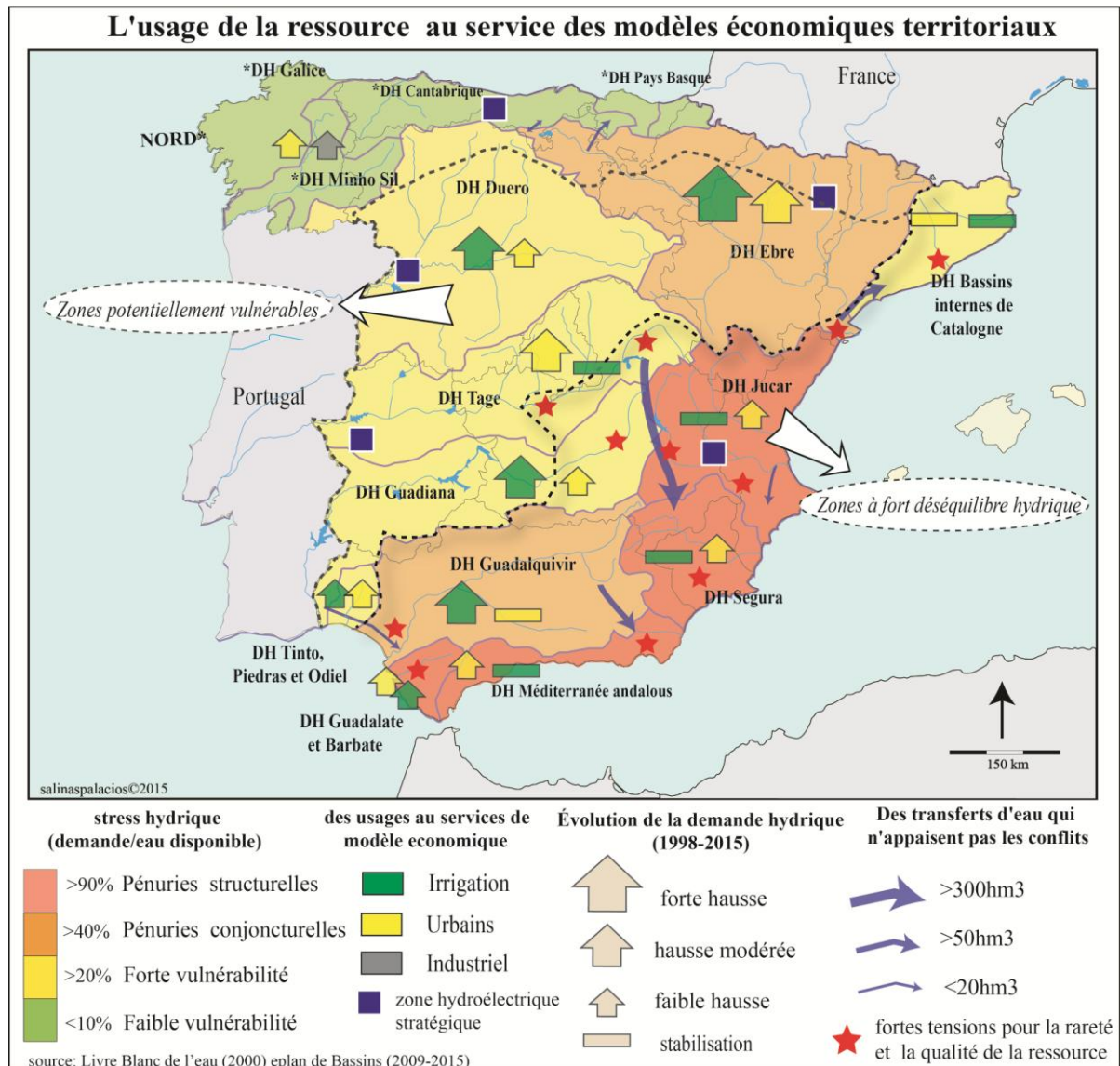
L'aménagement du territoire espagnol s'est caractérisé tout au long du XXe siècle, comme nous l'avons pu constater, par une désorganisation dans la coordination des politiques sectorielles autour principalement de l'urbanisation, le tourisme et l'agriculture. En parallèle, de nouveaux changements introduits par l'UE, les processus territoriaux entraînant de grands déséquilibres socioéconomiques se sont accentués cette dernière décennie dans le contexte motivé d'une croissante pression sur les ressources hydriques. En effet, la récente publication en 2014 des plans des bassins des différents districts hydrographiques concernant le premier cycle de planification hydrologique (2009-2015) montre que les demandes totales d'eau ont augmenté de 22,5 % par rapport à l'année 1998.¹³⁰ Cette croissance en termes relatifs a été motivée principalement par le secteur urbain (22 %) et dans une moindre mesure par l'irrigation (9 %). Le secteur industriel a, au contraire, remarquablement diminué sa consommation (-20 %). Cette évolution récente des demandes hydriques nous permet d'entrevoir indirectement les grandes transformations socioéconomiques connues par l'Espagne à partir les années 2000 et ses conséquences actuelles dans un contexte marqué par la crise économique depuis l'année 2008.

D'une manière générale les usages et leurs évolutions diffèrent ces dernières années selon les territoires (voir carte ci-dessous). La demande agricole, principal consommateur en Espagne (80 % des ressources totales consommées), domine majoritairement dans la plupart des districts à l'exception de ceux du nord, dans le Tage et dans les bassins internes catalans¹³¹. Ces deux derniers sont évidemment influencés par le poids urbain et industriel des zones métropolitaines de Madrid et Barcelone respectivement. Dans les bassins littoraux, on différencie ceux du nord, plus caractérisés par un usage urbain et industriel, et ceux de la Méditerranée marqués par une importante irrigation et une consommation urbaine et touristique en plein essor depuis quelques décennies.

¹³⁰ Cette augmentation concerne les données de 1996-1998 incluses dans le livre blanc de l'eau (2000) et les prévisions des demandes hydriques pour 2015 prévues dans les actuels plans de bassins.

¹³¹ Le secteur agricole est l'acteur dominant dans les demandes hydriques avec 63 % (26715 hm³). À son tour, le secteur énergétique (sans prendre en compte les compagnies hydroélectriques) demande environ 8 390 hm³ (20 %) tandis que l'usage urbain consomme 715 hm³ (13, 50 %) et l'industrie 1312hm³ (3,5 %).

Carte n°6



En revanche dans les espaces de l'intérieur situé dans des bassins avec des ressources en eau plus abondantes (Duero, Èbre, Guadiana, Guadalquivir...) l'augmentation quantitative de la consommation d'eau a été motivée par l'irrigation. Cela menace de mettre en péril l'équilibre hydrique de plusieurs de ces bassins (voir carte ci-dessus). En plus, on assiste ces dernières décennies à une réduction des apports d'eau dans les fleuves d'environ 14 % qui affecte entre autres la production d'énergie hydroélectrique, principal usager dans la régulation des grands fleuves ibériques.¹³² Les prévisions s'avèrent plus difficiles pour les prochaines décennies.

¹³² La montée de la température et, en conséquence de l'évaporation directe, la réduction des précipitations moyennes, la surexploitation des aquifères et le repeuplement ces dernières années des masses forestières ont favorisé cette diminution dans les écoulements des eaux telle qui est constatée par les données de l'agence

Les études et analyses scientifiques concernant les impacts du changement climatique en Espagne envisagent pour 2030 une progressive diminution dans les apports hydrologiques des cours d'eau dans la plupart de districts hydrographiques d'entre 4 % et 14 %.¹³³

C'est pourquoi il faut une réflexion sur les représentations opposées en fonction de l'usage de la ressource et les modèles économiques mis en place. Dans une perspective socioéconomique appliquée aux demandes et usages autour de la ressource, ces données, dominées par le secteur agricole, contrastent avec le poids de chaque activité dans l'ensemble de l'État espagnol. Ainsi, en 2014, le secteur primaire (agriculture, sylviculture, pêche et élevage) représente 2,4 % du PIB, la construction 7,2 %, l'industrie 15,8 %, les services 65,8 % et les impôts nets sur les produits 8,8 %¹³⁴. En termes d'emploi, la population active occupée dans le secteur services englobe 75,8 %, l'industrie 13,57 %, la construction 5,8 % et le secteur agricole 4,7 %¹³⁵. Dans ces conditions, même si la priorité donnée à l'approvisionnement en eau potable est clairement exprimée dans la loi sur l'eau de 1985 et n'est plus discutée, l'agriculture représente la principale problématique à traiter pour résoudre les principaux enjeux hydriques de l'Espagne.¹³⁶ Il est en plus l'un des principaux responsables de la salinisation et surexploitation des aquifères et de la dégradation environnementale des masses d'eau suite aux pollutions diffuses provoquées principalement par les nitrates et les pesticides.

D'importantes associations agricoles et des communautés d'irrigants très enracinées dans le territoire et notamment dans le monde rural ont encore une influence très importante dans les gouvernements régionaux et nationaux, désormais représentés, comme on a vu précédemment, dans les organismes de délibération des confédérations hydrographiques et du Conseil national de l'eau. Cependant, la place accordée au secteur agricole a été rarement

nationale de météorologie espagnole (AEMET). Ces données sont basées sur la différence entre la moyenne de la série climatique longue (1940-2006) et celle de la série courte (1980-2006).

¹³³ MORENO RODRÍGUEZ José Manuel, CRUZ TREVIÑO A. et MARTÍNEZ LOPE C., *Evaluación preliminar de los impactos en España por efecto del cambio climático: proyecto ECCE-informe final*, Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Medio Ambiente, 2005.

¹³⁴ INE *España en cifras* 2014.

¹³⁵ Toutefois, en raison de la tendance à la baisse de la part du secteur agricole dans l'économie espagnole dans son ensemble, l'agriculture irriguée exclusivement ne contribue actuellement qu'au 0,9 % du PIB et 1,5 % de l'emploi total. GÓMEZ-LIMÓN José A., « El regadío en España », *Papeles de economía española*, 2008, n° 117, pp. 86-109.

¹³⁶ Les priorités dans les usages de la ressource inscrites dans la loi des eaux sont dans l'approvisionnement en eau de la population (y comprises des industries à faible consommation situées dans les centres urbains de population et connectées aux réseaux d'approvisionnement en eau de la commune), l'irrigation et les usages agraires, usages industriels pour la production d'énergie électrique, d'autres usages industriels non compris dans les sections précédentes, l'aquiculture, les usages récréatifs ou de loisir, pour la navigation et le transport fluvial et des autres usages. Article 60. *Orden de preferencias de usos* du Texte Refondu de la Loi relative aux Eaux (TRLE)

mise en cause jusqu'aux époques présentes et une réduction considérable de son poids sur la ressource s'avère très difficile à court et moyen terme. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, les efforts en matière de modernisation pour un usage plus efficace ont permis d'atténuer cette hausse dans les demandes bien que d'une manière inégale selon les différents districts comme nous l'avons évoqué ci-dessus. Dans certains espaces, majoritairement sur le littoral méditerranéen, on assiste même à une stabilisation de la demande de l'irrigation au cours du XXI^e siècle. Cependant, le rythme frénétique et incontrôlé de la construction cette dernière décennie a provoqué une dépendance hydrique croissante, renforcent le poids sur la ressource des activités urbano-touristiques dans ces territoires.

2.1 Un panorama complexe pour l'irrigation : une problématique de consommation avant tout

En Espagne, les agriculteurs en tant qu'usagers dominants de la ressource se trouvent au centre des débats sur la gestion de l'eau depuis ces dernières décennies. La sécheresse des années quatre-vingt-dix et les nombreuses restrictions dans l'approvisionnement en eau potable avaient servi de détonateur pour trouver un consensus sur la nécessité progressive de mettre fin à une politique de l'offre qui favorise la mise en place de nouvelles surfaces irriguées, et de s'orienter plutôt vers la consolidation et modernisation des périmètres irrigués. En somme, l'importance de l'irrigation en Espagne réside dans le rôle qu'elle a joué dans la modernisation de l'agriculture puisqu'avec 20 % de la surface agricole cultivée, elle permet d'obtenir 65 % du produit brut agricole.¹³⁷ En moyenne, un hectare irrigué en Espagne a une marge nette d'exploitation 4,4 fois plus supérieure qu'un hectare non irrigué.¹³⁸ De même, en relation avec le thème de l'emploi, la majorité du secteur agricole estime que seule l'irrigation, en tant que moteur endogène de développement économique, pourrait maintenir l'activité agricole et la population en milieu rural.¹³⁹ Bien que le secteur agricole ait perdu actuellement son poids économique en Espagne, l'héritage social et culturel de l'agriculture dans les représentations d'une partie de la société, devenu l'image du modèle économique de certains endroits (les oranges valenciennes, les légumes de Murcie, les fraises de Huelva, les

¹³⁷ En 2013 la superficie totale de terres cultivées en Espagne est de 16.981.259 ha dont 13.440.699 sont des terres sèches et 3.540.560 sont irriguées. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE)*, Madrid, 2013.

¹³⁸ MAESTU Josefina, VILLAR Alberto del et CALVO Inés, *Precios y costes de los servicios del agua en España: informe integrado de recuperación de costes de los servicios de agua en España : artículo 5 y anejo III de la Directiva marco de agua*, Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Medio Ambiente, 2007.

¹³⁹ MORAL ITUARTE Leandro del « Chapitre 2. L'irrigation en Espagne et son avenir », *op. cit.*, p. 36.

vignes de Castille et la Rioja, les oliviers de Jaén.), et son immobilisme envers certains changements dans la gestion de la ressource (diminution dans l'accès à l'eau, subventions, prix de l'eau, mesures contre la pollution...) révèle néanmoins son influence dans les milieux de décisions de la politique hydrique.

Par ailleurs, les efforts dans le secteur pour faire un usage plus responsable de la ressource ces dernier temps ont été assez notables. Des systèmes d'irrigation comme le goutte à goutte, appelé aussi système d'irrigation localisée, sont actuellement les plus utilisés (48,23 %) par rapport à d'autres moins économes comme l'irrigation superficielle ou gravitaire (28,38 %), l'aspersion (14,95%), et les systèmes automotrices (8,42 %).¹⁴⁰ Toutefois, l'arrosage des cultures herbacées (maïs, blé, orge, luzerne...) qui représente 50 % de toute la surface agricole irriguée en Espagne est caractérisé par l'utilisation de techniques d'irrigation peu modernes et gaspilleuses par rapport aux agrumes, fruits et légumes et pour l'olivier et la vigne, où l'utilisation des techniques localisées atteint entre 75 % et plus de 90 % respectivement des surfaces.¹⁴¹ Cette situation révèle en plus une double réalité économique et territoriale au sein de l'agriculture irriguée nationale.

a) Une agriculture irriguée très différente selon les territoires

L'irrigation intensive spécialisée en légumes et fruits développée principalement dans les bassins méridionaux des districts hydrographiques atlantique andalou, méditerranéen andalou, Segura et Júcar, exportatrice, spéculative et très dynamique, qui représente 25 % des surfaces irriguées totales, constitue un des systèmes de production agricole les plus modernes dans le monde.¹⁴² Cette agriculture ultra technologique permet une marge bénéficiaire qui peut dépasser 5 000 €/ha/an, 10 fois plus élevée que la marge bénéficiaire nette par rapport aux

¹⁴⁰ La distribution par goutte à goutte se fait à travers un réseau des tubes avec des goutteurs (orifices émetteurs) ou par micro aspersion et similaires. La distribution des eaux par gravité se fait par des canalisations fixes qui inondent les parcelles. L'aspersion fixe en couvrant toute la parcelle, est caractérisée par une distribution de l'eau à travers des tubes à haute pression jusqu'aux mécanismes de l'aspersion. La différence du système automotrice avec l'aspersion fixe est basée sur la mobilité dans l'arrosage sur les différents secteurs de la parcelle.

¹⁴¹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE)*, op. cit.

¹⁴² Ces systèmes de production intensive agricole sont équivalents à ceux d'Israël, des Pays-Bas ou de la Californie aux États-Unis

terres sèches.¹⁴³ Toutefois, cette agriculture d'irrigation en Espagne diffère énormément des structures socioéconomiques agricoles dans les bassins couvrant de grands espaces intérieurs (Tage, Duero, Èbre, Guadiana, Guadalquivir) et plutôt marqués par un climat méditerranéen continental. Au-delà des surfaces irriguées historiques pour la production des fruits et légumes dans les *vegas* et vallées de ces fleuves et leurs principaux affluents, d'anciennes cultures sèches en extension comme l'olivier, la vigne et les céréalicultures localisées dans les plateaux intérieurs se sont convertis en irrigation pour rendre plus productives les récoltes. Dans certaines provinces (Jaén, Albacete, Ciudad Real) la productivité de la terre dans les cultures de la vigne et l'olivier est passée de 2500 (€/h) à 4000 (€/h)¹⁴⁴ tandis que pour les cultures herbacées telles que les céréales, les fourrages et les cultures industrielles (tournesol, betteraves à sucre...) la mise en place progressive de l'irrigation a permis de presque doubler la production.¹⁴⁵

Ces changements remarquables dans l'orientation productive des cultures extensives ont été marqués, comme on a vu, depuis la deuxième moitié du XXe siècle, par un fort soutien institutionnel à travers des investissements publics dans les infrastructures d'irrigation, par une politique agricole axée sur la production interne dans le cas des cultures herbacées, et sur l'exportation dans le cas de l'olivier et la vigne. Ces deux derniers, très vulnérables lors des années de sécheresse, ont largement triplé ces surfaces irriguées entre 1996 et 2013 tandis que les céréales sont la première culture irriguée en Espagne.

L'écart entre la production, la productivité et leur rapport à l'eau, se creuse entre les territoires. Comme nous pouvons le remarquer sur la carte ci-dessous, en 2013, les cultures extensives comme les céréalicultures (28,05 %), l'olivier (20,88 %), la vigne (9,66 %) les plantes fourragères (7,18 %) et industrielles (5,78 %) situées principalement dans les hauts terres et plateaux de l'intérieur, représentent plus 70 % de la surface irriguée en Espagne, tandis que les cultures intensives comme les agrumes (8,01 %), fruits (7,37 %), légumes et fleur (5,71 %) et en serre (1,04 %), majoritairement localisées dans les régions littorales,

¹⁴³ GÓMEZ-LIMÓN José A. et PICAZO-TADEO Andrés J., « Irrigated Agriculture in Spain: Diagnosis and Prescriptions for Improved Governance », *International Journal of Water Resources Development*, mars 2012, vol. 28, n° 1, pp. 57-72.

¹⁴⁴ GIL Marina, GARRIDO Alberto et GÓMEZ-RAMOS Almudena, « Análisis de la productividad de la tierra y del agua en el regadío español », *La economía del agua de riego en España: Una perspectiva regional* (Gómez-Limón JA et al., eds), Fundación Cajamar, El Ejido (Almería), 2009, pp. 163-178.

¹⁴⁵ Le rendement en irrigation du maïs est passé de 6 566 (kg/ha) à 10.332(kg/ha) du blé de 2.417(kg/ha) à 4 564(kg/ha) et de l'orge de 2156 (kg/ha) à 4 261(kg/ha) Source Magrama (2009)

n'atteignent que 23% des terres irriguées.¹⁴⁶ En conséquence, comme on peut constater sur la carte, les territoires avec le plus de surfaces irriguées sont ceux qui se trouvent situés dans l'arrière-pays, dont l'Andalousie (29,26 %)¹⁴⁷, Castille-la Manche (13,93 %), Castille et Léon (11,82 %) et Aragon (10,94 %). Ensuite se situent la Communauté de Valence (7,93 %), Estrémadure (6,16 %), Catalogne (7,02 %) et la région de Murcie (5,09 %), qui représentent 27,3 % du total des surfaces irriguées espagnoles¹⁴⁸. Ainsi, le rapport entre les terres intérieures et la périphérie du pays est très dominé par les premières : 72,5 % des terres irriguées (3.540.560 hectares au total) se situent sur des provinces de l'intérieur. Mais c'est à Valence (41,7 %), Pays Basque (40,3), Murcie (37,1 %) et Canaries (32,6 %), que le pourcentage des terres irriguées sur le total des terres cultivées est le plus important.¹⁴⁹

La dotation de la ressource pour l'irrigation, son efficacité, et la productivité de la terre, dépendent des multiples facteurs tels que les conditions climatiques et topographiques, les caractéristiques des sols, le type des cultures ou la méthode d'irrigation employée, entre autres. Les statistiques peuvent donc faire apparaître des réalités presque contradictoires. Ainsi, l'agriculture irriguée utilise une moyenne de 6 034 m³/ha/an bien que cela puisse varier entre 3 000 m³ /ha/an dans le cas des oliviers et les vignes situés de l'intérieur et 7 000 m³/ha/an dans la production de fruits et légumes dans les régions littorales.¹⁵⁰ À ce propos les principales cultures en Espagne¹⁵¹ qui ont une forte quantité de m³ d'eau nécessaires pour produire une tonne (empreinte hydrique par unité de production) est majeur pour l'olivier (955 m³/t) les arbres fruitiers (685 m³/t), les céréales (534 m³/t), la vigne (357 m³/t) et les agrumes (330 m³/t), par opposition aux plantes industrielles (277 m³/t), fourragères (69 m³/t)

¹⁴⁶ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE)*, *op. cit.*

¹⁴⁷ Les provinces andalouses de l'intérieur, principalement Jaén et Cordoue, concentrent le 75 % des oliviers en irrigation de l'Espagne. En somme, la province intérieure andalouse (Séville, Jaén et Cordoue) concentre 70 % des surfaces irriguées en Andalousie

¹⁴⁸ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE)*, *op. cit.*

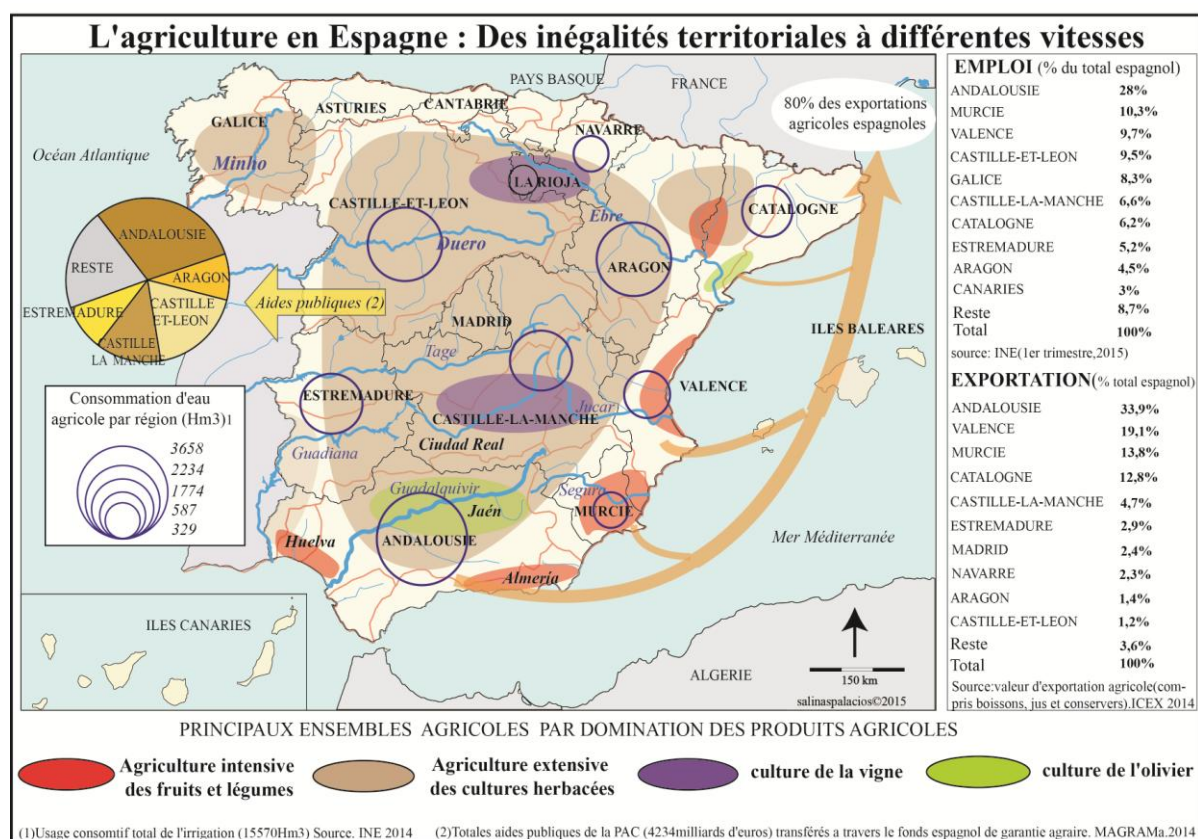
¹⁴⁹ Valence (41,7 %), Pays Basque (40,3 %); Murcie (37,1%); Canaries (32,6%); Catalogne (23,9%); Andalousie (19,6 %); Aragón (18,2 %); Navarre (14,3 %), La Rioja (13,6 %), Castille-La Manche (10,6%); Castille et León (8,4 %); Galice (7,6 %); Madrid (7,2 %); Estrémadure (6,6 %); Baléares (6 %); Asturies (1,1 %) et Cantabrie (0,1 %)

¹⁵⁰ MAESTU Josefina, VILLAR Alberto del et CALVO Inés, *Precios y costes de los servicios del agua en España*, *op. cit.*

¹⁵¹ Les principales cultures en Espagne sont : les cultures herbacées dont les céréales (riz, maïs, blé, seigle, avoine...) les légumineuses (lentilles, pois chiche, haricots...) les oléagineuses (tournesol, colza) les industrielles (betterave, tomate pour l'industrie...) fourragères (luzerne, orge...) les agrumes (citron, orange, clémentine) les arbres fruitiers (amendes, pêche, poire, pommes, cerises) et les légumes (ail, oignon, melon, tomate, pastèque, asperges, artichaut, laitue, fraise...) MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE)*, *op. cit.*

et les légumes (123 m³/t). Par contre, en termes de productivité économique de l'eau, c'est-à-dire de la valeur économique ajoutée de chaque produit en fonction de l'usage de la ressource, ce sont les légumes (4,70 €/m³), la vigne (3,98 €/m³), l'olivier (3,65 €/m³), les plantes fourragères (2,68 €/m³), les arbres fruitiers (1,59 €/m³), les agrumes (1,11 €/m³) qui améliorent le plus leur productivité par rapport aux céréales (0,84 €/m³) et aux cultures industrielles (0,59 €/m³).¹⁵² Comme nous pouvons le voir sur la carte, ce sont majoritairement les régions intérieures (Estrémadure, Castille-la Manche, Aragon, Castille et León ...) où les cultures herbacées prédominent le plus. La vigne et l'olivier (ensemble) sont majoritaires en Andalousie, Rioja et Castille-la Manche. Par contre, les fruits et légumes sont largement présents dans la région de Murcie et la communauté de Valence, les provinces d'Almería et Huelva et dans une moindre mesure en Catalogne.¹⁵³

Carte n°7



¹⁵² Des données moyennes pour la période 2007-2009 Maite M. ALDAYA et Ramón LLAMAS (dirs.), *El agua en España: bases para un pacto de futuro*, Santander, Fundación Botín, 2012.

¹⁵³ Dans ces valeurs régionales, il faut tenir compte que seulement les provinces littorales andalouses de Huelva, Granada et Almería concentrent environ 70% des serres de l'Espagne. DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA (MAGRAMA), *Estrategia nacional para la modernización sostenible de los riegos: Horizonte 2015*, Madrid, 2010.

C'est pourquoi, dans les espaces littoraux, l'efficacité du système d'irrigation et la productivité de la terre génèrent 43% de la valeur ajoutée brute (VAB) avec seulement 9 %¹⁵⁴ utilisée. Au contraire, les cultures extensives irriguées situées dans les espaces intérieurs utilisent 58 % de l'eau et produisent seulement 12 %¹⁵⁵. Par exemple, la productivité de la terre (en milliers d'euros courants par hectare) à Almeria (16 000 €/ha) et Huelva (11 200 €/ha) contrastent avec celle de l'Estrémadure (4 500 €/ha) Castille-la Manche (4 000 €/ha), Aragon (3 000 €/ha) et Castille-et-Léon (2 000 €/ha). Ces données inégales, comme on verra, nourrissent les débats politiques au sujet du partage de l'eau entre les communautés autonomes, car les espaces secs du littoral produisent plus de 2€ avec un mètre cube d'eau tandis que la majorité des zones agricoles de l'intérieur avec des ressources plus abondantes se situent autour de 0,5 € par mètre cube¹⁵⁶. Nonobstant, malgré ces différences, les enjeux et défis qu'affronte l'irrigation, notamment d'après les exigences européennes sur la qualité et le prix de l'eau, ont entraîné plus de fronts communs que de dissensions au sein du secteur agricole.

b) Le pouvoir de l'eau agricole: Les communautés d'irrigants

Les communautés des irrigants, en tant qu'organisation (société de droit public rattachée à l'agence de bassin) des agricultures partageant un réseau de distribution des eaux dans un espace irrigué délimité auquel est accordée une concession d'eau, ont une longue tradition historique dans la gestion de l'eau en Espagne. Elles sont largement enracinées dans la mémoire populaire et les milieux ruraux puisque certaines datent de la période romaine ou musulmane. Les communautés d'irrigants ont servi de référence pour l'élaboration des lois sur l'eau de 1879 et 1985.¹⁵⁷ Le cadre légal pour les communautés d'irrigants est défini par le décret législatif 1/2001 du 20 Juillet du TRLE, où est établis les fondements de leur structure,

¹⁵⁴ MAESTU Josefina, VILLAR Alberto del et CALVO Inés, *Precios y costes de los servicios del agua en España*, *op. cit.*

¹⁵⁵ GOMEZ-LIMON José A. et PICAZO-TADEO Andrés J, « Irrigated Agriculture in Spain », *op. cit.*

¹⁵⁶ Ainsi, Almeria (3,4€/m³), Huelva (2,2€/m³), Murcie (1,6€/m³), Barcelone (1,9€/m³), la Rioja (2,3€/m³), Alava (1,6€/m³) présentent le taux de productivité le plus élevé dans l'usage de la ressource tandis que les provinces des Castille et León, Teruel en Aragon ou Cáceres en Estrémadure n'arrive pas à 0,5 €/m³. Données de 2007 obtenues par GARRIDO Alberto et VARELA Consuelo, « Economía del agua en la agricultura e integración de políticas sectoriales », *Panel Científico-Técnico de Seguimiento de la Política de Aguas. Sevilla*, 2008.

¹⁵⁷ La *Ley de Aguas de 13 de junio de 1879* définit pour la première fois la figure de la communauté d'irrigants tandis que la *Ley 29/1985 de Aguas de 2 de agosto de 1985*, comme on a vu précédemment, adopte ce modèle pour tous les types des communautés d'usagers pour l'irrigation. De son côté, la *Ley 46/1999 de Aguas de 13 de diciembre de 1999* encourage ce type d'associations tant pour les eaux superficielles que souterraines comme moyen de favoriser les registres officiels des eaux de ces dernières.

leur domaine et leurs pouvoirs. Elles jouissent d'une autonomie interne en termes de gestion organisée à travers une assemblée générale, un conseil de gouverneurs et un jury d'irrigation¹⁵⁸. Les concessions octroyées par l'administration sont liées à la terre. En conséquence, l'eau est un bien domanial utilisable par un usager ou groupe d'irrigants par l'intermédiaire d'une concession administrative réglementée par la loi.¹⁵⁹ Ainsi, lorsqu'un propriétaire vend sa terre il transfère le droit de l'eau avec la terre. Il ne peut pas la vendre séparément, car elle ne lui appartient pas.¹⁶⁰ Leur participation et prise de décisions, malgré les changements opérés au sein des confédérations, est encore très remarquable. Rappelons qu'ils ont une moyenne de représentations d'environ 15% dans les conseils des eaux des bassins (organe de planification hydrologique) et les comités de direction (organe de gouvernement)

Au niveau national, elles sont représentées par la Fédération nationale des Communautés des Irrigants (Fenacore). Cette institution apolitique créée en 1955 pour favoriser des critères de gestion homogènes dans la gestion de l'eau regroupe plus de 400 entités fédérées (chaque entité peut regrouper à la fois plusieurs communautés d'irrigants) et représente 80 % de l'irrigation en Espagne : 700 000 irrigants et plus de 2 millions d'hectares¹⁶¹. Elle est désormais un des acteurs des plus remarquables dans la question de l'eau en Espagne puisqu'elle a participé à l'élaboration et au développement de la loi des eaux, des plans hydrologiques et des plans nationaux d'irrigation, et fait partie du Conseil national de l'eau et du conseil de l'environnement.¹⁶² Son président, l'ingénieur agronome de Cordoue, Andrés del Campo, a été élu à l'unanimité par l'assemblée générale de Fenacore durant 4 mandats successifs (depuis 1996). Il a été le fondateur et président de la communauté euro-méditerranéenne d'irrigants et occupe un poste dans le Conseil national de l'eau et dans sa commission permanente. Lors des changements introduits par la Directive-cadre sur l'eau, Andrés del Campo sera la tête visible avec les organisations agricoles (syndicats) et les

¹⁵⁸ L'organisation de chaque communauté est réglée par des statuts internes. Le poids de chaque irrigant au sein de la communauté d'irrigants est pondéré selon la surface irrigable.

¹⁵⁹ *Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Publicado en BOE núm. 176 de 24 de Julio de 2001.*

¹⁶⁰ CAMPO Andrés del, *Las comunidades regantes de España y su federación nacional*, Madrid, FENACORE, 2008.

¹⁶¹ En tout il y a 7.196 communautés d'irrigants en Espagne dont 239 se situent dans la région de Murcie. Une des entités les plus remarquables, comme on le verra plus loin, est le syndicat d'irrigants du transfert Tage-Segura (SCRATS) qui regroupe toutes les communautés d'irrigants (80) et usagers individuels titulaires d'une concession pour l'irrigation à travers les eaux du transfert.

¹⁶² FENACORE, à différence des associations agricoles, n'as pas une idéologie ou un positionnement politique très défini. Rappelons qu'un des dictons le plus connu de la Fédération pendant le franquisme fut : "Avec la monarchie, la république ou la dictature, il faut toujours arroser".

principales associations sectorielles dans les négociations avec les partis politiques au pouvoir.¹⁶³

Les organisations syndicales agricoles

En Espagne les trois principales organisations agricoles sont l'Association Agraire des Jeunes Agriculteurs (ASAJA), Union des petits agriculteurs (UPA) et Coordination des Organisations d'Agriculteurs et Éleveurs (COAG). ASAJA, qui fut créée en 1989, représente 60 % de la production agraire et compte environ 200 000 membres dont la plupart sont de grands exploitants agricoles. Elle est proche des partis politiques conservateurs et fait partie du syndicat espagnol des entrepreneurs (CEOE). COAG, qui fut créée légalement en 1977, est une organisation de gauche très décentralisée dont chaque organisation régionale est régie différemment dans chaque communauté autonome. Ses affiliés, majoritaires en Espagne, optent principalement pour les coopératives, ces dernières réunies au sein de coopératives agroalimentaires d'Espagne. Enfin, UPA, qui compte 80 000 membres, fut créée dans les années quatre-vingt par le parti socialiste afin de faire un contrepouvoir entre les grands exploitants agricoles conservateurs et l'agriculture de gauche plus radicale. Ils ont une idéologie progressiste favorable avec l'associationnisme agraire et l'agriculture familiale.

Entre les associations sectorielles, il faut souligner la fédération espagnole des associations des producteurs exportateurs de fruits, légumes, fleurs et plantes (Fepex) et principalement dominée par des entreprises localisées dans les régions méditerranéennes.¹⁶⁴ Constituée en 1987, cette association privée transversale et sectorielle qui regroupe 29 associations provinciales, régionales et nationales comporte plus de 1 500 entreprises agraires et représente 70 % de la production agricole exportée.¹⁶⁵

La difficulté de faire payer l'eau aux agriculteurs

La politique tarifaire et les coûts assumés par les irrigants occupent les débats sur l'eau, notamment depuis l'entrée dans la Directive-cadre qui établit, pour l'année 2010, comme nous l'avons souligné, l'application du principe de recouvrement des coûts afin de maintenir

¹⁶³ La communauté euro-méditerranéenne des irrigants représente depuis 2003 tous les irrigants de l'Union européenne face au groupe de coordination stratégique pour la Directive-cadre sur l'eau.

¹⁶⁴ Depuis 2006 Jorge Brotons Campillo est le président de FEPEX. Cet entrepreneur agricole d'Alicante est le président de l'entreprise Bonnysa Agroalimentaria. Cette compagnie, dédiée à la production et commercialisation des fruits et légumes, est localisée dans la région de Murcie, Andalousie, Valence et les îles Canaries.

¹⁶⁵ Dans son ensemble, le secteur des fruits et légumes (y inclus les agrumes), représente exclusivement environ 160% de la valeur économique de la production végétale largement devant les céréales (cultures herbacées) la vigne et l'olivier.

le système de distribution, mais aussi de dissuader un usage inefficace. En effet, le protectionnisme de l'État envers certaines cultures et les faibles tarifs pour l'accès à la ressource font que les coûts des services ne soient jamais récupérés.¹⁶⁶

Toutefois, les coûts et les tarifs assumés diffèrent énormément selon la provenance de la d'eau (différentes sources comme l'eau souterraine, de transferts ou dessalée) et le système d'irrigation. Cela entraîne de fortes disparités territoriales des prix.¹⁶⁷

En général, les tarifs supportés par les irrigants utilisant des eaux superficielles dans les régions céréalières sont très faibles (0,006 à 0,012 €/m³) tandis sur les parcelles les plus productives des régions le plus sèches, ils sont plus élevés (0'025-0'0 38 €/m³). Le paiement de l'eau se fait sur un tarif par hectare et non par volume total utilisé ce qui n'incite pas les agriculteurs à un usage efficace de la ressource.¹⁶⁸ Sur les surfaces très modernes d'agriculture intensive, le système appliqué est basé sur un tarif binomial (unité de surface et temps d'arrosage). En revanche dans les systèmes goutte à goutte le paiement est vraiment fondé sur le volume de m³ utilisé. D'une manière générale les irrigants qui utilisent des eaux superficielles paient une moyenne de 0,02€/m³ et plus en forfait de 49'6 €/h/an tandis que ceux qui utilisent les eaux souterraines atteignent 0,09 €/m³ et un forfait de 500,17€/h/an.¹⁶⁹

Par exemple, pour les agriculteurs du bassin du Segura, l'eau souterraine est moins chère (0,0485- 0,1632)¹⁷⁰ que celle apportée par le transfert du Tage (0'13- 0'17/m³) et que les eaux dessalées (0.56-0.63 €/m³).¹⁷¹ C'est pourquoi il y a des agriculteurs qui payent beaucoup plus

¹⁶⁶ D'une manière générale, les irrigants profitant des infrastructures publiques paient une Taxe annuel de régulation, c'est-à-dire pour l'utilisation indirecte des aménagements hydrauliques (barrages et transferts) qui est associée à l'unité de surface (hectare en propriété). Ensuite ils paient un tarif pour l'utilisation de la ressource pour supporter les coûts des infrastructures spécifiques (canaux, collecteurs, etc.) ou dans les cas particuliers privés pour les services d'extraction des eaux souterraines. À ces tarifs il faut aussi ajouter de l'énergie, réseaux, les gardes fluviaux, administrations et autres services.

¹⁶⁷ Les systèmes des tarifs se réalisent par paiement annuel par unité de surface (coût fixe sous la parcelle), par temps d'arrosage (heure, cycle d'arrosage ou estimation sur un débit théorique), par volume d'eau (m³) utilisé ou binomial (parcelle et temps d'arrosage ou volume d'eau).

¹⁶⁸ Dans des espaces irrigués traditionnels, mais marqués par la pénurie de la ressource ou dans les surfaces modernisées le paiement se réalise également par unité d'arrosage sur un débit théorique stipulé. *¿Cuánto cuesta el agua?*, http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas_agua/tarifa_utilizacion_riego.html#riego, consulté le 20 octobre 2014.

¹⁶⁹ 68 % de l'eau utilisée pour l'irrigation provient des eaux superficielles, 28 % des forages des eaux souterraines, 3% des eaux transférées (principalement le transfert Tage-Segura), 1 % des eaux réutilisées et du dessalement.

¹⁷⁰ L'extraction des eaux souterraines implique des coûts fixes des services de distribution d'eau et des coûts qui varient énormément (0,03 €/ha/an jusqu'au 3.245 €/ha/an) en fonction du type d'opération et des caractéristiques hydrogéologiques (niveaux piézométriques, géologie..) des aquifers.

¹⁷¹ MARCH Hug, SAURÍ David et. RICO-AMORÓS Antonio M, « The end of scarcity? Water desalination as the new cornucopia for Mediterranean Spain », *Journal of Hydrology*, 2014.

pour l'eau que d'autres, ce qui favorise des représentations opposées entre les différents espaces agricoles. En moyenne, les irrigants (eaux souterraines et superficielles) dans le bassin du Segura (463,8 €/h/an et 0,0959 €/m³) et du Guadalquivir (399, €/h/an et 0,808 €/m³) ont les tarifs pour l'irrigation les plus élevés tandis que dans l'Èbre (113,13€/h/an et 0,0203 €/m³) le Guadiana (187,92 €/h/an et 0,0393 €/m³) et le Tage (199,28 €/h/an et 038 €/m³) sont inférieurs.¹⁷²

Pour l'instant, aucun irrigant n'arrive réellement à assumer les coûts liés à l'accès et utilisation de la ressource tels qu'ils sont établis dans la directive et cela ne devrait pas à changer à court et moyen terme. La grande opposition de la part des associations agricoles et des communautés d'irrigants à une montée de prix relève encore le poids agricole en matière hydrique. Les différents gouvernements qui se sont succédés depuis l'entrée en vigueur de la Directive-cadre, comme on verra par la suite, n'ont pas voulu ou n'ont pas pu faire face à une réforme du régime économique et financier de la loi des eaux. Les milieux agricoles justifient qu'une augmentation des prix de la ressource pourrait déstabiliser les petits exploitants et rendre moins compétitifs les produits pour l'exportation. Les opinions parmi les chercheurs diffèrent et les dissensions apparaissent entre ceux qui réclament un prix équivalent au coût (full-cost recovery), en majorité associés au mouvement pour une nouvelle culture de l'eau, et ceux, souvent des ingénieurs, qui défendent la subvention de la ressource.¹⁷³

Selon le Ministère de l'Environnement, en 2007, la récupération de coûts pour l'irrigation se situe dans les bassins hydrographiques intracommunautaires entre 57 % et 96 %¹⁷⁴. Certains auteurs critiquent ces valeurs qui laissent de côté plusieurs facteurs (absence des coûts environnementaux et de la pollution) et situent cette récupération à 20 %¹⁷⁵. La plupart des chercheurs sont d'accord qu'une application généralisée de prix alignés sur le coût réel à tous les exploitants des cultures irriguées serait nuisible. En moyenne, les tarifs d'eau que paient les irrigants représentent 15 % de leurs marges nettes et 18 % des coûts moyens pondérés

¹⁷² Cela inclut seulement les bassins intercommunautaires.

¹⁷³ Francisco Cabezas, ingénieur hydraulique qui fut un des principaux responsables de l'élaboration du PHN-2001 est très critique envers les approches envisagées par la DCE et défend la non-obligation d'augmenter les tarifs Francisco de Asís Cabezas CALVO-RUBIO, « Mito y verdad de la Directiva Marco », *Ingeniería y territorio*, 2009, n° 85, pp. 4-11.

¹⁷⁴ MAESTU Josefina, VILLAR Alberto del et CALVO Inés, *Precios y costes de los servicios del agua en España*, *op. cit.*

¹⁷⁵ Joan Corominas Masip, ingénieur agronome et membre de la FNCA, était le secrétaire de l'eau dans le gouvernement andalou. Il argumente que dans le cas des bassins andalous (bassin méditerranéen, atlantique et Guadalquivir) la récupération des coûts réels se situe autour de 18 % et non de 55% comme indiqué dans l'étude du Ministère. COROMINAS Joan, « ¿Modernización o reconversión de regadíos? », 2008.

pour les différentes cultures.¹⁷⁶ Néanmoins, pour les cultures à faible rendements économique (moins de 0,5 €/m³) une hausse de prix de l'eau ne pourra pas être assumée contrairement aux exploitations agricoles très intensives comme les serres. Toutefois, la hausse d'autres coûts (énergétique, engrais, fertilisants...) affecte de plus en plus les exploitations le plus performantes. C'est pour cela que l'ensemble d'irrigants et du secteur agricole (syndicats et organisation) sont contre l'application des tarifs plus élevés.

c) Enjeux et solutions pour le secteur agricole : Les limites de l'irrigation

Dans ce contexte, le rôle de l'agriculture au sujet de la ressource reste encore la question la plus difficile à résoudre parmi tous les usages. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, le gouvernement avec le secteur et le soutien financier de l'UE (PAC, fonds européens...) a priorisé, à travers les investissements et la mise en place des instruments et mesures économiques, la stabilisation et la modernisation des périmètres irrigués plutôt que l'augmentation de nouvelles surfaces d'irrigation, dans les espaces le plus marqués par une pénurie d'eau. C'est pourquoi les derniers plans d'irrigation (2002-2008, 2009-2015) ont cherché à promouvoir une agriculture plus durable et performante, moins polluante et plus efficace dans la gestion de la ressource qui a impliqué une modernisation d'environ 1 500 000 hectares depuis l'année 2000.¹⁷⁷ En somme, depuis le début des années 2000 et jusqu'en 2013 les techniques d'irrigation localisée ont doublé tandis que celles qui utilisent un arrosage par gravité ont diminué de 50 %.

En outre, les marchés et banques de l'eau sont inclus dans la réflexion sur une gestion de l'eau plus efficace se sont introduits. Cet instrument économique, introduit par la loi des eaux de 1999, cherche à favoriser les échanges des droits de l'eau entre usagers dans une perspective de rentabilité de l'utilisation de la ressource¹⁷⁸. Ainsi, pendant la sécheresse de 2005-2008, cette flexibilisation juridique avait permis l'échange d'eau entre concessionnaires d'eaux du

¹⁷⁶ MAESTU Josefina, VILLAR Alberto del et CALVO Inés, *Precios y costes de los servicios del agua en España*, *op. cit.*

¹⁷⁷ Les « Plan national pour l'irrigation : Horizon 2008 » et la « Stratégie pour la modernisation durable de l'Irrigation : Horizon 2015 », ont entraîné un investissement de 3.800 millions d'euros dans la modernisation des surfaces irriguées partagées entre l'UE (925 millions), le gouvernement central, et autonomes et les irrigants (1718 millions).

¹⁷⁸ La Loi (art 67 TRLE) du texte refondu de la Loi sur l'eau (désormais TRLE) permet la cession des droits d'utilisation de l'eau entre utilisateurs de rang égal ou supérieur bien que dans tous les cas l'administration hydraulique a un droit de préférence sur l'eau cédée. Ces changements juridiques dans les concessions administratives cherchent à flexibiliser les concessions entre les usagers pour leur donner le choix entre des usages prioritaires à leurs yeux ou plus rentables.

bassin du Tage (communauté d'irrigants d'Estremera à Madrid) et du Segura (irrigants du *Sindicato Central de Regantes del Trasvase Tajo Segura*) en profitant des infrastructures du transfert Tage-Segura ainsi qu'entre des usagers du bassin du Guadalquivir (rizières de la Dehesa Norte, S.A dans la province de Séville) et le bassin interne méditerranéen andalou (comité central des usagers du bas Almanzora d'Almería) via le transfert Negratin-Almanzora.¹⁷⁹ Mais, les perspectives d'appliquer plus régulièrement ces instruments restent pour l'instant très subordonnées à des situations exceptionnelles liées particulièrement aux facteurs climatiques.¹⁸⁰

Pourtant, ces stratégies ont permis d'économiser 20 % de la ressource. Cette diminution de la consommation pourrait également destiner ces « excédents » à favoriser le respect des directives européennes concernant les débits écologiques nécessaires pour le bon état écologique des masses d'eau. Cependant, l'efficacité dans l'usage de la ressource pourrait avoir un effet rebond et entraîner une hausse générale dans la consommation à long terme, d'où la pertinence de l'outil du prix de l'eau comme solution à cette possible problématique¹⁸¹. En effet, dans les grands bassins intérieurs, comme on verra par la suite, les nouveaux plans de bassin, à l'instigation des gouvernements régionaux, ont prévu pour les prochaines années une augmentation de l'irrigation d'environ 500 000 hectares dans l'Èbre, 190 000 dans le Duero et 22 000 hectares dans le Guadiana. Dans le cas du district du Guadalquivir la demande hydrique agraire, notamment pour l'olivier, a augmenté cette dernière décennie de plus de 12 % tandis que dans le district du Júcar la croissance de la surface en vigne en Castille la Manche a favorisé une hausse dans cette demande hydrique agraire qui atteint presque 30 %.

Il y a des raisons concrètes à cette augmentation de la demande dans ces territoires de l'intérieur espagnol: ceux-ci, très marqués par le dépeuplement et les faibles densités de population sont censés être beaucoup plus sensibles à de possibles augmentations des

¹⁷⁹ Dans le premier cas, le volume échangé fut de 31 hm³/an et au prix de 0,185 €/m³ pour les années 2007 et 2008 tandis que pour les usagers andalous les échanges se sont effectués à travers l'acquisition des droits de l'eau et de la propriété des rizières du Guadalquivir (1 600 ha). SÁNCHEZ-PICÓN, A., AZNAR, J. A., & AZNAR, P. (2011). El trasvase Tajo-Segura en la provincia de Almería. Evolución e integración en la oferta de recursos hídricos del Valle del Almanzora. *El trasvase Tajo-Segura: repercusiones económicas, sociales y ambientales en la cuenca del Segura*. Caja de Ahorros del Mediterráneo, Alicante.

¹⁸⁰ MORAL ITUARTE Leandro del , « Chapitre 2. L'irrigation en Espagne et son avenir », *op. cit.*

¹⁸¹ Au cours de cette dernière décennie les surfaces irriguées ont augmenté en 173 000ha (2000-2013) tandis que le rythme d'économies dans l'usage de la ressource a été très remarquable entre 2000 et 2007 (environ 2 200 hm³) et plus faible entre 2007 et 2013 (environ 800 hm³).

rendements agricole.¹⁸² En effet, l'irrigation induit le développement d'un ensemble d'activités économiques et de services associés, notamment dans l'industrie agroalimentaire, qui impliquent la création d'emplois, un support pour la commercialisation des produits, la gestion de coopératives, les techniciens et ingénieurs, la construction des infrastructures, la vente des machines, des engrais, les emballages, les semences et les transports entre autres¹⁸³. Par ailleurs, les importations des céréales (maïs surtout), soja et des produits et sous produits pour la fabrication des aliments composés pour les productions de la viande dont l'Espagne est exportatrice, représentent la principale insuffisance productive du système agroalimentaire espagnol ainsi qu'une de ses faiblesses stratégiques les plus remarquables.¹⁸⁴ L'irrigation des terres de l'intérieur permet de réduire ce déséquilibre.

C'est pourquoi, le poids relativement important de l'agriculture d'irrigation dans la structure socioéconomique de certaines régions accentue le sentiment que l'irrigation fera baisser le chômage.¹⁸⁵ Dans un pays marqué par un fort taux de chômage (25,6 % INE 2013) et dans l'actuel contexte de la crise économique, l'agriculture et les services (commerce, hôtellerie et le tourisme) ont été les secteurs les moins touchés, notamment grâce aux exportations agricoles et au tourisme, ce qui a permis d'équilibrer la balance commerciale espagnole¹⁸⁶. Les organisations et les syndicats agricoles ainsi que les communautés d'irrigants se défendent donc à l'aide d'arguments multiples sur les externalités positives sociales et économiques, mais aussi environnementales de l'irrigation. Ils disent que l'agriculture irriguée va dans le sens de la stratégie européenne de protection de l'environnement et de lutte contre le

¹⁸² Selon le Plan national d'Irrigation Horizon 2008, la densité de population dans les zones (comarques) avec moins du 20 % d'irrigation est en moyenne de 71 hab./km², tandis que dans les zones avec plus du 50 % de surface irriguée, la densité est de 133 hab./km². MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Plan Nacional de Regadíos - Horizonte 2008*, op. cit.

¹⁸³ L'existence des organisations d'entreprises liées à l'irrigation comme c'est le cas de l'*Asociación Nacional de Fabricantes de Fertilizantes*, l'*Asociación Española de Riegos y Drenajes* (AERYD), l'*Asociación de Fabricantes para Agua y Riego Españoles*, la *Plataforma Tecnológica Española del Agua* favorise tout un réseau d'activités techniques et de technologie. De même, le déplacement des marchandises par transport routier de produits agricoles, animaux vivants, engrais, produits alimentaires et fourrages représente 30 % du total des tonnes transportées (à l'intérieur et l'extérieur de l'Espagne), 41% vers l'étranger et 28 % et 36 % respectivement du nombre de déplacement D.G. DE PROGRAMACION ECONOMICA Y PRESUPUESTOS; « CENTRO DE PUBLICACIONES, MINISTERIO DE FOMENTO », *Encuesta Permanente de Transporte de Mercancías por Carretera*, 2012.

¹⁸⁴ QUASAR CONSULTORES, *Economía de la agricultura española. Evolución y tendencias.*, 2014.

¹⁸⁵ La population active occupée dans l'agriculture représente dans la région de Murcie 13,7 %, en Andalousie 11,1 %, en Estrémadure 9,4 %, en Castille-la Manche 7,8 % et en Castille-et-León 6,8 %. Rien que dans la province andalouse d'Almeria elle représente le 17,6 % INE (2014). 1er trimestre. *Distribución porcentual de los activos por sector económico, comunidad autónoma y sexo*.

¹⁸⁶ Pour la période 1^{er} trimestre de 2008 et le 2^{ème} trimestre de 2014 la diminution en pourcentage de la population occupée est diminuée dans les services 3,2%, dans l'agriculture 14,6%, dans l'industrie 29,8% et dans la construction 63,5%. Source: INE.

changement climatique. Ils expliquent que la couverture végétale favorise l'apport d'oxygène dans l'atmosphère par la photosynthèse, joue un rôle de « puits » et de pompe à carbone et réduit les effets de l'érosion et la désertification. À cela s'ajoute également le fait que des cultures herbacées et oléagineuses (betterave, tournesol, le maïs, colza...) puisse être utilisées pour produire des biocombustibles, ce qui aiderait à réduire la dépendance énergétique de l'Espagne¹⁸⁷, et permettrait d'atteindre l'objectif communautaire¹⁸⁸ des 10 % de biocarburants pour 2020 (l'Espagne se situe encore à 4,1 % en 2013).¹⁸⁹

Pour l'instant la possibilité actuelle de progresser vers la mise en place de nouvelles cultures irriguées reste incertaine dans une grande partie du territoire espagnol.¹⁹⁰ En plus, le secteur affronte d'autres difficultés liées à la concurrence sur les marchés internationaux et à la politique agricole européenne. Par exemple, l'ouverture du marché communautaire et l'augmentation de la concurrence externe à la suite de la signature des accords commerciaux bilatéraux diminuent entre autres le niveau de protection des exploitations agricoles comme on verra plus en détail sur le cas de la région de Murcie. Pour l'instant, malgré la diminution générale du budget de la Politique agricole commune (PAC) de 65 milliards d'euros, les négociations pour le budget pour la période 2014-2020 ont été favorables au secteur agricole espagnol qui va recevoir un soutien économique semblable (47,5 milliards d'euros) dont une partie sera destinée à l'efficacité dans l'usage de l'eau (réduction moyenne minimum d'entre 5 et 20 %) notamment dans les cultures herbacées.¹⁹¹ Évidemment, et sur la question qui nous concerne, l'agriculture d'irrigation à haute valeur ajoutée comme celle du sud-est de l'Espagne n'est pas subventionnée bien qu'il y ait des sommes consacrées pour la gestion de

¹⁸⁷ L'Espagne, avec environ 75% se situe parmi les pays européens le plus dépendant des ressources énergétiques ce qui contraste avec la moyenne de l'UE (53,3 %) ou celui de son voisin français (48,1%)

¹⁸⁸ Communication de la Commission du 13 novembre 2008 intitulée « Efficacité énergétique : atteindre l'objectif des 20% » [COM(2008) 772 – Non publié au Journal officiel].

¹⁸⁹ <http://www.lavanguardia.com/medio-ambiente/20130227/54367210723/gobierno-recorta-objetivos-sobre-biocombustibles.html>, consulté le 21 octobre 2014.

¹⁹⁰ Cependant, cette limitation a provoqué un effet inverse suite à un manque de contrôle ou passivité de la part de l'administration. L'efficacité et rentabilité de certaines cultures dans des endroits du Levant, de la Manche et du sud ont conduit ces dernières années, souvent, de manière illégale, à l'expansion de nouvelles surfaces irriguées par des eaux, ce qui contribue encore plus sur la surexploitation des plusieurs aquifères.

¹⁹¹ L'agriculture représente un des secteurs le plus remarquable dans le jeu politique et budgétaire de l'UE. Effectivement, la politique agricole constitue un des domaines d'action le plus ancien et important des politiques communes de l'UE. La Politique Agricole Commune (PAC) représente environ 35 % du budget européen (45 % si on englobe le Développement rural). Cette politique conçue pour garantir l'approvisionnement alimentaire des européens, s'est caractérisée par d'importantes subventions et par le protectionnisme d'une grande partie de l'agriculture en Europe. Cependant, les nouveaux élargissements, les défis climatiques, le contexte de crise économique provoquent de nouveaux changements de la PAC y compris une baisse du budget. Les négociations communautaires dans le contexte de la réforme de la PAC entamée entre 2011 et 2013 pour la période 2014-2021 visent comme but principal la sécurité alimentaire, la gestion durable des ressources naturelles et un développement équilibré dans les milieux ruraux.

l'eau à travers la Directive-cadre lesquelles vont bénéficier grâce aux modulations des aides lors de la réforme de la PAC.¹⁹²

En somme, l'Espagne est passée au cours du XXe siècle d'un système traditionnel à un système moderne de gestion de l'eau orientée vers une économie plus productiviste et très dépendante des eaux. L'agriculture irriguée dont les marges de manoeuvre sur des techniques plus efficaces sont de plus en plus limitées arrive à sa maturité. L'Espagne est actuellement le deuxième pays au monde en pourcentage d'utilisation de synthèse d'irrigation localisée de la ressource avec plus de 48 % de la surface irriguée totale, juste derrière Israël qui utilise 75 %, mais il est le premier au monde en termes quantitatifs. Pour les surfaces irriguées de l'intérieur, plus sensibles à une augmentation des tarifs, la continuité ou non du soutien institutionnel, représentent son principal enjeu. En revanche, dans les surfaces irriguées littorales de la méditerranée et du sud la disponibilité de la ressource est le principal facteur limitant. C'est pourquoi la forte urbanisation de ces dernières années et la mise en place des débits écologiques s'imposent de plus en plus dans les territoires espagnols où la possibilité d'augmenter les concessions reste plus restreinte dans plusieurs districts hydrographiques (andalou méditerranéen, Júcar, Segura, Baléares, Tage, Canaries, Catalogne...).

2.2 La croissance du secteur urbano-touristique: une désarticulation entre la planification hydrologique et l'aménagement du territoire

Les grands déséquilibres territoriaux de l'Espagne d'après les politiques de modernisation et de croissance socioéconomiques entre les régions littorales de la Méditerranée et celles de l'intérieur (à l'exception de l'aire urbaine de Madrid) se sont accentués depuis 20 ans. Effectivement, en dépit d'une amélioration et de la prise de conscience dans la gestion de la ressource, notamment dans le secteur agricole suite à la forte sécheresse (1991-1995), les politiques d'aménagement du territoire dans l'ensemble du pays n'ont fait qu'aggraver les clivages territoriaux et la pénurie hydrique. Le manque de contrôle, de coordination et de prise de décisions entre les différentes administrations (locales, autonomes, nationales,

¹⁹² Lors du « bilan de santé de la PAC » réalisé en 2008, la Commission européenne a identifié la gestion de l'eau comme l'un de ses six nouveaux défis (plus la préservation de l'environnement, la biodiversité, les énergies renouvelables, la lutte contre le changement climatique) de la future PAC. Cette volonté se traduit par une réorientation d'une partie des aides du premier « pilier » de la PAC, vers le deuxième, ce dernier, destiné à des mesures favorisant la protection de l'environnement et notamment la ressource en eau. En somme, cette modulation qui était de 5 % en 2003, passera progressivement à 10 % à partir de 2013.

confédérations, ministères...) autour de la planification et gestion hydrique, et le développement des régions ont désormais augmenté les déséquilibres hydriques dans plusieurs districts hydrographiques.

a) L'urbanisation et le tourisme en Méditerranée : un renforcement du modèle économique espagnol

Les premières dissensions autour de la planification hydrique et l'environnement au milieu des années 90 vont s'insérer dans le contexte d'une nouvelle étape économique caractérisée par un boom immobilier sans précédent et l'arrivée d'une nombreuse immigration, notamment dans les grands centres urbains et les régions littorales. Dans l'idée d'augmenter l'emploi (le taux de chômage en 1996 était de 22,9 %), de favoriser la croissance et de diminuer le prix du logement, le premier gouvernement conservateur de José María Aznar modifia la Loi du sol en 1997 et 1998.¹⁹³ Pour ce faire, il établit une classification entre les types de sols (urbains, urbanisables et non urbanisables) et simplifia les procédures à court terme. À l'exception des espaces clairement délimités par la loi (espaces naturels, historiques..), tous les sols sont, depuis cette date, des zones urbanisables.

Ces changements juridiques concernent toutes les administrations autonomes et la plupart des communes quelque que soit leur couleur politique. Le rapport très étroit entre les banques et caisses d'épargne régionales, les promoteurs immobiliers et les élus locaux et régionaux autour de la figure du « *convenio urbanístico* » (convention d'urbanisme) va impliquer un spectaculaire rythme de la construction (infrastructures civiles, logements, projets touristiques, réhabilitation et maintien ...) sans précédent entre la fin de 1997 et le début de 2007.¹⁹⁴ La construction dans le PIB et l'emploi est passé en 2000 de 8,3 % du PIB et 11,2 % de l'emploi à 12 % et 13,3 % respectivement en 2007.¹⁹⁵ Les investissements en infrastructures civiles (routières, TGV, urbanisations, aéroports, réseaux d'approvisionnement en eau potable...) par l'administration publique se sont élevés en moyenne à 207 milliards d'euros chaque année entre 2001 et 2009 (pour la période 1991-1999 ont été de 79 milliards

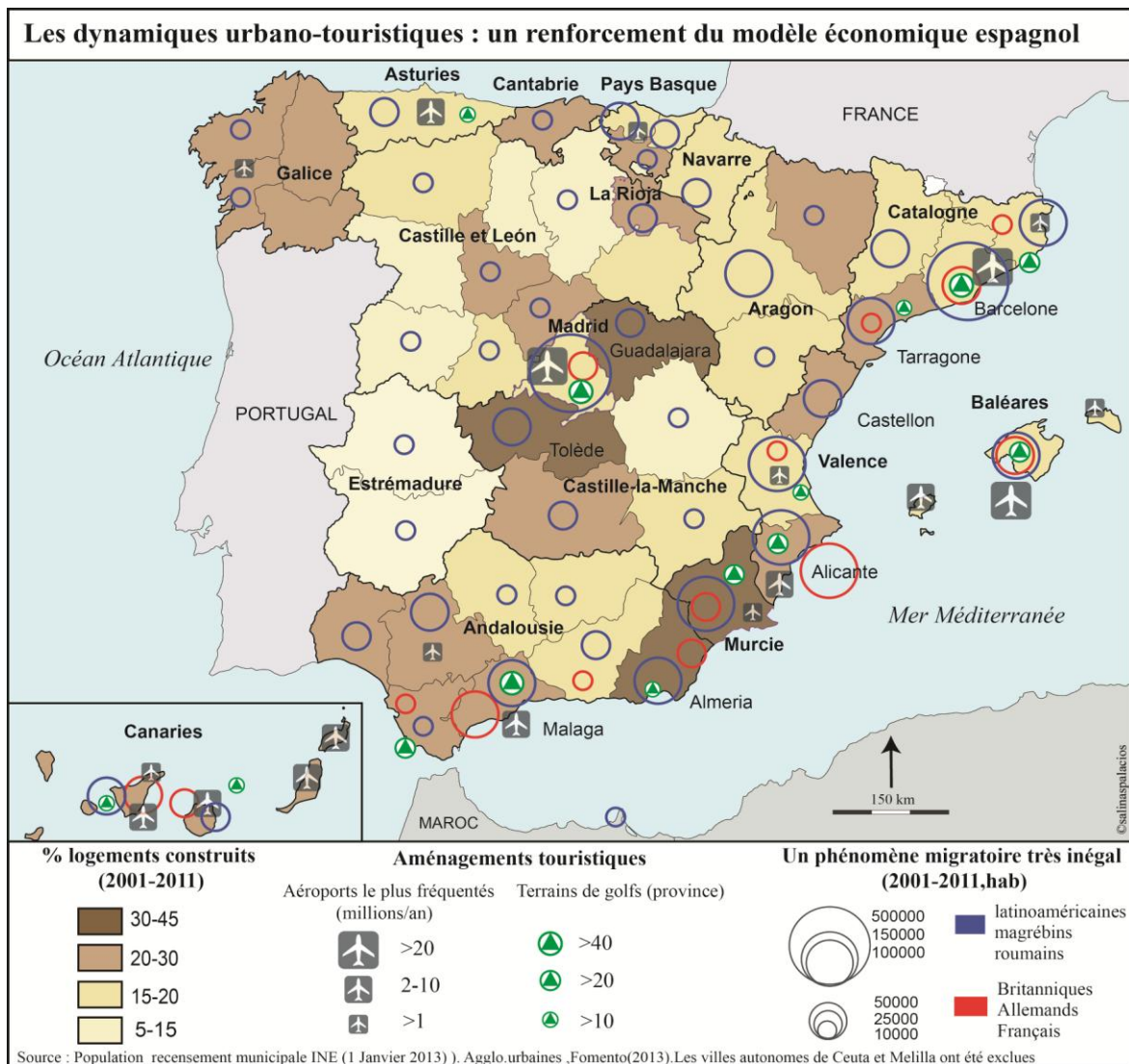
¹⁹³ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. (Vigente hasta el 1 de julio de 2007). Publicado en BOE núm. 89 de 14 de abril de 1998

¹⁹⁴ L'arrivée des socialistes en 2004 ne modifiera pas jusqu'à l'année 2007 la loi du sol avec la promulgation d'une nouvelle loi (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo) plus restrictive après l'apparition des premiers symptômes de faiblesse du modèle.

¹⁹⁵ La hausse rapide de l'emploi motivé par la construction a fait passer le chômage de 22,1% en 1996 à 8,3% en 2007 ce qui représente le taux plus bas dans l'histoire démocratique de l'Espagne.

d'euros)¹⁹⁶. Seulement pour la période 2001-2007 furent construits 3,5 millions de logements.¹⁹⁷ Selon les recensements de l'Institut National de Statistique (INE), entre 2001 et 2011 le nombre de logements en Espagne a augmenté de 20,5 %. Mais derrière cette moyenne, de très fortes disparités territoriales apparaissent. Comme on peut voir sur la carte ci-dessous, les provinces du Sud-est espagnol (Almeria, Murcie et Alicante)¹⁹⁸ et de la périphérie de Madrid (Tolède et Guadalajara) ont connu les taux d'urbanisation les plus élevés du pays.

Carte n°8



¹⁹⁶ Source INE: *Obras de Ingeniería civil de las Administraciones Pública.*

¹⁹⁷ Source INE: *Licitación oficial en construcción. Visados de dirección de obra.*

¹⁹⁸ La Région de Murcie et la province d'Almeria ont été jusqu'à dans les années 90 des régions faiblement orientées vers le tourisme par rapport aux endroits touristiques de la Catalogne (*Costa Brava, Costa Dorada*) Valence (*Costa Blanca*) et Málaga (*Costa del Sol*) développés à partir les années 70.



Gran casino de la ville d'Aranjuez (57 000 hab) dans la périphérie de Madrid. 1999-2011
(©google earth, PNOA)



Urbanisations près du littoral méditerranéen à Guardamar del Segura (15 000 hab), province
d'Alicante. 2002-2012 (©google earth, PNOA)

Ces processus ont été motivés par des changements démographiques et un renforcement du modèle touristique espagnol. En effet, l'Espagne, qui comptait selon le dernier recensement de l'INE en 2011 une population de 46 815 916, a vu augmenter sa population de 20,44 % par rapport à 1991 et de 14,6 % depuis 2001.¹⁹⁹ Cette forte hausse démographique dans un pays marqué par des taux de fécondité relativement faibles s'explique principalement par la rapidité dans laquelle l'Espagne est devenue un pays d'immigration. Effectivement, entre 1998 et 2007 se sont installés en Espagne plus de 5 millions d'immigrants.²⁰⁰ Ces flux migratoires, représentés majoritairement par des sud-américains (1 596 394 censés pour l'INE 2009)²⁰¹, roumains (897 203 INE 2012) et marocains (792 158, INE 2013), se sont orientés principalement comme main d'œuvre pour la construction, les services, l'hôtellerie, le

¹⁹⁹ Dans une décennie (1998-2008), la population a augmenté de 17,30 %.

²⁰⁰ Bien qu'on assiste à une légère baisse depuis 2012, les données de l'INE pour l'année 2013 comptabilisent près de 5 546 238 étrangers recensés, ce qui représente 13,33 % de la population totale par rapport à 1,62 % censés en 1998. Cette proportion est l'une des plus élevées du monde. Elle est comparable à celle des États-Unis et supérieure à des pays comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

²⁰¹ Les pays le plus représentatifs ces dernières décennies ont été l'Équateur (500 000 censés en 2005), la Colombie (environ 300 000 en 2009), la Bolivie (environ 250 000 en 2009) et l'Argentine (150 000 en 2005).

tourisme et l'agriculture (en cercles bleus sur la carte). En revanche, le tourisme résidentiel près du littoral (en cercles rouges) favorisera une forte présence des citoyens de l'Europe occidentale représentés majoritairement par des retraités britanniques (397 892 INE 2012) allemands (196 878 INE 2012) et français (123 870 INE 2010).²⁰² La région de Madrid (960 121) et la province de Barcelone (771 990) accueillent le plus grand nombre d'étrangers bien que la présence des étrangers en termes de valeur relative est beaucoup plus importante dans les espaces littoraux.²⁰³ Ces dynamiques démographiques ont été désormais influencées par l'impact du tourisme dans l'espace méditerranéen. En effet l'Espagne, devenue progressivement une puissance touristique à partir des années 60 grâce à son climat, sa localisation, ses prix compétitifs et ses particularités culturelles, représente actuellement la troisième destination mondiale en nombre de visiteurs²⁰⁴. Le secteur touristique espagnol, qui représente 10,3 % du PIB espagnol et 11,5 % de l'emploi total, s'est caractérisé par un tourisme de masse lié principalement au binôme soleil et plage, puisque ce sont les régions littorales qui concentrent 85 % des arrivées des touristes ainsi que les principales infrastructures aéroportuaires (voir carte) et des loisirs (parcs d'attractions, parcs aquatiques, terrains de golf...).



À gauche, nouvel terminal de l'aéroport d'Alicante (onzième ville de l'Espagne, 350 000 hab), sixième de l'Espagne avec 10 millions des passagers annuelles en 2014 (celui de Nice Côte d'Azur, deuxième en France, a enregistré 11 millions en 2014). À droite, la plage de San Juan au nord d'Alicante. (©salinaspalacios2013)

²⁰² La présence des chinois (181 701, INE 2013), bulgares (176 411, INE 2012), des italiens (192 431, INE 2013) et des Portugais (142 520 INE, 2010) est également très remarquable pour des raisons majoritairement de travail.

²⁰³ Les Iles Baléares (20%), les provinces andalouses d'Almería (21%) et Málaga (18%), les provinces valenciennes de Castellón (18%) et Alicante (24%) à Valence, Gérone (21%) en Catalogne et dans la Région de Murcie (16%).

²⁰⁴ En 2013 (INE) l'Espagne a dépassé 60 millions (60 661 073) Les régions le plus visitées par les touristes sont Andalousie (7 880 090), Baléares (1 111 1328), Canaries (1 0632 679), Catalogne (1 558 8203), Valence (5 971 523) et Madrid.

C'est la raison pour laquelle ce modèle économique accentue la pénurie d'eau des régions littorales et provoque des tensions pour l'accès à l'eau avec le secteur agricole favorisant des stratégies régionales de revendications hydriques.



Espaces irrigués dans le *Campo* de Carthagène (région de Murcie) en 2002, transformé ensuite dans un ressort résidentiel avec un terrain de golf (2012). La spéculation urbaine dans ces endroits a provoqué une augmentation du prix du foncier comme on verra plus en détail avec le cas d'étude sur la région de Murcie mais aussi une multiplication des consommations d'eau non déclarées. (©google earth, PNOA)

Le golf : un nouveau phénomène dans le débat de l'eau

En plus, depuis ces dernières décennies ces espaces se sont focalisés aussi vers un tourisme résidentiel souvent très lié à la pratique du golf qui a fait de l'Espagne la deuxième destination touristique pour les joueurs de golf (1 million), après les États-Unis. L'explosion de ce sport qui comptait seulement 50 terrains de golf en 1980 et 175 en 1997, s'est développée majoritairement grâce aux projets urbanistiques et touristiques résidentiels pour atteindre le chiffre de 422 en 2011 (nombre des terrains de golf par province sur la carte précédente).²⁰⁵ Le golf est devenu un phénomène de plus en plus important dans le débat sur l'eau en Espagne. Les nécessités hydriques dans la côte méditerranéenne et le sud où se localisent 60 % des terrains atteignent 10 000 et 13 500 m³/ha par année.²⁰⁶ Bien que cet usage soit

²⁰⁵ L'Espagne occupe la 6ème place européenne en nombre de terrains de golf (Royaume-Uni 2 576, Allemagne 700, France 574, Suède 456 et l'Irlande 523). Cependant, les terrains de golf dans des pays ayant une longue tradition comme le Royaume-Uni ou l'Irlande sont souvent publics (50%). Cela contraste avec les 5% de l'Espagne puisque le 58,8% des terrains de golf en Espagne ont été construits cette dernière décennie comme partie intégrante du développement immobilier. NEWMAN, *Estudio de mercado. Campos de golf en España*, Feria Internacional del Golf, Noviembre, Madrid, 2011.

²⁰⁶ Données INE (2008) et ESPEJO MARÍN Cayetano et CÀNOVES VALIENTE Gemma, « Política de usos del agua en los campos de golf en España », *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2011, vol. 57, n° 2, pp. 255-277.

relativement peu remarquable (1 % des demandes totales de l'Espagne), la concentration des terrains de golf dans des endroits marqués par une pénurie de la ressource ainsi que les projets urbanistiques construits autour d'eux met en péril l'usage durable de la ressource. En effet, la multiplication par quatre du nombre des résidents provenant des pays du nord de l'Europe (britanniques, allemands, français, hollandais, belges, autrichiens, norvégiens, suédois, danois, islandais.) entre 1999 et 2013 est étroitement liée à ce modèle urbano-touristique.

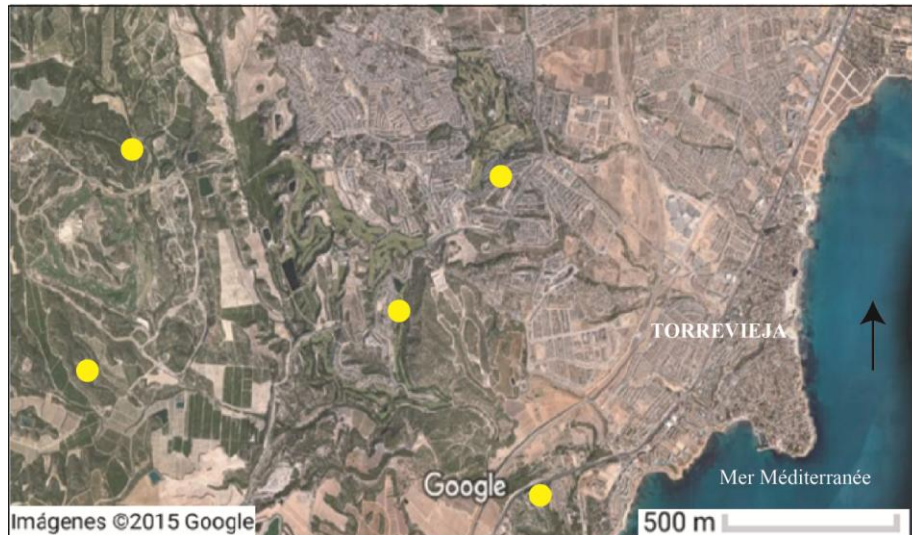


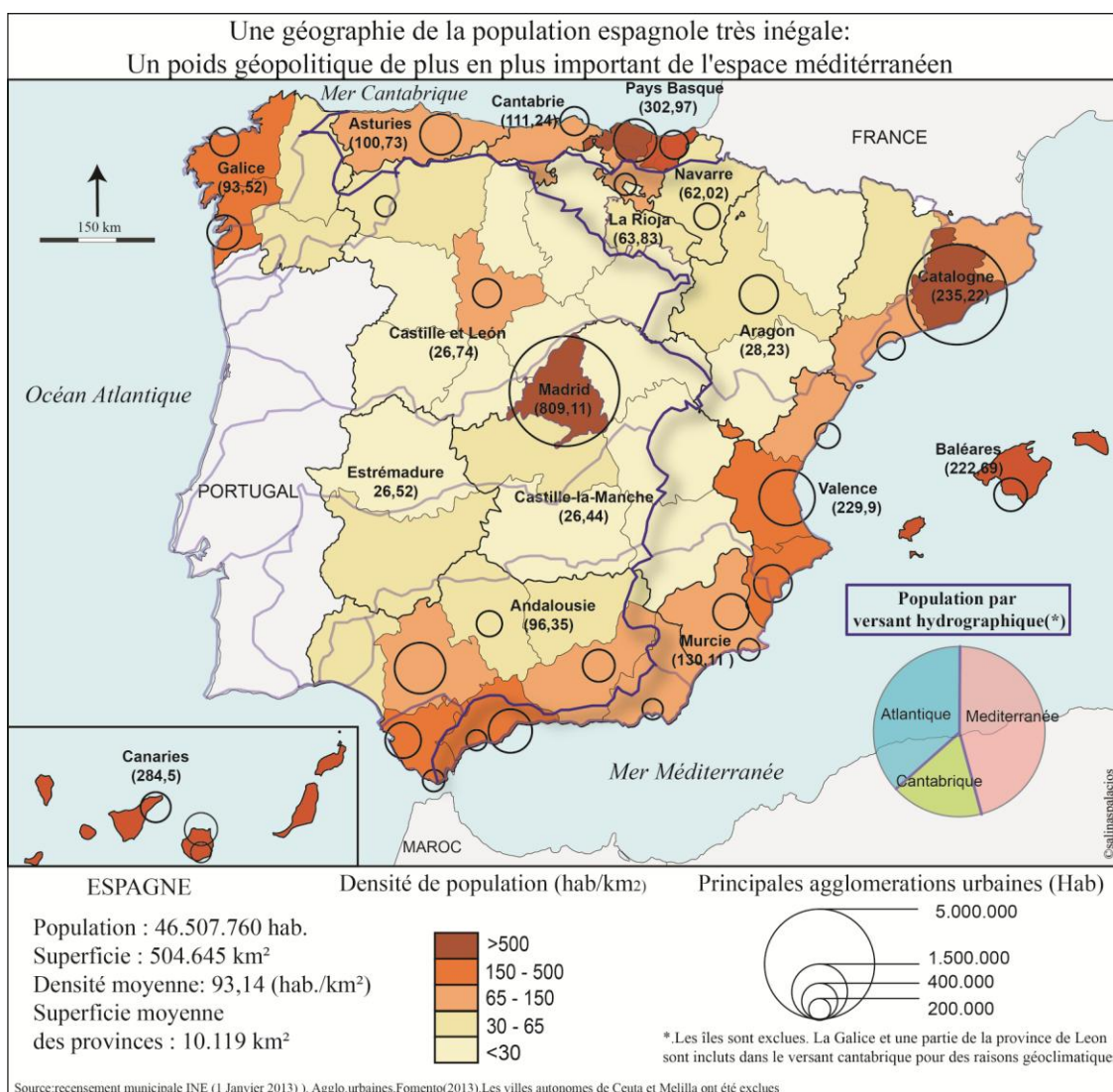
Image satellitaire de la ville de Torrevieja à Alicante, entourée des multiples urbanisations et 5 terrains de golfs (points jaunes) sur un espace d'environ 5 km².

b) Une accentuation des déséquilibres territoriaux

Pourtant, l'écart existant au cours du XXe siècle entre les grands ensembles géographiques en Espagne s'est accentué paradoxalement depuis les effets de la sécheresse des années quatre-vingt-dix. Le pourcentage de la population vivant dans ces régions a progressivement augmenté ces deux dernières décennies pour atteindre en 2013, 55,1 % et 48 % du PIB dans un espace inférieur à 30 % du territoire total national.²⁰⁷ Ces politiques d'aménagement du territoire comme nous l'avons pu constater ont visiblement augmenté l'importance de la demande urbaine sur les ressources en eau. En valeur absolue, la demande en eau urbaine est passée de 12 % des demandes totales à presque 15 % actuellement, bien que les changements opérés diffèrent selon les grands ensembles hydro-géographiques de la Péninsule (versant nord, versant atlantique et versant méditerranée)

²⁰⁷ Dans les recensements de l'INE le pourcentage est passé de 50,4% en 1991 à 52,87% en 2001 et à 54,56% en 2011.

Carte n°9



Dans les bassins versants de la Méditerranée (Catalogne, Júcar, Segura, Sud), à l'exception du district de l'Èbre²⁰⁸, où se situent des régions qui réclament des transferts d'eau depuis d'autres bassins, on assiste à une progressive augmentation de l'importance des usages urbains et des loisirs devant d'autres usages. Dans leur ensemble, ces usages ont augmenté pour la même période de 15 % tandis que les demandes totales se sont stabilisées autour de 7500hm³/an. Ils ont passés de 22 % à presque 26 % de l'usage total de la ressource bien que d'importantes différences apparaissent.

²⁰⁸ Le bassin de l'Èbre bien qu'il débouche sur la Méditerranée ne répond pas à la logique de disponibilité et usages de la ressource des autres bassins.

Dans le sud et le Sud-est espagnol, les demandes en eau urbaine dans le district Segura et le district andalou méditerranéen ont augmenté par exemple de 37 % et 41 %, respectivement, tandis que celle du district du Júcar seulement de 3,4 % et celles du district interne catalan s'est réduite de 5%.²⁰⁹ (voir carte précédente "*usages au service de modèles économiques*"). C'est pourquoi la stabilisation de la demande pour l'irrigation dans le district du Segura et le district méditerranéen andalou ne s'est pas traduite par une décroissance de la demande d'eau totale puisqu'elle a augmenté de presque 1 % et 3 % respectivement. En effet, cette hausse de la consommation est en partie due à l'usage de plus en plus important des ressources non conventionnelles comme la réutilisation des eaux usées et l'eau provenant des usines de dessalement²¹⁰. Il faut donc manier les chiffres avec précaution

Mais l'eau de la réutilisation et de mer ne suffit pas, parce que la construction de chalets et d'urbanisations avec des terrains de golf, piscines et jardins s'est souvent localisée dans des espaces éloignés des centres urbains, plus rentables, mais marqués par l'absence de la ressource et des systèmes d'eau urbaine adéquats et plus coûteux.²¹¹ Les prélèvements illégaux à travers les nappes souterraines ou l'achat des droits de l'eau à des propriétaires agricoles dénoncé par plusieurs ONG n'ont fait qu'accentuer la pénurie de la ressource et altérer encore plus les écosystèmes dans ces régions des bassins versant méditerranéens.²¹²

En opposition, dans les bassins ibériques couvrant de grands espaces à l'intérieur du pays, l'augmentation de la demande urbaine dans les districts de l'Èbre (67 %), du Tage (30 %), du Duero (22 %), du Guadiana (25 %) et du Guadalquivir (13 %)²¹³, n'a pas été accompagnée par une progressive transition hydrique. Non seulement les usages urbains ont augmenté comme partout (10% des demandes totales) mais, en plus, l'extension des surfaces irriguées

²⁰⁹ Cette réduction, malgré une hausse de sa population du 19%, est le résultat de l'application ces dernières années des politiques plus poussées vers la demande et les économies notamment depuis les effets de la sécheresse de 2005-2008 lesquelles avaient impliqué l'approvisionnement en eau potable de la zone métropolitaine de Barcelone par des bateaux citernes provenant de Marseille et d'Almería en 2008.

²¹⁰ La demande d'eau dessalée qui atteint une moyenne annuelle de 220 hm³ se concentre exclusivement dans ces deux bassins et les archipels (Baléares et Canaries) notamment dans la période estivale tandis que 80 % des eaux réutilisées (1 502 614 m³/jours en Espagne) sont consommées dans les communautés autonomes de Valence (739 726), Andalousie (240.384) et Murcie (171 330).

²¹¹ Les piscines, jardins et les terrains de golf ont des retours des eaux inférieurs (moins du 50%) par rapport aux approvisionnements urbains conventionnels (80%) ce qui augmente considérablement l'incidence sur le volume final des ressources hydriques disponibles. Martín Barajas Santiago *Fuertes efectos del cambio climático sobre la disponibilidad de agua.*, Área de Agua de Ecologistas en Acción. Revista El Ecologista nº 65

²¹² GREENPEACE, *El negocio del agua en la cuenca del Segura. Una investigación sobre el mercado negro del agua, los regadíos ilegales, la especulación urbanística y la contaminación.*, 2007.

²¹³ On a mis ensemble les données du Plan du Bassin de 2013 du DH Guadalete-Barbate et du DH Guadalquivir tels qu'ils étaient en 1998.

est très importante comme on a vu, sauf dans le district du Tage où la demande en eau pour l'agriculture s'est stabilisée dans cette période. Ce bassin, conditionné par l'étalement de la périphérie de Madrid, le secteur énergétique (plusieurs centrales thermiques et nucléaires et d'importants barrages à des fins hydroélectriques) et le transfert d'eau vers le Segura, assiste à une progressive orientation en termes relatifs vers les usages urbains.²¹⁴ Cependant, l'importance de l'augmentation de la demande en eau urbaine en termes absolus dans les grands fleuves ibériques entraîne des enjeux intersectoriels autour de la ressource. En plus, la consommation d'eau domestique, conçue comme usage prioritaire affaiblit les demandes pour d'autres usages (agricole, hydroélectrique, industriel et des loisirs) lors des périodes marquées par une pénurie d'eau.²¹⁵

c) Le prix de l'approvisionnement en eau potable en débat

La croissante consommation d'eau suite au processus urbanistique s'effectue en parallèle au grand effort de la part des administrations publiques pour économiser son usage (voir photo jardin pelouse synthétique, publicité...).²¹⁶ En effet, l'Espagne est un des pays de l'UE qui a beaucoup plus avancé ces dernières décennies dans l'efficacité des services (approvisionnement, assainissement et réutilisation) ce qui a favorisé un usage plus responsable de la ressource.²¹⁷ Entre 1992 et 2012, la dotation de la ressource a diminué de 20 % pour se situer à 241 litres par jours/hab. tandis que l'évolution de l'usage domestique est passée de 168 litres par jours/hab. en 2000 à 112 litres par jours/hab en 2012.

Cette diminution généralisée s'explique notamment par l'amélioration dans la gestion et le service, une meilleure technologie dans les équipements domestiques (lave-vaisselle, lave-linge, économiseurs des toilettes...), des changements dans la facturation à travers des tarifs progressifs selon une plus grande consommation ainsi que par une plus importante prise de

²¹⁴ Pour l'année 1998, la demande en eau urbaine était de 18,9 % tandis que pour le scénario 2015 elle représente 22,9%.

²¹⁵ Entre 2005-2008, lors du dernier cycle de sécheresse dans la péninsule Ibérique, les usages agricoles et hydroélectriques ont subi des restrictions dans la plupart des DH y compris pour ces grands bassins intérieurs.

²¹⁶ L'usage domestique, qui représente environ 70 % des demandes urbaines, est l'eau utilisée (litres, hab/jour) par chaque personne dans le foyer tandis que la dotation est l'eau distribuée entre les dépôts et les réseaux d'approvisionnement pour la consommation dans les foyers, les industries, les commerces et les services des centres urbains tels que les jardins, les fontaines et les parcs.

²¹⁷ La consommation par habitant dans les principales villes espagnoles se situe à 107 litres à Barcelone et Valence, Bilbao 109 litres, Sevilla 122 litres, et Madrid 124 litres, tandis qu'elle est plus élevée dans une grande partie des grandes villes comme Londres (163), Oslo (180), Rome (163), Lisbonne (173). La ville de Copenhague avec 104 litres est la capitale européenne qui consomme le moins par habitant. Données IWA - International Water Association). www.iwa-network.org/

conscience citoyenne. Ces réussites ont été soutenues en partie par des fonds européens structurels (Feder, Fonds sociaux européens, Fonds de cohésion...) qui ont permis entre autres de renouveler et construire des réseaux d'approvisionnement pour 4,3 millions de personnes, la construction ou élargissement de 57 usines de traitement d'eau capable d'augmenter la couverture dans les agglomérations urbaines de 41 % à 77 % ainsi que la construction et rénovation de 13 usines de dessalement capables de produire 850 hm³ annuels.²¹⁸ Cependant, la distribution et l'approvisionnement en eau potable envisagent d'autres problématiques dans l'avenir, notamment pour assurer la qualité et disponibilité de la ressource à long terme.²¹⁹ Mis à part le fort impact environnemental et paysagiste provoqué par l'absence de planification et l'extension spatiale très rapide et chaotique de la construction urbanistique ces dernières décennies, les changements dans l'aménagement du territoire requièrent des garanties économiques et technologiques plus exigeantes dans la gestion de la ressource.

En effet, d'après une progressive amélioration dans la diminution de pertes dans les réseaux de distribution qui a permis de passer de 32 % la quantité d'eau non contrôlée ou perdue (appelée eau non enregistrée)²²⁰ en 1990 à 23,3 % en 2010, celle-ci est remontée à 24,6 % en 2012. Cela implique actuellement une perte réelle annuelle liée aux fuites dans les réseaux estimées à 711 hm³ (pertes réelles) et 436 hm³ (pertes apparentes)²²¹. Seulement dans les régions méditerranéennes péninsulaires, l'eau non contrôlée atteint 524hm³, presque l'équivalent de toute la demande en eau urbaine du district du Júcar (environ 5 millions d'habitants). À cela s'ajoutent les forts critères des qualités des eaux imposées par la Directive. La directrice générale de l'eau du Ministère, Liana Ardiles, admettait récemment qu'ils manquent 9000 millions d'euros en épuration et assainissement pour atteindre les objectifs de la DCE prévus au plus tard pour 2027.²²²

²¹⁸ Des données générales pour la période 2000-2006 et 2007-2014. Politique régionale de l'UE http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/spain/index_es.htm Fond Social Européen <http://ec.europa.eu/social>

²¹⁹ Toutefois, les effets de la crise économique sont en train de provoquer l'effet adverse dans les demandes en eau urbaine. Le frein de la construction urbaine et de la croissance démographique a ralenti légèrement la consommation d'eau urbaine de 2 % entre 2010 et 2013 (INE).

²²⁰ L'eau non enregistrée est la différence entre l'eau approvisionnée à travers les réseaux de distribution et les eaux mesurées dans les compteurs. D'une part, elle est caractérisée par les pertes apparentes, c'est-à-dire une consommation non facturée ou non autorisée, et les pertes réelles liées aux fuites et ruptures dans les infrastructures des réseaux.

²²¹ INE *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua. Año 2012*

²²² http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/08/08/actualidad/1407524357_433831.html, consulté le 13 novembre 2014.

En effet, l'État espagnol a été condamné par la Commission européenne (CE) en 2014 et doit faire face aux amendes d'environ 100 millions d'euros annuels pour ne pas accomplir correctement les exigences communautaires en matière d'épuration des eaux résiduaires dans environ 800 communes réparties sur tout le territoire espagnol parmi elles des centres urbains très importants comme Figueres (45 000 hab) ou Pontevedra capital (83 000 hab) en Galice. Cette situation négative est étroitement liée à une détérioration progressive des infrastructures et aux difficultés des administrations pour assurer leur correct fonctionnement.²²³ Par exemple, les stations de traitement des eaux usées, majoritairement cofinancées par l'UE à partir des débuts des années 90 sont extrêmement coûteuses à maintenir notamment dans les communes les plus petites.²²⁴ Depuis l'année 2010 les mesures d'austérité, les coupures budgétaires réalisées par les différents gouvernements espagnols, tant les socialistes comme les conservateurs, et les forts endettements des administrations ont provoqué une réduction de plus en plus importante des investissements dans le secteur.

Les coûts du maintien pour améliorer l'efficacité et la durabilité du système, c'est-à-dire l'adduction, approvisionnement, distribution et traitement de sa qualité avant et après l'usage de la ressource devraient-ils passer par une augmentation des tarifs comme le préconise l'article 9 de la Directive-cadre sur la récupération des coûts. D'après les différents plans de bassins, la récupération des coûts dans les usages urbains se situe dans des moyennes entre 60-90 % dans la plupart des districts.²²⁵ Cependant l'association patronale des entreprises privées de l'eau (*Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento*, AEAS), qui rend service à plus de la moitié de la population espagnole (voir schéma ci-dessous), estime que les investissements nécessaires pour renouveler et maintenir les infrastructures en cours dans la gestion intégrale des services d'eau urbaine (approvisionnement, assainissement et réutilisation) sont autour de 15 700 millions d'euros²²⁶. Le secteur privé est depuis les années quatre-vingt-dix un acteur très puissant dans la gestion de l'eau urbaine en dépit des

²²³ 30% des infrastructures de distribution et assainissement ont moins de 15 ans, 27 % se situe entre les 15 et 30 ans et 38% restants dépasse les 30 ans. AEAS AGA. *Suministro de agua potable y saneamiento en España. XIII Encuesta Nacional*,. 2014.

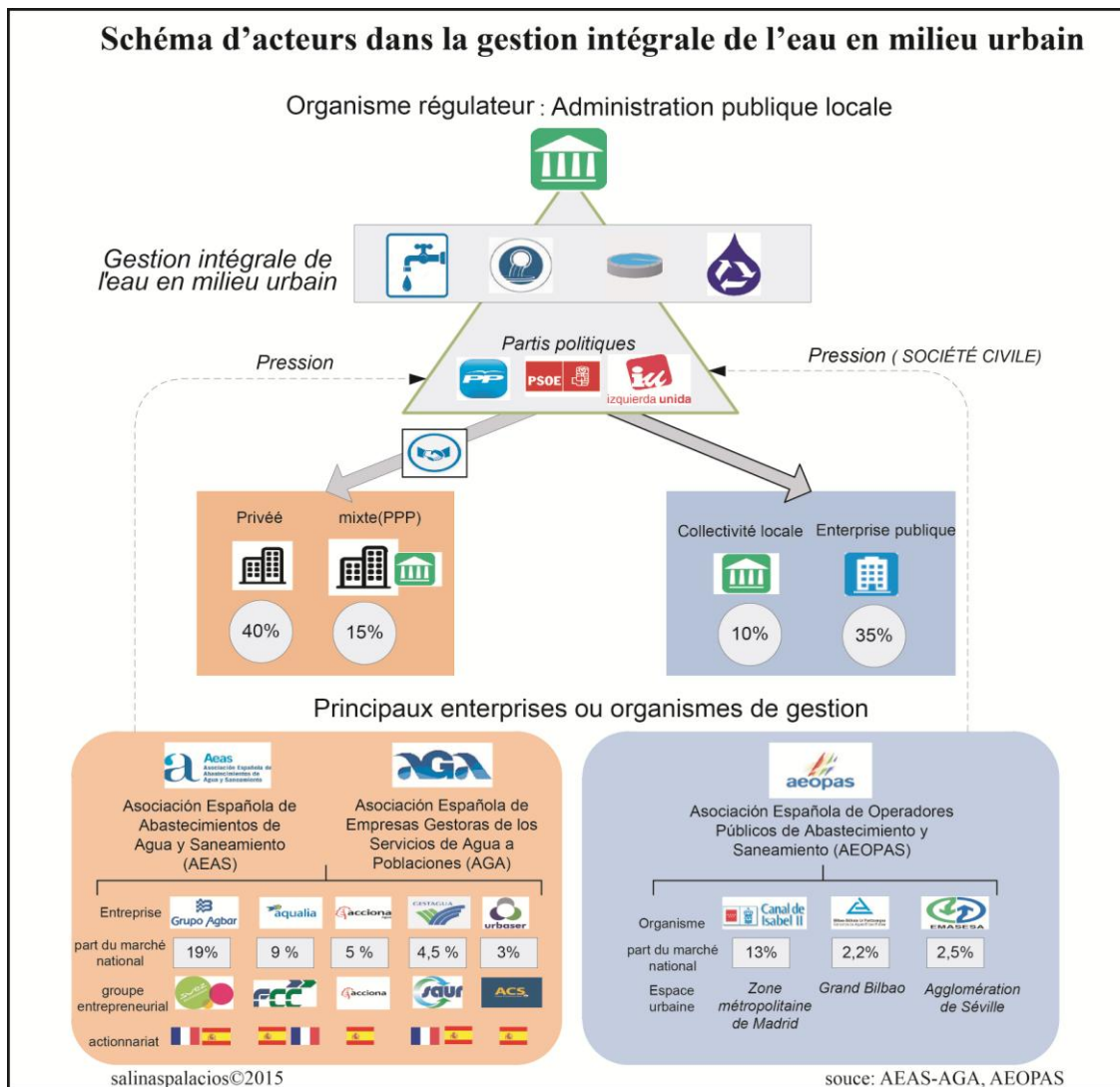
²²⁴ Dans des usines de traitement des eaux usées le coût par habitant l'année peut varier entre 8 et 12 € dans des villes d'environ 1 million d'habitants, de 12 à 15€ pour 100.000, 20-32 € pour 10.000, 45 € dans les villages de 1000 hab. CHAMORRO Jorge, *La depuración en España*, <http://www.iagua.es/blogs/jorge-chamorro/la-depuracion-en-espana>, consulté le 16 novembre 2014.

²²⁵ DH Segura (88,38 %) DH Júcar (86 %) DH bassin andalou méditerranéen (84,70 %) DH Guadalquivir (84,50 %) DH Guadiana (81 %) Duero (67,2 %) DH Ebro (57 %) DH Catalogne (67 %-80 %)

²²⁶ Raúl REJÓN, *La patronal del agua pide que se encarezca la factura*, http://www.eldiario.es/sociedad/patronal-agua-pide-encarezca-factura_0_318818816.html, consulté le 11 novembre 2014.

entreprises publiques défendues par l'Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS).²²⁷

Figure n°7



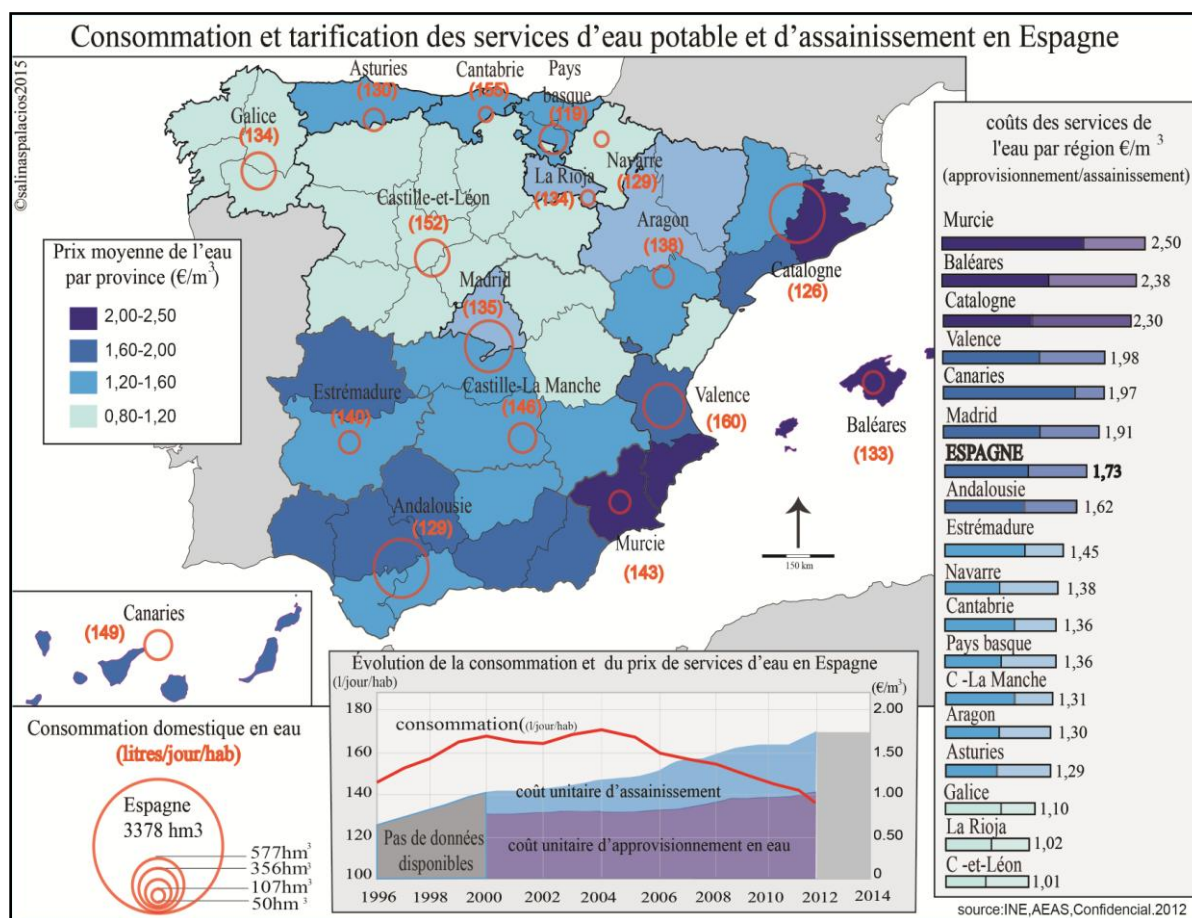
D'importantes entreprises comme le groupe Agbar (contrôlée par la française Suez environnement) Aqualia ou Acciona réclament une augmentation des prix. Actuellement le tarif dans l'usage urbain est l'un des plus faibles dans l'UE.²²⁸ Selon les statistiques de

²²⁷ L'Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS) et Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS) sont intégrées au sein de l'Asociación Española de Empresas Gestoras de Servicios de Agua a Poblaciones. Cette dernière occupe un poste dans le conseil de l'eau. En général, les secteurs privés ou mixtes qui distribuent la ressource à 45 % de la population sont contrôlés par Agbar filière de Suez, Acciona et FCC.

²²⁸ Les prix de l'eau par mètre cube dans les principales villes espagnoles comme Bilbao (1,25€) Madrid (1,44€) Séville (1,74€), Valence (1,80€) et Barcelone (2,32€) contraste avec des prix plus élevés des villes européennes

l'Institut National de Statistique (INE) pour l'année 2012, le prix que paient les usagers (foyers, secteurs économiques et consommation municipale) est en moyenne de 1,71 €/m³ (sans TVA).²²⁹ Or, ces tarifs varient énormément selon les régions. Ainsi Murcie (2,31 €/m³), îles Baléares (2,10 €/m³) et Catalogne (2,15 €/m³) sont les trois régions qui ont un prix moyen plus élevé, tandis que Castille-et-León (0,95 €/m³), Navarre (1,15 €/m³) et Aragon (1,18 €/m³) ont les tarifs les plus faibles.²³⁰

Carte n°10



Ces différences, n'ayant pas un rapport direct sur la récupération, sont désormais influencées par des facteurs autour de la ressource telle que sa disponibilité, qualité, proximité, des techniques et des coûts nécessaires pour son traitement et potabilisation ainsi que par

comme Paris (2,96€) Bruxelles (3,61€), Berlin (4,63€), Copenhague (5,67 €) (Données IWA - International Water Association).

²²⁹ Pour les usages domestiques le prix est de 1,59€/m³ (sans TVA) tandis que pour l'usage industriel connecté aux réseaux il atteint 2,07€/m³ (sans TVA).

²³⁰ La question du prix est souvent incluse dans les argumentaires des revendications et confrontations régionales comme on verra par la suite.

l'intégration de différentes redevances autonomiques et municipales souvent soumises à des rapports des forces entre les partis politiques et les organismes opérateurs de l'eau privée et publique (voir schéma précédent). Comme nous pouvons le voir sur la dernière carte, cette situation est très remarquable dans les régions littorales méditerranéennes en générale marquées par une forte pression sur la ressource et une plus faible disponibilité d'eau. Les tarifs moyens d'une région (y compris les provinces littorales), historiquement socialiste comme l'Andalousie, contrastent avec celles des régions de Murcie, Îles Baléares, Catalogne, Valence ou Madrid, majoritairement gouvernées en démocratie par des partis conservateurs.

Jusqu'ici, les différents gouvernements espagnols ont évité d'inclure dans la facture les investissements et leur amortissement. Mais, les grandes quantités de fonds structureaux européens qui ont permis de subventionner de nouvelles infrastructures l'ont rendue possible.²³¹ Seulement pour la période 2014-2020 il y a aura environ 700 milliards d'euros de fonds communautaires destinés à l'assainissement et à l'épuration, 40 % de moins par rapport à la période précédente (2007-2013). Dans ce contexte, pour une facturation annuelle dans le secteur d'environ 5 200 milliards d'euros cela devrait entraîner une augmentation des tarifs entre 50% et 100%.

Or, si la question des faibles prix pour l'irrigation et le secteur hydroélectrique énergétique est influencée par les lobbies agricoles et énergétiques, l'augmentation tarifaire urbaine peut représenter une mesure très impopulaire pour les politiciens élus. Les tarifs sont approuvés majoritairement par les communes tandis que les commissions des prix sont contrôlées par les administrations autonomiques. Évidemment, la facture de l'eau représente à peine 0,9 % du budget moyen des foyers espagnols, un chiffre similaire à celui d'autres pays européens comme la France (0,8%), mais plus faible par rapport à d'autres espaces marqués par un lien économique à la ressource semblable telle qui est le cas de la Californie (2%) ou Israël (3%).²³² Cependant, même si l'Espagne est le deuxième pays de l'Europe ou les consommateurs paient le moins pour l'eau urbaine (le prix se situe à 63% de la moyenne européenne), la hausse des tarifs depuis l'année 1999 atteint 130 %. Cette remarquable augmentation des tarifs, qui coïncide avec une progressive privatisation des services de la

²³¹ PULIDO-VELAZQUEZ Manuel, CABRERA MARCET Enrique et GARRIDO COLMENERO Alberto, « Economía del agua y gestión de recursos hídricos », *Ingeniería del agua*, 2014, vol. 18, n° 1, pp. 99-110.

²³² AEAS, *Estudio AEAS-AGA 2013: ¿Qué precio pagan los usuarios del servicio del ciclo integral de agua en España?*, <http://www.iagua.es/noticias/economia/13/12/11/estudio-aeas-aga-2013-%C2%BFque-precio-pagan-los-usuarios-del-servicio-del-ciclo-integral-de-agua-en-espa->, consulté le 14 janvier 2015.

ressource, comme on verra plus loin, va sûrement s'accroître à l'avenir suite à l'affaiblissement des budgets dans l'administration publique, la réduction des fonds européens depuis 2013 et l'impérieuse nécessité de renouveler les infrastructures pour accomplir les exigences communautaires et rendre plus efficace l'usage sur la ressource.²³³

2.3. L'enjeu énergétique de la ressource : Les compagnies hydroélectriques au cœur de la régulation des grands fleuves ibériques

Le fort contrôle et l'usage de la ressource comme élément pour le développement économique de l'Espagne au cours du XXe siècle a été aussi influencé par la nécessité d'augmenter la production d'énergie électrique. En effet, le poids stratégique des aménagements hydrauliques dans la Planification hydrologique ne fut pas seulement orienté pour satisfaire les demandes en eau lors des périodes des sécheresses et pour gérer les inondations, mais il cherchait aussi à favoriser le stockage d'eau suffisant pour pouvoir jouer un rôle essentiel dans les réserves énergétiques. En outre, la même loi sur les eaux de 1985 mettait l'accent sur l'importance du développement hydroélectrique espagnol, faisant de l'utilisation industrielle de la ressource pour l'hydroélectricité une priorité très importante, derrière l'approvisionnement en eau potable et les usages agricoles.²³⁴

En effet, le secteur énergétique dans son ensemble constitue un des lobbies les plus importants de l'Espagne²³⁵. Actuellement, le secteur hydroélectrique espagnol est dominé par une série d'entreprises énergétiques privées (Iberdrola, Endesa²³⁶, Unión Fenosa-Gas Natural²³⁷, HC Energía²³⁸, E.ON España) représentées par le syndicat patronal UNESA, lequel occupe un poste dans le Conseil national de l'eau. La constitution de ces grands groupes privés date du processus de réorganisation et libération du marché électrique entamé dans l'UE à travers une privatisation initiée au début des années quatre-vingt-dix par le

²³³ 40 % de la population est approvisionnée en eau potable par des entreprises publiques, 35% par des entreprises privées, 15 % par des entreprises mixtes et 10% par l'administration locale. AEAS-AGA (2013) ¿Qué precio pagan los usuarios del servicio del ciclo integral de agua en España? Données 2012.

²³⁴ Article 60 Titre III Lois des eaux de 1985.

²³⁵ Les grandes multinationales de l'État espagnol sont conformées principalement par le secteur énergétique, la construction et les banques.

²³⁶ La majorité d'Endesa (92%) se trouve depuis 2009 sur le contrôle de la multinationale italienne Enel.

²³⁷ L'hydroélectrique Unión Fenosa a fusionné avec Gas Natural pour constituer un nouveau groupe énergétique.

²³⁸ HC Energie, anciennement *Hidroeléctrica del Cantábrico* ou *Hidrocantábrico*, fut achetée en 2005 par le groupe portugais Energías de Portugal (EDP).

gouvernement socialiste de Felipe González et culminée en 2000 par les conservateurs sous la présidence de José María Aznar.²³⁹

Le secteur électrique utilise principalement l'eau, d'une part pour la génération d'énergie hydroélectrique à travers des turbines hydrauliques et de l'autre pour le refroidissement des centrales thermiques (principalement de gaz et charbon) et nucléaires.²⁴⁰ Bien que la majorité de ces demandes représentent un usage non consommif, leurs processus de fonctionnement requièrent des débits considérables qui peuvent affecter les régimes des débits circulant dans les cours d'eau.²⁴¹ En effet, le secteur énergétique nécessite d'un volume d'eau annuel d'environ 34 400 hm³ dont seulement 1 630hm³ sont consommés notamment en raison de l'évaporation.²⁴² Pour l'hydroélectricité, les barrages à des fins hydroélectriques ont une capacité d'environ 22 000 hm³. Le volume d'eau utilisée par les turbines dans la production est estimé à environ une moyenne annuelle de 24 320 hm³ tandis que l'usage consommif est de 1 230 hm³. En conséquence, les centrales hydroélectriques consomment relativement très peu d'eau, mais consomment de l'espace et génèrent également des conflits et des tensions intersectoriels entre d'autres usages à une échelle spatiale et temporelle qui varie selon l'année et le bassin versant.²⁴³ Dans le cas du refroidissement des centrales, ce processus technique, strictement nécessaire pour préserver son fonctionnement et éviter des risques majeurs, requiert une quantité annuelle approximative d'environ 8 390 hm³ dont la consommation réelle est d'environ 370 hm³. Or, le rapport de la ressource pour la production énergétique, souvent inaperçu dans les débats sur les conflits locaux et régionaux autour de l'eau en Espagne, devient nécessaire pour comprendre le rôle, notamment de l'hydroélectricité, dans la régulation des principaux fleuves et par conséquent son influence dans la planification et gestion hydrique de l'État espagnol.

²³⁹ Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. Publicado en BOE de 28 de Noviembre de 1997.

²⁴⁰ Il existe deux formes principales de production d'énergie hydroélectrique en Espagne. Les centrales dites gravitaires (75% du marché espagnol) pour lesquelles les apports d'eau dans la réserve sont essentiellement issus des cours d'eau par gravitation. Ensuite, les centrales dites de pied de barrage (environ 20% du marché) peuvent régler les débits à turbiner à partir la construction d'un barrage qui stocke l'eau. Dans ce type de centrale on trouve aussi les stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) qui puisent aux heures creuses de l'eau dans un bassin inférieur afin de remplir une retenue en amont. L'eau est ensuite turbinée aux heures pleines. L'électricité de ces stations est appelée essentiellement en période de pointe. En effet, les STEP interviennent en dernier recours notamment en raison du coût de l'eau à remonter (alimentation électrique) IDAE, « Plan de Energías Renovables (PER) 2011-2020 ».

²⁴¹ HARDY Laurent, GARRIDO Alberto et SIRGADO Luis Juana, *Análisis y evaluación de las relaciones entre el agua y la energía en España*, Fundación Marcelino Botín Santander, Spain, 2010.

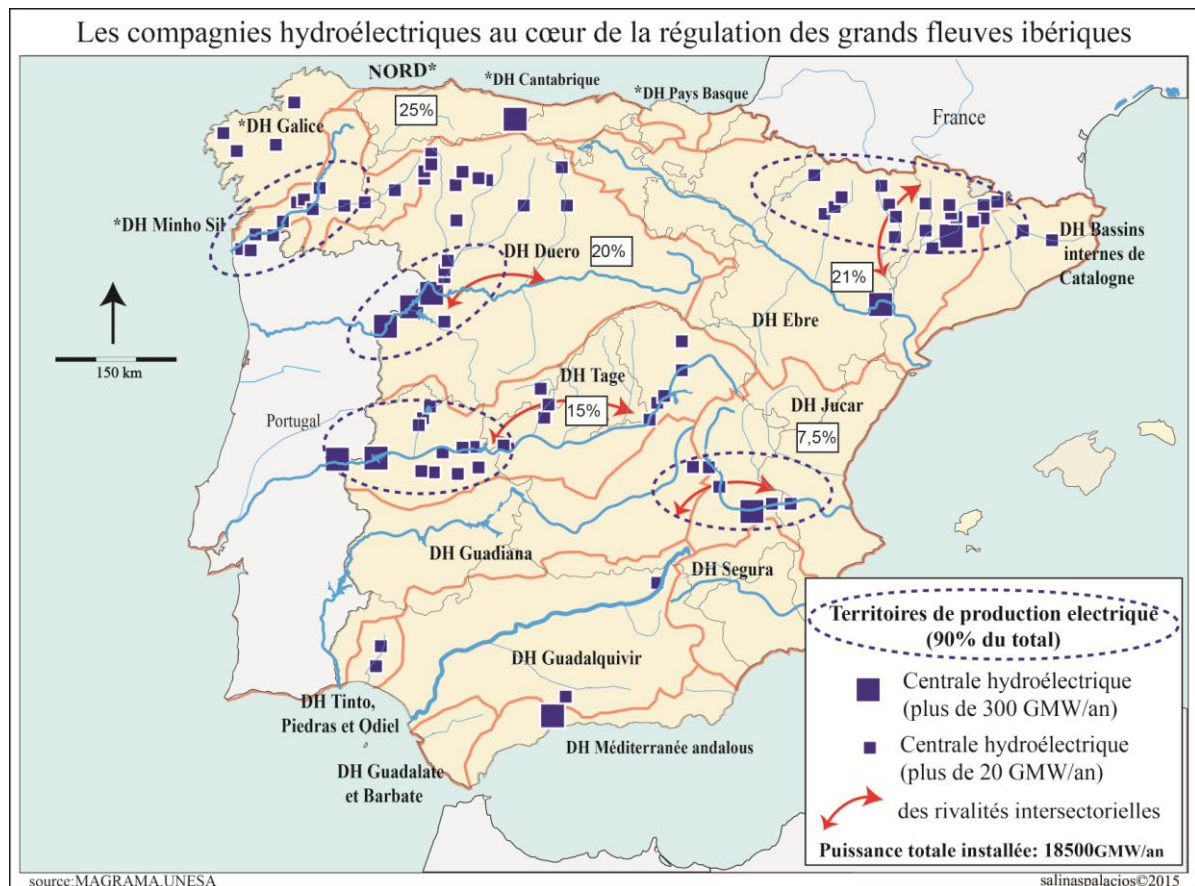
²⁴² Des données du MAGRAMA de 2007.

²⁴³ MOLINA IBÁÑEZ M. et MONTIEL C., « Desarrollo y repercusiones del parque hidroeléctrico en los regímenes fluviales », *GIL OLCINA, A (coord.): Alteración de los regímenes fluviales peninsulares. Murcia. Fundación Cajamurcia. Págs*, 2004, pp. 177-196.

Les caractéristiques géographiques et la topographie de la péninsule Ibérique, marquées par d'importantes dénivellations dans les cours d'eau, ont favorisé un développement assez important de l'hydroélectricité dans certains endroits au cours du XXe siècle, comme on a vu précédemment. Dans la façade nord, les cours d'eau du système cantabrique avec des sommets qui atteignent 2 500 mètres se précipitent très rapidement sur le littoral. Dans la partie nord-est, la compartimentation du relief du territoire galicien et le dense réseau hydrographique, représenté principalement par le fleuve Miño, ont favorisé une intense utilisation des cours d'eau à ces fins.²⁴⁴ À l'intérieur de la péninsule Ibérique, où se jettent les grands cours d'eau (Duero, Tage et dans une moindre mesure le Guadiana) sur les grands plateaux de la *meseta*, les multiples chaînes qui encaissent ces bassins dépassent les 2000 mètres (Système central, Système ibérique...) en formant des cuvettes hydrographiques très vastes. La dépression de l'Èbre dans le nord-est et la dépression du Guadalquivir dans le sud-ouest sont encaissées par leurs flancs septentrional et méridional respectivement par les chaînes des Pyrénées et Bétiques, toutes les deux avec des altitudes supérieures aux 3 000 mètres. Le bassin de l'Èbre, marqué d'une part par l'important débit de son cours d'eau principal et de l'autre par la présence des affluents dans la rive gauche, est caractérisé par un régime assez régulier grâce à la fonte tardive des neiges pyrénéennes. Ces facteurs physiques ont désormais conditionné la concentration territoriale de la production hydroélectrique dans les bassins du nord (districts du Pays Basque, du Cantabrique oriental, du Cantabrique occidental, de la Galice et du Minho), de l'Èbre, du Duero et du Tage lesquels représentent plus de 90 % de la production totale (carte ci-dessous, n° 11).

²⁴⁴ Cayetano ESPEJO MARÍN et Ramón GARCÍA MARÍN, « Agua y energía », *op. cit.*

Carte n°11



La puissance installée en Espagne pour la production de l'hydroélectricité n'a pas cessé d'augmenter progressivement depuis ses débuts à la fin du XIXe siècle pour atteindre en 2013 une capacité de 17 766 MW en régime ordinaire et de 2 058 MW en régime spécial.²⁴⁵ Cela représente 19,4 % de la puissance totale électrique installée en Espagne bien que son poids dans la couverture de la demande soit inférieur en se situant pour la même année à 14,6 %. Toutefois, l'énergie hydraulique qui représentait 60,7 % du total de la puissance électrique installée dans le territoire espagnol au début des années soixante-dix est devenue progressivement moins remarquable en faveur d'autres sources de production électrique.

En effet, les grandes transformations socioéconomiques en Espagne à partir de la seconde moitié du XXe siècle ont été accompagnées d'une forte augmentation dans la consommation

²⁴⁵ D'une manière générale les technologies énergétiques qui composent le régime ordinaire sont le charbon, le fuel-oil, les centrales nucléaires, les cycles combinés de gaz et les centrales hydroélectriques ayant une puissance supérieure à 50MW. En régime spécial on trouve les autres technologies y compris les centrales hydroélectriques avec une puissance installée inférieure à 50MW.

électrique, satisfaite d'abord par la mise en place des centrales nucléaires et des centrales thermiques à partir des années 70 et plus récemment par de nouvelles centrales thermiques à cycles combinés. Les énergies renouvelables, notamment les parcs éoliens et dans une moindre mesure les thermosolaires, ont connu un essor très important cette dernière décennie en situant l'Espagne comme le deuxième producteur éolien de l'UE derrière l'Allemagne. Cette évolution n'empêche pas de négliger le rôle encore important de l'hydroélectricité dans la production totale d'électricité. Le secteur hydroélectrique est particulièrement pertinent pour garantir la stabilité et flexibilité du système électrique par sa capacité d'atténuer les crêtes de demande et la possibilité de stocker l'énergie à travers le pompage pendant les moments de faible consommation. Cette flexibilité dans les processus lui confère une adaptation par rapport aux autres sources énergétiques.²⁴⁶ De même, l'Espagne est un pays marqué par sa forte dépendance énergétique extérieure qui atteint plus de 80 % de la consommation totale énergétique dont les réserves fossiles de l'Espagne telles que la production du gaz et pétrole représentent moins de 1 % tandis que les énergies renouvelables représentent 14,2 %.²⁴⁷



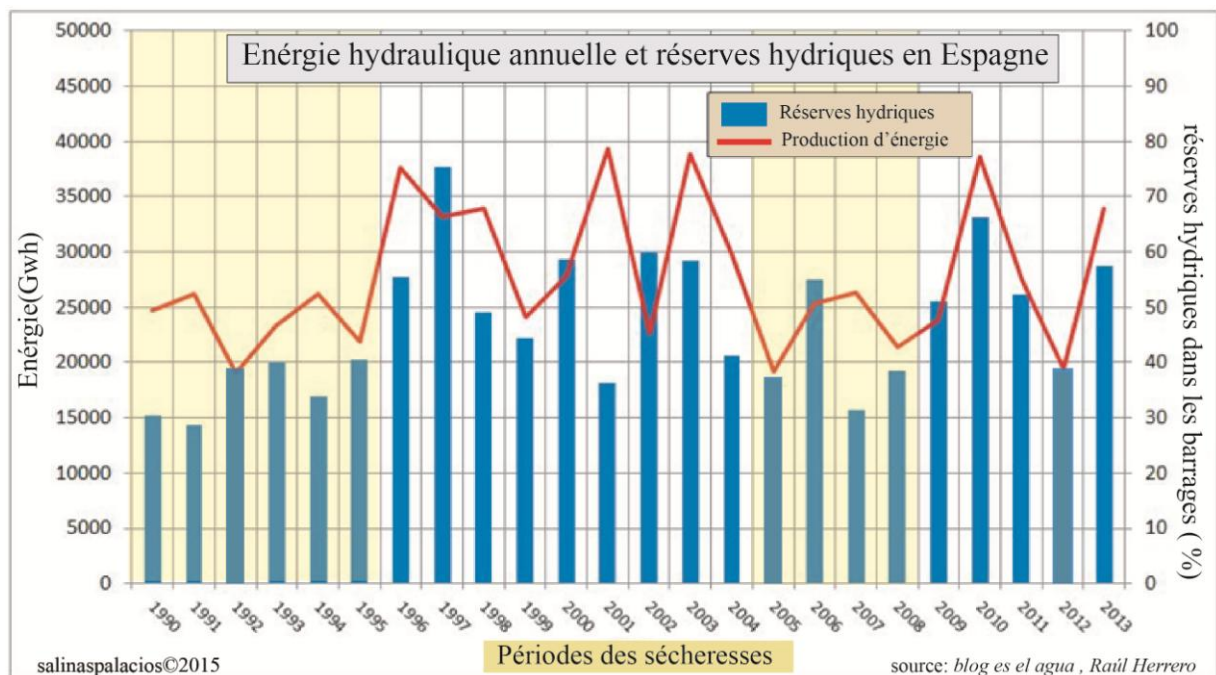
À gauche, barrage hydroélectrique du Bolarque (203 Mw) région de Castille la-Manche). Depuis ce barrage commencent les infrastructures du Transfert Tage-Segura. À droite, le barrage d'Alcántara II (915 MW), l'une de plus grande de l'Espagne (région d'Estrémadure). Tous les deux se situent sur le fleuve Tage et sont exploités par la compagnie Iberdrola (©salinaspalacios,2013).

²⁴⁶ *Libro Digital del Agua*, http://servicios2.marm.es/sia/visualizacion/lda/economico/caracterizacion_energia.jsp, consulté le 16 avril 2015.

²⁴⁷ En 2013 la consommation d'énergie primaire est dominée par le pétrole (43,7%) et le gaz naturel (21,5%) suivi ensuite des énergies renouvelables (14,2%), le nucléaire (12,2%) et le charbon (8,7%). Ainsi, l'énergie hydraulique représente 2,6% tandis que les éoliennes (4%) et la biomasse (4,1%) se constituent comme les principales sources énergétiques renouvelables de l'Espagne. Les énergies renouvelables devraient représenter 20% de l'énergie consommée en Espagne et dans l'UE en 2020. Directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

La diminution de la production d'hydroélectricité en termes relatifs a été marquée aussi par une stabilisation de ces valeurs moyennes ces dernières décennies motivées par d'autres facteurs. L'hydroélectricité est soumise à des fluctuations dans la production très importantes qui sont conditionnées par le régime des débits des cours d'eau accumulés dans les barrages (tableau ci-dessous). D'une part, la récurrence des périodes de sécheresses (1991-1995, 2005-2008) fait descendre très notablement la production lors des années les plus sèches. Dans des années très humides (1996, 2001, 2003, 2010) la production atteint 40 000GW tandis que les années très sèches (1992, 1995, 2005, 2012) elle n'arrivait même pas à 25 000 GW. En plus, les effets économiques négatifs suite aux sécheresses hydrologiques devraient être applicables tant aux producteurs qu'aux consommateurs. La diminution des débits dans les centrales hydroélectriques par la baisse des niveaux dans les barrages entraîne une demande énergétique plus coûteuse à partir des centrales thermiques (cycles combinés) et nucléaires.²⁴⁸

Figure n°8



Toutefois, l'énergie hydraulique en tant que source propre et renouvelable (à l'exception de celles qui utilisent le pompage, dites STEPS) est de plus en plus contestée en raison de grandes mutations territoriales ayant un impact sur les populations, les activités locales et les

²⁴⁸ L'effondrement de l'hydroélectricité dans les années plus sèches par la pénurie de la ressource avait entraîné les compagnies électriques à augmenter la production à travers d'autres systèmes moins dépendants des facteurs climatiques.

écosystèmes fluviaux. Ce fut le cas lors de la mobilisation en Galice contre le projet de construction d'une centaine de barrages hydroélectriques prévus dans le plan hydrologique en 2003. Ces mobilisations sociales ayant paralysé au moins une trentaine de ces projets sont devenues de plus en plus importantes, comme nous l'avons vu précédemment, lors de la création de la coordinatrice des personnes affectées par les grands barrages et les transferts (COAGRET) en 2015.²⁴⁹



Membres de Coagret devant le siège de la confédération hydrographique de l'Ebre en 2012. Les panneaux montrent les différents projets de construction de barrages dans le bassin (©primo.com).

Cette plateforme civile pour une Nouvelle Culture de l'eau intègre actuellement de multiples associations de voisins, scientifiques, écologistes et civiles réparties sur le territoire espagnol et portugais (voir carte ci-dessous, n° 12). C'est pourquoi, les différentes représentations autour de la question de la ressource en Espagne par rapport à d'autres pays sont assez remarquables.

Selon Pedro Brufao, président de l'ONG « *ríos con vida* » (des fleuves vivants) et professeur de droit administratif et environnemental à l'Université d'Estrémadure, il faut progressivement éliminer une partie des centrales hydroélectriques ayant un impact considérable sur les milieux aquatiques.²⁵⁰ La plupart des barrages espagnols furent construits avant l'introduction du concept d'étude de l'impact environnemental dans la législation espagnole en 1986²⁵¹ et sous la base juridique de la loi des eaux de 1879.

²⁴⁹ FROLOVA Marina, « Landscapes, Water Policy and the Evolution of Discourses on Hydropower in Spain », *Landscape Research*, avril 2010, vol. 35, n° 2, pp. 235-257.

²⁵⁰ Ediciones El PAÍS, *El gran negocio privado con el agua de todos*, http://elpais.com/diario/2010/09/10/sociedad/1284069601_850215.html, consulté le 3 octobre 2014.

²⁵¹ FROLOVA Marina, « Landscapes, Water Policy and the Evolution of Discourses on Hydropower in Spain », *op. cit.*

Carte n°12



Pourtant, la production hydroélectrique provoque en effet une altération des écosystèmes fluviaux. D'une part, la rétention des débits d'eau ou la déviation des eaux entraîne de graves altérations écologiques qui affectent la qualité et quantité de la ressource. À tout cela, il convient d'ajouter la rétention de sédiments et nutriments, les vitesses des flux de l'eau, les impacts sur la migration des poissons ou la filtration de lumières dans les barrages construits. Évidemment, l'impact des centrales hydroélectriques sur les cours d'eau diffère en fonction des régimes de débits existants et les pourcentages des concessions sur leurs usages. Les concessions pour l'usage de la ressource en terme quantitatif sur les débits totaux peuvent varier entre 10 % dans un cours d'eau considéré comme très peu exploité, et 40 %, qui implique une surexploitation du cours d'eau très important. De même, son efficacité économique et énergétique est de plus en plus mise en question en Espagne notamment à partir la sécheresse de 2005 moment pendant lequel la production d'hydroélectricité est tombée un 35,6 % (voir graphique précédent). L'administration espagnole s'est rendue compte que les centrales hydroélectriques dans les régions centrale et méridionale

n'apportaient pas une solution aux problèmes énergétiques espagnols.²⁵² Cette situation, comme on a vu, avait favorisé de forts investissements dans le secteur éolien et dans des centrales thermiques à cycle combiné.

Cependant, l'importance de l'hydroélectricité dans l'histoire de la planification et gestion de la ressource en Espagne lui donne un statut d'utilisateur privilégié et puissant dans la politique hydrique de l'État, difficile à corriger, comme on a vu, avec les irrigants. Contrairement à ces derniers, son poids n'est pas déterminé par son implantation territoriale et sa capacité de mobilisation, notamment dans les espaces ruraux, mais par son influence économique et son rapport très étroit avec les élites politiques. Le pantouflage, grâce auquel d'anciens politiciens monnaient leurs connaissances et leurs entrées au sein des institutions, en devenant membres de groupes de pression dans le secteur, est assez courant. Dans les comités de direction, on trouve plusieurs personnalités politiques, les plus remarquables étant les ex-présidents du gouvernement espagnol : le conservateur José María Aznar à Endesa et le socialiste Felipe González à Gas Natural.²⁵³

Cette capacité d'influencer certaines politiques de l'État devant certaines situations ayant un impact négatif sur leurs intérêts est assez remarquable. Les entreprises hydroélectriques n'ont pas accueilli avec satisfaction quelques mesures prévues (nouveaux régimes des débits écologiques, nouvelles infrastructures et charges économiques complémentaires) par la Directive-cadre. D'une part, la mise en place des débits écologiques minimums importants peut entraîner dans certains tronçons une limitation dans la régulation, une diminution dans la quantité d'eau disponible et par conséquent une perte dans la production d'énergie estimée entre 1,5 % et 5 %.²⁵⁴ D'autre part, l'application du principe de récupération des coûts implique forcément une augmentation des prix pour l'usage de la ressource y compris pour les usages non consommatifs. En somme, ces deux aspects ont conditionné la planification hydrique de la ressource dans les différents plans de bassins élaborés, notamment dans les

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ À Endesa on trouve aussi Rodolfo Martín Villa (ex-ministre franquiste), Elena Salgado (ex-ministre d'économie socialiste), Pedro Solbes (ex-ministre d'économie socialiste) Miquel Roca (nationaliste conservateur catalan du CIU). À leur tour Angel Acebes (ex-ministre de l'intérieur conservateur) Manuel Amigo (ex-conseiller d'économie socialiste d'Estrémadure) et le conservateur José Luis Olivas Martínez (ex-président de la région de Valence) occupent des postes dans le conseil d'Iberdrola. À HC energia-Edp, la conservatrice Ana Palacio (ex-ministre de l'Environnement). De même, l'actuel ministre d'économie, Luis de Guindos, était membre du comité d'Endesa, poste qu'il avait quitté pour entrer dans l'actuel gouvernement. Le socialiste Narcís Serra (ex-ministre de défense, ex-vice-président du gouvernement et ex-maire de la ville de Barcelone) fut conseiller de Gas Natural entre 2008 et 2013.

²⁵⁴ KAMPA Eleftheria, VON DER WEPPEL Johanna et DWORAK Thomas, « „Water management, Water Framework Directive & Hydropower “ », 2011.

grands bassins hydroélectriques comme celui de l'Èbre, du Tage et dans une moindre mesure du Duero, tous les trois marqués par de fortes rivalités sectorielles et territoriales.

Au niveau juridique, l'usage de la ressource pour la production hydroélectrique est envisagé dans la législation espagnole comme un usage privatif, non consommatif du domaine public hydraulique qui requiert une concession administrative (Art.52, art.59 du TRLE). Cette concession en tant qu'usage privatif pour profiter d'une quantité de la ressource et d'une partie des tronçons du fleuve situés dans le domaine public hydraulique, exclue en conséquence d'autres possibles usagers.²⁵⁵ Évidemment, le titre concessionnel ne garantit pas la disponibilité des débits octroyés (Art.59 TRLE) en même temps que le débit écologique est considéré comme une restriction dans les différents systèmes d'exploitation hydriques des districts hydrographiques. À ce propos, indépendamment des prévisions du titre concessionnel, cela ne donne pas aux usagers le droit de dériver la totalité du débit concessionnel si les débits circulants sont insuffisants. Cela s'applique non seulement afin de satisfaire toutes les demandes ayant un droit préférentiel, mais pour libérer le débit minimum établi comme débit écologique.²⁵⁶ Cependant, ces aspects juridiques diffèrent de la réalité présente dans une partie du territoire espagnol où les grandes demandes hydriques des entreprises électriques (hydroélectrique, thermique, nucléaire,) ont un impact sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la ressource. Rappelons-nous qu'au niveau officiel elles sont représentées dans les organes de délibération des différents districts ainsi que dans le Conseil National de l'eau.

Par exemple, dans les bassins du nord, l'hydroélectricité n'est pas soumise à des tensions importantes. L'abondance des précipitations et le caractère assez urbano-industriel dans l'usage de la ressource minimisent les tensions. Cependant, l'impact de ses activités sur les écosystèmes est considérable. En Galice, la quantité de centrales hydroélectriques construites sur les réseaux hydrographiques a provoqué des difficultés pour établir des débits écologiques nécessaires pour les bons états écologiques des masses des eaux. Selon *Aguas de Galicia*, organisme autonome dans le District Galice littoral, 70 % des centrales hydroélectriques se situent sur des tronçons susceptibles de ne pas accomplir les objectifs de la Directive-cadre de

²⁵⁵ Évidemment, il faut tenir compte des priorités dans les usages.

²⁵⁶ FACI, TORRALBA Inés, « Los retos del agua y la energía en España. Aspectos jurídicos de la gestión del agua y la energía por la CHE », Zaragoza, 2014.

l'eau.²⁵⁷ Cette situation, qui modifie le total d'eau circulant et favorise la concentration de la pollution, se reproduit sur plusieurs tronçons des cours d'eau situés dans les districts du Nord Minho-Sil, Cantabrique et au Pays Basque. Ces problèmes affectent également la quantité et la disponibilité notamment dans des bassins caractérisés par une pression sur les ressources hydriques plus importantes. Dans le cas du fleuve Ter (bassins internes catalans) qui prend sa source dans les Pyrénées-Orientales, la concentration des 98 minicentrales en amont modifie considérablement les régimes des débits souvent très exigus et pollués en aval par la déviation des eaux pour la ZM de Barcelone et la présence des installations à lisier respectivement.²⁵⁸

Dans les grands fleuves ibériques (Tage, Duero, Èbre...) les centrales hydroélectriques jouent également un rôle considérable dans la planification et gestion de la ressource (voir carte). La concentration continue des barrages à fins hydroélectriques en aval sur plusieurs dizaines de kilomètres conditionne la régulation des cours d'eau en amont et favorise les processus d'eutrophisation suite à la présence des nitrates agricoles et déchets anthropiques. Comme on verra plus tard en profondeur, l'Avant projet du plan hydrologique national de 1993, qui prévoyait des transferts d'eau à partir du Duero fut retiré en partie par son impact sur la production électrique à la frontière hispano-portugaise. Dans le cas du bassin du Tage, la construction du transfert vers le Segura avait impliqué d'importantes indemnités de la part de l'État aux entreprises hydroélectriques à l'époque. Le projet de transfert depuis l'Èbre de 2001 était conditionné d'une part par les constructions des deux barrages hydroélectriques sur les nouveaux aménagements hydrauliques pour faire contrepartie aux pertes dans la production dans les barrages en aval du fleuve.

La protection octroyée par les différentes administrations de l'État (monarchie, république, dictature et démocratie) aux entreprises hydroélectriques pour l'usage de la ressource et leurs bénéfices dans le marché électrique espagnol s'explique en partie par l'existence d'un oligopole électrique très dépendant de l'État. En 2013, 95 % de la génération électrique en régime ordinaire, 99,7 % de la distribution et 79,5 % de la commercialisation, étaient contrôlées par les entreprises d'UNESA²⁵⁹. Le secteur est fortement subventionné et il est très

²⁵⁷ *El 70% de las centrales hidroeléctricas de Galicia incumplen la ley de aguas de la UE - La Opinión A Coruña*, <http://www.laopinioncoruna.es/galicia/2009/06/07/70-centrales-hidroelectricas-galicia-incumplen-ley-aguas-ue/293611.html>, consulté le 26 novembre 2014.

²⁵⁸ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/03/25/catalunya/1364245730_525669.html, consulté le 19 novembre 2014.

²⁵⁹ Selon l'association de producteurs des énergies renouvelables.

inefficace²⁶⁰. Les entreprises bénéficient des infrastructures construites par l'État et des concessions allant jusqu'à 75 ans avec des redevances d'utilisations pour la ressource relativement faibles. L'amortissement des installations est évident. La plupart furent construites par l'État pendant la période franquiste tandis que la matière première utilisée, l'eau, est presque gratuite. Le prix de l'hydroélectricité issu des enchères est largement supérieur aux coûts de production dont les marges de bénéfices sont assez remarquables.²⁶¹ Le système tarifaire espagnol rétribue tous les mégawatts consommés au même prix, indépendamment de son origine et par conséquent des coûts réels de production. Ainsi, la contribution économique des hydroélectriques pour l'usage des débits des cours n'atteint pas 20 millions d'euros annuels pour un bénéfice chiffré d'environ 1 000 millions.²⁶²

En 2007 la tentative du gouvernement socialiste de réaliser une application des tarifs plus en accord avec l'utilisation de la ressource dans les infrastructures hydrauliques afin de répondre aux financements de la gestion des ressources hydriques et l'environnement, a échoué. Très récemment, le 11 novembre 2014, le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy, dans un contexte de nécessité d'augmenter les revenus de l'État, a pu débloquer en partie cette situation.²⁶³ La mise en place d'une redevance pour l'utilisation des eaux continentales dans les bassins intercommunautaires pour la production d'énergie électrique dans le secteur hydroélectrique est censé d'augmenter 22 % le prix qui paient les compagnies hydroélectrique.²⁶⁴ L'État prévoit de recevoir environ 300 millions d'euros annuels dans les prochaines années ce qui pourraient compenser éventuellement les investissements futurs nécessaires dans le secteur hydrique dans le futur.

Les grands privilèges des hydroélectriques face à la ressource se trouvent dans une situation de transition incertaine. D'une part, on assiste à partir 2015 à de possibles changements

²⁶⁰ FROLOVA Marina, « Landscapes, Water Policy and the Evolution of Discourses on Hydropower in Spain », *op. cit.*

²⁶² Cette situation sur les tarifs électriques est semblable à la production électrique à partir des centrales nucléaires dont la plupart construites par l'État il y a 30 ans ont été largement amorties. Ediciones El PAÍS, « El gran negocio privado con el agua de todos », *op. cit.*

²⁶³ http://cincodias.com/cincodias/2014/11/07/empresas/1415385485_537023.html, consulté le 14 novembre 2014.

²⁶⁴ Le montant imposable de la taxe sera la valeur économique de l'hydroélectricité produite ou le paiement intégral de l'énergie incorporée dans le système électrique l'année. La taxe est réduite un 90% pour les installations de moins de 50 MW, pour le pompage de plus de 50 MW et pour celles censées d'être encouragées pour des raisons de politique énergétique. *Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.*

politiques en Espagne suite à la irruption de nouveaux partis politiques issus des mouvements citoyens qui dénoncent le "pantouflage", l'oligopole électrique sur les tarifs, les privilèges des grandes multinationales et la corruption politique.²⁶⁵ De l'autre, la progressive finalisation des concessions aux entreprises hydroélectriques dans des centrales construites entre les années 40 et 60 - 33 % du parc hydroélectrique espagnol - coïncide avec la date ultime de la Directive-cadre de 2027 pour atteindre un bon état des eaux écologiques.²⁶⁶ La diminution de leurs privilèges en faveur d'un accomplissement plus profond des objectifs communautaires sera déterminée par l'évolution géopolitique de l'Espagne.

En outre, les effets du changement climatique sur l'écoulement des eaux pourraient provoquer une diminution 20–50 % de la production.²⁶⁷ En plus, l'octroi des nouvelles concessions est compliqué dans la plupart des districts hydrographiques. Les nouvelles exigences d'impact environnemental et la planification des débits écologiques sont des obstacles de plus en plus difficiles à franchir pour le développement de nouveaux projets hydrauliques.

Pourtant comme pour l'irrigation, les usages hydroélectriques ont atteint un plafond. L'actuel plan énergétique national, les différents plans de gestion des districts hydrographiques et le plan des énergies renouvelables (PER) pour la période 2011-2020 n'envisagent pas une croissance importante de nouveaux usages hydroélectriques dans l'avenir, mais plutôt une modernisation dans l'efficacité énergétique. Le PER projette une augmentation de la production existante entre 4600 MW et 8.350 MW. Les mini centrales inférieures s'imposent devant de futures grandes centrales hydrauliques gravitaires supérieures à 50 MW dont les estimations, en terme d'efficacité sont moins favorables (500-1000MW).

Le lien énergie-eau: Un enjeu indissociable pour l'usage de la ressource

Ces enjeux autour de la production de l'électricité en Espagne dans l'avenir entraînent des problématiques indirectes pour la question hydrique. En effet, il existe une forte corrélation entre l'eau et l'énergie qui influence désormais le développement de différents secteurs impliqués dans l'usage de la ressource. La gestion intégrale de l'eau dans tous ses cycles

²⁶⁵ Selon les sondages du CIS d'avril 2015, Podemos issu des mouvements du 15 M à Madrid sera le troisième parti politique le plus voté en Espagne avec 16,5 % derrière le PP (25,6 %) et le PSOE (24,3%)

²⁶⁶ Les concessions hydroélectriques furent octroyées à l'époque pour des périodes très longues, entre les 75 ans et 99 ans, d'où qu'une grande partie des réversions se produiront dans les prochaines décennies.

²⁶⁷ LEHNER Bernhard, CZISCH Gregor et VASSOLO Sara, « The impact of global change on the hydropower potential of Europe: a model-based analysis », *Energy Policy*, mai 2005, vol. 33, n° 7, pp. 839-855.

(captation, approvisionnement, potabilisation, distribution, usage et traitement des eaux usées) implique une forte consommation énergétique. Le secteur de l'eau en Espagne entraîne une consommation énergétique de 18 354 (Wh/année) qui représente 10 % du coût énergétique total de l'Espagne.²⁶⁸ Ainsi, sans tenir en compte la consommation suite aux traitements des eaux usées (16 % de l'électricité consommée) l'irrigation utilise 36 % de l'électricité et le secteur urbain (résidentiel, commercial, municipal et industriel) 38,2 %. L'enjeu est assez remarquable pour le secteur agricole notamment d'après la modernisation des surfaces irriguées. Bien que l'irrigation traditionnelle par inondation ou gravité comporte une faible utilisation efficace de l'eau, sa consommation énergétique est négligeable par rapport aux systèmes automatisés d'arrosage. Ainsi, entre 1950 et 2007 la consommation d'eau par hectare s'est réduite de 8 250 m³ à 6 500 m³ (21 %). En revanche, la demande énergétique s'est élevée de 657 % (de 206 kWh/ha à 1 560 kWh/ha).²⁶⁹ Cette problématique s'est aggravée entre 2008 et 2010 avec une hausse de 120 % des tarifs énergétiques pour l'arrosage en raison de la libéralisation du marché électrique espagnol en 2008. Il y a eu une élimination des tarifs spéciaux pour l'irrigation (mise au même niveau que les autres secteurs) étant les coûts fixes qui doivent payer les irrigants de plus de 70 % de la facture finale.²⁷⁰

Pourtant, l'énergie joue désormais un rôle dans les coûts finals de production agricole comparable dans certains cas à la disponibilité elle-même de la ressource. Les choix politiques entre la mobilisation à partir des grands transferts ou à travers la production d'eau douce à partir des usines de dessalement, des systèmes très consommateurs d'énergie, situent de plus en plus l'enjeu énergétique dans le débat de la ressource et complique comme on verra plus loin l'équilibre hydrique dans certains territoires. En conséquence, la forte dépendance énergétique dans un pays où la disponibilité de la ressource est plus faible, et la concurrence entre les usages est plus grande, indique que le binôme, eau et énergie, de plus en plus traitées dans la littérature scientifique, sera progressivement pris en compte par les administrations dans les années à venir à fin de chercher des politiques d'intégration comme moyen pour assurer une double efficacité : hydraulique et énergétique.²⁷¹

²⁶⁸<http://www.iagua.es/noticias/espana/14/05/29/binomio-agua-energia-pilar-esencial-para-el-desarrollo-sostenible-50249>, consulté le 30 octobre 2015.

²⁶⁹ COROMINAS Joan, « Agua y energía en el riego, en la época de la sostenibilidad », *Ingeniería del agua*, 2010, vol. 17, n° 3, pp. 219-233.

²⁷⁰ SOTO GARCÍA Mariano, MARTÍNEZ ÁLVAREZ Victoriano et MARTÍN GÓRRIZ Bernardo, « El regadío en la Región de Murcia. Caracterización y análisis mediante indicadores de gestión. », *Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura*, 2014.

²⁷¹ Devant cette réalité Liana Ardiles, directrice de la direction de l'eau, annonçait le 25 février 2014 lors de la 8e édition du Water Energy Exchange Global (WEX) célébré à Madrid que le rapport entre l'eau et l'énergie

Chapitre 3

« L'eau progressiste », « l'eau réactionnaire », « l'eau de droite » et « l'eau de gauche » : des politiques nationales opposées dans les années 2000

Depuis un siècle, tant à droite comme à gauche, on pense qu'il faut plus d'eau pour le développement de l'Espagne. Mais à l'heure actuelle l'eau devient le support d'une idéologie différente pour la droite et pour la gauche. Pendant cette dernière décennie, la politique hydraulique a été un sujet très controversé entre les deux principaux partis politiques au niveau national notamment autour des plans hydrologiques nationaux. Les décisions politiques, au niveau national, basées sur des critères techniques, mais impliquant des aspects économiques et environnementaux, seront l'objet d'intenses débats, dont les partis politiques ont souvent profité électoralement à différentes échelles pour tous les processus électoraux (au niveau municipal, régional et national).

Vu sous cet angle, des sujets problématiques, comme le maintien du transfert d'eau du Tage, «la nécessité» de nouveaux transferts d'eau des « bassins excédentaires », ou l'augmentation de nouvelles surfaces d'irrigation et des usages touristiques seront conditionnés également par les mesures adoptées et l'achèvement des objectifs dans le cadre de la Directive-cadre sur l'eau. Le choix et l'encouragement de ces modèles économiques ont continué en parallèle avec le processus de décentralisation inachevé de l'État qui a donné lieu à l'émergence d'une identité régionale fondée en grande partie sur la valeur de la ressource.

Ainsi, depuis les années 2000 l'importance de la planification hydrologique dans le contexte de la démocratie attire l'intérêt des principaux partis politiques qui en profitent pour mobiliser et séduire l'électorat en fonction des territoires. De ce fait, depuis le vote de la Directive-cadre sur l'eau jusqu'à nos jours, il y a eu une série de changements politiques entre les conservateurs (PP) et les socialistes (PSOE) qu'on analysera en fonction des décisions politiques adoptées pour accomplir les principales mesures. Ces décisions politiques de l'État,

sera abordé plus correctement dans le second cycle de planification (2015-2021) prévu dans la Directive-cadre sur l'eau. <http://www.spaintechology.com/technology/es/navegacionglobal/sectores/agua/blog/NEW2014260678.html?subsector=439>, consulté le 2 décembre 2014.

superposées à la complexité de l'Espagne des autonomies et aux changements établis par la normative européenne de la gouvernance de l'eau (critères écologiques, organes de représentations, tarification de la ressource...), font l'objet de divergences entre plusieurs régions et usagers, qui entravent l'application de la Directive-cadre.

3.1 Une opposition géopolitique des conservateurs à la Directive-cadre sur l'eau (2000-2004)

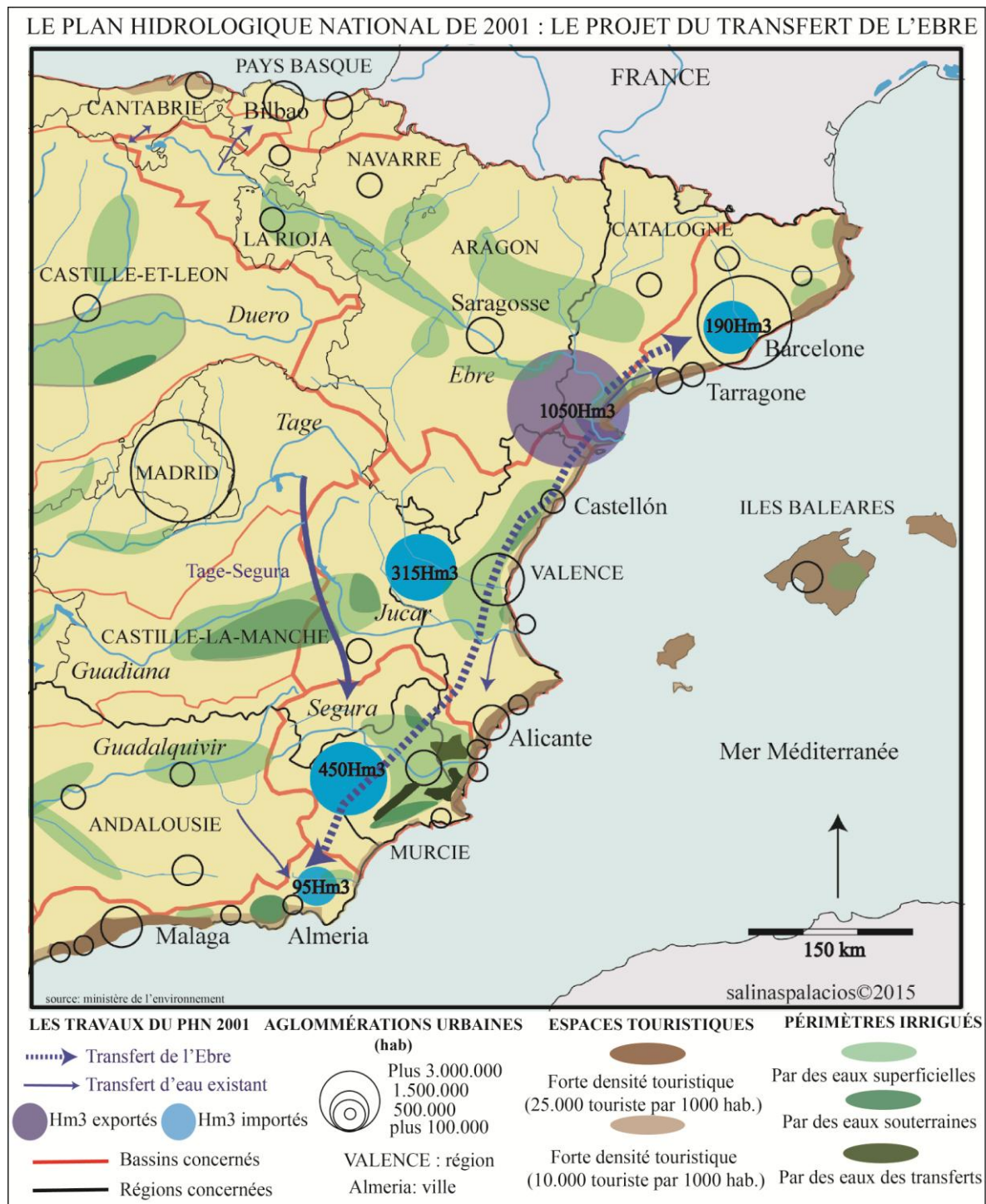
En 2000, les élections générales espagnoles furent gagnées par le parti conservateur du *Partido Popular* (PP) qui a remporté cette fois-ci la majorité absolue. Au cours de cette deuxième législature (2000-2004) conservatrice, le gouvernement, qui n'avait pas la nécessité de réaliser des accords postélectoraux, approuvait le premier Plan hydrologique national (PHN) en 2001²⁷². Sur la base des plans des bassins réalisés en 1998, la planification hydrologique était principalement centrée sur la réalisation d'un transfert d'eau depuis le bassin de l'Èbre parcourant une grande partie du littoral méditerranéen espagnol (carte ci-dessous).

En tout, il s'agissait d'une infrastructure de 888 km, censé transférer 1 050 hm³ annuels depuis l'aval du fleuve Èbre vers les bassins internes catalans (190 hm³), le bassin du Júcar (315 hm³), le bassin du Segura (450 hm³) et les bassins méditerranéens andalous (95 hm³).²⁷³ Les canalisations, l'une vers le nord-est (Barcelone et Tarragone) et l'autre vers le sud-est (Castellón, Valence, Murcie, Alicante et Almería) allaient répondre aux demandes hydriques des provinces littorales, marquées par une importante augmentation des usages urbanistiques et touristiques et des problèmes d'approvisionnement en eau pour les espaces agricoles.

²⁷² Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. «BOE» núm. 161, de 6 de julio de 2001, páginas 24228 a 24250 (23 págs.)

²⁷³ *Ibid.*

Carte n°13



Le PHN-2001 fut largement soutenu par les associations agricoles et des irrigants, les groupes économiques (constructions, financières..) de la Méditerranée ainsi que par les Communautés autonomes de Murcie et Valence, toutes les deux gouvernées par les conservateurs depuis 1995. En plus, le PHN fut également défendu par les nationalistes conservateurs catalans de

CiU, ainsi que par les gouvernements autonomes d'Estrémadure, d'Andalousie et de Castille-la Manche, trois fiefs régionaux des socialistes. Ce transfert impliquait territorialement les provinces andalouses agricoles, gouvernées à l'époque par les conservateurs. Le gouvernement socialiste andalou de Manuel Chaves (1990-2009) soutiendra cet aménagement hydraulique. Pour les Communautés de Castille-la Manche et d'Estrémadure, toutes les deux gouvernées par des figures politiques très importantes du nationalisme espagnol²⁷⁴ socialiste - José Bono (1983-2004) et Juan Carlos Rodríguez Ibarra (1983-2007) respectivement- le projet de l'Èbre représentait une solution pour remplacer progressivement le transfert existant entre le Tage et le Segura.

En revanche, les dirigeants du PSOE au niveau national²⁷⁵ s'y opposaient, ainsi que le gouvernement autonome d'Aragon (gouverné par les socialistes), les syndicats CC OO et UGT, les organisations agricoles nationales non liées à la droite (UPA et COAG), les groupes écologistes (*Ecologistas en Acción*, Greenpeace, SEO/BirdLife, WWF/Adena...), des mouvements sociaux issus principalement du bassin de l'Èbre (Plateforme de défense de l'Èbre, Coagret, etc.). D'importants secteurs du milieu académique, professionnel et technique ayant une position très critique envers la politique hydrique traditionnelle de l'État espagnol, et réunis autour de la Fondation « Nouvelle Culture de l'eau », se mobilisèrent aussi. À partir de décembre 2003 et suite aux élections autonomiques en Catalogne, le nouveau gouvernement de la *Generalitat* (autonome catalan), présidé par le socialiste Pasqual Maragall et formé par une coalition *tripartite* composée par le Parti socialiste catalan, les ex-communistes (Izquierda Unida-verts) et les indépendantistes catalans de gauche (Esquerra Republicana de Catalunya), s'opposèrent au transfert à cause de son impact environnemental sur le delta de l'Èbre et ses conséquences socioéconomiques dans la région méridionale de la Catalogne des Terres de l'Èbre.²⁷⁶

²⁷⁴ Le nationalisme central ou espagnol, cristallisé autour de l'idée de la "nation espagnole" s'est identifié avec l'État espagnol actuel dans sa totalité territoriale. Ce sentiment représentatif des territoires de langue castillane et défendus majoritairement par le PP et les socialistes des régions de l'intérieur comme les deux Castilles, Madrid, la Rioja ou l'Estrémadure mais aussi des régions littorales comme Murcie ou Cantabrie.

²⁷⁵ Le PSOE s'est trouvé dans une phase de transition interne très délicate depuis sa défaite face aux conservateurs en 1996. Contre toute attente lors du XXXV Congrès fédéral de juin de 2000, le jeune socialiste José Luis Rodríguez Zapatero s'imposait avec quelques voix d'avance (sur 995 suffrages, il en avait obtenu 414 contre 405 pour la deuxième candidature) dans les primaires du parti face à des figures remarquables du socialisme espagnol comme José Bono et Rosa Díez (actuelle leader du parti centriste et jacobin de UPyD). Cette victoire fut possible grâce aux appuis des socialistes catalans.

²⁷⁶ Les Terres de l'Èbre sont une des sept régions fonctionnelles (Veguería) de Catalogne. Elles sont constituées de quatre comarques, soit 3 339 Km² avec 159 383 habitants en 2009. Il s'agit d'une région agricole dépendante des eaux du fleuve.

Le manque d'accords entre le gouvernement et les opposants tout au long de la législature (2000-2004) avait même amené la question à Bruxelles. Au sein de la Commission d'Environnement de l'UE, le rapport des forces entre les experts des associations écologistes, majoritairement des biologistes (huit biologistes, deux géologues, un ingénieur et une physicienne) et celles du gouvernement espagnol principalement des ingénieurs civils (9 sur 11) tournait principalement autour des données clarifiant l'existence ou non des débits pour pouvoir transférer sans mettre en péril l'aval de l'Èbre et son delta.²⁷⁷ Le gouvernement d'Aragon (seule institution régionale participant dans les réunions) et les associations écologistes argumentaient, pour empêcher le financement du transfert par l'UE (d'environ 1,4 milliard d'euros), que le PP avait présenté des données fixant les débits annuels de l'Èbre autour de 17 300 hm³ pour la période 1940-1996 qui ne tenaient pas compte des irrégularités trimestrielles et mensuelles des débits et dissimulaient les moyennes des années 90 lesquelles situent les débits réels autour de 8 542,9 hm³.²⁷⁸

En parallèle, l'obligation de transposer la Directive-cadre dans la législation nationale avant 2004, et la contradiction entre le transfert et l'usage durable de la ressource, allait articuler progressivement les débats et les rivalités entre les exigences communautaires et la politique nationale des eaux. Ainsi, le gouvernement avait justifié le transfert de l'Èbre comme une solution pour « améliorer les conditions environnementales de certains écosystèmes soumis à une intense dégradation ».²⁷⁹ Cependant, la satisfaction des demandes à travers l'augmentation de la ressource par les biais des aménagements hydrauliques subventionnés par l'administration publique et ayant un fort impact environnemental était contradictoire avec les postulats européens. C'est pourquoi, le gouvernement, ayant la majorité dans le Congrès de députés, opta pour une inadéquate et insuffisante transposition de la Directive-cadre à travers l'article 129 de la Loi 62/2003 des mesures fiscales, administratives et d'ordre social.²⁸⁰

²⁷⁷ ARRIBAS Carles et FORÉS Elisenda, « El debate en Bruselas sobre el Trasvase del Ebro », *Ecologista, El*, 2004, n° 38, pp. 32-33.

²⁷⁸ ARROJO AGUDO Pedro., *El Plan Hidrológico Nacional a debate*, Bilbao, Fundación Nueva Cultura del Agua: Bakeaz, 2001.

²⁷⁹ *Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Artículo 17. Destinos de las aguas trasvasadas. BOE» núm. 161, de 6 de julio de 2001*

²⁸⁰ Cette procédure connue comme Loi d'accompagnement du budget général de l'État (*Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado*) contournait la possibilité d'entamer un débat parlementaire dans l'Assemblée. Ainsi, la Directive-cadre sera approuvée finalement par le Sénat où les conservateurs avaient une majorité. HERNÁNDEZ-MORA Nuria, « La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua en España en el periodo 2000-2012: ¿ Hemos avanzado? », 2012.

La vitesse dans la procédure de transposition ainsi que l'absence de débat fut l'objet des critiques de l'opposition et des groupes écologistes.²⁸¹ Les rivalités existantes vont s'exprimer dans le Conseil de l'eau, organe consultatif majeur dans la planification hydrologique nationale. En effet, le 10 novembre 2003, le Conseil de l'eau (CNE) approuvait, dans une session de 2 heures et demie, la future transposition de la Directive-cadre sur l'eau pour son approbation ultérieure par le Sénat.²⁸² Le résultat du vote révèle les clivages territoriaux et politiques autour de la ressource : 56 votes en faveur, 5 abstentions et 13 votes contre, effectués ceux-ci par des communautés gouvernées par les socialistes (Andalousie, Castille La-Manche, Estrémadure, Asturies et Aragon), Cantabrie (parti indépendant) et le Pays Basque (PNV) ainsi que par trois groupes écologistes (Adena, Greenpeace et *Ecologistas en Acción*) et les syndicaux agraire UPA et COAG (*Union de pequeños agricultores*) liés au parti socialiste et de gauche.

En somme, la modification de la Loi des eaux effectué par le gouvernement conservateur s'est focalisée sur l'introduction des principaux concepts de la Directive-cadre, mais subordonnés aux priorités de réaliser le transfert.²⁸³ En effet, le manque d'analyse des états des masses d'eaux et d'un programme de mesures pour la prévention et le bon état écologique des eaux en 2015, reflétait l'intérêt du gouvernement de prioriser sur le PHN avant que le droit communautaire prenne acte. La tentative de passage en force a eu donc pour seul résultat de retarder durablement la mise en route de la Directive-cadre et d'éluder ainsi, sans le résoudre, les difficiles problèmes auxquels se heurtait son application.²⁸⁴

Sur ces prémisses la Commission européenne, au début de 2004, considérait comme inopportun le financement de cet aménagement en raison de son impact écologique et socioéconomique dans la région et recommandait au gouvernement d'envisager d'autres

²⁸¹ Ediciones El PAÍS, *El Consejo del Agua aprueba la reforma de la Ley de Aguas con el voto en contra de los socialistas*, http://elpais.com/diario/2003/11/11/sociedad/1068505213_850215.html, consulté le 9 avril 2014.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ HERNÁNDEZ-MORA Nuria, « La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua en España en el periodo 2000-2012 », *op. cit.*

²⁸⁴ À partir d'ici le délai dans la transposition de la Directive-cadre sur l'eau ainsi que son implantation partielle a donné lieu à de multiples sanctions de la part de la Commission européenne. Par exemple, la non-notification auprès de la Commission de la délimitation des districts ainsi que de la composition et le caractère des Comités des Autorités compétentes, chargés de la coopération et non de la coordination sont un des exemples de l'incorrecte transposition de la Directive-cadre en Espagne. LA CALLE Abel, « La adaptación española de la Directiva marco del agua », *Panel científicotécnico de seguimiento de la política de aguas, Sevilla: Fundación Nueva Cultura del Agua, (en línea) http://www.unizar.es/fnca [consulta 05-04-2010]*, 2008, p. 6.

solutions alternatives.²⁸⁵ Le PSOE, le parti principal de l'opposition, avec la recommandation des scientifiques de la Fondation nouvelle culture de l'eau, très impliquée dans cette question, avait présenté une solution alternative aux PHN centrée sur l'amélioration de la gestion de la demande à travers des mesures d'économie dans les infrastructures d'irrigation et d'approvisionnement, de réutilisation des eaux usées, et la création des banques publiques de l'eau.²⁸⁶ Bien que ces mesures soient orientées sur la gestion de la demande, les socialistes ne renonçaient pas à soutenir le développement économique des régions déficitaires et l'investissement dans de nouvelles infrastructures, puisqu'ils proposaient une augmentation de l'offre dans ces territoires à travers le dessalement d'eau de mer comme principale solution aux grands transferts d'eau.

Cependant, ni le président Aznar, ni le ministre de l'Environnement et l'Agriculture, Miguel Angel Arias Cañete, n'ont voulu modifier leur feuille de route²⁸⁷. En effet, les élections s'approchaient et la réalisation du PHN, estimée entre 3700 et 4500 millions d'euros, était également un enjeu économique très important pour les entreprises bénéficiaires du projet. L'entreprise publique chargée du projet *Agua de las Cuencas Mediterráneas*, (ACUAMED S.A), avait octroyé des contrats à quatre des principales entreprises espagnoles de construction (ACS principalement)²⁸⁸, tandis qu'Iberdrola allait bénéficier de 10 stations de pompage prévues sur l'ensemble du transfert.²⁸⁹

²⁸⁵ Ediciones El PAÍS, *Expertos de la UE en fondos regionales cuestionan también la necesidad del trasvase del Ebro*, http://elpais.com/diario/2004/03/10/espana/1078873229_850215.html, consulté le 14 décembre 2014.

²⁸⁶ Ediciones El PAÍS, *El PSPV apuesta por optimizar la alternativa socialista al PHN con medidas autonómicas*, http://elpais.com/diario/2001/03/13/cvalenciana/984514690_850215.html, consulté le 14 décembre 2014.

²⁸⁷ Ediciones El PAÍS, *Aznar dice que el trasvase del Ebro se hará con fondos europeos o sin ellos*, http://elpais.com/diario/2003/10/18/cvalenciana/1066504677_850215.html, consulté le 12 décembre 2014.

²⁸⁸ Parmi les 50 premières entreprises de construction au niveau mondial se situent ACS, Ferrovial, Abeinsa, OHL, FCC, Técnicas Reunidas et Isolux Corsan. ACS qui occupe la première place est présidée par Florentino Perez, ex-politicien du parti de centre conservateur UCD dans les années 80 et actuel président du Real Madrid Europa PRESS, *Economía/Empresas.- ACS lidera el ranking de las constructoras más internacionales el mundo, que incluye trece españolas*, <http://www.europapress.es/economia/noticia-economia-empresas-acs-lidera-ranking-constructoras-mas-internacionales-mundo-incluye-trece-espanolas-20140903171638.html>, consulté le 5 décembre 2014.

²⁸⁹ Par exemple, Benigno Blanco, secrétaire de l'eau pendant la première législature du PP (1996-2000) et puis secrétaire des infrastructures dans la deuxième (2000-2004), fut directeur des services juridiques de l'entreprise énergétique Iberdrola privatisée en 2000 et censée d'être chargée de la gestion du pompage des débits du futur aménagement FUNDACION NUEVA CULTURA DEL AGUA, *Agua limpia, manos limpias. Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*, Bakeaz, 2006.

Le 18 février 2004, quelques semaines avant les élections législatives, José María Aznar inaugura donc les premiers travaux du transfert dans les villes de Huércal Overa (Almería Orientale), Archena (Murcie) et Villena (Alicante) toutes les trois gouvernées par le PP.



Photo du ex-président conservateur José Mari Aznar qui plaça la première pierre du transfert de l'Èbre devant l'ex-président de la région de Murcie, le conservateur Ramón Luis Varcárcel et la ministre de l'Environnement, Elvira Rodriguez à l'époque (©juanleal)

Dans son discours du 18 février à Archena, Jose Maria Aznar exposa que le " transfert de l'Ebre.... en tant qu'infrastructure d'intérêt national et au nom de la solidarité et la cohésion territoriale des Espagnols... représente la seule solution, tout en respectant l'environnement, pour répondre a la pénurie d'eau dans les régions de la Méditerranée et la source des richesses et d'emplois dans l'avenir".²⁹⁰

²⁹⁰ Discours du président Aznar du 18 février à Murcie lors de l'inauguration des travaux du transfert de l'Ebre. Disponible sur le site http://jmaznar.es/file_upload/discursos/pdfs/01905A1905.pdf.

3.2 Les socialistes sous l'influence de la nouvelle culture de l'eau (2004-2008) : Une rupture avec la politique traditionnelle, des clivages régionaux plus profonds

La victoire « inespérée » des socialistes le 14 mars 2004, suite aux attentats de Madrid du 11 mars, entraîna la suspension des travaux, la dérogation du PHN²⁹¹ et la mise en place d'une nouvelle politique hydrique en Espagne (programme A.G.U.A). Ce nouveau Plan hydrologique national fut approuvé par le Congrès le 21 juin 2005 à l'initiative du gouvernement socialiste (PSOE) de José Luis Rodríguez Zapatero avec la seule opposition du PP.

Le *Programa de actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua* (AGUA), dont l'aspect le plus remarquable fut la construction de 23 usines de dessalement sur la côte méditerranéenne (carte ci-dessous) ayant une capacité totale de production de 600 hm³ annuelle, fut présenté par Zapatero avec le slogan *Agua para Siempre* (de l'eau pour toujours).²⁹² Le PHN 2005 fut considéré comme un outil plus efficace de cohésion puisqu'il permettait, d'une part, de réduire les tensions territoriales et régionales du PHN de 2001 et de l'autre, il avait un impact beaucoup moins considérable sur les écosystèmes fluviaux. En tout, le programme AGUA, grâce aux usines de dessalement, l'amélioration dans la gestion de la demande et la réutilisation des eaux usées, produisait autant d'eau que le transfert.²⁹³

²⁹¹ *Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.* «BOE» núm. 148, de 19 de junio de 2004, páginas 22453 a 22457 (5 págs.)

²⁹² Cela fait référence au slogan *d'Agua para todos* utilisé par les régions conservatrices censées de recevoir le transfert.

²⁹³ SWYNGEDOUW Erik, « Into the Sea: Desalination as Hydro-Social Fix in Spain », *Annals of the Association of American Geographers*, 27 février 2013, vol. 103, n° 2, pp. 261-270.

Carte n°14



Ces changements dans la politique hydraulique nationale ont accentué les revendications et les rivalités de pouvoirs entre les différents territoires. L'abandon du projet de l'Èbre a servi également à Castille La-Manche, gouvernée à l'époque par le parti socialiste (PSOE), comme

argument pour essayer d'interrompre le transfert d'eau du Tage vers le Segura.²⁹⁴ Ainsi, les deux législatures (2004-2008 et 2008-2011) du socialiste José Luis Rodríguez Zapatero furent marquées par des enjeux politiques et juridiques persistants sur la question de l'eau entre les socialistes et les conservateurs où les enjeux se situent à l'échelle régionale : celle des communautés autonomes (carte ci-dessous).²⁹⁵ Les décisions politiques prises au niveau national seront électoralement mises à profit par les partis politiques, notamment dans une confrontation idéologique et territoriale influencée par une radicalisation des discours. La sensibilisation et la mobilisation de l'électorat à travers des discours simplistes entre les *antitrasvasistas* (antitransfert) et *trasvasistas* (pro transfert) débouchent même sur des campagnes démagogiques comme « Agua para golf » (de l'eau pour le golf) ou « Apadrina a un murciano » (parraine un murcien) pour critiquer respectivement le développement et la victimisation des régions littorales, ou encore Programme « Humo » (fumée)²⁹⁶ quolibet péjoratif des conservateurs sur le programme AGUA des socialistes.



À gauche, carte de vœux envoyé par le maire conservateur de Murcie (Miguel Ángel Cámara) au gouvernement socialiste d'Aragon qui dit: "Joyeux 2007; de l'eau pour Murcie que la mer a déjà" . Cette carte illustre la représentation à Murcie sur le manque d'eau en montrant des pluies généralisées dans tout le pays, sauf à Murcie, ainsi que des robinets fermés depuis les fleuves Tage et Èbre. À droite, campagnes de signatures contre le transfert en 2003 sous le slogan « Apadrina un Murciano », organisées par un parti régionaliste aragonais -Iniciativa aragonesa-(©inar).

²⁹⁴ . Cette initiative politique, à travers la réforme de son statut d'autonomie, comme on le verra par la suite, a été paralysée le 21 avril 2010, en l'absence d'accord avec le groupe conservateur dans l'opposition.

²⁹⁵ En effet, dans cette période ont été également discutées les réformes statutaires des différentes communautés autonomes dont la question de l'eau fut largement traitée dans plusieurs d'entre elles.

²⁹⁶ Cela pourrait être traduit comme « rideau de fumée » ou « fanfaronnade » pour dire que le programme « Agua » était très attractif sur la forme, mais n'apportait rien sur le fond.



À gauche, annonce publicitaire sur la chaîne régionale de Valence, réclamant la solidarité des Aragonais et des Catalans avec les Valenciens. À droite, affiche revendicative de l'association écologiste (ANSE) sous le slogan : de l'eau pour tous .. et toute l'eau pour le golf et la spéculation: stop à la confusion! (©atz)

Ces campagnes furent aussi l'objet des manipulations médiatiques dans les différents médias de la presse nationale ou régionale en fonction de la couleur politique. La récurrence des images dans des journaux et à la télévision dominée par la droite sur les débordements de l'Èbre politisent une question apparemment technique.



Différentes couvertures des journaux avec des arguments politiques variés sur la question d'eau. À gauche, journal de Valence, *Las provincia* (29-03-15), ayant comme titre : le gaspillage de l'Èbre. L'Èbre jette à la mer en 16 heures l'eau qui consomme Valence dans une année. Au centre, journal de Murcie, *La Verdad* (29-02-08), avec une image du candidat conservateur, Mariano Rajoy, aux élections générales de 2008 assurant l'arrivée du transfert de l'Èbre. On verra que, depuis 2011, il est au pouvoir mais il ne se prononce jamais sur cette promesse. À droite, couverture du journal national de gauche, *Público* (4-17-08), défendant la politique hydrique de Zapatero et critiquant l'attitude de la droite.

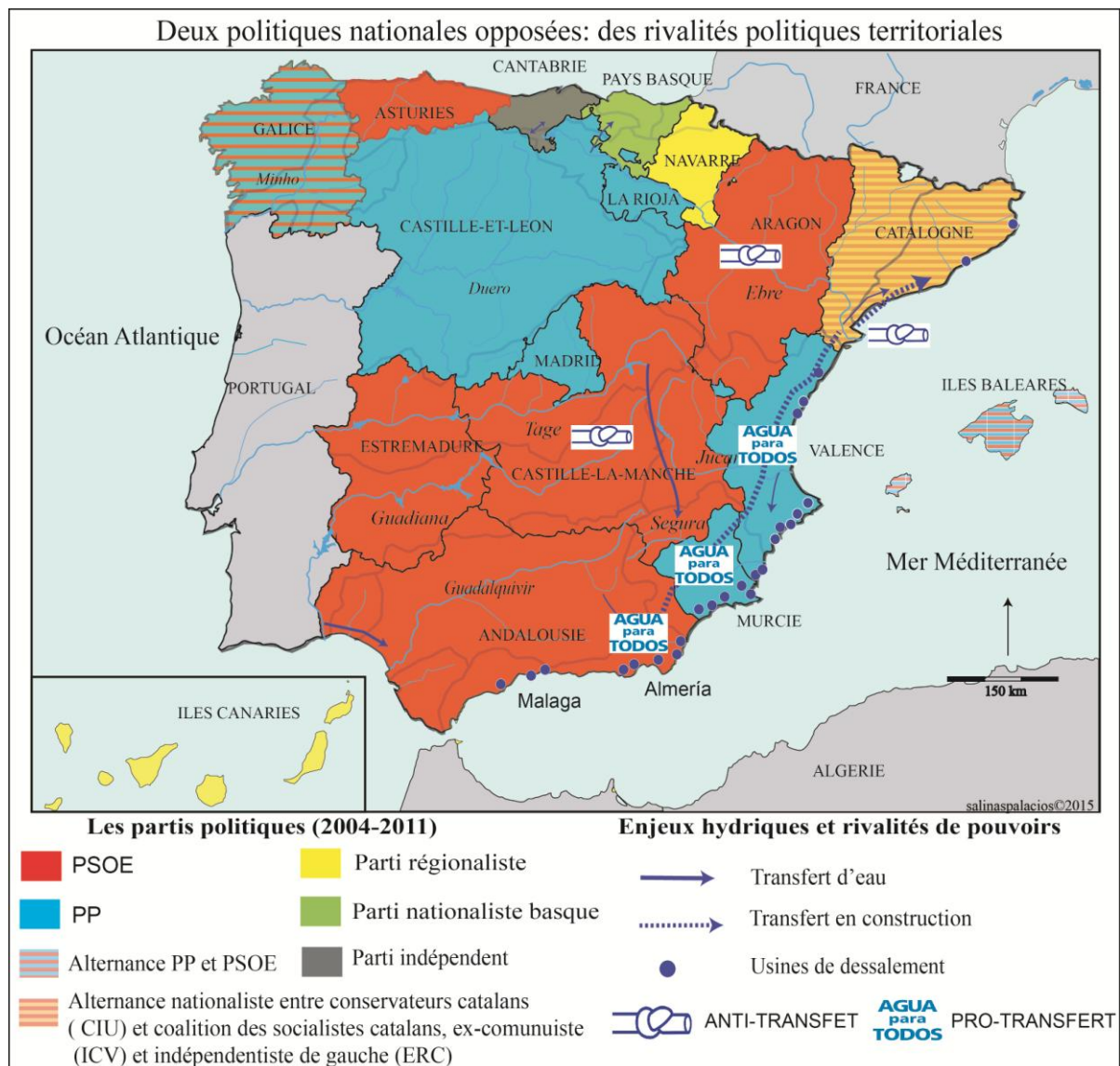
L'ampleur des mobilisations et des manifestations soutenant telle ou telle politique hydrique (300.000 à Murcie et Barcelone, 150.000 à Saragosse, 30.000 à Talavera de la Reina, 15.000 à Bruxelles, mais aussi à Madrid, Valence, Tortosa, Tolède...) ²⁹⁷ révèlent que la planification et la gestion de l'eau en Espagne a constitué un des sujets les plus remarquables dans la géopolitique interne du pays depuis les années 2000.



Manifestation contre le transfert de l'Èbre à Amposta (Tarragone) en 2003 organisée par la plateforme en défense de l'Èbre (© *Plataforma en defensa del Ebro*). À droite manifestation en 2001 Bruxelles contre le PHN et réclament une nouvelle culture de l'Eau (© *CEBOLLADA EFE*). Au-dessous, manifestation en 2003 à Valence organisée par des irrigants de Murcie et Valence et avec le soutien du PP sous le slogan « De l'eau pour tous » (© *LaVerdad*)

²⁹⁷ Murcie (2005, 2009), Barcelone (2002), Amposte (2003,2008), Toledo (2006), Talavera de la Reina (2009), Valence (2003), Saragosse (2001, 2002, 2003) Madrid (2001), Almeria (2005) Bruxelles (2001, 2003)

Carte n°15



Ainsi, tant la gauche que la droite au niveau national vont articuler leurs discours et revendications à différentes échelles en s'appuyant sur les aspects techniques, économiques, sociaux et environnementaux, mais aussi sur des questions patriotiques et nationales. Les régions qui défendaient les transferts, dominées par les conservateurs, sous le slogan « *Agua para todos* » (de l'eau pour tous), appellent à l'intervention de l'État et accusent l'égoïsme des socialistes. Elles considèrent que le dessalement comme solution alternative au transfert n'est pas viable ni d'un point de vue économique ni écologique. Les coûts énergétiques du dessalement, les émissions de CO² et l'impact environnemental des déchets de la saumure, seraient plus contraignants que l'utilisation des eaux transférées. En effet, le prix élevé du

dessalement d'eau de mer comparé avec l'eau de transfert (environ 0,2 euros/m³)²⁹⁸ va susciter des problèmes importants, notamment pour l'agriculture d'irrigation. En plus, le PHN des socialistes prévoit un remplacement progressif des apports d'eau du Tage vers le Segura par l'utilisation de l'eau dessalée. Cet aspect, nommé « cláusula Narbona », sera très critiqué par les communautés d'irrigants de Murcie et le sud de Valence. Comme on verra, actuellement les nouvelles usines de dessalement à Alicante et Murcie sont en train de fonctionner à 16 % de leurs capacités.²⁹⁹ Les régions de l'intérieur mettent au contraire l'accent sur le manque de solidarité territoriale et sur l'importance économique et sociale que la ressource représente pour leurs territoires. Les détracteurs des transferts de Castille et d'Aragon, socialistes, et de Catalogne à partir 2003, ont toujours manifesté que l'affaiblissement progressif des débits dans les fleuves, suite à de nouveaux transferts, entraîne, non seulement de graves problèmes environnementaux, mais aussi des conséquences sociales et économiques irréversibles dans plusieurs régions en raison de l'irrégularité hydrologique des bassins. En effet, les situations de sécheresse en Espagne affectent la plus grande partie du territoire espagnol et pas seulement le levant ou l'Andalousie et, par conséquent, les transferts d'eau, comme moyen technique et de cohésion territoriale, ne sont pas la solution pour résoudre cette problématique hydrique puisque les bassins qui se trouvent interconnectés souffrent également du manque de précipitations.

Ces différentes représentations, enjeux et rivalités autour de la ressource en Espagne sont également conditionnés par des changements dans les milieux scientifiques et professionnels dont les approches sur la gestion de la ressource diffèrent. En effet, l'arrivée au ministère de l'Environnement de la socialiste Cristina Narbona en 2004 représente une rupture avec la politique hydraulique nationale décrite dans la première partie. José Luis Rodríguez Zapatero, lors de son discours d'investiture, le 15 avril 2004, au Congrès des députés, avait déjà précisé cette idée :

²⁹⁸ AMORÓS Rico, MANUEL Antonio et OTHERS, « Plan Hidrológico Nacional y Programa AGUA: repercusiones en las regiones de Murcia y Valencia », 2010.

²⁹⁹ Certains auteurs et professionnels estiment que Zapatero a continué avec la même politique hydraulique de l'État basée sur les grands travaux, des projections des demandes démesurées pour justifier l'augmentation de l'offre à travers de grands investissements ayant un rapport très étroit avec les élites économiques. Ainsi le programme AGUA, qui coûtait environ 3,9 milliards d'euros dont 1,5 milliard furent financés à travers des fonds communautaires, servait à compenser les entreprises (ACS, ACCIONA, ABENGOA, OHL...) « damnées » par la dérogation du transfert. De même, dans cette période, David Traguas, directeur du bureau économique du président du gouvernement de Zapatero (2006-2008) fut nommé en 2008 directeur du lobby des grandes entreprises de construction espagnoles (SEOPAN). KLINK Federico Aguilera, « Veinte Años (1993-2013) de política hidrológica en España »: el secuestro de la política pública », *Revista de economía crítica*, vol. 17, pp. 20-43.

« Je veux annoncer une nouvelle politique de l'eau, une politique qui prendra en considération tant la valeur économique que la valeur sociale et la valeur environnementale de l'eau, avec l'objectif de garantir sa disponibilité et sa qualité, en optimisant son usage et en restaurant les systèmes associés ». ³⁰⁰

La recherche dans le domaine de l'eau : un outil géopolitique

Effectivement, les chercheurs espagnols ont été à la pointe de la recherche sur l'analyse des sécheresses de ces dernières années, en proposant et en faisant admettre au gouvernement socialiste de Zapatero l'idée que la sécheresse n'était pas un problème hydrique, mais un problème social et environnemental. Il faut, d'après les scientifiques de la fondation *Nueva Cultura del agua* (nouvelle culture de l'eau), travailler sur les causes sociales du manque d'eau, de la surconsommation, etc. Leur influence, à travers leurs réflexions et leur analyse critique sur les politiques hydriques en Espagne, pour apporter un appui juridique et dogmatique à l'application de la Directive-cadre sur l'eau s'est fondée sur des discours élaborés ayant une capacité de mobilisation de plus en plus importante sur la défense de l'environnement et des écosystèmes fluviaux. ³⁰¹

Le 18 février 2005 fut présentée la Déclaration européenne pour une nouvelle culture de l'eau à Madrid signée par 100 scientifiques et experts de différents pays de l'UE. ³⁰² Cette initiative, promue par la FNCA et soutenue institutionnellement par le Ministère de l'Environnement à travers la présence de Cristina Narbona, cherchait à encourager l'engagement académique et professionnel autour d'un débat social pour favoriser une nouvelle culture sur la ressource, clarifier et renforcer l'application adéquate de la Directive-cadre dans l'UE, et promouvoir un engagement responsable de l'UE dans les initiatives sur la durabilité dans le contexte global. ³⁰³

³⁰⁰ «En este contexto, quiero anunciar una nueva política del agua. Una política que tomará en consideración tanto el valor económico como el valor social y el valor ambiental del agua, con el objetivo de garantizar su disponibilidad y su calidad, optimizando su uso y restaurando los sistemas asociados. » Discurso de investidura

³⁰¹ Ses membres essaient, à travers des congrès internationaux, des études de formation et des actes symboliques, de changer la conception de la gestion de l'eau en Espagne. Chaque deux ans, la FNCA organise le congrès international ibérique de gestion et planification sur l'eau ainsi qu'un Master en gestion fluviale durable et gestion intégrée des eaux à l'Université de Saragosse.

³⁰² Voir annexe.

³⁰³ FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA, « Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua », Madrid: FNCA, 2005.



Photo avec tous les participants réunis à Madrid en 2005 pour présenter la Déclaration Européenne pour une nouvelle culture de l'eau. Au milieu de la photo, la ministre Cristina Narbona, en veste rouge. À sa gauche, le chercheur Pedro Arrojo, un des membres fondateurs de la Fondation pour une nouvelle culture de l'eau. (©salinaspalacios).

Cristina Narbona (1951, Madrid) est docteur en sciences économiques de l'Université de Rome (1973). Depuis plus de 20 ans, elle a travaillé dans des postes de responsabilité politique autour de l'environnement et l'aménagement du territoire. Elle s'est affiliée au parti socialiste en 1993 devenant secrétaire d'État à l'environnement et au logement (1993), porte-parole du groupe socialiste dans la commission de l'environnement (1996), responsable de l'environnement du groupe socialiste à Madrid (1999-2003) et secrétaire à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la commission exécutive fédérale du PSOE (2000). Pendant cette dernière étape, elle a vécu de près les manifestations des associations civiles et écologistes contre la réalisation du transfert de l'Èbre et la dégradation du fleuve Tage. Comme ministre de l'Environnement (2004-2008), elle avait promu une politique environnementale ayant comme objectif le respect par l'Espagne du protocole de Kyoto, basée sur le développement des énergies renouvelables, la réduction de l'impact de la construction sur le littoral et une orientation de la politique hydrique (modification partielle du transfert du Júcar-Vinalopó, dérogation du transfert de l'Èbre) vers une gestion de la demande en eau dans chaque territoire. Depuis 1998, elle a une relation sentimentale avec l'ex-

ministre socialiste Borrel, chargé de réaliser la première tentative de PHN (1993), un projet complètement à l'opposé de la politique exercée par Narbona. Pendant ses 4 ans de ministre, elle a été très proche des membres de la fondation nouvelle culture de l'eau à travers la participation et collaboration dans des congrès, conférences et réunions. Un de ses membres fondateurs, Pedro Arrojo, économiste et activiste, a qualifié Narbona comme la seule vraie ministre d'environnement qu'a eu l'Espagne.³⁰⁴ Elle avait situé l'Espagne devant les premiers pays au monde pour la production d'énergie éolienne et solaire; elle était en faveur de la fermeture progressive de toutes les centrales nucléaires. En 2008, la revue Time avait mis Cristina Narbona parmi les leaders mondiaux qui étaient en train de changer le monde en matière d'environnement.

L'orientation de la politique hydrique espagnole sur des approches européennes autour de la gestion durable de l'eau sera marquée par un rapport étroit entre le Ministère de l'Environnement, les associations écologistes et les représentants de la Fondation pour une Nouvelle Culture de l'Eau (FNCA). Un de ses fondateurs, Pedro Arrojo, spécialiste en économie de l'environnement et de l'eau à l'Université de Saragosse, fut un des responsables dans la recherche de nouvelles alternatives au PHN 2001. Il a travaillé très activement pendant la première législature (2004-2008) avec la ministre de l'Environnement Cristina Narbona à la mise en place du programme AGUA dans le contexte de l'application de la Directive-cadre sur l'eau.

Pedro Arrojo (1951, Madrid) docteur en Physique, est actuellement professeur titulaire d'analyse économique de l'Université de Saragosse. Depuis 20 ans ses recherches sont focalisées dans l'économie de l'eau. Il a participé très activement avec d'autres professionnels contre la construction de barrages et de transferts dans le bassin de l'Èbre dans les années 90 et au début du XXIe siècle. C'est dans ce contexte qu'il sera un des fondateurs de la fondation pour une nouvelle culture de l'eau en 1998. Grâce à son engagement social en faveur de l'environnement et le développement durable Pedro Arrojo a été le premier espagnol lauréat du prix Goldman de l'environnement (considéré comme le prix Nobel dans ce domaine) dans la catégorie Europe en 2003. Entre 2004 et 2008, il fut un des membres les plus visibles de la fondation dans la collaboration avec le gouvernement de Cristina Narbona. La révocation de cette dernière ainsi que l'orientation du parti socialiste vers des politiques hydriques plus agressives avec l'environnement l'ont rendu très critique du deuxième mandat de Zapatero. Depuis lors, il a soutenu publiquement le parti écologiste EQUO (fondé en 2011) et, plus récemment il s'est désormais engagé dans une des candidatures de Podemos, un nouveau parti de gauche issu du « mouvement des indignés ».

³⁰⁴ *Pedro Arrojo Fundación Nueva Cultura Del Agua / «Los Gobiernos Se Equivocan Si Consideran « Suyos » Los Ríos». Eldiariomontanes.es, http://www.eldiariomontanes.es/prensa/20070327/santander/pedro-arrojo-fundacion-nueva_20070327.html, consulté le 25 octobre 2015.*

Sur cette influence, le gouvernement espagnol, par le biais du Ministère et la collaboration des membres de la FNCA (Pedro Arrojo, Olga Conde...) et du *Centro Nacional de Educación Ambiental* (CENEAM), va s'appuyer, afin d'éviter les déséquilibres hydriques, sur l'amélioration technologique (épuration, réutilisation des eaux usées, modernisation des réseaux d'approvisionnement en eau et des systèmes de retours des eaux d'irrigation...) et des approches économiques (de nouvelles formules de tarification, préoccupation/prise de conscience par l'économie...) pour accomplir les postulats de la Directive-cadre. D'importants chercheurs (Leandro del Moral, Nuria Hernández Mora...) de la FNCA argumentent qu'entre 80 % et 90 % de l'eau est utilisée pour des activités économiques dont la croissance productive favorise les périodes de rareté hydrique. Ainsi, la rareté de l'eau pour l'économie d'un territoire ne peut pas être envisagée comme une contrainte mais comme une réalité. Dans le domaine urbain, par exemple, ils déclarent que le bas prix des tarifs d'eau en Espagne ne stimule pas un usage responsable de l'eau tandis que pour l'agriculture d'irrigation, ils demandent une modification du système de paiement vu que les agriculteurs paient par surface irriguée et non par volume consommé.³⁰⁵

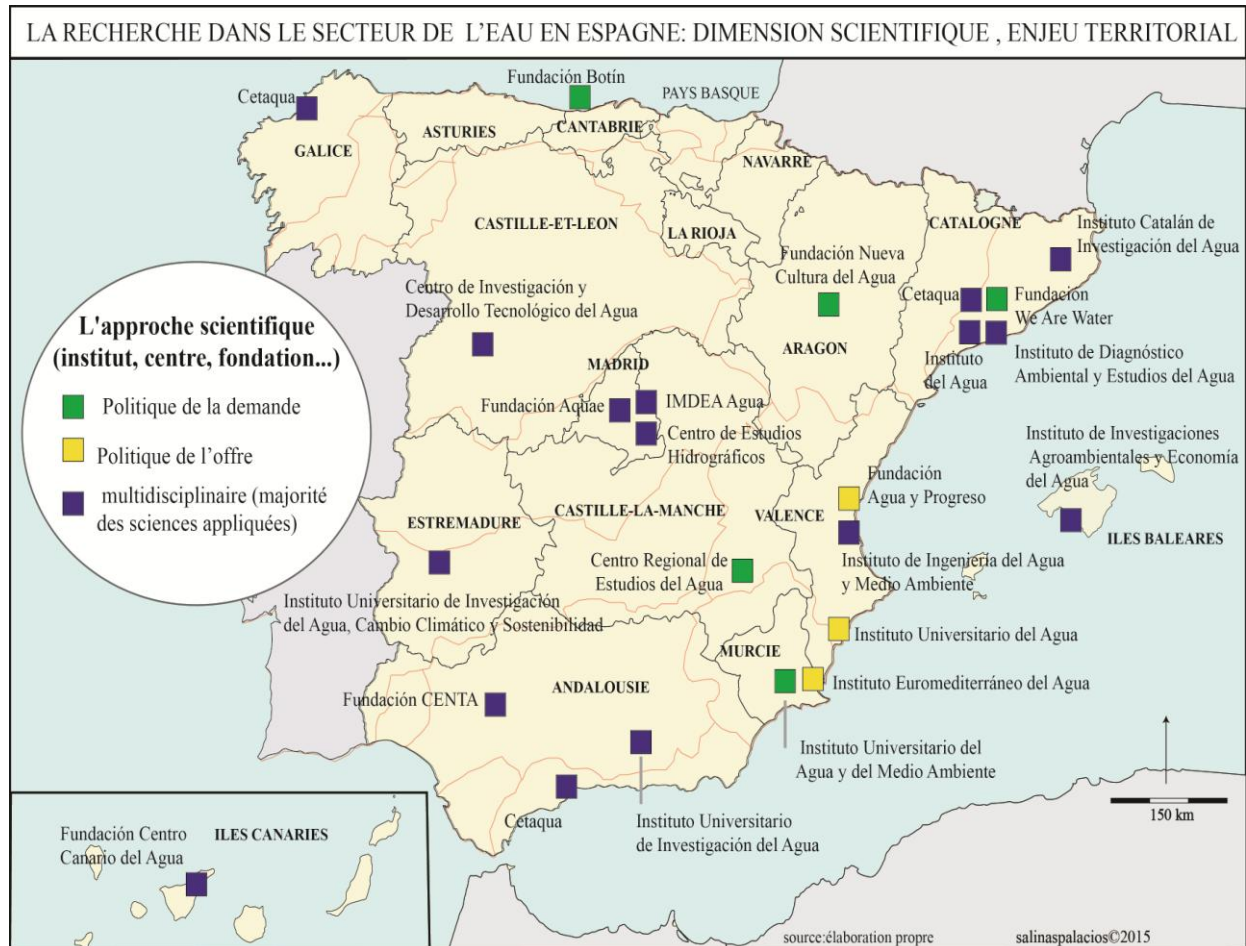
Cependant, ces changements dans les approches rivalisent avec l'inertie de la politique hydraulique traditionnelle. Induite par les corps d'ingénieurs et de techniciens de l'administration et largement soutenue par les irrigants et les grands groupes économiques du pays, la perception d'une politique de grands transferts et aménagements hydrauliques comme les principaux moyens pour résoudre les problématiques hydriques n'a pas du tout disparu du panorama espagnol. En effet, la recherche en Espagne est devenue un domaine stratégique non seulement sur le plan de l'analyse, mais également pour sa capacité de financement et d'influence politique sur les milieux scientifiques et académiques³⁰⁶. La question de la ressource en Espagne, largement traitée par plusieurs spécialistes au niveau international sous l'angle de l'analyse descriptive de la situation (par exemple, Michel Drain en France ou Erik Swyngedouw au Royaume Uni), est marquée, au niveau interne depuis ces dernières années, par une prolifération de fondations, instituts et centres de recherches dédiés exclusivement aux études multidisciplinaires sur les ressources hydriques (en couleur bleue sur la carte ci-dessous). Certains d'entre eux, subventionnés par les différents gouvernements (nationaux et

³⁰⁵ Ces idées furent diffusées institutionnellement à partir d'un texte divulgateur du Ministère en collaboration avec la FNCA appelé *Mas Claro Agua, una visita guiada a los principios de la Directiva Marco Agua* présenté en mars 2008.

³⁰⁶ Plus de 50 % de la recherche en Espagne est subventionnée par l'administration publique. INE. *Indicadores de Ciencia y Tecnología Gastos internos totales en actividades de I+D por años y sectores/unidad*. 2012.

régionaux) sont devenus plutôt des *think tanks de l'eau* puisqu'ils articulent la recherche en fonction des discours des partis politiques dans chaque territoire (principalement en couleur jaune sur la carte).³⁰⁷

Carte n°16



Ainsi, en opposition à la Fondation nouvelle culture de l'eau³⁰⁸, en 2001, les présidents conservateurs de la région de Murcia, Ramón Luis Varcárcel et de Valence, Eduardo Zaplana, ont inauguré à Murcia l'Institut Euroméditerranéen de l'Eau. Ce centre de recherche est orienté vers l'étude, l'analyse et la diffusion des activités focalisées sur les problèmes d'eau d'un point de vue technique, juridique et institutionnel. Son actuel président, l'ingénieur hydrologue Francisco Cabezas, était sous-directeur général de planification hydrique du

³⁰⁸Le master de la FNCA *Máster en Gestión Fluvial Sostenible y Gestión Integrada de Aguas* se fait à l'Université de Saragosse. Cela ne veut pas dire que cette fondation soit « un think tank » socialiste puisque, comme on verra, ils seront progressivement très critiques avec le PSOE, notamment à partir de 2008, suite à la destitution de Cristina Narbona dans la deuxième législature et à une réorientation de la politique hydraulique à travers une diminution des débits écologiques pour favoriser la continuité du transfert et l'expansion de l'irrigation dans plusieurs bassins.

ministère de l'Environnement lors du projet de l'Èbre. Dans ces premières années, l'Institut, grâce au financement public pendant la dernière législature de José María Aznar, encourageait des projets de recherche centrés sur la sécheresse et la pénurie de la ressource en même temps qu'il constituait un point de diffusion des idées à travers l'organisation de cours et de séminaires sur des aspects du droit, de l'environnement ou de l'économie dans la lignée de l'héritage et le potentiel espagnol en politique hydraulique comme outil de cohésion sociale et du développement économique des territoires. À Valence, la Fondation *Agua y Progreso* (Eau et Progrès) est un centre de recherche soutenu et financé par le gouvernement conservateur valencien qui est très proche de la pensée de l'Institut Euroméditerranéen de l'eau. Cette fondation qui a reçu un total de 7,2 millions d'euros a été créée lors de la dérogation du projet de l'Èbre en 2005 et fermée récemment après l'arrivée du gouvernement conservateur de Rajoy en 2011. Son ex-président José Alberto Comos, un avocat spécialisé en droit de l'eau, est un ferme défenseur de l'interconnexion des bassins afin de résoudre les problèmes d'eau dans la façade méditerranéenne. Depuis 2012, il occupe un poste politique comme directeur de l'eau du gouvernement régional de Valence. La fondation, installée dans la confrontation et la critique contre le parti socialiste, est plutôt centrée sur l'élaboration de dossiers, des cours, des séminaires et des publications concernant les aspects positifs des transferts d'eau. La politisation de ces études de recherche apparaît dans des annonces publicitaires qui associent des arguments techniques et des revendications chargées d'une idéologie politique. En 2011, par exemple, juste avant les élections régionales d'avril, la Fondation a présenté la campagne ``*Todavía estamos a tiempo*`` (il est encore temps) sur l'importance des transferts. Dans une première annonce, elle postule que le transfert Tage-Segura représente 180.000 emplois. Dans une autre que l'eau de l'Èbre qui se perd dans la mer pourrait contribuer à 500.000 d'emplois à Valence.



Des exemples qui illustrent l'utilisation de la recherche au service des stratégies géopolitiques. A gauche, l'affiche de la fondation "Eau et Progrès", publié avant les élections de 2011. À droite, l'ex-président de la région de Murcie, Ramón Luis Valcárcel (1995-2014), et de Valence, Francisco Camps (2002-2011) pendant un séminaire de recherche en 2011 à la Fondation Institut euro-méditerranéen de l'eau. Dans leurs discours d'inauguration, les deux politiciens, ont défendus les transferts comme la seule solution pour apaiser la pénurie d'eau (© espanaexterior.com).

Au niveau national, les deux principaux think tank et fondation de pensée politique des socialistes (*Fundación Alternativas*) et des conservateurs (FAES) vont également publier des rapports et des livres soutenant leurs représentations respectives autour de la politique hydrique nationale. Par exemple, la *Fundación para el análisis y los estudios sociales* (FAES), dont le président est José María Aznar, publiera plusieurs livres critiquant les politiques socialistes. Le livre, publié en juillet 2004, intitulé *¿Es la desalación una alternativa al trasvase del Ebro?* (Le dessalement est-il une alternative au transfert de l'Èbre?) se centre sur l'impact environnemental des usines de dessalement et les bénéfices du transfert.³⁰⁹ En 2008, après la réélection de Zapatero, ils publieront le livre *La gestión del agua en tiempos de crisis* (La gestion de l'eau en temps de crise) dont le prologue est assez explicite:

« En Espagne, cependant et à cause d'une stratégie électorale exclusive du PSOE, la gestion de l'eau, vitale avec l'énergie, pour un développement qualitatif, a été aggravée par les

³⁰⁹ Ce livre comporte quatre chapitres dont le 1^{er}, écrit par Melchor Senent Alonso (professeur d'hydrologie de l'Université de Murcie et membre de l'Institut euro-méditerranéen de l'eau à Murcie) sur « l'impact environnemental des usines de dessalement », le 2e : « le dessalement, une alternative réelle ? » de Juan Jódar ; le 3e « PHN: histoire européenne d'une opportunité perdue » de Cristina Gutiérrez-Cortines (europarlamentaire du PP, et murcienne, et fervente défenseur des transferts à l'échelle communautaire) et le dernier intitulé « L'indispensable évaluation environnementale du dessalement massif » de Jaime García-Legaz, secrétaire de commerce en 2015.

politiques hydriques des gouvernements socialistes qui paralysaient les actions prévues dans le PHN approuvé par l'antérieur gouvernement du PP. Évidemment, le dommage causé aux citoyens et aux régions du Levant espagnol n'a pas été du tout compensé par les actions du Programme AGUA ». ³¹⁰

Cette situation des rapports de forces et représentations autour de la recherche atteint également les universités publiques dont le financement de l'éducation est géré par leurs régions respectives. Ainsi, d'une manière générale, les groupes de recherches universitaires du levant espagnol (Alicante, Murcie et Valence) sont caractérisés par une majorité de publications sur l'importance socioéconomique des transferts d'eau, comme c'est le cas de l'Institut Universitaire de l'eau d'Alicante, dirigé par Joaquín Melgarejo, un spécialiste en la matière ³¹¹. De même, une grande partie du corps d'ingénieurs est très critique dans leurs publications contre certains groupes écologistes et avec les représentants de la nouvelle culture de l'eau. Ainsi, Francisco Cabezas expose que ces nouvelles approches et les législations environnementales ont été mythifiées par certains acteurs écologistes et scientifiques puisqu'elles sont imposées par la modernité des pays du nord de l'Europe sans tenir compte des réalités économiques et climatiques de l'Espagne. ³¹²

Des fortes tensions autour de la politique de Cristina de Narbona

L'arrivée de la socialiste Cristina Narbona en tête du ministère de l'Environnement sera déterminante dans la progression du processus d'implantation de la Directive-cadre. Pendant cette législature, le ministère a travaillé dans l'élaboration d'une proposition de réforme substantielle de la Loi des eaux capable de résoudre les déficiences dans la transposition ainsi que dans l'adaptation de la politique des eaux espagnoles aux conditions et objectifs prévus dans le texte européen. ³¹³ En plus il s'est établi une nouvelle définition des débits écologiques

³¹⁰ « En España, sin embargo, y por pura estrategia electoral del PSOE, la gestión del agua, vital junto con la energía para este desarrollo de calidad, ha sido gravemente afectada por las políticas hídricas de los Gobiernos socialistas, que paralizaron las actuaciones previstas en el Plan Hidrológico Nacional aprobado por el anterior Gobierno del PP. Evidentemente, el perjuicio causado a la ciudadanía y a las regiones del Levante español no ha sido ni mucho menos compensado con las actuaciones del Programa AGUA »

³¹¹ Dans le cas de l'Institut Universitaire de l'environnement et l'eau de la ville de Murcie la plupart des chercheurs sont issus des sciences de l'environnement et de biologie donc leurs approches sont très différentes. Il se caractérise par un budget assez réduit notamment depuis la crise économique.

³¹² Francisco de Asís Cabezas CALVO-RUBIO, « La Directiva Marco de Aguas europea y la legislación de aguas española », *Diario La Ley*, 2010, n° 7366.

³¹³ HERNÁNDEZ-MORA N., FERRER G., CALLE A. LA, LA ROCA F., L MORALL. DE et PRAT N., « La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua en España: Estado de la cuestión », *Observatorio del Agua de la*

plus en concordance avec la législation européenne, une régulation du règlement des inventaires des ressources³¹⁴ et des différents aspects et paramètres concernant la détermination de débits écologiques.³¹⁵ En effet, les respectifs plans de bassin réalisés en 1999 pour le PHN de 2001 intégraient déjà des débits écologiques bien que seulement annuels et avec moins de paramètres par rapport à ceux attendus dans la Directive-cadre.

La rupture avec la politique hydraulique traditionnelle, le caractère environnementaliste de Cristina Narbona et sa volonté d'appliquer strictement les postulats de la Directive-cadre va non seulement accentuer les clivages territoriaux, mais rivaliser avec les intérêts des irrigants, les grands lobbys de la construction et le secteur énergétique. La tentative du directeur de l'eau Jaume Palop de faire une réforme de la loi des eaux en 2007 afin de mettre en place les instruments prévus dans la Directive-cadre pour commencer à faire les plans de gestion des districts hydrographiques révéla les rapports des forces existants, d'une part entre les régions, et, de l'autre, avec les usagers de la ressource. En effet, le brouillon de loi était centré principalement sur trois aspects très sensibles: une réforme du système économique et financier à travers une nouvelle politique tarifaire de l'eau pour les différents usagers (irrigants, hydroélectricité, urbain, tourisme...), la mise en place d'objectifs et procédures de la planification et gestion de l'eau et la structure et composition des organes (comités des autorités compétentes et les conseils de l'eau au sein des districts hydrographiques) de participation publique impliquant l'administration (nationale, autonome et locale), les différents acteurs (associations écologistes, communautés d'irrigation, industrie...) et le public en général.

Comme on a vu précédemment,³¹⁶ le principe de tarification et récupération des coûts (prévu pour 2010) qui favorise une montée des prix reste encore insuffisant dans la législation espagnole.³¹⁷ Ainsi, le gouvernement voulait ajouter un impôt aux irrigants visant à récupérer le coût de la gestion de la ressource d'environ 0,2 € par chaque 1000 m³ (un hectare en

Fundación Marcelino Botín–Ciclo de Seminarios, Los nuevos planes de gestión de cuenca según la Directiva Marco del Agua. Madrid, 2010, p. 5.

³¹⁴ *Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica Art 11. Publicado en BOE núm. 162 de 07 de Julio de 2007*

³¹⁵ *Ibid* Artículo 81b, 88c

³¹⁶ Voir Chapitre 3.b) Un nouvel acteur : l'Union Européenne; *Un processus d'application assez complexe en Espagne*

³¹⁷ En effet, la transposition réalisée par l'article 129 de la Loi 62/2003 n'avait pas fixé des conditions réelles pour l'analyse économique et financière, mais elle s'est limitée à reproduire l'article 9 de la Directive 2000/60/CE EMBID IRUJO Antonio, « La política de aguas y su marco jurídico », *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 2008, n° 14, pp. 13-27.

moyenne en Espagne consomme environ 7 500 m³) et un autre de 300 € pour les barrages et réservoirs.³¹⁸

La forte opposition des irrigants très actifs publiquement par le biais d'Andrés del Campo, président de Fenacore ainsi que des entreprises hydroélectriques allait bloquer les négociations avec le gouvernement. En 2008, il écrivait dans un livre institutionnel sur sa fédération : « Nous passons de l'ignorance des conséquences environnementales de n'importe quelle activité humaine telle l'irrigation, au fondamentalisme environnemental, lequel non seulement exagère les répercussions négatives qui peuvent découler de l'activité de l'irrigation et des infrastructures hydrauliques, mais aussi ignore les effets positifs de notre activité agricole sur l'environnement et sur toute la société ». ³¹⁹

Mais au-delà des aspects économiques, cette réforme s'est focalisée sur la réorganisation des confédérations hydrographiques pour constituer les conseils d'eau des bassins, créer le comité des autorités compétentes, assigner leurs compétences ainsi qu'ouvrir la participation publique à tous les acteurs au sein des districts hydrographiques. Jaume Palop proposait de donner plus de compétences aux régions au sein des districts, mais avec une limitation de pouvoir par rapport à l'administration centrale. D'une part, l'administration générale de l'État allait se réserver la moitié plus un du nombre légal des membres au sein des comités des autorités compétentes respectant le régime des compétences établi par la Constitution de 1978 pour les bassins intercommunautaires.³²⁰ De l'autre, elle allait tenter, pour les bassins partagés entre plusieurs Communautés autonomes, d'instaurer une répartition de votes (pondérée entre 0,10 et 1) en fonction de la superficie et la population.³²¹

Mais, le positionnement des régions sur cette pondération des voix variait en fonction des facteurs géographiques et socioéconomiques. Ainsi, l'Andalousie (PSOE), l'Aragon (PSOE)

³¹⁸ Selon FENACORE ceci représentera un coût de 30 millions d'euros pour l'irrigation dans la première année. *Fenacore advierte que la nueva `tasa` por consumo de agua supondrá un coste de más de 30 millones de euros para el regadío español* .<http://www.fenacore.org/escaparate/noticias.cgi?idnoticias=192610>, consulté le 31 octobre 2015.

³¹⁹ CAMPO Andrés del, *Las comunidades regantes de España y su federación nacional*, op. cit.

³²⁰ De ce fait, les principaux aspects de la planification (planification hydrique, aménagements hydrauliques étatiques, le plan national d'irrigation et le plan de sécurité des barrages), le domaine public hydraulique (servitude et bornage, registre des eaux, établissement des débits minimums écologiques et environnementaux, des mesures en cas de sécheresse et de situations spéciales) et les conventions (organisation et gestion de banques d'eau, transfert des eaux entre des bassins, les accords et conventions internationales..) sont toujours contrôlés par l'État.

³²¹ Cela cherchait à apaiser les revendications de certaines régions lors des réformes des statuts d'autonomies comme on verra par la suite.

et Castille-et-León (PP) étaient d'accord avec ces systèmes de partage de pouvoirs, car la plupart de la population et de la superficie des bassins hydrographiques du Guadalquivir, de l'Èbre et du Duero se trouvent dans leur territoire (carte ci-dessus). De son côté, Castille-la Manche (PSOE) voulait ajouter le nombre de km du fleuve comme critère de pondération afin de compenser les faibles densités de population des provinces traversées par le Tage par rapport à la province de Madrid gouvernée par le PP. La Catalogne (PSOE-ERC-ICV), Murcie (PP) et Valence (PP) à leur tour se sont opposées à cette augmentation de pouvoir des régions autonomes. En effet, ce projet de loi affecte principalement les grands bassins partagés (Tage, Ébre, Duero..) depuis lesquels il y a la possibilité de faire des transferts d'eau vers leurs territoires. Finalement, la réforme ne passera même pas par l'Assemblée nationale en raison du blocus au sein du Conseil National de l'eau : les communautés autonomes n'ont pas accepté la répartition de votes au sein du District Hydrographique.³²²

Cependant, le 22 mars 2007, la Commission européenne publia un rapport sur la première étape de la mise en œuvre de la Directive-cadre sur l'eau³²³ dévoilant les problématiques internes de l'Espagne devant les exigences européennes tandis que les plaintes de l'ONG WWF Espagne devant la Commission en 2007 sur le retard dans l'absence de publication des plans de gestion des districts hydrographiques, de l'établissement des mécanismes pour la récupération de coûts et la participation dans le processus de l'élaboration des plans de gestion, seront l'objet d'une demande de la part de la Commission suite à l'émission d'un avis motivé contre l'Espagne en avril 2010.

Pour débloquer la situation et avancer dans l'application de la Directive-cadre, le gouvernement socialiste approuva par décret royal les limites territoriales des districts hydrographiques³²⁴, la composition, le fonctionnement et les compétences des comités des autorités compétentes au sein des districts intercommunautaires³²⁵ ainsi qu'un règlement pour

³²² Ediciones El PAÍS, *La oposición de las autonomías paró la Ley de Aguas, según el Gobierno*, http://elpais.com/diario/2007/08/30/espana/1188424811_850215.html, consulté le 10 février 2014.

³²³ Communication de la Commission du 22 mars 2007 intitulée: «Vers une gestion durable de l'eau dans l'Union européenne - Première étape de la mise en œuvre de la Directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE» [COM (2007) 128 final – Non publié au Journal officiel]

³²⁴ *Real Decreto 266/2008, de 22 de febrero, por el que se modifica la Confederación Hidrográfica del Norte y se divide en la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil y en la Confederación Hidrográfica del Cantábrico.* «BOE» núm. 62, de 12 de marzo de 2008, páginas 14696 a 14698 (3 págs.)

³²⁵ *Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias.* «BOE» núm. 30, de 03/02/2007.

la planification hydrologique.³²⁶ Celui-ci, conçu pour favoriser les différentes étapes de la planification (programme des mesures prévues pour 2006, synthèse provisoire des questions importantes prévues pour 2008) nécessaire pour ouvrir la période de consultation publique obligatoire après que les plans de gestion soient rédigés et conclus.

Finalement, les comités des autorités compétentes -qui auront un rôle de coopération et non de décision- sont chargés d'approuver les différentes étapes de la planification. La représentation des régions n'est pas conditionnée et pondérée par des critères territoriaux et de population (nombre égal de membres par région).³²⁷ Par exemple dans le bassin du Duero, où Castille et Léon représente plus du 90 % de la population et de la surface, la composition du comité (représenté par le président de la confédération et le secrétaire sans droit de vote) est : six membres pour l'administration générale de l'État repartis entre les ministères d'agriculture (3), affaires étrangères et coopération (1), santé et service social (1) et industrie, énergie et tourisme (1) ; sept pour les communautés autonomes (Cantabrie, Castille-La Manche, Castille-et-Léon, Galice, La Rioja , Estrémadure et Madrid) et les mairies deux pour les communes (Toro dans la province de Zamora, et Palazuelos de Muñoz dans la province de Burgos)

En somme, les désaccords politiques pour le partage des compétences entre les socialistes et les conservateurs, très influencés par les rivalités de pouvoir régionales ont fini par retarder le processus de planification hydrologique dans tous les bassins intercommunautaires. En plus, les multiples conflits ouverts par Cristina Narbona autour des aspects environnementaux (encouragement des énergies renouvelables, plans de fermetures des centrales nucléaires espagnoles...) dont un des plus polémiques fut la stratégie durable pour le littoral (*Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*) en 2007 aboutiront à sa révocation en 2008.³²⁸ Cette stratégie qui devrait servir à freiner la massification et à démolir des constructions illégales dans la zone du domaine public maritime terrestre provoqua d'intenses pressions de la part du

³²⁶ *Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. BOE» núm. 162, de 7 de julio de 2007, páginas 29361 a 29398 (38 págs.)*

³²⁷ Ils seront présents, comme on a vu, dans le conseil de gouverneurs (organe de décision) le conseil de l'eau (organes de planification) et dans des organes de gestion comme l'assemblée des usagers entre autres (voir schéma sur la gouvernance de l'eau dans le Guadiana, page 24).

³²⁸ Cristina Narbona voulait appliquer le contenu de la base de la loi du littoral de 1988 qui interdisait la construction ou la démolition des bâtiments situés à moins de 200 mètres du littoral. Après son passage par l'exécutif du Zapatero, elle fut nommée ambassadrice de l'Espagne à l'OCDE. Elle a aussi fait partie des groupes d'experts des Nations Unies sur la durabilité globale ainsi que du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Depuis 2012 elle occupe un siège dans le conseil de sécurité nucléaire de l'Espagne.

secteur immobilier et touristique ainsi que des gouvernements du Royaume-Uni et de l'Allemagne dont beaucoup de citoyens étaient concernés.³²⁹ Ce changement sera pour les associations écologistes, les mouvements sociaux et les secteurs autour du FNCA comme un véritable point de retour à la politique hydrique qui avait dominé l'Espagne tout au long du XXe siècle.³³⁰

3.3 Un point de retour à la politique hydrique traditionnelle

Entre 2008 et 2011, le parti socialiste a une majorité absolue au Parlement, mais les conflits interrégionaux se multiplient, notamment entre les communautés gouvernées par les conservateurs (Murcie et Valence) et celles des socialistes (Aragon et Castille-la Manche). Le remplacement de la ministre de l'Environnement Cristina Narbona par Elena Espinosa et le directeur de l'eau Jaume Palop par Marta Moren cherche à appliquer la Directive-cadre, notamment en ce qui concerne la mise en place des débits écologiques. En effet, dans la deuxième législature socialiste de Zapatero (2008-2011), la restructuration du Ministère de l'Environnement qui sera de nouveau intégré par agriculture, pêche et alimentation fut un véritable changement, y compris sur la direction de l'eau, démontant les équipes techniques et la plupart des projets entamés par Narbona. Elena Espinosa (2008–2010) remplacée ensuite par Rosa Aguilar (2010–2011), va orienter la politique environnementale et la ressource en priorisant les aspects économiques pour répondre aux pressions des acteurs économiques et irrigants.

Des profils politiques pour séduire le secteur agricole

Elena Espinosa (Ourense, 1960) est une politicienne galicienne diplômée en économie et gestion de l'Université de Saint-Jacques-de-Compostelle. En 2004 elle est nommée par José Luis Rodríguez Zapatero ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation comprenant en plus le portefeuille et les compétences en matière d'environnement entre 2008 et 2010. Elena Espinosa a fait un tournant anti-écologique dans le ministère, paralysant de nombreuses mesures pour la

³²⁹ Ediciones El PAÍS, *El Gobierno atenúa la Ley de Costas y deja vender las casas sobre la playa*, http://elpais.com/diario/2009/02/02/espana/1233529201_850215.html, consulté le 25 octobre 2015.

³³⁰ Les principales ONG écologistes de l'Espagne (SEO/BirdLife, WWF/Adena et Greenpeace) n'ont pas hésité à exprimer publiquement que Cristina Narbona fut la meilleure ministre de l'Environnement dans l'histoire du pays «*Los ecologistas lamentan la marcha de narbona y dicen que medio ambiente sin ella « no será igual » - EcoDiario.es*, <http://ecodiario.economista.es/sociedad/noticias/479360/04/08/Los-ecologistas-lamentan-la-marcha-de-narbona-y-dicen-que-medio-ambiente-sin-ella-no-sera-igual.html#.Kku8XfRjYdwYgKj>, consulté le 12 décembre 2014.

protection environnementale et méprisant intégralement le mouvement écologiste. En effet, elle avait repris l'idée des gouvernements de Felipe González (1982-1995) d'associer dans un même département les compétences de l'environnement avec d'autres domaines de nature productive comme l'agriculture. Sa successeuse, **Rosa Aguilar** (Cordoue, 1957), maire de Cordoue (1988 et 2009) et ex-politicienne du parti de gauche (Izquierda unida) aura une politique de continuité marquée principalement, comme on verra par la suite, par une polémique autour du changement des débits écologiques prévus dans le Plan du bassin du Tage en 2011. Il fallait favoriser le lobby agricole du sud-est espagnol.³³¹

Ces changements, sur une base économique, répondaient aussi à des intérêts divergents entre les politiques de Cristina Narbona et une grande partie des militants et représentants du parti socialiste. Les pressions exercées par les socialistes andalous, murciens et valenciens se sont imposées à celle des socialistes aragonais, castillans et de l'Estrémadure.

Pendant cette période, c'est la directrice de l'eau, l'ingénieur civile catalane Marta Moren Abat (2008-2011) née en 1968 et fonctionnaire du groupe A de la Commission européenne,³³² qui va faire face à la nécessité de débloquent les conflits territoriaux et de négocier les politiques tarifaires de l'eau à la baisse avec les principaux usagers. Dans ce contexte le gouvernement prendra une solution temporaire en septembre 2010. Le royal décret 1161/2010 qui remplace celui de 2007 (907/2007) permettra le début de la planification, même si les conseils de l'eau n'ont pas été constitués³³³.

La majorité des Conseils de l'eau furent finalement mis en place en octobre 2011, après les élections régionales d'avril 2011 qui provoquèrent un passage à droite des régions autonomes (Aragon, Castille la-Manche, Estremadure..) et quelques semaines avant les élections législatives de 2011. La composition de cet organisme de planification et gestion reflètera le poids géographique et démographique des régions ainsi qu'une distinction entre les usagers ayant une concession d'eau (communautés d'irrigants, sociétés hydroélectriques, sociétés d'approvisionnement en eau potable) avec un tiers minimum de représentation et le reste des associations (économiques, environnementales et sociales) avec 6 membres (voir schéma du Guadiana précédent). Par exemple, au sein du district du Duero (Real Decreto 1364/2011)

³³¹ Rosa Aguilar est depuis mai 2015 ministre socialiste de la culture dans la communauté autonome d'Andalousie.

³³² D'après plusieurs postes dans le Ministère de l'environnement elle a travaillé dans la section d'eau de la direction générale d'environnement de la commission européenne. Elle a été directrice du service de relation avec la commission européenne du ministère. Actuellement elle est dans le département de changement climatique, risque environnemental et eau de la Commission européenne.

³³³ *Real Decreto 1161/2010, de 17 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.*

dont Castille-et-Leon représente plus de 90 % de la population et la superficie la composition du comité est composée par l'administration générale de l'État (15 membres) les communautés autonomes (25 membres dont Castille-et-Leon a 18 et le reste 1 : Galicie, Cantabrie, Castille-la Manche, Estrémadure, La Rioja, Madrid et Asturies), les entités locales (3 membres) les usagers (26 membres) les associations (6membres) et les services techniques de la confédération (6 membres dont 1, le secrétaire général, sans droit de vote).

En somme, le gouvernement de José Luis Zapatero (2004-2011) fut progressivement marqué par des rivalités interne au sein du PSOE qui ont provoqués des stratégies territoriales parfois divergentes avec les principes défendus lors de son arrivée au pouvoir de rénover la politique hydrique nationale. Comme nous l'envisagerons ci-après, dans cette période ont été également discutées les réformes statutaires des différentes communautés autonomes où la question de l'eau fut largement traitée. Le statut catalan, réformé par cette coalition à trois partis (socialistes catalans, gauche indépendantiste et ex-communiste) prévoit la gouvernance sur les eaux de l'Èbre situées complètement dans son territoire. De son côté, les socialistes andalous incluent dans le statut une exclusivité sur la partie andalouse des bassins intercommunautaires du Guadalquivir. Cela contredisait le principe d'unité de bassin établi dans la Constitution de 1978 (Article 149.2.11), mais aussi le postulat de la Directive-cadre sur l'eau. Ces décisions s'expliquent par la victoire du socialiste José Luis Rodríguez Zapatero en 2004 (164 députés par rapport aux 148 du PP) qui fut en partie possible grâce aux bons résultats obtenus en Catalogne et le soutien d'ERC (8 députés) pour avoir une majorité dans le Parlement. En outre, la majorité absolue obtenue en 2008 (169 députés) fut aussi favorisée grâce aux résultats en Andalousie.³³⁴ De l'autre, pour les socialistes murciens et valenciens, effondrés électoralement dans ces respectives régions suite à la dérogation du transfert, une application assez stricte de la Directive-cadre sur l'eau pourrait limiter les excédents des débits du Tage et en conséquence diminuer les transferts d'eau vers leurs territoires. Ces enjeux territoriaux et politiques divergents à différentes échelles qui ont rendu difficile le débat autour de la politique de l'eau, vont compliquer en conséquence le processus d'implantation de la Directive-cadre, suite à la préparation de la planification hydrologique dans les différents districts hydrographiques dont la nécessité d'établir les débits écologiques conditionne les demandes hydriques et par conséquent les excédents de chaque bassin.

³³⁴ En effet, le PSOE, par rapport à la droite espagnole ayant une conception nationale de l'Espagne plus centralisée, est très influencé par les résultats électoraux dans les régions périphériques les plus peuplées notamment l'Andalousie (30 députés en 2004 et 36 en 2008) et Catalogne (21 en 2004 et 14 en 2008).

Une majorité de la droite pour surmonter les clivages régionaux (2011-2015)

Depuis 2010, les différents retards tout au long du processus d'implantation ont obligé la commission européenne à ouvrir plusieurs procédures d'infraction contre l'État espagnol impliquant de fortes amendes d'environ 200 millions d'euros et 200 000 euros par jour³³⁵. Devant cette situation, l'actuel gouvernement conservateur de Mariano Rajoy, grâce à une ample majorité régionale (avril 2011) et nationale (novembre 2011) priorisa la conclusion de tous les Plans entre la fin de 2013 et 2014.

Carte n°17



³³⁵ Ediciones El PAÍS, *La UE condena a España por incumplir la directiva del agua*, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/10/24/actualidad/1382637597_827378.html, consulté le 1 novembre 2015.

Comme on verra par la suite, les différences autour des débits écologiques entre les communautés autonomes furent surmontées par le ministre Miguel Angel Arias Cañete (2011-2014) dans tous les bassins disputés (Júcar, Segura, Tage, Duero, Guadiana) par des régions gouvernées par la droite (toutes à l'exception de l'Andalousie, les Asturies, le Pays Basque et la Catalogne) ou à travers des mesures imposées dans le cas de la Catalogne dans l'Èbre. Bien qu'il y ait des compromis politiques entre les conservateurs, les enjeux territoriaux persistent, comme on verra par la suite, entre les régions et les bassins les plus disputés.

Chapitre 4

Eau, droit et pouvoirs régionaux : source des rivalités territoriales et des stratégies politiques

L'organisation territoriale de l'État espagnol a été marquée depuis la constitution de 1978 par une décentralisation à différentes vitesses suite à la mise en place des 17 communautés autonomes et deux villes autonomes (Ceuta et Melilla). Chacune avec un parlement élu au suffrage universel, elles exercent des compétences politiques très nombreuses, que l'État n'exerce plus.³³⁶ Quelques-unes sont basées sur un passé historique reconnu et une langue propre, et leurs revendications impliquent souvent une question nationale (Catalogne, Pays Basque, Galice...). Cependant, l'eau n'est pas véritablement au cœur de la question nationale, ce n'est pas un point central des revendications indépendantistes catalane ou basque. La communauté autonome basque, située dans le nord de l'Espagne et soumise à un climat océanique; c'est l'une des plus arrosées de l'Espagne (plus de 1 500 mm/an). L'eau est un problème à ce jour mineur pour les autorités locales par rapport au chômage, au processus de paix, ou à la langue basque, même si le gouvernement autonome est très attentif à ne rien céder de ses compétences sur la gestion des ressources hydrauliques.³³⁷ De son côté, la communauté autonome catalane peut gérer directement une grande partie de ses ressources, car le bassin versant des fleuves dont le cours ne traverse pas d'autre territoire que celui de la Catalogne (« bassins internes de la Catalogne » : Ter, Llobregat...) couvre 52% du territoire catalan où se concentre 96% de la population, la plupart des industries et le secteur touristique. Ainsi, leurs possibles revendications nationalistes, voire indépendantistes, excluent la ressource en raison de leur position géographique. Cependant, toutes les deux sont traversées par le bassin de l'Èbre, donc au niveau juridique, elles sont toutes les deux dépendantes des eaux gérées par l'État central.

³³⁶ La formation des régions fut motivée par des accords entre les différentes forces politiques locales (provinces et communes) désirant ou non de faire partie du futur ensemble régional (article 143,2 de la constitution de 1978). Il fut établi un double chemin d'accès au régime autonome. D'une part, une voie lente (article 143) prise par la majorité des régions puisqu'il impliquait un processus graduel et progressif dans l'octroi de nouvelles compétences. L'autre, la voie rapide (article 151) prise par les régions considérées comme historiques (Catalogne, Pays Basque, Galice) et caractérisées par une démarche juridique complexe permettant un plus ample niveau de compétences.

³³⁷ En effet, depuis 2007 l'agence basque de l'eau contrôle un tiers de son territoire (environ 2500km²), mais plus du 65% de sa population (1.412.198 habitantes) correspond au bassin interne basque. SALINAS PALACIOS Darío et LOYER Barbara, « Eau et pouvoirs politiques locaux en Espagne », *Diplomatie Les Grands Dossiers Géopolitique de l'eau. Les enjeux de l'or bleu*, Juin-Juillet 2013, vol. 15, Juin-Juillet/2013.

Les autres régions créées, dans l'idée d'équilibrer les différents ensembles géopolitiques, ont construit progressivement une identité régionale au fur et à mesure que l'Espagne a progressé dans le contexte de la démocratie. Or, comme on peut remarquer sur la carte, 70 % du territoire espagnol est soumis à des tensions autour de la ressource entre deux ou plusieurs de ces régions. À l'exception des bassins du nord (district Minho Sil, Cantabrique Oriental et l'Occidental) et des bassins intracommunautaires (à l'intérieur d'une seule région), tout le reste des districts ont été l'objet des controverses (politiques ou juridiques) entre deux ou plusieurs régions. Leurs revendications ne le sont pas seulement au regard de leurs ressources disponibles, mais de leurs besoins comme « seul » moyen pour leur développement³³⁸. Ces clivages s'accroissent entre les régions comme on a déjà vu par les demandes en eau des régions méditerranéennes, souvent les plus peuplées et dynamiques. En revanche, les régions, qui se correspondent aux grands ensembles géopolitiques de l'Espagne à faibles densités censées d'être « excédentaires » et sous la perception d'être moins développées que les autres, revendiquent l'abandon de l'État dans le manque d'infrastructures hydrauliques pour en profiter de « leurs ressources ». C'est pourquoi, pour elles, la politique des transferts d'eau est perçue comme un mécanisme d'exacerbation des déséquilibres territoriaux, de spoliation des ressources naturelles des régions pauvres de celles qui, précisément à cause de leur niveau de développement économique, demandent plus d'eau.³³⁹

4.1 Les communautés autonomes : une structure régionale encore en train d'évoluer

Dans ce contexte géopolitique de la « guerre de l'eau » à partir des années 2000, les pouvoirs régionaux en Espagne ont cherché à travers le droit, à renforcer leurs compétences sur les ressources en eaux continentales³⁴⁰ au moment de la réforme de leurs statuts d'autonomie. Ces processus de réformes statutaires ont fait apparaître que la question du partage de l'eau entre communautés autonomes était devenue un problème depuis la rédaction des premiers statuts dans les années 1980, mais aussi depuis l'ajout de divers amendements dans les années

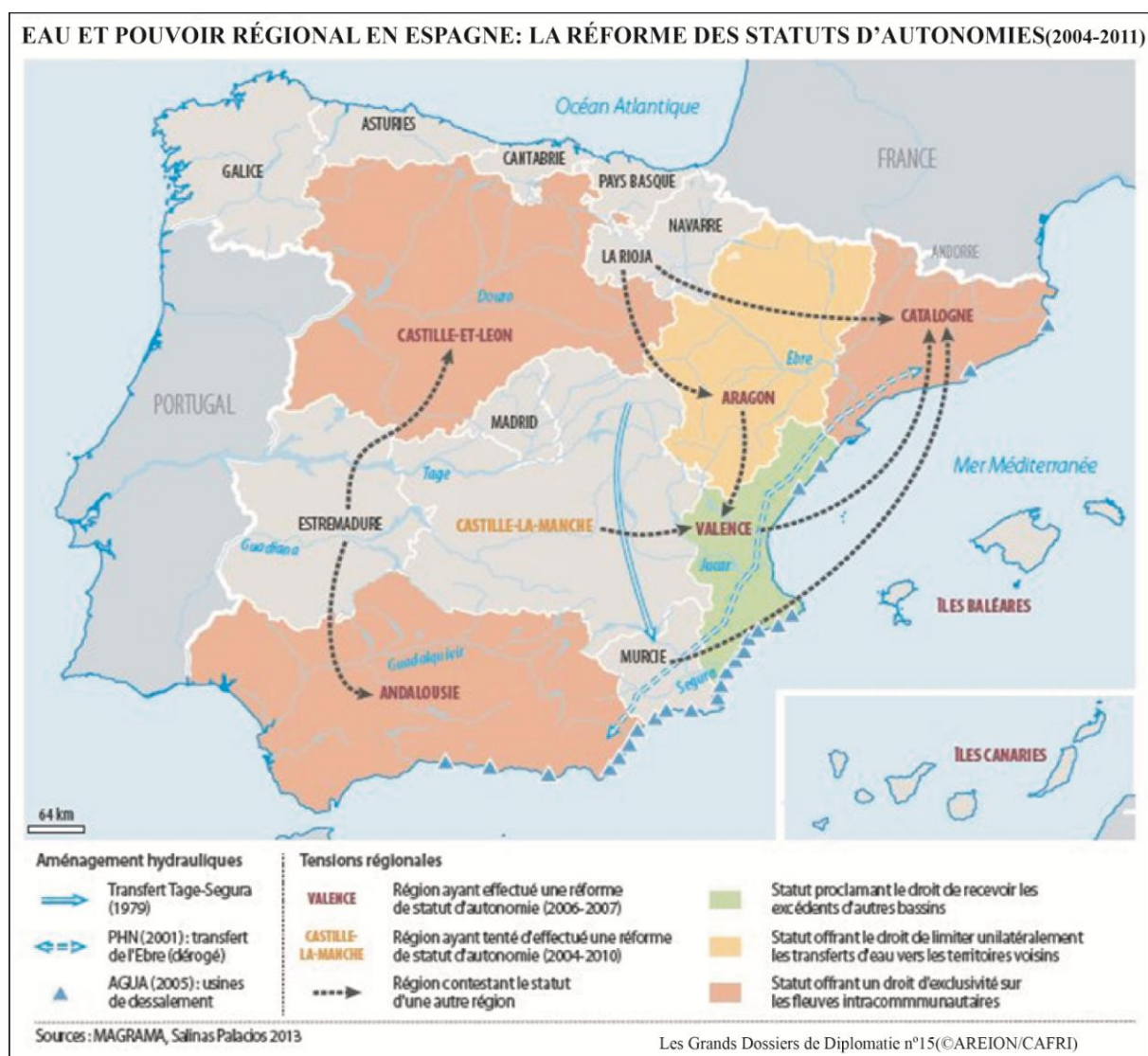
³³⁸ DRAIN Michel, « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », *op. cit.*

³³⁹ MORAL ITUARTE Leandro del, « L'état de la Politique Hydraulique en Espagne », *op. cit.*, p. 125.

³⁴⁰ Le statut d'autonomie est la norme institutionnelle de base espagnole d'une communauté autonome, reconnue par la Constitution espagnole de 1978. Son approbation est régie par une loi organique, type de norme qui requiert le vote favorable de la majorité absolue du Congrès des députés dans un vote final sur l'ensemble du projet. Article 147, Constitution espagnole, 1978.

1990.³⁴¹ La décentralisation qu'a connue l'État espagnol évolue en fonction du rapport entre les différents partis au gouvernement central et les territoires autonomes. À ce propos, les changements opérés autour de la gouvernance de l'eau par la Directive à travers la constitution d'une nouvelle autorité compétente, et les différents plans hydrologiques nationaux furent rapidement interprétés au niveau régional comme un moyen nécessaire pour imposer leurs revendications hydriques autour de la ressource. La réforme de plusieurs statuts d'autonomie entamée pendant les deux législatures socialistes de Rodríguez Zapatero (2004-2011) et consacrée aux bassins intercommunautaires, se caractérise ainsi par des initiatives juridiques divergentes selon les communautés autonomes (voir carte ci-dessous)

Carte n°18



³⁴¹ Dario SALINAS PALACIOS et Barbara LOYER, « Eau et pouvoirs politiques locaux en Espagne », *op. cit.*

Ainsi, en 2006, la réforme statutaire de Catalogne avait prévu l'exclusivité du pouvoir régional sur la partie du bassin de l'Èbre située dans son territoire, mais qui est partagée en aval par plusieurs régions³⁴². Ces mesures, dont l'article (art.117) concernant «l'Eau et les travaux hydrauliques», firent rapidement l'objet d'un recours d'inconstitutionnalité de la part du PP (117.1.a et b ,2, 3 ,4 et 5 : BOE 9 octobre 2006), du Défenseur du Peuple (art.117.1 :BOE 17 octobre 2006), de la région de La Rioja (117.1,2,3 et 4 : BOE 2 novembre 2006), de la région de Murcie (art 117.1c, 2, 3a et c, 4, 5 : BOE 2 novembre 2006) et de la région de Valence (art.117.4 : BOE 20 novembre 2006). Les recours se sont centrés sur les compétences en eau et notamment sur les possibles pouvoirs de la Catalogne sur la fixation des débits écologiques sur le delta de l'Èbre.³⁴³ Le gouvernement conservateur de Valence avec l'appui de leurs homologues de Murcie (région réclamant des transferts) et de la Rioja (située en amont du bassin de l'Èbre) s'est opposé à cette décision des nationalistes catalans, non sans revendiquer leurs besoins en eau. En effet, l'article 17.1 du statut d'autonomie de Valence de 2006 proclame le droit de recevoir les excédents des autres bassins hydrographiques en faisant une référence indirecte aux bassins de l'Èbre et du Tage.³⁴⁴

De leur côté, l'Aragon et Castille La-Manche, gouvernées à l'époque par les socialistes, ont essayé d'avoir le droit unilatéral de limiter les transferts d'eau à d'autres bassins versants en prévoyant dans le statut la possibilité sur les autorités régionales de constituer des réserves hydriques d'eau des bassins de l'Èbre et du Tage respectivement. Ainsi le statut d'autonomie d'Aragon, avec le soutien de toutes les forces politiques (58 votes repartis entre PSOE, PP, PAR, PAR et IU) et la seule abstention du CHA (parti régionaliste de gauche), a réclamé en 2006 une réserve d'eau de 6 550 hm³. De son côté, le président socialiste de Castille-la Manche, José María Barreda, a tenté en 2010 d'avoir un usage exclusif pour son territoire de 4 000 hm³ comme moyen de limiter le transvasement d'eau du transfert Tage-Segura vers les régions de Valence et Murcie. Cette initiative politique a été paralysée le 21 avril 2010, en l'absence d'accord avec le groupe conservateur dans l'opposition au Parlement autonome. À

³⁴² Le bassin de l'Èbre est un des plus grands de l'Espagne avec 85 000 km². Il est partagé parmi les Communautés de Cantabrie, la Rioja, Valence, Castille-Leon, Castille la Manche, l'Aragon et la Catalogne. Ces deux dernières sont les régions les plus peuplées.

³⁴³ Finalement, ils ont été rejetés par le Tribunal Constitutionnel (sentence 31/2010 du 28 juin 2010, sentence 137/2010 du 16 décembre sentence 138/2010 du 16 décembre 2010, sentence 49/2010 du 29 septembre 2010, sentence 48/2010 du 9 septembre 2010.

³⁴⁴ Cela a été l'objet d'un recours d'inconstitutionnalité de la part de l'Aragon (BOE 23 avril 2007) situé dans l'Èbre, et de Castille-la-Manche (BOE 26 septembre 2006) dans le Tage. Tous les deux ont été rejetés par le Tribunal constitutionnel (sentence 247/2007 du 12 décembre 2007; sentence 249/2007 du 13 de décembre de 2007).

leur tour, en 2008, l'Andalousie Castille-et-Leon ont décrété unilatéralement leur pleine compétence sur les bassins du Guadalquivir et du Duero respectivement³⁴⁵. Cependant, en 2011, suite à un recours de l'Estrémadure³⁴⁶ (2.45 % de son territoire sur le bassin du Guadalquivir et 0,04 % sur celui du Duero), et en vertu du principe du respect de l'unité du bassin, les sentences du Tribunal constitutionnel (sentences 30/2011 et 32/2011 du) a obligé les deux communautés autonomes à rendre de nouveau la gestion des bassins à l'État.

Les revendications et disputes sur les grands fleuves ibériques se sont prolongées par la suite dans le processus de planification hydrique prévue par la Directive-cadre. En effet, la complexité dans la réalisation des plans de gestion des bassins intercommunautaires a été marquée par de fortes négociations entre l'État, les usagers, les associations et les différents territoires autonomes. Si, dans les années 90, les aspects socioéconomiques étaient les enjeux principaux, aujourd'hui ce sont les débits écologiques qui dominent. C'est la question nécessaire pour maintenir les écosystèmes fluviaux et atteindre une bonne qualité de l'eau en 2015. En effet, de la fixation de ces débits compte tenue des demandes en eau présentées comme des variables apparemment techniques, dépendent les possibles excédents de chaque bassin et, en conséquence, la possibilité ou non de réaliser d'éventuels transferts. Les exemples abondent: on en retiendra deux pour illustrer notre propos.

4. 2 Les enjeux futurs de l'Èbre : le château d'eau du versant méditerranéen

Le bassin de l'Èbre, situé dans le nord-est de la péninsule Ibérique et avec une superficie de 85.530 km² est le plus vaste bassin hydrographique d'Espagne (17% de la superficie totale du pays). Son fleuve principal, l'Èbre, traverse les régions de Cantabrie, Castille-et-León, La Rioja, Pays basque, Navarre, Aragon et Catalogne. Il prend sa source dans le système cantabrique (nord de l'Espagne) à 1 880 mètres de hauteur dans la commune de Reynosa

³⁴⁵ Les statuts d'autonomie de l'Andalousie (arts.50.1.a, 50.2 et 51) et de la Castille-et-León (art 75.1) ont octroyé des compétences exclusives sur les eaux qui coulent dans leurs territoires respectifs et qui n'affectent pas à une autre communauté autonome. En effet, plus du 90% de la superficie et de la population de ces bassins se situent exclusivement sur ces deux communautés autonomes étant même l'intégrité des principaux fleuves à l'intérieur de leurs territoires.

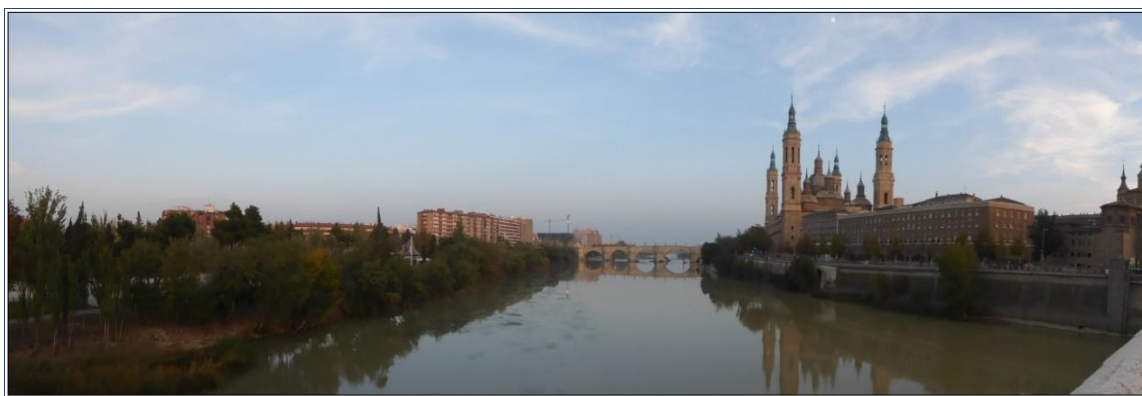
³⁴⁶ *Pleno. Sentencia 32/2011, de 17 de marzo de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1710-2008. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el artículo 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. BOE» núm. 86, de 11 de abril de 2011, páginas 115 a 141 (27 págs.)*

(Cantabrie). D'une longueur d'environ 930 km, il parcourt majoritairement une vallée qui porte son nom et forme une dépression d'environ 40 000 km². Son embouchure dans la province de Tarragone (Catalogne) forme un delta de 320 km², le troisième de la Méditerranée après le Nil et le Rhône.³⁴⁷

Les précipitations annuelles moyennes du bassin sont de l'ordre de 600 mm. La partie nord-occidentale et septentrionale du bassin reçoit des précipitations élevées (800-1 800 mm/an), dépassant dans plusieurs endroits 2 000 mm et dans certaines périodes 3 000 mm. L'influence océanique et orographique (2 000 et 3 500 mètres) entraîne des températures moyennes entre 5° et 10° et favorise des précipitations tout au long de l'année. Les zones de transitions entre les espaces montagneux et la vallée sont caractérisées par un climat méditerranéen subhumide (400 et 600 mm) et une forte oscillation thermique progressivement plus tempérée dès qu'on s'approche du littoral. En revanche, l'axe central de la vallée (au-dessous de 300 mètres) qui représente presque la moitié de la surface du bassin, est marqué majoritairement par un climat méditerranéen continental très sec et semi-aride dont les précipitations se situent au-dessous de 400 mm étant dans plusieurs espaces inférieurs au 200 mm³⁴⁸. Le rapport dans le bassin entre les conditions géographiques et les activités humaines est assez évident (carte ci-dessous). La vallée de l'Èbre, par rapport au dépeuplement et à l'isolement des espaces montagneux et les hauts plateaux, constitue l'axe productif et démographique puisqu'il relie un des ensembles géopolitiques les plus riches de l'Espagne (Pays Basque, Cantabrie et Navarre), en traversant la ville de Saragosse (675 121 hab. et 5ème de l'Espagne), avec le littoral catalan.

³⁴⁷ 20% de sa superficie est protégé (*Parque Natural del Delta del Ebro*) depuis 1983 par la Catalogne. 80% restant du delta correspondent à des espaces urbains et agricoles, les rizières étant la culture la plus importante avec 21 000 hectares.

³⁴⁸ Dans cet espace, caractérisé par une température moyenne annuelle entre 12 -14°C, mais avec de forts contrastes entre l'été (pointes de 35-40°C) et l'hiver (pointes au-dessous de 0 C°) les sécheresses sont assez récurrentes tandis que les précipitations les plus importantes se trouvent dans les périodes équinoxiales.



Le fleuve Èbre à Saragosse, capitale de l'Aragón. Au fond, à droite, la basilique del Pilar
(©salinaspalacios2013)

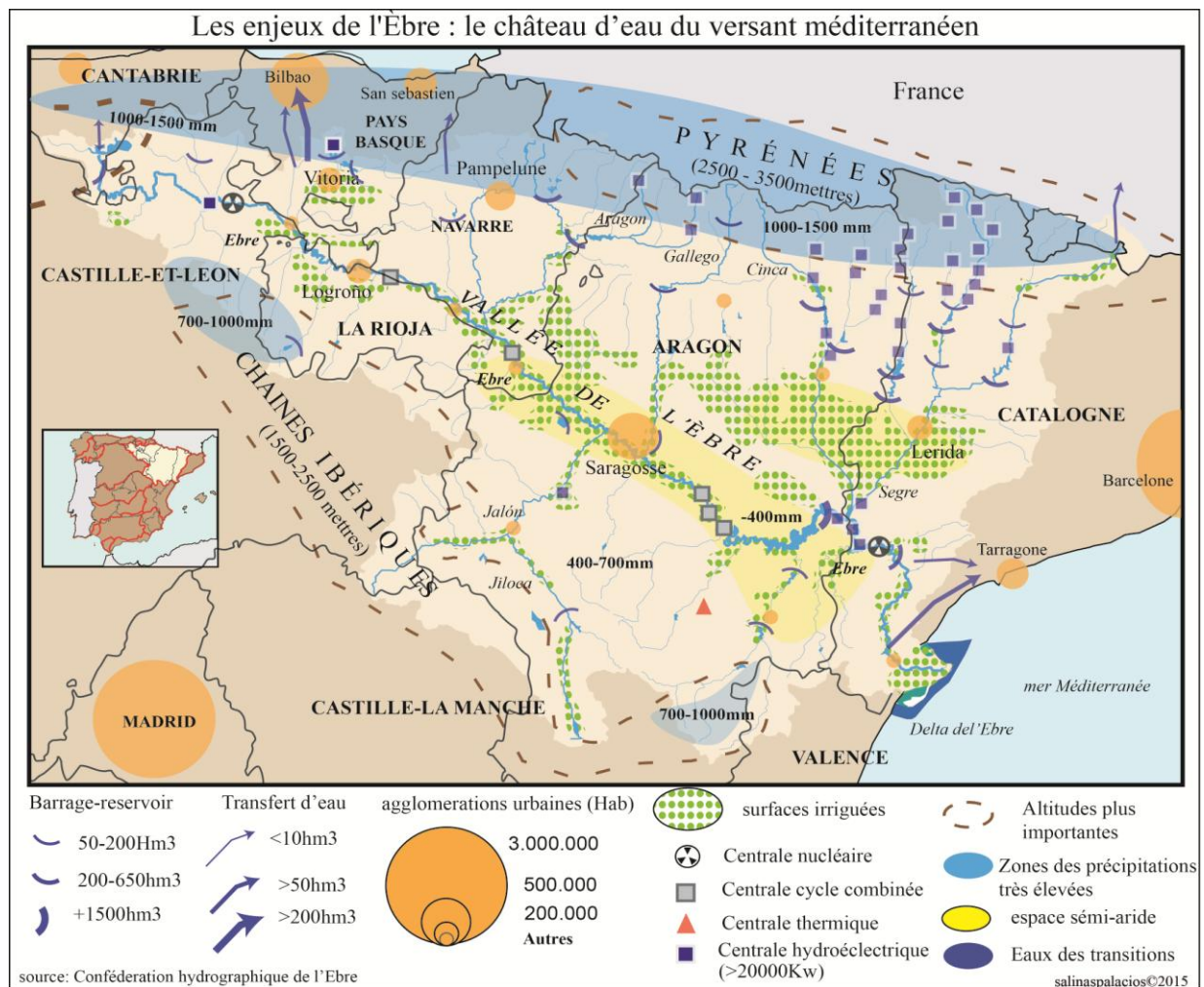
Les terres fertiles de la vallée arrosées principalement par l'Èbre et ses affluents pyrénéens grâce à d'importants aménagements hydrauliques (135 barrages de régulation et de multiples canalisations pour l'irrigation)³⁴⁹ avec une capacité totale de stockage supérieure à 8 000 hm³, permettent l'irrigation de plus de 900 000 hectares (80 % de la consommation d'eau totale du bassin).³⁵⁰ L'intensification et diversification agricoles à travers les cultures herbacées (luzerne, maïs, orge, blé et riz principalement) nécessaires pour l'industrie de la viande (30 % de la production nationale), les arbres fruitiers (pêche, vigne, poire, olivier, pommier...) qui soutiennent également le secteur de la conserve ainsi que la production des biocombustibles a fait de cet espace un complexe agroalimentaire majeur en Espagne.³⁵¹ Mais l'importance du bassin de l'Èbre dans son ensemble est marquée aussi par sa capacité de production énergétique : 32% de l'énergie nucléaire (2 centrales nucléaires), 21% de l'hydroélectricité (360 centrales) et le 11 % de l'énergie thermique (3 centrales thermiques conventionnelles, 4 combinées) de l'État espagnol. Il y a en tout 7 transvasements d'eau externes dont les plus importants sont ceux qui permettent d'approvisionner en eau (200 hm³) la zone métropolitaine de Bilbao (800 000 habitants) dans le Pays Basque et un autre de 70 hm³ qui répond aux demandes urbaines et touristiques (565.000 habitants, facilement capables de doubler pendant la saison estivale) de la province de Tarragone en Catalogne (voir carte ci-dessous, n° 19).

³⁴⁹ Les principaux réseaux de canalisation (*Sistema cabecera del Ebro, Canales de Urgell, Canal Aragón y Cataluña, Riegos del Alto Aragón et sistema bardenas*) permettent de distribuer environ 3 650hm³ par an.

³⁵⁰ D'une consommation annuelle de 8 184 hm³, l'irrigation prélève 7 700 hm³ le secteur urbain 357 hm³ et l'industrie environ 150 hm³.

³⁵¹ L'industrie, y compris d'autres secteurs très importants (cellulose, la métallurgie, et la chimique), représente 23% de l'emploi face à 15% de moyenne nationale.

Carte n°19



Dans la période démocratique espagnole, l'Èbre est devenu la pièce maîtresse de la planification hydrique de l'État, lors des différents projets APHN de 1993 et celui du PHN de 2001. Cela a motivé une montée dans le Bassin des demandes en eau. L'intensité progressive de la demande depuis les années 80 fait de la population de ce bassin le plus grand consommateur d'eau en Espagne avec 8 000 hm³ annuels (presque un quart de la consommation totale du pays).³⁵² La problématique pour le partage des eaux de l'Èbre est mise en évidence par la réalisation des premières études sur la planification et gestion des ressources hydriques telles mentionnées dans la Loi des eaux de 1985.³⁵³ Les résultats du plan de bassin de 1998, qui autorisaient *a posteriori* le transfert de l'Èbre lors du PHN de 2001, n'ont fait que renforcer les positions parmi les différents acteurs désormais conditionnés ces

³⁵² L'importance des usages hydroélectriques dans la régulation des ressources hydriques est aussi très remarquable puisqu'ils utilisent pour la production électrique environ 38 000 hm³ annuels. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Ebro*, Zaragoza, Magrama, 2012.

³⁵³ Titre III de la planification hydrologique (de l'art.38 à l'art 44) de la Loi des eaux de 1985.

derniers temps par l'entrée en vigueur de la Directive-cadre. Les caractéristiques géopolitiques du bassin de l'Èbre, très influencées par le rapport entre l'Aragon (région dominante par surface et population) et la situation de la Catalogne en aval du bassin, situent le principal enjeu sur la fixation des débits autour du delta de l'Èbre. La nécessité d'appliquer un débit écologique minimum, comme valeur absolue pour protéger le bon état écologique des eaux, conditionne les demandes hydriques du bassin et les éventuels excédents hydriques. Cependant, la question des débits écologiques sur le delta de l'Èbre est assez complexe puisque les rivalités régionales s'articulent sur différentes échelles et représentations autour de la ressource. Le rapport, sous l'influence des mouvements écologistes et les irrigants, entre ceux qui réclament une augmentation de l'usage de la ressource pour le développement économique et ceux qui exigent des priorités sur les aspects environnementaux, confronte les partis politiques au sein de ces régions. Ces alliances et confrontations dépassent les limites régionales et les intérêts politiques (électorales ou idéologiques), parfois contradictoires, s'imbriquent les uns aux autres.

a) L'Èbre : Une représentation géopolitique pour l'Aragon

L'Aragon (1 325 385 hab. et 47 719 km²) fait partie des régions autonomes espagnoles de l'intérieur caractérisées par de faibles densités de population (28,27 hab. /km²). Son enclavement, tempéré par son union avec la Catalogne et Valence du XIIIe au XVe siècle pour former le Royaume historique d'Aragon, en a fait un territoire en retrait, éloigné de la mer et des possibilités qu'elle offre de développement économique.³⁵⁴ C'est pourquoi les particularités géographiques de l'Aragon, caractérisée par la présence d'importants cours d'eau dans un territoire majoritairement semi-aride, mais très fertile lorsqu'on l'irrigue, font de l'eau une ressource perçue comme stratégique; 88 % de son territoire et plus du 90 % de la population, des activités économiques et des ressources hydriques de la région se situent à l'intérieur du bassin.³⁵⁵ Défini dans son statut d'autonomie comme nationalité historique³⁵⁶, l'Aragon fait partie des communautés autonomes d'Espagne dont le revenu par habitant est supérieur à la moyenne (24 732€/hab par rapport à 22 279€/hab de l'Espagne), notamment grâce à l'importance de l'industrie (20% du PIB régional par rapport à 11,5% pour l'Espagne).

³⁵⁴ LOYER Barbara, *Géopolitique de l'Espagne*, op. cit., p. 186.

³⁵⁵ Le 12% du territoire aragonais se situe dans l'amont du bassin du Júcar (5651km²) et du Tage (238km²).

³⁵⁶ *Boletín Oficial de Aragón n. 47 de 23 de abril de 2007.*



Vue aérienne d'une partie de la vallée de l'Ebre. De gauche à droite on voit le piémont pyrénéen et le barrage de la Sotonera sur le fleuve Gallego, un des affluents de l'Ebre. Ensuite, des espaces semi arides. En fin des terrains agricoles irriguées sur la vallée de l'Ebre, près de la confluence de cette de affluent sur le fleuve Èbre (©salinaspalacios2008).

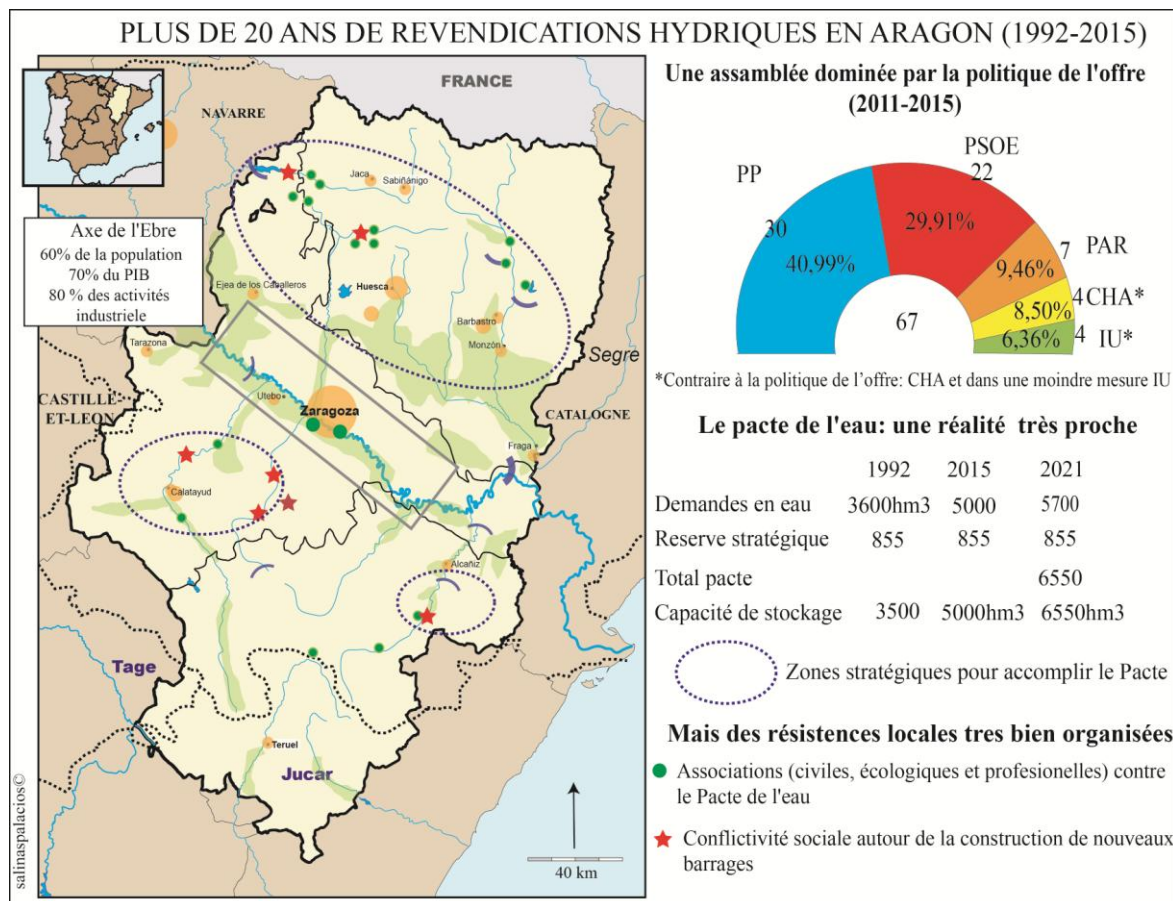
La question hydrique aragonaise s'inscrit même avant que les premiers conflits régionaux soient apparus en Espagne dans la décennie des années 90. La forte industrialisation et croissance démographique de la zone métropolitaine de Barcelone, à partir les années 60, prévoyait déjà à l'époque d'importants transvasements d'eau depuis l'Èbre. La presse locale aragonaise en fit ses grands titres et, avant même la démocratisation, des manifestations s'opposèrent au « départ » de l'eau vers les agglomérations catalanes³⁵⁷. Cette idée de placer son identité et revendication autour de la ressource fut rapidement intégrée dans les discours et représentation des Aragonais notamment par les biais des partis régionalistes. Tout d'abord, par le Parti Aragonais (PAR), un mouvement régionaliste conservateur fondé par l'ancien fonctionnaire de l'administration franquiste, Hipólito Gómez de la Rocas (né en 1932). Appelé par ses opposants « Hidrólico », il fut Président de l'Aragon entre 1987 et 1991 à travers une coalition avec *Alianza Popular* (futur PP) dont le slogan dans les premières années de la démocratie était « L'Aragon a soif ». ³⁵⁸ C'est dans ce contexte, et dans une Espagne en voie de régionalisation progressive que le gouvernement aragonais avait promu la signature

³⁵⁷ LOYER Barbara, *Géopolitique de l'Espagne, op. cit.*

³⁵⁸ L'autre cofondateur du PAR, Emilio Eiroa García (1935-2013) prendra le relais entre 1991 et 1993.

en 1992 d'un « pacte de l'eau » avec l'appui de tous les partis représentés au Parlement d'Aragon.³⁵⁹ Ce pacte de l'eau unanime qui marque les directrices en politique hydraulique de la région dans les décennies à venir, cherchait à contribuer aux rééquilibres territoriaux par la préservation des besoins hydriques actuels et futurs à travers une augmentation de la demande en eau et la construction des aménagements hydrauliques (des barrages et canalisations) pour assurer des réserves stratégiques hydriques de l'ordre de 6 500 hm³ par an. Ces ressources hydriques représentent pratiquement la totalité de l'apport moyen des fleuves (Jiloca, Gallego, Aragon, Guadalope Cinca..) ayant leurs sources dans la région, donc les affluents le plus importants de l'Èbre, à l'exception du Segre situé entièrement en Catalogne (voir carte ci-dessous).³⁶⁰

Carte n°20



³⁵⁹ Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 30 de junio de 1992, con motivo del debate de la Comunicación de la Diputación General de Aragón relativa a criterios sobre política hidráulica en la Comunidad Autónoma de Aragón.

³⁶⁰ Le volume annuel accordé de 6 550 hm³ en 1992 plaçait les nécessités hydriques de l'Aragon à 3 600 hm³, plus 2 100 hm³ à atteindre en 2021, ainsi qu'une réserve stratégique de 850 hm³ (carte ci-dessous).

Ainsi, ce document, que le gouvernement central socialiste a du accepter, a été intégré en 1993 dans le plan hydrologique de bassin du bassin de l'Èbre (adopté par les représentants des autres huit communautés autonomes qui se partagent le bassin) approuvé en 1996 par le conseil de l'eau du bassin et par royal décret en 1998.³⁶¹ En opposition au parti conservateur régionaliste du PAR et au discours dominant de la politique de l'offre, apparaît au cours des années 80 un parti nationaliste de gauche et écologique, *la Chunta Aragonesista* (CHA), qui va jouer un rôle très important entre 1999 et 2003, notamment dans son opposition au transfert de l'Èbre et à la construction de nouveaux barrages.³⁶² Soutenu par COAGRET et plusieurs membres de la fondation nouvelle culture de l'eau, il est le seul parti aragonais qui se prononce contre les mesures prévues dans le Pacte de l'eau de 1992 (construction des barrages, canalisations), considérées tout aussi dommageables que le transfert de l'Èbre lui-même.

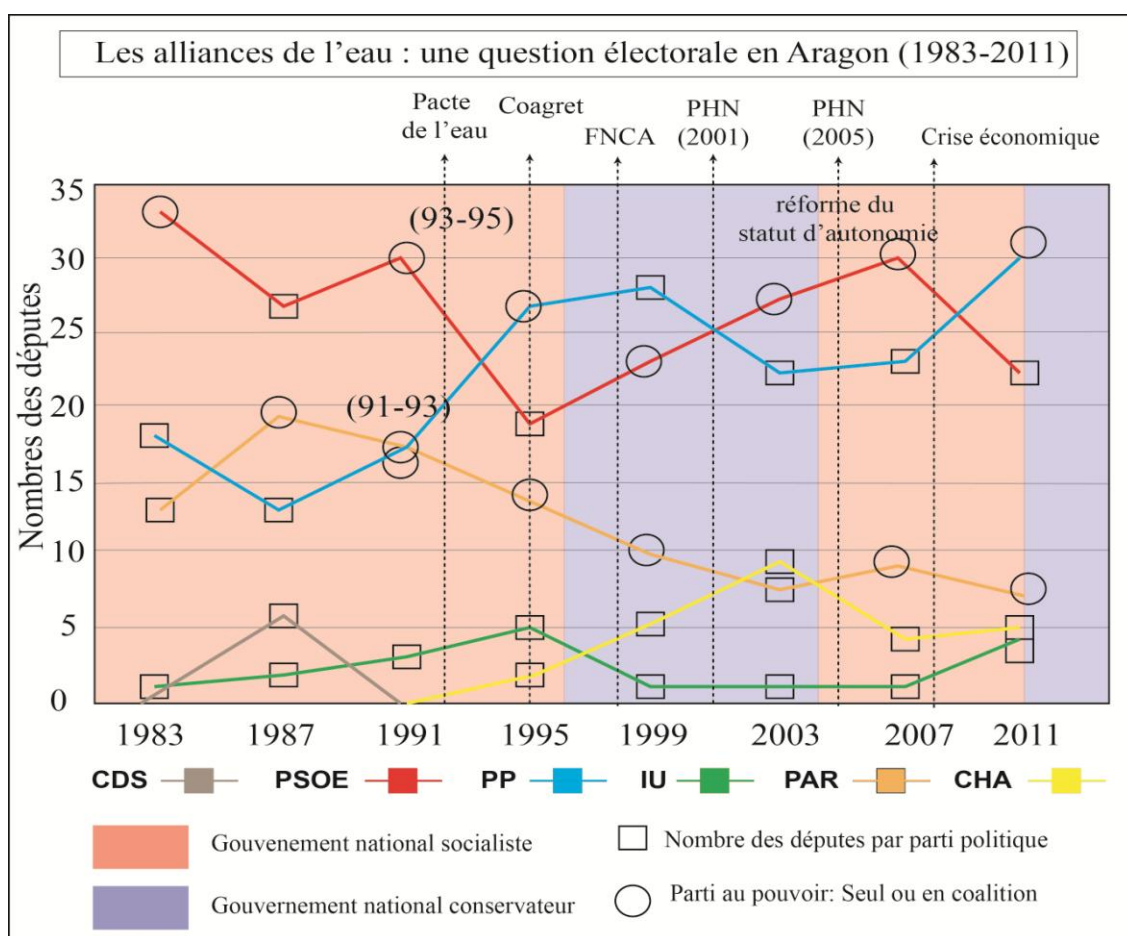
Comme on peut voir sur le schéma électoral ci-dessous (figure, n° 9), le PP aragonais, au pouvoir entre 1995 et 1999, a perdu le gouvernement face aux socialistes, notamment en raison du discours politique national des conservateurs en matière hydrique. Son successeur, le socialiste Marcelino Iglesias (1999-2011), en coalition avec les conservateurs régionaux du PAR, renforcera sa position suite à la dérogation du transfert de l'Èbre par le gouvernement socialiste de Zapatero (2004-2011). C'est dans cette période qui fut aussi inaugurée à Saragosse l'exposition universelle en 2008 sur les rives de l'Èbre et dont l'axe thématique fut « Eau et développement durable».³⁶³

³⁶¹ MORAL ITUARTE Leandro del , « L'état de la Politique Hydraulique en Espagne », *op. cit.*

³⁶² Dans les élections régionales et municipales de 2003, le CHA avait obtenu ces meilleurs résultats (97 777 votes) devenant la troisième force politique dans l'assemblée régionale.

³⁶³ La mascotte de l'expo était une goutte d'eau du nom de Fluvi (acronyme de flumen vitae, « fleuve de vie » en latin).

Figure n°9



En 2011, arrive de nouveau au pouvoir le PP. La nouvelle présidente d'Aragon, Luisa Fernanda Rudí, gouverne en coalition avec le Parti régionaliste aragonais (PAR), qui refuse toute idée de déviation de l'Èbre. Elle-même, qui avait soutenu le PHN 2001 quand elle était présidente du Parlement national, a orienté son discours contre la politique des transferts à partir des élections régionales de 2008. Les régionalistes ont obtenu des postes fondamentaux dans le gouvernement régional ainsi que dans la Confédération hydrographique de l'Èbre. Le secrétaire général du PAR, Alfredo Boné, est l'actuel président d'Agriculture et Environnement d'Aragon. En mars 2012, le politicien du PAR, Xavier de Pedro, a été nommé président de la confédération hydrographique de l'Èbre.

Les partis minoritaires de la gauche (IU et CHA) avec le soutien de COAGRET et la fondation nouvelle culture de l'eau ont une vision plus environnementale de la gestion des ressources hydriques et rejettent la construction de nouveaux barrages. En opposition, les agriculteurs-irrigants aragonais argumentent des possibles pénuries pour leurs cultures en raison du manque d'infrastructures tandis que les milieux économiques, concentrés

principalement dans la ville de Saragosse, réclament un développement économique égal à celui des régions méditerranéennes. Au cours des années 2000, le gouvernement aragonais s'engagera dans plusieurs projets urbano-touristiques dont certains ne seront pas conclus à cause de la crise économique. Le plus célèbre et polémique fut le projet Gran Scala du consortium Leisure Development, qui voulait créer dans une des régions les plus arides de l'Europe (désert de Monegros) un véritable macro complexe touristique, de 2 700 hectares avec 32 hôtels- casinos, 18 parcs thématiques et plusieurs terrains de golf.³⁶⁴

La limitation du secteur touristique aragonais renforce la position de l'irrigation dans la région. Actuellement, 74 % de la valeur de la production agricole est issue de l'irrigation. La moitié de ces cultures génèrent 35 % tandis que seulement les arbres fruitiers avec 6,7 % de la superficie produisent 25 % de la valeur. Ces données montrent que la stratégie agricole de l'Aragon, marquée par une forte aridité dans les espaces plus propices pour la production de légumes et de fruits, passe par une augmentation de ces types des surfaces irriguées plus productives, mais plus exigeantes quant à l'usage et le contrôle de la ressource. C'est dans ce contexte que la mise en place des mesures (construction des aménagements et augmentation des surfaces irriguées) prévues dans le pacte de l'eau constitue la principale stratégie des principales forces politiques dans les négociations autour du Plan du Bassin de l'Ebre.

b) Une question interne en Catalogne

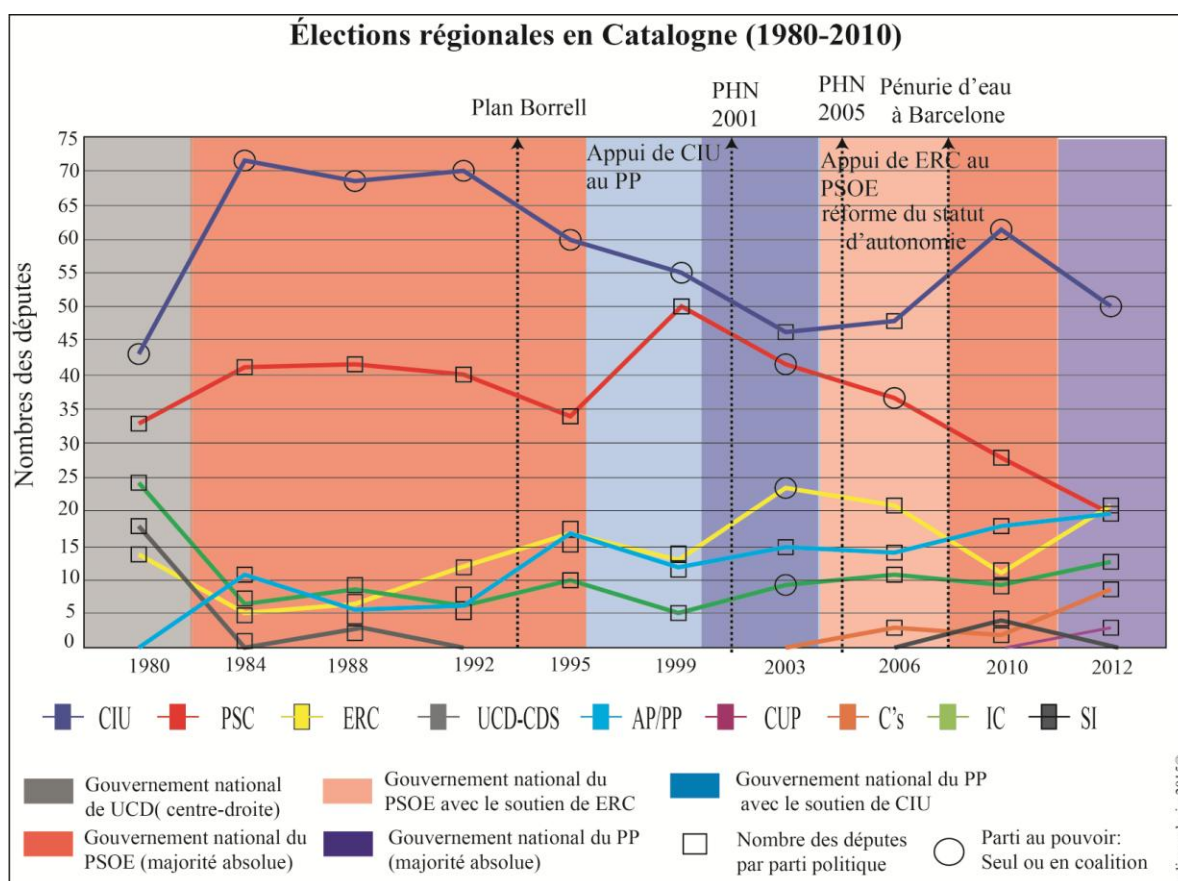
Les partis nationalistes et indépendantistes n'ont jamais situé la question hydrique dans leurs revendications. En effet, la pression sur les ressources hydriques exercée par l'agglomération de Barcelone qui dépasse les 5 millions d'habitants, font des principaux fleuves locaux, le Llobregat et le Ter, gérés par l'administration autonome du littoral catalan, presque des ruisseaux soumis à une forte pollution industrielle et agricole. Au cours du XXe siècle, les élites politiques catalanes ont toujours soutenu le discours dominant de l'État espagnol sur la politique de l'offre. Un transfert depuis l'Èbre fut approuvé en 1989 par l'État central pour répondre aux demandes hydriques de la province de Tarragone et Barcelone. Le reste du territoire catalan (48 %), situé sur le bassin de l'Èbre majoritairement en aval du bassin (à l'exception de l'affluent du Segre), est dépendant des usages hydriques en amont, notamment à partir la régulation du barrage de Mequinenza (un des plus grands de l'Espagne) situé près

³⁶⁴Voir site officiel d'International Leisure Development <http://www.ild-plc.com/>

de la frontière dans la région d'Aragon. Les eaux de l'Èbre représentent 62 % de la demande totale d'eau de la Catalogne en raison de l'importance de l'irrigation (93 % des usages dans la partie catalane de l'Èbre).

Toutefois la question de l'Èbre a joué un rôle électoral ces dernières décennies dans les stratégies politiques internes influencées en même temps par le contexte de la politique nationale de l'Espagne. Les enjeux autour du statut d'autonomie catalan, lequel prévoyait le contrôle des eaux de l'Èbre situées sur le territoire catalan étaient indirectement influencés par le PHN de 2001. L'accord de 1989 sur les transferts des eaux de l'Èbre vers Barcelone se poursuivit en 1996 entre le PP et la coalition catalane (CiU) avec la signature d'un pacte permettant à José María Aznar de devenir chef du gouvernement espagnol grâce aux voix de CiU. Puis, en 2001, le PP donna un nouvel avis favorable au principe du transfert du delta de l'Èbre vers la conurbation de Barcelone. En contrepartie, le gouvernement catalan devait s'engager à ne pas réformer le statut d'autonomie catalan.³⁶⁵ Cependant, en 2003, une coalition (tripartite) réunissant les socialistes catalans, les indépendantistes de gauche d'ERC et le parti ex-communiste *Iniciativa per verts* (ICV) entame la réforme du statut d'autonomie dans un contexte national, marqué par l'appui d'ERC au gouvernement de Zapatero et la dérogation du PHN de 2001.

Figure n°10



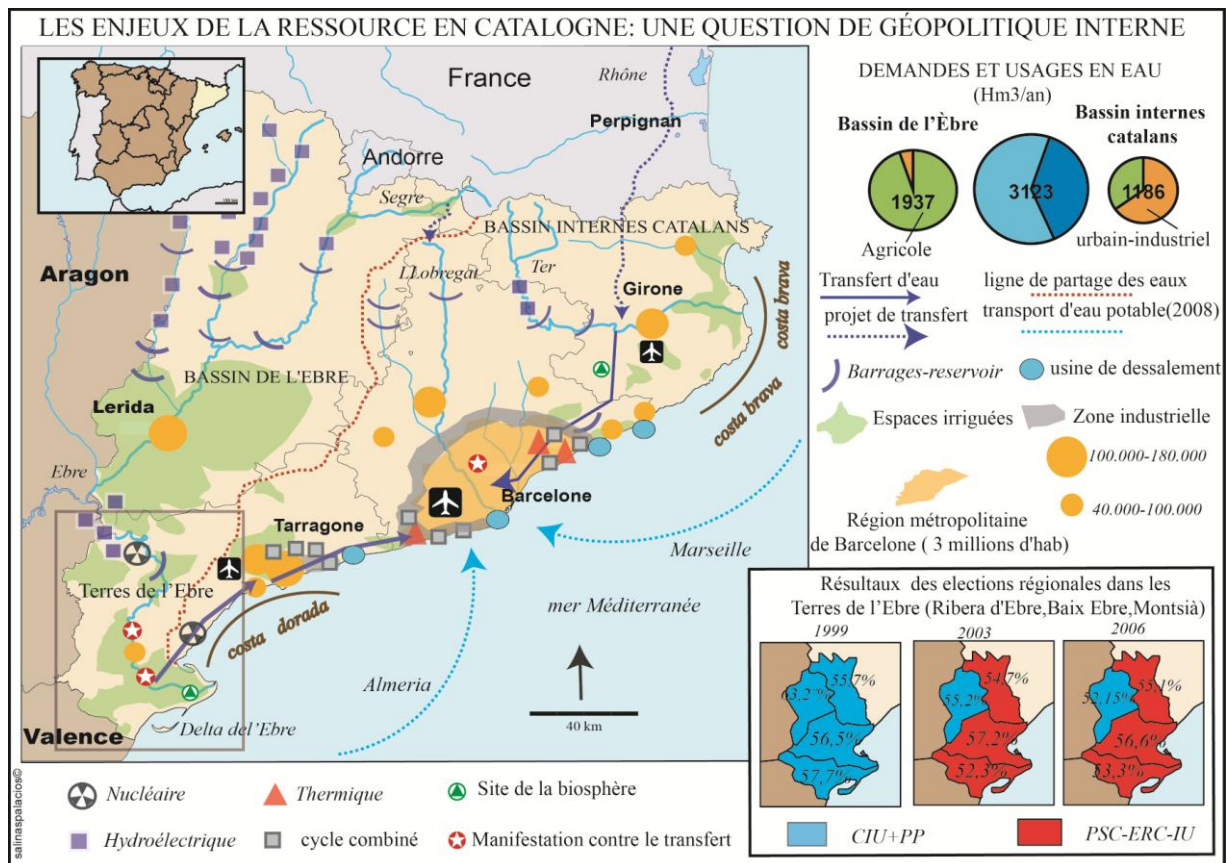
Les répercussions électorales au niveau local de cet aménagement hydraulique suite à d'importantes manifestations (300 000 manifestants à Barcelone en 2001) la forte opposition de la population du territoire catalan affecté par le transfert (comarques des terres de l'Èbre : Mansias; Baix Èbre, Terra Alta, Ribera de l'Èbre), et des diverses organisations civiles (La Plataforma en Defensa de l'Èbre, coordinadora anti-trasvase...), vont favoriser ces trois partis contre les nationalistes conservateurs (CiU) et le PP, notamment dans les terres de l'Èbre, où ces dernières étaient bien implantés dans cette zone depuis le début de la démocratie. C'est la raison pour laquelle, dans les élections précédentes (2003, 2006 et 2010) l'actuel président du gouvernement catalan de CiU, Artur Mas (au pouvoir depuis 2010), ne voulut pas se prononcer sur cette question pour ne pas risquer de perdre plus de votes dans les terres de l'Èbre et d'une partie de l'électorat catalan (voir carte ci-dessous, n°21).³⁶⁶

³⁶⁶ Selon une enquête effectuée par le journal El Periódico de Catalunya le 5 mai de 2008 pendant une forte sécheresse de 2008, 91% des personnes interrogées optaient comme solution au déficit éventuel de la zone métropolitaine de Barcelone pour les usines de dessalement tandis que 50% préféraient un transfert depuis le Rhône en France et 49% un transfert permanent depuis l'Èbre.



Le fleuve Èbre lors de son passage à la ville d'Amposta (21 197hab), dans les terres de l'Èbre à 20 km de la mer. À droite, graffiti dans cette ville contre le transfert d'eau fait par la plateforme de défense de l'Èbre (©salinaspalacios2013)

Carte n°21



Pendant les périodes de sécheresse d'autres solutions ont été entamées par le gouvernement du tripartite (2003-2010). Le but de l'Agence catalane de l'eau a été celui d'orienter des solutions sur la demande au lieu de l'offre à travers des solutions techniques et sociales, mais qui n'empêchent pas des problèmes éventuels d'approvisionnement en eau. Des alternatives, comme les usines de dessalement, la réutilisation des eaux usées, l'économie, la réduction des

surfaces irriguées, l'utilisation de nappes souterraines ainsi que des dérivations des eaux de l'Èbre à travers un « mini-transfert » en raison d'une sécheresse très accusée à la fin de 2007, ont été mises en place.³⁶⁷ Ainsi, pour parer à d'éventuelles situations d'urgence, des livraisons d'eau potable, de manière ponctuelle et occasionnelle, par bateau ont été même effectuées entre Marseille et Barcelone en mai 2008 dans le cadre d'un contrat entre la société des eaux de Marseille et Aquas de Barcelone. D'autres livraisons ont été complétées à l'époque depuis Tarragone et Carboneras (Almería), grâce à la présence des usines de dessalement construites lors du programme AGUA. Par ailleurs depuis les années 90 et anticipant les difficultés à tirer parti de l'Èbre et sa dépendance envers l'État espagnol, le gouvernement catalan avait envisagé d'importer de l'eau du Rhône au moyen d'une gigantesque conduite.³⁶⁸ Apparemment éteint depuis quelques années en raison du PHN de 2001, mais sans être pour autant complétement écarté, ce projet de transfert entre le Bas-Rhône et la Catalogne se manifeste dans les périodes de sécheresse comme celui qui a touché la ville de Barcelone en 2008.

Une question géopolitique qui concerne aussi la France

La résolution par la Catalogne de ses propres problèmes d'eau par des voies internationales, et loin du débat sur le futur PHN, constituerait un exemple réel de gestion autonome -qui contrasterait avec le désaccord interrégional dans le reste de l'État – et son impact sera loin d'être négligeable dans le contexte politique espagnol.³⁶⁹ Cependant, ce projet suscite de multiples protestations : d'abord, celles des cultivateurs français de fruits et légumes du Roussillon, qui s'opposent à ce que l'on vende l'eau à leurs concurrents, les cultivateurs catalans. Les écologistes qu'ils soient des Français, des Catalans ou des Espagnols rejettent ce projet hydraulique qu'ils estiment contre nature et qui de surcroît accentuerait la pollution de la Méditerranée, en favorisant le développement industriel de Barcelone.³⁷⁰ Sur le plan politique, les indépendantistes catalans, l'extrême gauche (Cups) et la gauche écologiste (ICV) maintiennent une opposition contraire aux transferts pour des raisons idéologiques et leur orientation vers une approche écologiste de la ressource. Pour leur part, les nationalistes

³⁶⁷ L'appellation de « mini-transfert » par le gouvernement socialiste au lieu de transfert fut très polémique et critiquée dans les régions de Murcie et Valence ainsi que dans le PP national.

³⁶⁸ Il s'agit d'une conduite enterrée de 320 km de long (200km en France et 120 en Espagne) s'inscrivant dans le prolongement du canal de dérivation du Bas Rhône déjà existant .MICHEL DRAIN, « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », *op. cit.*, p. 55.

³⁶⁹ MORAL ITUARTE Leandro del, « L'état de la Politique Hydraulique en Espagne », *op. cit.*, p. 127.

³⁷⁰ LACOSTE Yves, *L'eau dans le monde*, *op. cit.*, p. 85.

catalans de CiU au pouvoir depuis 2010 ont manifesté à différentes reprises la nécessité de réaliser ce transfert comme solution à la pénurie d'une partie de la Catalogne tandis que les socialistes catalans, PP, UPyD, et Ciudadanos, tous marqués par leur rapport à l'échelle de l'État espagnol, montrent pour l'instant une position ambiguë.

Ainsi, la question environnementale, qui se manifeste actuellement plus équilibrée en termes politiques dans les affaires internes catalanes que dans le reste des régions de l'Espagne, va impliquer des rapports, tant internes qu'externes, dans le cadre de l'application de la Directive-cadre sur l'eau et de la planification autour des bassins partagés de l'Èbre et ses conséquences sur le delta de l'Èbre.

c) Les enjeux autour du plan de gestion du district hydrographique de l'Èbre

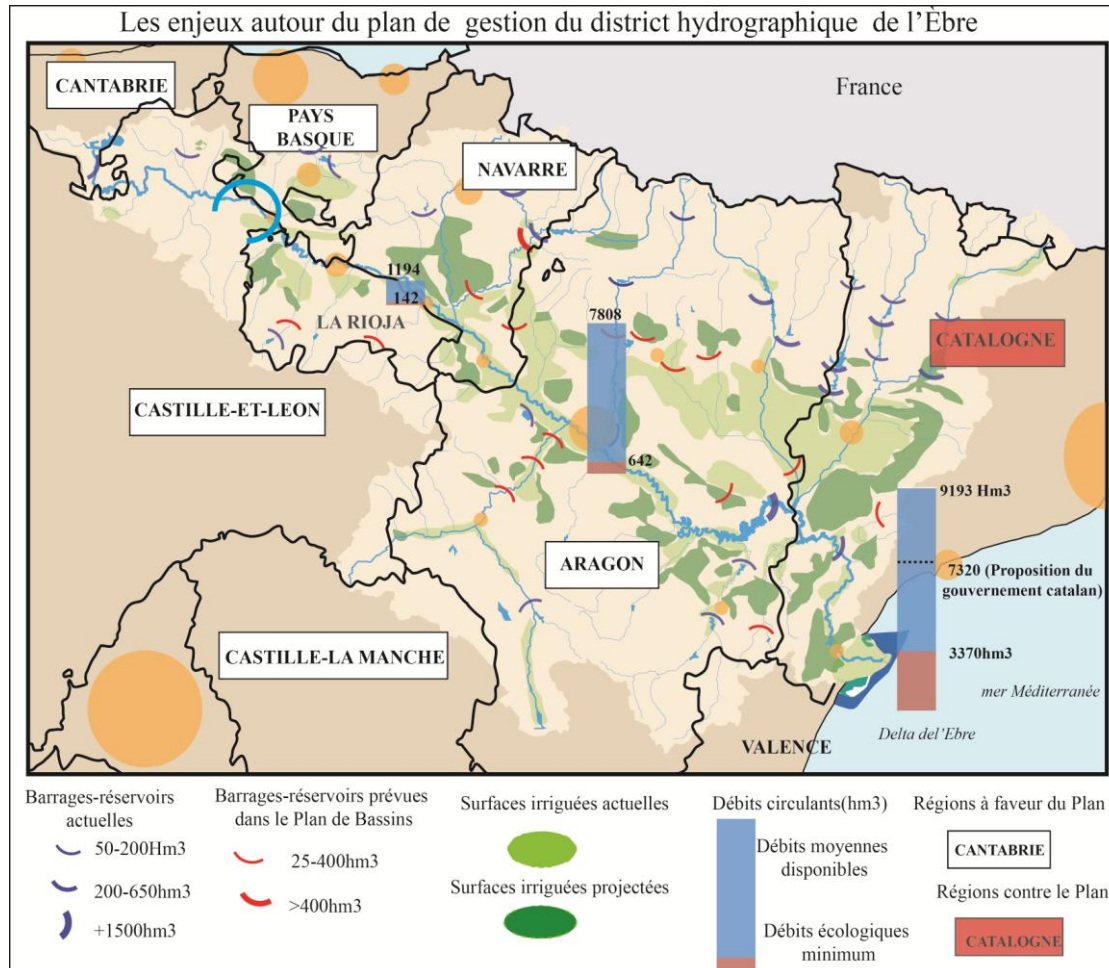
Le plan hydrologique de la partie espagnole du district de l'Èbre, prévu à la base pour 2009, fut soumis à la consultation publique en mai 2012, adopté en juillet 2013 et approuvé le 28 février 2014 par le Conseil national de l'eau.³⁷¹ Le plan bénéficie du soutien de toutes les régions (8) à l'exception de la Catalogne, laquelle réclamait des débits écologiques supérieurs en aval du fleuve (plus du double). Dans ses revendications le gouvernement catalan (CiU) avait situé le chiffre de 7 320 hm³ annuels pour maintenir les écosystèmes du delta, tandis que le gouvernement aragonais (PP) voulait maintenir les régimes des débits de 1 999 (100 m³/s/an) dont 3 000 hm³ annuels.³⁷² Finalement, la Confédération de l'Èbre, sous l'influence de l'Aragon (PP) et l'appui de l'État central (PP), a situé le débit minimum autour de 3 370 hm³ écologiques, dont 106,9 hm³ par seconde de moyenne annuelle, avec des variations minimales de 80 hm³ et maximales de 155 hm³ autour du Delta de l'Èbre. Paradoxalement, cela représente une faible hausse par rapport aux données (100 hm³/s) prévues dans le plan du bassin de 1998, lesquelles avaient servi aux régions de Murcie, Valence et Catalogne pour défendre un transfert de l'Èbre vers leurs territoires respectifs. Ceci conduit le président de la confédération, le régionaliste aragonais du PAR, Xavier de Pedro, partenaire du gouvernement du PP aragonais, à maintenir des excédents des débits en amont du bassin pour

³⁷¹ *Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro.*

³⁷² En effet, l'Aragon qui avait établi dans son statut d'autonomie une réserve hydrique de 6550 hm³, défendait ces débits dans le delta puisqu'ils étaient favorables avec ces demandes actuelles et les besoins futurs.

une croissance dans les demandes et accomplir avec les exigences aragonaises incluses dans le Pacte de l'eau de 1992 d'atteindre 6 550 hm³ pour leurs usages présents et futurs.³⁷³

Carte n°22



Actuellement les besoins en eau dans le bassin atteignent 8 210 hm³ annuels (55 % de la disponibilité totale d'eau) bien que les projections situent la demande à 10 700 hm³ annuels (70 % de la disponibilité totale d'eau) pour 2027.³⁷⁴ Cette hausse est possible grâce à des investissements de 1,1 milliard d'euros dans de nouvelles infrastructures hydrauliques, motivée principalement comme nous pouvons le voir sur la carte précédente par la mise en place de presque 500 000 hectares de nouvelles surfaces d'irrigation (en couleur verte foncée).³⁷⁵ Le

³⁷³ Cela inclut aussi des réserves territoriales pour la province d'Alava (Pays Basque) de 21,75 hm³/an, d'un hm³/an pour Castille-la Manche et de 445,15 hm³/an pour la Catalogne ainsi qu'une augmentation des réserves hydriques (de 128,75 hm³/an à 148,75 hm³/an)

³⁷⁴ Ainsi il y aura 30 % restant pour accomplir les objectifs environnementaux dans le Delta (une moyenne de 4 500 hm³ annuels).

³⁷⁵ Cela va impliquer un total de 1,4 million hectares de surfaces irriguées dans le bassin de l'Èbre. Si l'on compare avec les bassins qui vont réduire ces surfaces (Segura, Sud, Tago, îles) et ceux qui ont prévu de les

plan hydrologique du bassin de l'Èbre prévoit des investissements totaux autour de 2 500 milliards d'euros à financer par toutes les administrations (État, région et communes).³⁷⁶ Bien que ces nouveaux usages impliquent une augmentation considérable dans la Rioja, la partie méridionale de la Navarre et la province de Saragosse, les principales bénéficiaires sont les provinces catalanes de Lérida et Tarragone.

En effet, les dissensions apparaissent même à l'intérieur des régions, bien qu'avec des déséquilibres inégaux. Mis à part le clivage entre la Catalogne et les représentants des régions favorables (Cantabrie, Castille-et-León, Pays Basque, La Rioja, Aragon, Castille-la Manche, Valence), le plan fut soutenu par tous les représentants de l'État et des communes, les associations agricoles et d'irrigants (les catalanes aussi), les organismes opérateurs de l'eau et les organisations entrepreneuriales. En revanche, tous les représentants du gouvernement catalan (6 membres), à l'exception du PP, des associations écologistes (1 membre) et du parti régionaliste de gauche aragonais, CHA (1 membre), ont voté contre.³⁷⁷ Le porte-parole d'environnement de CIU à l'Assemblée nationale, Martí Barberà, assurait même que Bruxelles n'accepterait pas ce plan hydrologique à cause du danger pour le Delta, notamment après la récente déclaration de patrimoine de la biosphère des terres du delta de l'Èbre.³⁷⁸ Sous prétexte ou non d'un discours environnemental de protection du Delta, leurs revendications assurèrent d'augmenter leurs disponibilités des eaux dans son territoire par rapport à l'Aragon en même temps qu'elles rendaient plus difficile toute possibilité technique et juridique pour faire des transferts vers le sud. Pour le parti régionaliste de gauche du CHA aragonais, seul parti aragonais contre, le plan représente une subordination de ceux-ci à une politique hydraulique traditionnelle focalisée sur de nouveaux aménagements hydrauliques et l'augmentation de demandes d'eau agricole et industrielle.³⁷⁹ En revanche, pour les reste des partis favorables au Plan la mise en place des nouvelles demandes et les débits établis rendent non viable un hypothétique transfert de l'Èbre vers le levant notamment dans des périodes de

augmenter (Duero, Guadalquivir, Guadiana), dans une décennie plus d'un tiers de la surface irriguée espagnole sera concentrée dans le bassin de l'Èbre.

³⁷⁶ D'autres 1,1 milliards d'euros seront destinés à l'accomplissement des objectifs environnementaux (assainissement et épurations des eaux usées), 150 milliards d'euros dans l'amélioration de la gouvernance de l'eau et 175 milliards d'euros dans la lutte contre les sécheresses et les inondations.

³⁷⁷ Le Conseil de l'eau du Bassin de l'Èbre situé en Saragosse a voté favorablement au Plan avec une majorité de 72 votes en faveur et 9 contre. Quant aux représentants des usages hydroélectriques (2 membres) des autres usages (1 membre), des organisations syndicales, UGT (1 membre) et Gauche Uni (1 membre) se sont abstenus.

³⁷⁸ http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/02/28/actualidad/1393621742_059727.html, consulté le 9 janvier 2015.

³⁷⁹ *CHA vota en contra del nuevo Plan Hidrológico del Ebro e Izquierda Unida se abstiene*, http://www.heraldo.es/noticias/aragon/2013/07/04/cha_vota_contra_del_plan_hidrologico_del_ebro_abstiene_24_0738_300.html, consulté le 14 février 2014.

sécheresse.³⁸⁰ Ainsi, le blindage aragonais sur l'Èbre, et les rivalités qui en émergent imbriquent forcément d'autres territoires de la péninsule Ibérique. En effet, la question des excédents de l'Èbre est étroitement liée à l'ensemble géopolitique qui représente la « Castille » et ses rapports avec les régions de la méditerranée.

4.3 Le Tage, entre la Castille et la Méditerranée : une plongée dans les eaux de la discorde

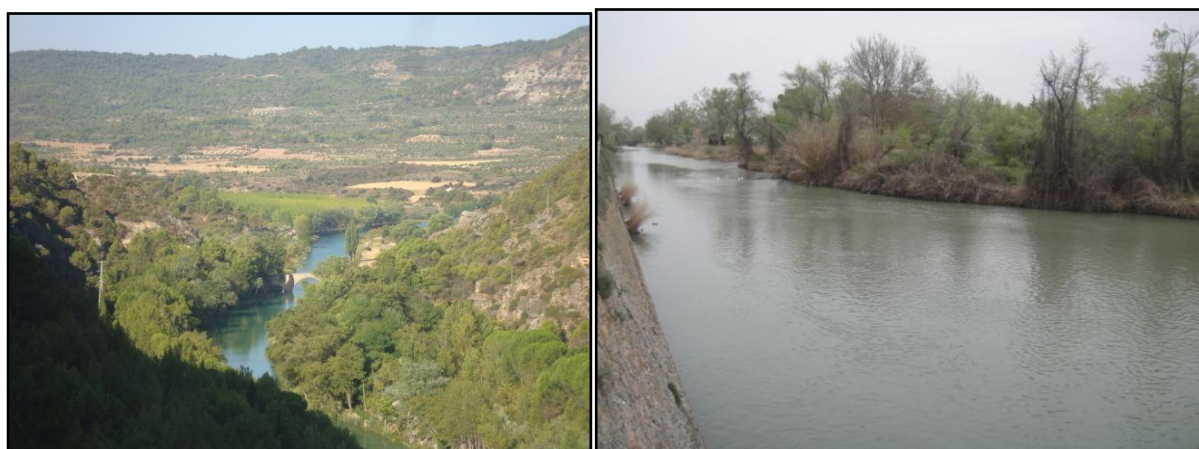
Le Tage (*Tajo* en espagnol, *Tejo* en portugais) est le plus long fleuve de la péninsule Ibérique. Il parcourt 1 100 km, dont 863 km en Espagne, 43 km sur la frontière entre le Portugal et l'Espagne et 196 km au Portugal. Il prend sa source dans les monts Universels, dans la province espagnole de Teruel (Aragon), à une hauteur de 1 593 m. Il traverse sur la « meseta » castillane les régions de Castille-la Manche (Guadalajara et Tolède), Madrid et l'Estrémadure. Ensuite, après avoir parcouru le territoire portugais il se jette dans l'océan Atlantique à Lisbonne en formant un estuaire dans la *mer de la paja*. Dans toute son étendue, le bassin du Tage divise la péninsule Ibérique en deux parties presque égales. Cette position géographique détermine une zone de transition climatique entre le nord plus humide et le sud plus sec, mais aussi entre l'influence des vents de l'Atlantique à l'ouest et ceux de la Méditerranée à l'est.

Au niveau orographique, il est encadré dans le Système des montagnes ibériques (1 800-2 000 mètres) à l'est, le Système central (2 000-2 400 mètres) au nord et les monts de Toledo (1 400-1 600 mètres). Le réseau des eaux de drainage du bassin du Tage est structuré sur une dépression intérieure tertiaire. Les altitudes de la dépression, caractérisées par la présence du plateau castillan (*submesta sur*) où s'encaissent les fleuves, sont très variables en descendant depuis la partie nord-est vers la bordure occidentale.³⁸¹ Le long du parcours du fleuve Tage, on peut différencier divers tronçons fluviaux. Ainsi, dans sa partie plus en amont (*Alto Tajo*) située entre la source et les barrages de Entrepeñas et Buendía (c'est ici où commence le transfert vers le Segura), le lit du fleuve est très étroit et il est encaissé entre des canyons des

³⁸⁰ Ediciones El PAÍS, *Medio Ambiente presenta el plan que hace inviable el trasvase del Ebro*, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/25/actualidad/1335374774_618194.html, consulté le 26 octobre 2015.

³⁸¹ Par exemple, dans les Llanos de la Alcarria dans la province de Guadalajara les altitudes atteignent 900 mètres d'altitude, dans la ville de Aranjuez (point le plus méridional de la région de Madrid) se situent environ 500 mètres et à partir de l'Estrémadure au-dessous de 300 mètres.

chaînes ibériques (Serranía de Cuenca et les Montes Universales). Dans cette partie, l'eau coule vite et sa qualité est encore très élevée. À partir de là, dans le tronçon moyen (*Tajo medio*), le fleuve agrandit son lit, et apparaît la végétation riveraine, car les courants d'eaux sont plus stables. Dans sa partie moyenne, autour des plaines alluviales de Tolède et Cáceres, les sédiments qui sont apportés par le Tage et ses affluents sur la rive droite favorisent des terrains fertiles pour l'agriculture. Enfin, dans la partie plus basse, située sur territoire portugais, le fleuve se stabilise, favorisant aussi des terrains agricoles limitrophes aux rives jusqu'à son estuaire.



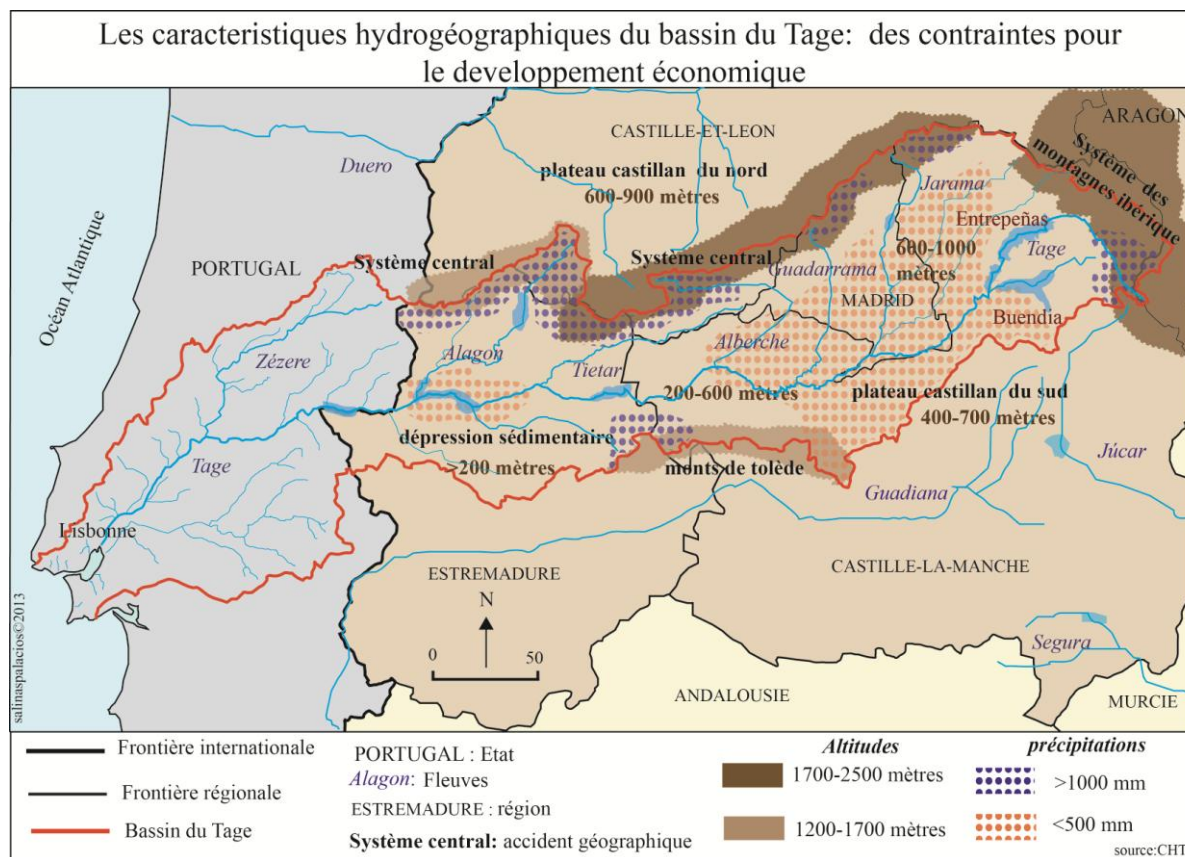
À gauche, amont du fleuve Tage dans la province de Cuenca, près du barrage d'Entrepeñas. À droite le fleuve (tronçon moyenne) près de la ville d'Aranjuez dans la région de Madrid. (©salinaspalacios, 2013).

Comme on peut constater sur la carte ci-dessous (n°23), les affluents les plus importants (Henares, Jarama, Manzanares, Alberche, Alagón, Tietar, Zezere...) ³⁸² se localisent dans les chaînes du Système central. L'importance de ces affluents augmente progressivement vers la partie occidentale soumise aux vents de l'ouest océanique, l'Alagón et le Tietar, situés en Estrémadure et près de la frontière avec le Portugal, représentant les apports en eau les plus importants du Tage. En effet, la pluviométrie moyenne annuelle (dans la partie espagnole) atteint 632 mm pour la série climatique de 1940-2006 et 578,4 mm pour la série de 1980-2006. Les précipitations sont marquées par leur variabilité spatiale et temporaire. En effet, cette partie est caractérisée par un climat continental méditerranéen où se succèdent des mois humides (automne et printemps) et des mois secs (l'été). On distingue une partie semi-aride méridionale (350-700 mm), notamment sur les plateaux et les plaines fluviales, et une partie

³⁸² Sur la rive gauche, les seuls affluents notables sont le Guadiela et l'Almonte et le Salor en Espagne. Au Portugal l'on distingue l'Erges, le Ponsul et le Sorraia.

septentrionale plus humide (800-1 800 mm), en raison de la présence des chaînes montagneuses du Système central.

Carte n°23



En somme, la démarcation hydrographique internationale du fleuve Tage représente une superficie de 80 600 km² dont 55 645 km² correspond à l'Espagne (68 %) et 25 666 km² au Portugal (32 %).³⁸³ C'est la troisième en superficie totale, après l'Èbre et le Duero, et la plus peuplée (7,2 millions en Espagne et 3,3 millions au Portugal). Elle comprend dans la partie espagnole 5 communautés (Aragon, Castille-la Manche, Castille-et-León, Madrid et Estrémadure)³⁸⁴ Castille la Manche (48,16% de la superficie totale du bassin) et Madrid (82,37 % de la population), étant les régions plus importantes. Le bassin international du fleuve Tage présente diverses particularités géographiques, climatiques et socio-économiques

³⁸³ Le bassin du Tage, de la même façon que les autres cours d'eau internationaux qui traversent le Portugal (Minjo, Duero et Guadiana), est régi depuis 1998 par une convention internationale (convention de l'Albufeira) qui implique des engagements pour l'Espagne et le Portugal, notamment dans le respect d'un minimum des débits dans la frontière. Bien que dans cette partie les débits du fleuve Tage soient plus abondants, comme on verra par la suite, l'articulation entre cette convention et la DCE, dans le contexte des rivalités de pouvoirs interrégionales dans le bassin peut avoir un impact indirect sur le transfert Tage-Segura.

³⁸⁴ Il y a 11 provinces (Badajoz, Cáceres, Madrid, Salamanca, Ávila, Soria, Teruel, Cuenca, Guadalajara, Toledo et Ciudad Real).

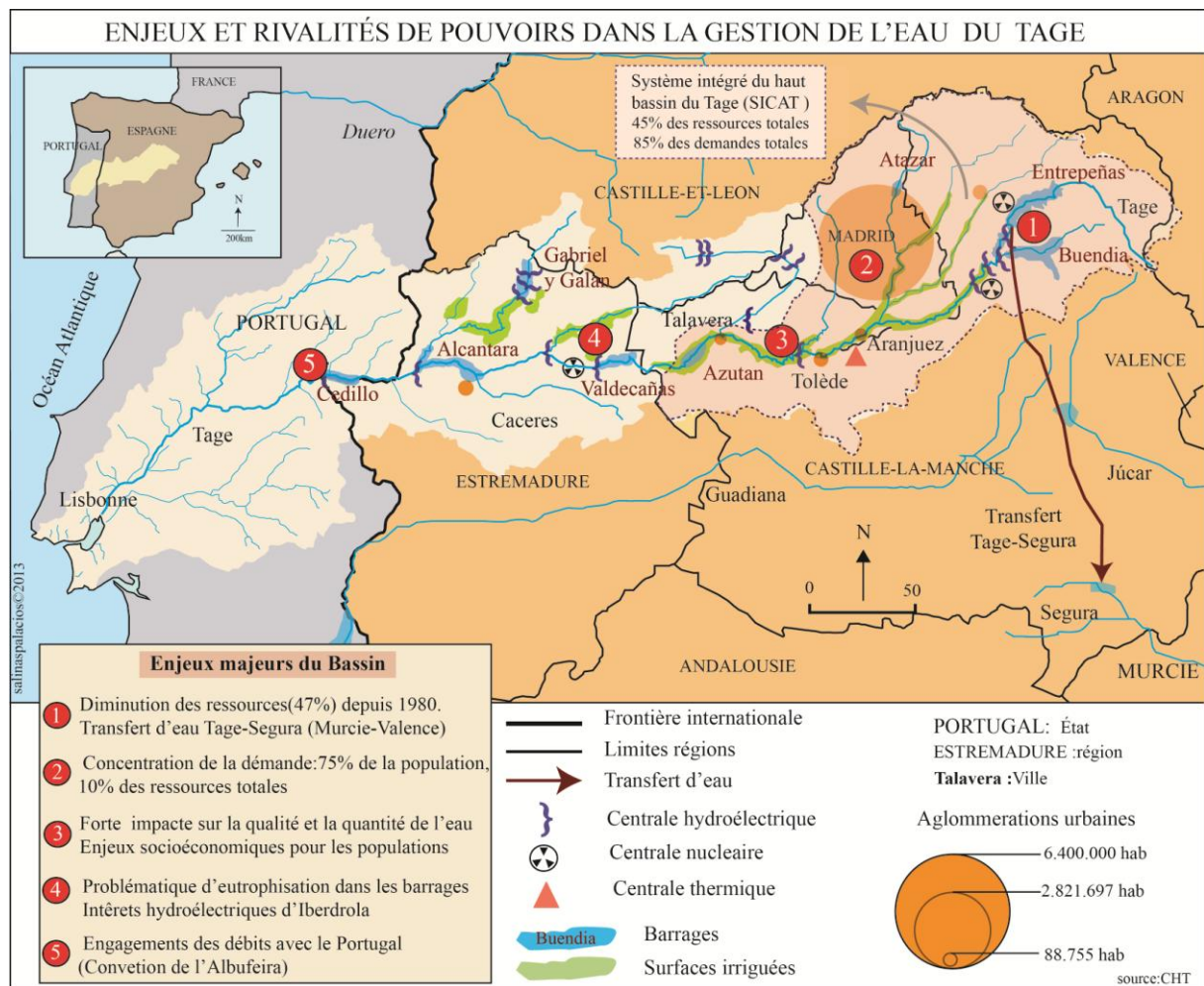
qui vont influencer les rivalités de pouvoirs autour des eaux du Tage. Ainsi, les enjeux du bassin du Tage par rapport à la disponibilité et aux demandes en eau doivent s'analyser en fonction des différents facteurs physiques et humains existants entre les trois plus grands ensembles du bassin (zone amont, zone intermédiaire et zone aval) et leurs systèmes d'exploitation respectifs.³⁸⁵

L'amont du Tage ou *Alto Tajo* (de la source jusqu'à Talavera de la Reina) est caractérisé principalement par les pressions exercées sur le fleuve Tage, d'une part, par les barrages d'Entrepeñas et Buendía à travers les transferts d'eau vers le Segura et de l'autre, par l'agglomération de Madrid (points 1 et 2 respectivement sur la carte ci-dessous). Ainsi, le transfert Tage-Segura permet de transvaser un maximum de 600 hm³. D'autre part, la forte concentration des activités économiques et de population autour de l'aire métropolitaine de Madrid et les espaces limitrophes de Tolède et Guadalajara qui atteignent 6,5 millions d'habitants, constitue le plus grand ensemble de population de la péninsule Ibérique et le 4ème de l'UE. En somme, cette forte densité et concentration impliquent que 75 % de la population totale du bassin international se concentre dans un territoire qui génère seulement 10 % des apports totaux.³⁸⁶

³⁸⁵ Les systèmes d'exploitation définis dans les plans de gestion des bassins hydrographiques sont l'ensemble des eaux superficielles et souterraines qui sont en correspondance avec des facteurs socio-économiques (aménagement hydrauliques, normes d'utilisation de l'eau...). Ils servent comme des unités de gestion des ressources en eau au sein des districts hydrographiques pour établir le lien entre la disponibilité de la demande, l'exploitation et l'assignation des ressources en respectant les objectifs environnementaux.

³⁸⁶ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.*, Madrid, Magrama, 2012.

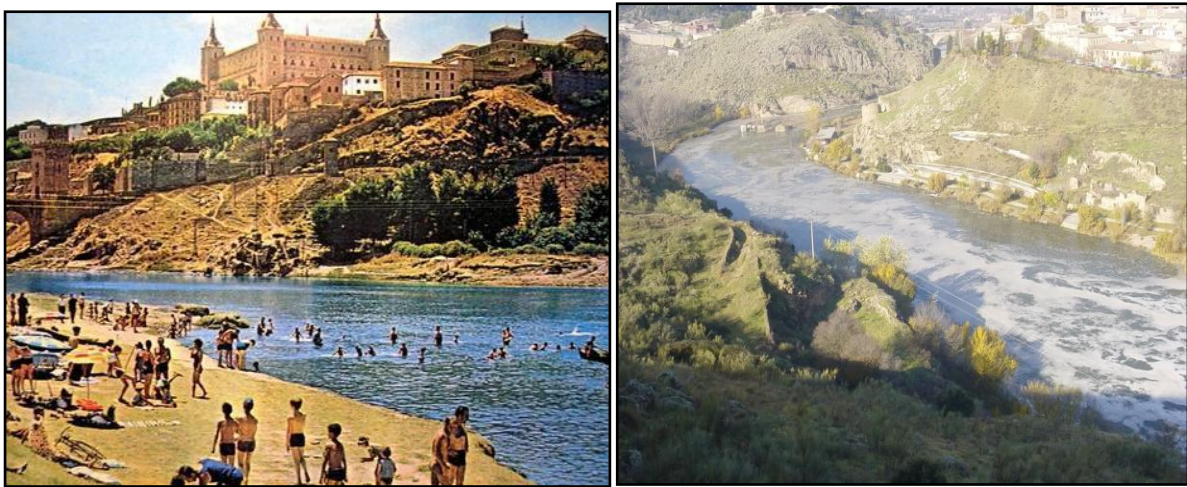
Carte n°24



Toutefois, l’approvisionnement en eau de l’agglomération madrilène, qui est géré principalement à travers l’organisme public du Canal Isabel II (76 % du total de la demande urbaine³⁸⁷), s’est fait à partir de la totalité des ressources en eau du système Jarama-Guadarrama, désormais indépendant des usages en amont du fleuve. Or, au-delà de la quantité disponible des ressources en eau, l’aire métropolitaine de Madrid produit une quantité très élevée de déchets qui ont un impact important sur la qualité des eaux en aval des fleuves (Jarama, Guadarrama, Manzanares et Alberche: point 3 sur la carte) et des barrages (Azutan, Castrejon, Valdecañas : point 4 sur la carte). Malgré les efforts entamés par la Communauté de Madrid et les municipalités pour le traitement des eaux usées depuis les années quatre-vingt-dix pour accomplir les directives communautaires, la grande quantité des eaux à traiter

³⁸⁷ Cela représente un total de 738,07 hm³/an. La ville de Tolède, et Alcalá de Henares, Azuqueca de Henares et Guadalajara se sont les seuls centres urbains (plus de 20 000 hab) de l’air metropolitaine de Madrid qui s’approvisionnent à travers un autre organisme que le Canal d’Isabel II. À Tolède, grâce aux affluents du Tage Guajaraz-Torcon et du système Picada. Pour les autre trois communes à travers l’organisme opérateur de l’eau, Mancomunidad de Aguas del Sorbe.

constitue encore un problème environnemental et socio-économique. De même, la pollution dans cette partie du Tage s'aggrave encore plus, suite aux diminutions d'eau provoquées par le transfert Tage-Segura, mais aussi par les demandes et la pollution des eaux souterraines par nitrates des surfaces agricoles irriguées qui se situent principalement dans les plaines alluviales près du fleuve Tage (entre la ville d'Aranjuez et Talavera de la Reina) et en aval de certains affluents (Alberche, Manzanares et Jarama). Ainsi le tronçon du Tage, entre la ville d'Aranjuez et Talavera, lieu de réception de tous ces affluents, constitue la partie la plus sensible par la qualité et la quantité des eaux de tout le bassin. Les débits moyens au mois de juillet sont souvent inférieurs à 2 m³/s, favorisant une dégradation des lits et des berges.³⁸⁸



À gauche, carte postale de la plage fluviale du Tage à Tolède dans les années 60. À droite, le fleuve Tage à Tolède en 2008 très dégradée éventuellement par la concentration des polluants et une diminution des débits en amont (©Luis arribas)

En somme, cette partie du bassin jusqu'à la ville de Talavera qui conforme le Système intégré du haut bassin du Tage ou SICAT (Cabecera, Tajuna, Henares, Jarama-Guadarrama, Alberche, Tajo medio) produit 45 % des ressources du bassin espagnol, mais utilise 85 % de celles-ci.³⁸⁹ Enfin, la dernière partie du bassin sur territoire espagnol (zone intermédiaire ou *Tajo Medio*), qui se développe principalement sur la région d'Estrémadure avec des débits en eau plus abondants et en conséquence relativement peu influencés par les pressions en amont, est caractérisée par la présence d'importants barrages principalement à des fins hydroélectriques (point 5 sur la carte précédente). En effet, la capacité de stockage de

³⁸⁸ Cette situation va favoriser, à partir des années 90, la naissance de différentes plateformes écologistes et civiles de défense du fleuve Tage et ses affluents (Alberche, Tajuna, Manzanares et Jarama) étroitement liées à la fondation nouvelle culture de l'eau, suite à la création de la *Red Ciudadana por una Nueva Cultura del Agua en el Tajo/Tejo y sus Rios*

³⁸⁹ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.*, op. cit.

régulation du bassin international, environ 13 980 hm³, est la plus élevée de la péninsule Ibérique dont 11 140 hm³ (80 %) correspond à des barrages situés dans le territoire espagnol³⁹⁰.



Des photos du barrage hydroélectrique d'Alcantara II , près de la frontière avec le Portugal(©salinaspalacios2012)

Ainsi, l'importance dans les usages de l'eau et les aménagements hydrauliques autour des demandes énergétiques, bien que cela ne constitue qu'un faible usage consommif, et la nécessité de grands débits disponibles pour le secteur, conditionne les usages tant en amont du bassin comme dans sa partie en aval.³⁹¹ Ainsi, dans l'ensemble du bassin du Tage, ces diverses particularités géographiques, climatiques, démographiques sous la forte pression de différents acteurs sur la ressource (urbain, touristique, agricole et hydroélectrique) et influencées par l'existence d'un transfert vers d'autres régions au-delà du bassin conditionnent les rivalités de pouvoir territoriales autour du partage des eaux du Tage.

³⁹⁰ Les plus importants par leur capacité sont les barrages de régulation situés en amont (Entrepeñas et Buendía avec une capacité de 2 441hm³) et ceux situés sur le Tage moyen (Castrejon, Azutan, Alcántara, Valdepeñas, Torrejon et Cedillo avec une capacité totale de 5 145 hm³) à partir de la ville de Talavera et jusqu'à la frontière avec le Portugal. Ces barrages permettent la production d'énergie hydroélectrique ainsi qu'ils répondent aux besoins d'eau pour le refroidissement des centrales thermiques et nucléaires.

³⁹¹ Nonobstant, le secteur énergétique utilise 20 % des usages consommifs, le plus élevé de la Péninsule. Dans la partie espagnole se trouvent 19 centrales hydroélectriques qui produisent une puissance de 2839 MW, une centrale thermique (Aceca, 1427 MW) et deux centrales nucléaires (Trillo et Almaraz, 3022 MW). En tout, la capacité de production électrique se situe en 7228 MW sur 30.000 MW du total espagnol. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.*, *op. cit.*

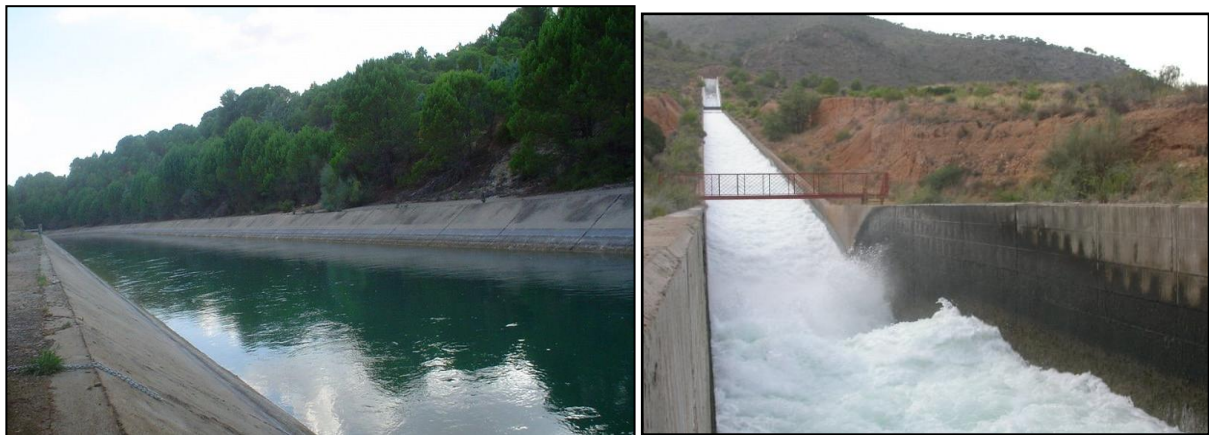
a) Le transfert Tage- Segura : De l'intérêt national aux contentieux régionaux

Le transfert Tage-Segura, exemple majeur de la politique hydraulique espagnole puisqu'il traverse les bassins du Tage, du Guadiana, du Júcar, du Segura et les bassins méditerranéens andalous, est actuellement la principale source des contentieux interrégionaux en Espagne. Cet aménagement hydraulique d'environ 250 km comportant plusieurs barrages, canalisations et conduites d'eau, relie les têtes du Tage (nord de Castille-la Manche) avec le bassin du Segura (sud de Valence et Murcie). L'eau du Tage, stockée dans les barrages des Entrepeñas et Buendía dans la province de Guadalajara et Cuenca respectivement, est déviée à partir du barrage du Bolarque où elle est pompée pour gagner la marge de hauteur nécessaire jusqu'au barrage de La Bujeda (carte ci-dessous, n°25).



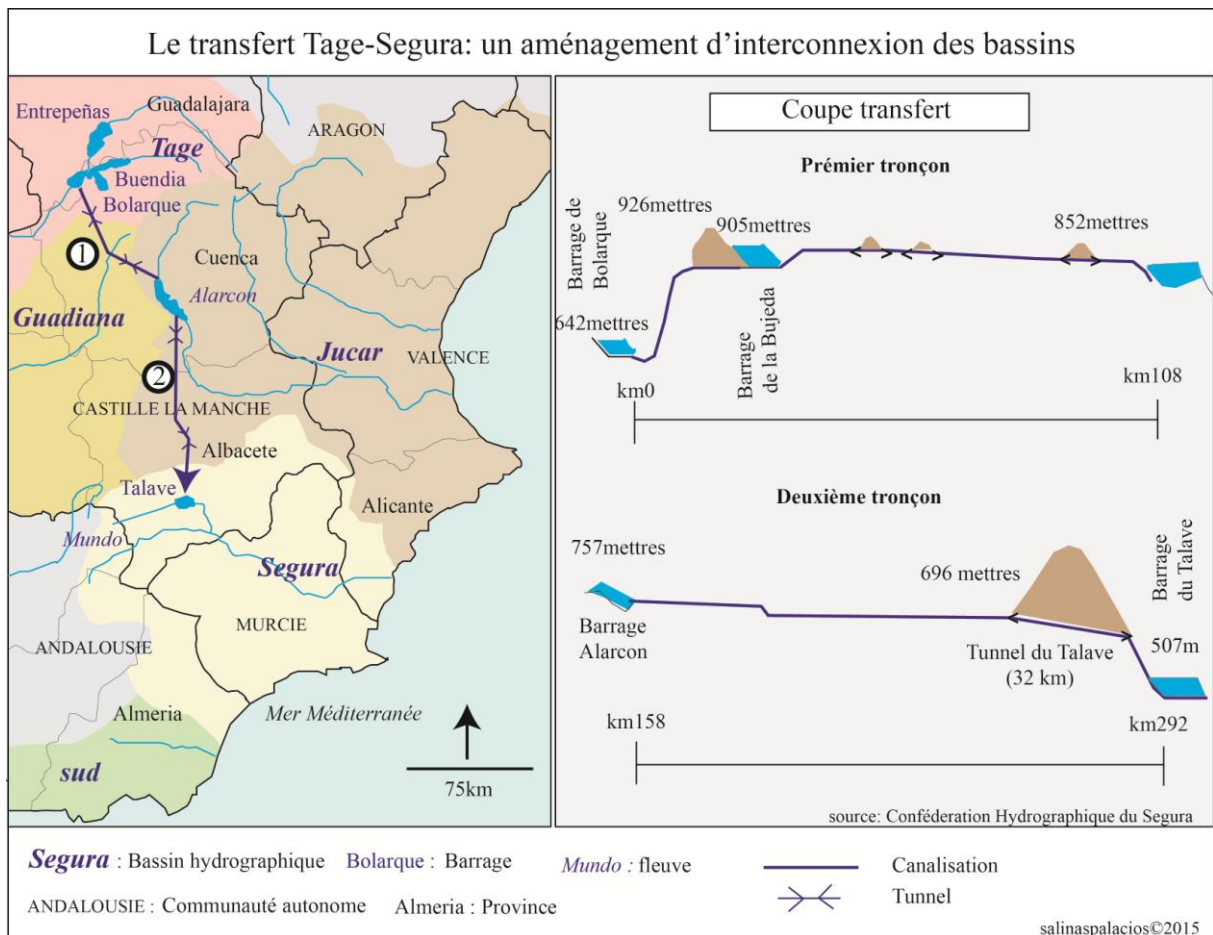
Prise de la Bujeda dans le barrage de Bolarque (Cuenca). Début du transfert Tage-Segura à travers un pompage des eaux (©salinaspalacios2013)

À partir d'ici et pendant 100 km à travers la province de Cuenca, l'eau est transvasée par une canalisation à ciel ouvert jusqu'au barrage d'Alarcón, situé sur le fleuve Júcar. Puis, il continue pendant une centaine de km direction sud-est en traversant les territoires de la Manche dans la province d'Albacete pour se jeter par un tunnel de 30 km dans le barrage du Talave (province d'Albacete), ce dernier situé sur le cours d'eau du Mundo, un affluent du Segura. Puis, l'eau est déviée par le fleuve Segura à partir d'un réseau de canalisations (post-transfert) pour distribuer la ressource dans des territoires situés à Alicante (région de Valence), Murcie et Almería (Andalousie).



Le transfert Tage-Segura après le barrage d'Alarcón dans la province d'Albacete. Le transfert après son passage par le tunnel du Talave (©salinaspalacios2013)

Carte n°25



Le transfert est géré par le gouvernement central à travers la Commission d'Exploitation du transfert Tago-Segura, dépendant du Ministère de l'Environnement et créé en 1978.³⁹² Cette commission est chargée d'approuver la quantité d'eau à transférer lorsque les réserves hydriques en amont du Tago dépassent 557 hm³. Dans le cas contraire, ces attributions sont confiées au Conseil de ministres qui, au regard des circonstances, décidera d'approuver ou refuser le transvasement des eaux.³⁹³ Dans tous les cas, si dans les barrages en amont du Tago il y a 240 hm³ ou moins d'eau, il est interdit tout transfert d'eau afin de prioriser uniquement les demandes du bassin hydrographique du Tago. C'est à la Commission aussi d'établir et gérer les mécanismes de coordination entre les Confédérations hydrographiques impliquées par le transfert, dont celle du Tago, du Segura, du Júcar et du Guadiana, et de distribuer les tarifs pour l'usage de la ressource dans les territoires récepteurs vers les territoires cédants. En effet, les transvasements d'importants débits d'eau conditionnent la balance des disponibilités des ressources et demandes en eau dans la planification de chaque district hydrographique.

Le transfert Tago-Segura, dans une première phase d'exploitation, est censé transvaser 600 hm³, dont 110 hm³ pour l'approvisionnement en eau urbaine, et 400 hm³ pour l'irrigation.³⁹⁴ Comme nous l'avons souligné précédemment, les eaux provenant du Tago par cette infrastructure permettent donc d'approvisionner en eau 2,5 millions habitants et de répondre aux demandes agricoles d'environ 150 000 hectares. Cependant, comme nous pouvons le voir sur le graphique ci-dessous, depuis l'entrée en fonctionnement du transfert en 1978-1979, le volume d'eau transférée a été d'une moyenne de 335 hm³ avec maximum de 605 hm³ dans l'année hydrologique 1999/2000³⁹⁵. En effet, les apports en eaux dans le système en amont du bassin (barrages d'Entrepeñas et Buendía) pour la période 1980-2006 ont diminué à la moitié par rapport à ceux qui étaient prévus dans l'avant-projet du transfert Segura-Tajo de 1967.³⁹⁶

³⁹² *Real Decreto 1982/1978, organización de los servicios encargados de gestionar la explotación de la infraestructura hidráulica «Trasvase Tajo-Segura».*

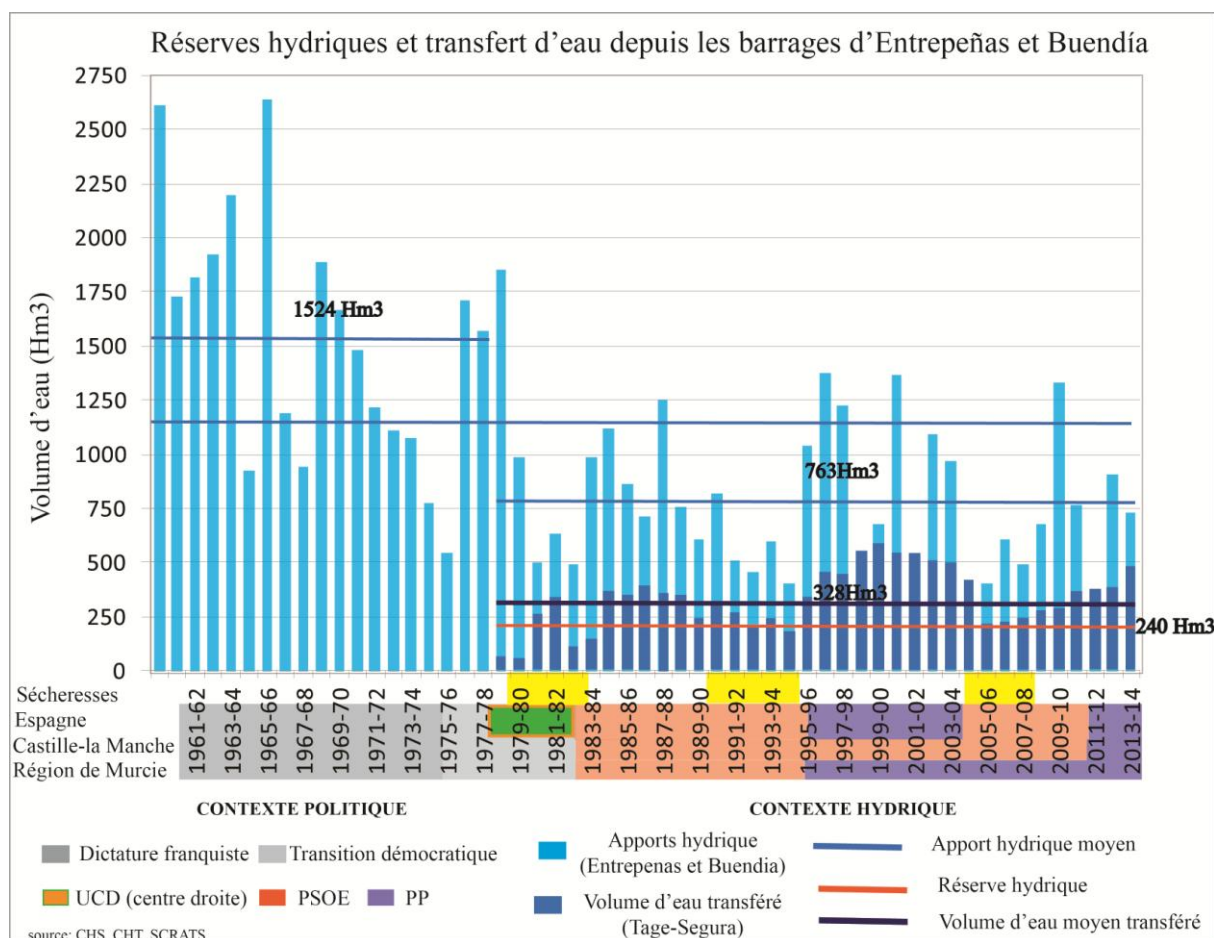
³⁹³ Le conseil de ministres d'Espagne composé du président du gouvernement et des ministres est un organe collégial, constitutionnel et politique du gouvernement espagnol.

³⁹⁴ *Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura.* Le transfert sert aussi actuellement pour approvisionner éventuellement en eau le Parc National de las Tablas de Daimiel dans le bassin du Guadiana, mis en danger ces dernières décennies par la surexploitation massive des eaux souterraines, quelques zones urbaines déficitaires de Castille-la Manche à l'intérieur du Guadiana ainsi que pour l'irrigation de l'espace agricole des *Los llanos de Albacete*.

³⁹⁵ De même dans les estimations initiales fut prévue une deuxième phase capable de transvaser 1000 hm³.

³⁹⁶ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.*, op. cit.

Figure n°11



Les imprécisions techniques à l'époque de cet ouvrage, qui avait surestimé les apports d'eau en amont du bassin du Tage, contrastent avec la forte augmentation des demandes prévues dans les territoires de réception à partir de la fin des années 60 (les travaux de construction ont débuté en 1968) motivée principalement par les expectatives générées autour du transfert. Ces facteurs, qui accentuent le déficit hydrique des territoires récepteurs, désormais traduit par une plus forte dépendance à la ressource, mais qui aggravent en même temps sa disponibilité dans les territoires cédants, vont alimenter progressivement les rivalités qui favorisent la régionalisation sur la question.



Vue panoramique du barrage d'Entrepeñas entouré des cultures de *secano*. Photo prise en septembre 2012. (©salinaspalacios2012)



Une partie du barrage de Buendia complémentent asséchée. Photo prise en septembre 2012. (©salinaspalacios2012)

En effet, les principales régions confrontées autour du Tage, Murcie et Castille-la Manche, contrairement à celles de l'Èbre (Aragon et Catalogne) ou des autres régions en Espagne (Galice, Pays Basque, Andalousie, Canaries, Navarre, Valence ou même les Asturies) sont des espaces qui se sont construits, en tant que communautés autonomes, sur une réalité faiblement définie tant au plan territorial qu'historique.³⁹⁷ Évidemment la construction de ce

³⁹⁷ Avant le régime dit des autonomies, Murcie et Albacete en tant que provinces étaient ensemble au niveau administratif depuis le XIXe siècle. Finalement, Albacete décida, malgré l'opposition de 5 communes limitrophes avec Murcie, de s'annexer à Castille-la Manche. C'est l'espace de La Manche (30 700 Km² par rapport à 79 463 km² du total de la Communauté) situé sur le plateau dans le centre sud de la région, aride, mais fertile, qui représente un ensemble régional naturel et historique plus cohérent.

transfert (1968-1979) pendant la période franquiste avait minimisé les possibles réactions des citoyens de la région. La revendication de leurs «ressources» en tant que patrimoine régional indispensable pour leur développement économique est devenue presque le seul facteur de cohésion régionale identitaire dans l'ensemble du territoire.

La région de Castille- La Manche (2 121 888 hab. et 79 463 km²) présente d'importantes ressources hydriques, à la fois souterraines et superficielles³⁹⁸, puisqu' elle est traversée à la fois le haut cours du Tage, le Guadiana, le Júcar et le Segura dont la qualité et la quantité de la ressource sont assez bonnes. Cependant, sa localisation à l'intérieur de l'Espagne à cheval sur l'aire d'attraction de Madrid et le dynamisme des régions méditerranéennes l'a exclue du fort développement économique entamé dans plusieurs régions en Espagne. Dans un territoire marqué par de faibles densités de population (26 hab/km²), une forte émigration rurale pendant presque tout le XXe siècle, mais aussi par de faibles précipitations dans les espaces potentiellement meilleurs pour l'agriculture, l'irrigation fut un des principaux moteurs économiques du développement régional.³⁹⁹ La haute plaine de la Manche avec d'importants aquifères, mais marquée par l'absence d'infrastructures hydrauliques multiplie les forages et l'usages des pompes pour l'irrigation de cultures telles que le maïs, le blé, la luzerne, le tournesol et le vignoble de masse.⁴⁰⁰ Ces milliers de nouveaux hectares irrigués ont augmenté considérablement les besoins en eau de la région, désormais en concurrence avec les demandes des régions méditerranéennes qui partagent les mêmes bassins, dont le Júcar avec Valence, et le Segura (par le biais du transfert) avec Murcie et Alicante (sud de Valence).

Les premiers conflits ayant une répercussion régionale sont apparus dans les décennies des années 90. La surexploitation des aquifères, dont celui de la Mancha (numéro 23), avait entraîné l'assèchement partiel de la zone humide des Tablas de Daimiel (bassin du Guadiana), pourtant parc naturel national régi par de multiples conventions internationales (Réserve de la biosphère, Convention de Ramsar, ZPS, SIC). Afin de préserver cette aire humide et sous les

³⁹⁸ Cette région est traversée à la fois par le Tage, le Guadiana et une partie du Júcar et du Segura dont la plupart de ses cours d'eau se situent dans la partie en aval dont la qualité de la ressource est assez bonne. Dans la région il y a aussi de nombreux aquifères sur le plateau de la Manche dont les plus importants sont l'aquifère n° 23 de la Manche Occidentale (320 hm³/an), l'aquifère n° 18, Manche Orientale (435 hm³/an). Site de l'Agence de l'eau de Castille la Manche <http://pagina.jccm.es/agenciadelagua/>

³⁹⁹ Actuellement presque le 15 % des surfaces irriguées en Espagne se situent à Castille-la Manche (271 195 ha), devenant la deuxième région espagnole derrière l'Andalousie.

⁴⁰⁰ Cela fait de Castille-la Manche la première région viticole au monde par surface de vignoble (473.050 ha) dont 200.479 sont en irrigation. L'Espagne a la plus grande superficie des vignes au monde avec 1,018 ce qui représente 30% de la superficie totale de la UE.

risques de perdre son statut international, l'État limita les pompages de la ressource, en plaçant les agriculteurs dans une situation difficile, et détourna des eaux du transfert.⁴⁰¹ De même, le transvasement d'eau, lors de la sécheresse de 1995, par le ministre socialiste Josep Borell et, en conséquence, l'abaissement critique des réserves hydriques dans les barrages, lesquels avaient servi aux communes riveraines pour développer un tourisme balnéaire, n'ont fait que visualiser les sentiments d'abandon de l'État en faveur des régions méditerranéennes.⁴⁰² Constitués autour de l'« Association de communes riveraines des barrages d'Entrepeñas et Buendía » - 22 communes et un total de 11 000 habitants - ils furent un des premiers acteurs sociaux à canaliser les revendications autour de la ressource.



À gauche, photo de la mairie de Sacedón (1300 hab) avec un panneau contre le transfert Tago-Segura. À droite, on peut voir le port nautique complètement éloigné de la ville en raison de l'assèchement du barrage d'Entrepeñas (©salinaspalacios2012). Photo prise en septembre 2012.

L'utilisation par l'État de l'eau du transfert Tago-Segura dans un contexte de pénurie devait attirer l'attention sur l'identité de cette eau, prélevée sur le territoire de la région de Castille-la Manche. Le conflit social en gestation se mua alors en un violent ressentiment contre les

⁴⁰¹ Les premiers transferts datent de 1988 ; jusqu'à 2003 la quantité d'eau totale détournée fut d'environ 200h3. Pour ce faire plusieurs législations spéciales furent nécessaires étant la plus importante *Real Decreto-ley 8/1995, de 4 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura*.

⁴⁰² Le barrage de Entrepeñas et Buendía, construit dans les années 50 et à 1h30 de Madrid et appelé la *mer de Castilla* avait permis un tourisme résidentiel en opposition au littoral (3 heures) suite à l'installation d'une marina, des campings et des urbanisations très importants pour l'économie locale, absente de la ressource pour l'agriculture. Il s'agit d'une des régions la moins peuplée de l'Espagne dont la densité de population n'arrive même pas à 6 hab/km² ce qui contraste avec la moyenne de Castille-la Manche de 24 hab/km²

bénéficiaires du transfert : murciens et valenciens.⁴⁰³ Dans ce contexte le président socialiste de la région à l'époque, José Bono (1983-2004)⁴⁰⁴, était favorable au PHN de 2001 des conservateurs. Son positionnement politique, clairement régionaliste sans pour autant mobiliser très activement l'électorat, était de réduire la pression sur le transfert du Tage grâce à celui de l'Èbre. En effet, en 1999 José Bono avait convenu avec José María Aznar la mise en place pour Castille-la Manche d'une réserve hydrique stratégique de 240 hm³ dans les barrages. Puis la dérogation du projet de l'Èbre en 2004 servit à son successeur, le socialiste José Maria Barreda (PSOE), d'argument pour essayer d'interrompre le transfert d'eau du Tage vers le Segura lors de la réforme de son statut d'autonomie. À partir de ce moment, cette communauté autonome, de tradition socialiste (gouvernée depuis 2011 par la droite) a construit aussi un discours revendicatif autour de l'eau comme moyen pour défendre les intérêts régionaux dont la tête du Tage est devenue la source des ressources hydriques géostratégiques de la région.⁴⁰⁵

Ainsi, un projet de transfert depuis le Tage vers la partie sud de la région (province de Ciudad Real) fut approuvé en 2005 par le gouvernement de Zapatero et inauguré dans la ville d'Alcázar de San Juan (Ciudad Real) le 22 mars 2011, juste avant les élections régionales. Cette infrastructure vise l'approvisionnement et amélioration en eau urbaine de 800 000 personnes réparties dans 59 communes des provinces de Ciudad Real, Cuenca et Albacete.⁴⁰⁶ Paradoxalement ce projet, stratégique pour le gouvernement de Castille-la Manche pour le développement du sud de la région avant l'éclatement de la crise économique, sans rivalités politiques internes, favorise l'exploitation des ressources du Haut Tage.⁴⁰⁷

Ainsi, l'éclatement de la « guerre de l'eau » à partir de l'année 2004 entre Castille-la Manche et la Communauté de Valence et la région de Murcie va principalement orienter les enjeux hydrogéopolitiques de l'Espagne autour de l'avenir du transfert Tage-Segura. Les présidents

⁴⁰³ DRAIN Michel, « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », *op. cit.*

⁴⁰⁴ Il sera ministre de défense entre 2004 et 2006 et président de l'assemblée des députés entre 2008 et 2011.

⁴⁰⁵ Castille- la Manche est riverain supérieur seulement dans cette partie puis dans le reste du Tage elle est soumise aux poids politique, économique et démographique de Madrid sur les tronçons moyens du Tage.

⁴⁰⁶ En tout, il s'agit d'une conduite d'eau de 120 km vers ce parc national au centre de la *Llanura manchega* et avec une série de ramifications vers les comarques de Ciudad Real et Campos de Montiel, ce qui fait un total de 165 km de conduites et une mobilisation d'environ 30 hm³.

⁴⁰⁷ Les prévisions du développement urbain autour de Ciudad Real connecté par TGV avec Madrid et Séville pendant la période du boom immobilier avait permis la construction d'un aéroport et de multiples projets urbains et touristiques dont le plus remarquable était le parc thématique Reino de Don Quijote à Ciudad Real. Finalement, la crise économique, la non-ouverture de l'aéroport de Ciudad Real et la non-réalisation du macroprojet de tourisme ont réduit les expectatives économiques prévues avec une partie des aménagements hydrauliques, dans une région qui présente le plus grand déficit budgétaire de toutes les régions espagnoles.

conservateurs de la Communauté valencienne Francisco Camps (2003-2011), son successeur, Albert Fabra (2011-2015) et leur homologue de Murcie, Ramón Luis Valcárcel (1995-2013), afin de défendre leurs modèles économiques régionaux très dépendants des eaux transférées du Tage, montrent leur opposition à de possibles changements dans le fonctionnement du transfert. En même temps, ces dirigeants accentuent donc la pression sur la position de María Dolores de Cospedal, secrétaire générale du PP depuis 2008 au niveau national et présidente de Castille-la Manche lors des élections régionales d'avril 2011.⁴⁰⁸ Dans l'opposition, au cours des quatre années (2007-2011), elle avait montré un fort désaccord avec la réserve hydrique prévue dans la réforme du statut d'autonomie du socialiste José Maria Barreda. Cependant, son élection comme présidente de la région, favorisée électoralement par la crise économique, a durci son discours et ses mesures politiques contre le transfert.⁴⁰⁹ Ainsi, malgré l'affaiblissement des conservateurs à Valence suite à des multiples cas de corruption, la forte identité régionale créée autour de l'eau ces dernières années et la ferme opposition contre le transfert du futur candidat socialiste dans les prochaines élections régionales, le maire de Tolède Emiliano García-Page, ont progressivement changé le discours du gouvernement conservateur, défendant devant ces électeurs *manchegos* la possibilité d'expiration du transfert du Tage vers le Segura pour 2015, soumis depuis ces dernières années à d'intenses rivalités autour de la réalisation du plan de bassin prévu dans la Directive-cadre sur l'eau.

b) Le Plan de bassin du Tage et son articulation avec celui du Segura: continuité ou fermeture progressive du Transfert?

L'application des débits écologiques, tels qu'établis par la Directive-cadre, remet en question le transfert Tage-Segura et par conséquent la disponibilité d'eau dans les districts hydrographiques interconnectés. En septembre 2011, la Confédération hydrographique du Tage avait conclu son plan de gestion du district hydrographique du Tage. Le noyau des négociations s'est centré sur la fixation du débit écologique pour atteindre une bonne qualité de l'eau en 2015. Le plan proposait d'élever la moyenne de 35 % du débit écologique du fleuve dans la province de Tolède par rapport au Plan de 1999. Cependant, le débit minimum

⁴⁰⁸ L'influence de pouvoir du parti conservateur (PP) valencien au sein du parti national a beaucoup joué dans la politique interne des conservateurs de Castille-La Manche et dans l'élection de Maria Dolores de Cospedal comme secrétaire nationale du parti lors du XVIIe Congrès du Parti célébré à Valence en juin 2008.

⁴⁰⁹ En décembre 2011, María Dolores de Cospedal, avait présenté un appel judiciaire contre le Ministère d'Agriculture pourtant conservateur depuis novembre en raison d'une quantité d'eau transférée du Tage vers le Segura. *Cospedal llevará a los tribunales al Gobierno central por el trasvase del Tajo-Segura*, http://www.heraldo.es/noticias/nacional/cospedal_lleva_los_tribunales_gobierno_central_por_trasvase_del_tajo_segura_167268_305.html, consulté le 13 janvier 2015.

calculé était incompatible avec la possibilité de faire des transferts importants vers la Méditerranée. Le plan est resté sur le site web du Ministère seulement trois jours (24 octobre 2011)⁴¹⁰, puis il a été retiré par la ministre socialiste Rosa Aguilar (2008-2010), alors qu'en principe, la Directive-cadre oblige à une période de 6 mois de consultation publique.⁴¹¹ Les pressions externes que le plan du Tage a suscitées ont été favorisées par une alliance des élus du Parti populaire et du Parti socialiste, tant à Murcie que dans la communauté autonome de Valence, pour éviter son approbation. Il faudra attendre 2013 pour qu'il soit à nouveau soumis à la consultation publique dans un nouveau contexte géopolitique en Espagne favorable aux conservateurs depuis les élections régionales et nationales de 2011.

Les tensions que le plan du bassin du Tage a suscitées sont vraiment remarquables. Pendant la période de consultation publique (mars et septembre 2013), le plan a reçu un nombre total de 12 064 allégations avec des propositions, des observations et des suggestions.⁴¹² Mais ce qui est encore plus visible c'est le fait que 91 % de ces réactions proviennent d'entités ou de personnes situées en dehors du District hydrographique. Parmi les questions argumentées, les plus représentatives dans l'ensemble des allégations, il faut souligner les débits écologiques (11 266 questions), les usages et les demandes (11 193 questions), la construction de nouvelles infrastructures et l'amélioration des régulations dans le programme des mesures, les aspects économiques (11 115) et les questions concernant le transfert Tage-Segura (11 864 questions).⁴¹³

Le plan a été finalement approuvé dans le conseil de l'eau du district du Tage (41 votes en faveur, 16 contre et 6 absentions) le 15 avril 2013 avec une réduction considérable des débits prévus par rapport au projet présenté en 2011. Toutes les administrations publiques (nationale, autonomiques et locales) ont voté en faveur, à l'exception d'Aragon (son territoire inclut une petite partie du Tage) et de la mairie de Tolède, gouvernée par le socialiste Garcia Page. En revanche, toutes les communautés d'irrigants, les associations écologistes (SEO/Birdlife et

⁴¹⁰ Pour consulter le projet du plan, finalement retiré, il est possible à partir du site web (<http://www.redtajo.es/>) de la plateforme *Red Ciudadana por una Nueva Cultura del Agua en el Tajo/Tejo y sus Ríos (réseaux citoyenne pour une nouvelle culture de l'eau dans le Tajo/Tejo et ses affluents)*.

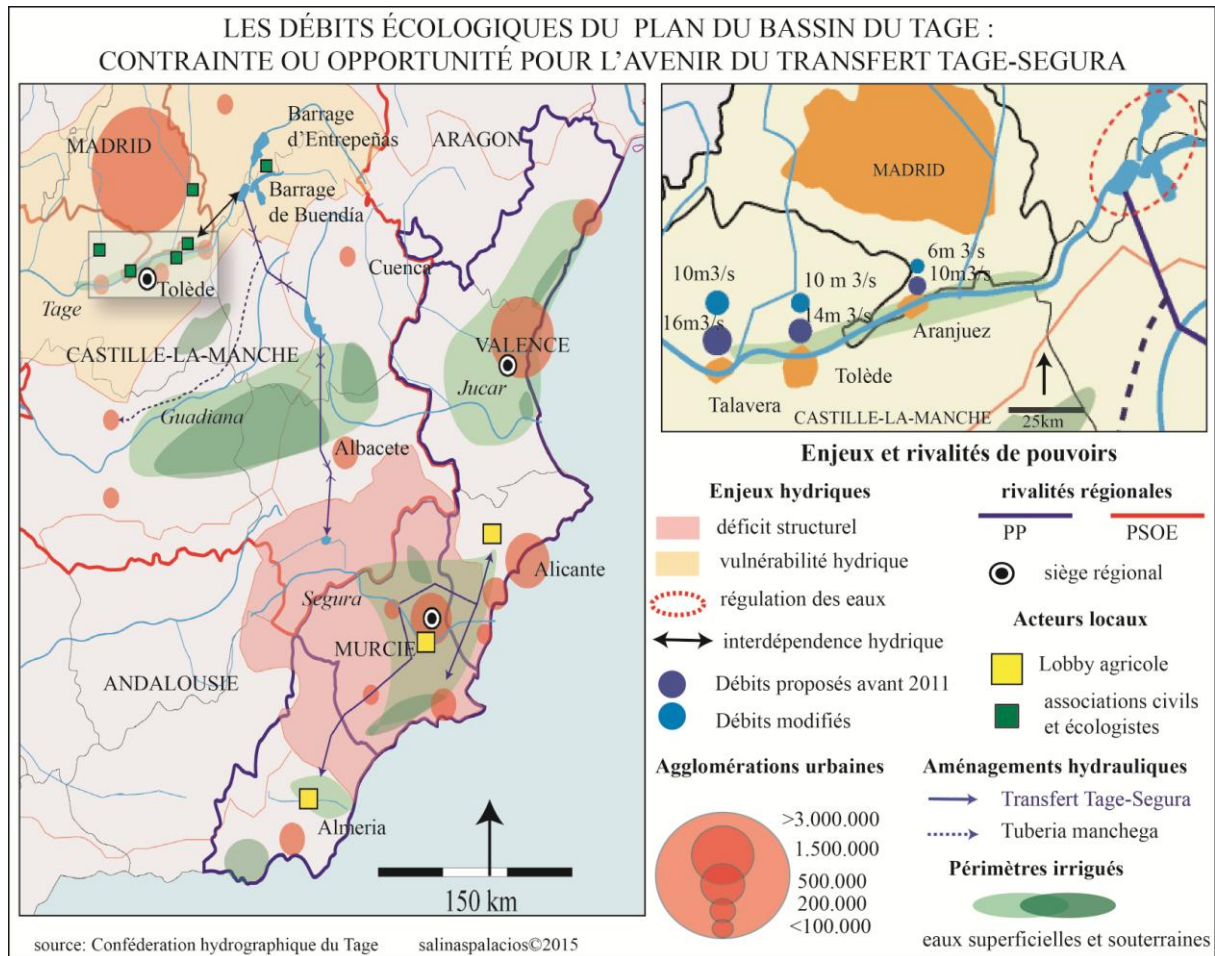
⁴¹¹ La décision de retirer la proposition du plan qui répondait plutôt aux objectifs environnementaux pendant la deuxième législature de José Luis Rodríguez Zapatero (2008-2011), est une des conséquences du remplacement de la ministre de l'Environnement Cristina Narbonne (2004-2008).

⁴¹² Par exemple, un des plans des autres bassins le plus contesté, celui de l'Èbre, a reçu 533 allégations dans la même procédure.

⁴¹³ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.*, op. cit.

Ecologistas en Acción) et deux des six entreprises hydroélectriques représentées dans le Conseil de l'eau du district du Tage se sont opposées au Plan. Au final, les débits du Tage ont été diminués dans le tronçon le plus sensible de $10\text{m}^3/\text{s}$ à $6\text{m}^3/\text{s}$ dans la ville d'Aranjuez (sud de Madrid), de $14\text{m}^3/\text{s}$ à $10\text{m}^3/\text{s}$ à Tolède et de $16\text{m}^3/\text{s}$ à $10\text{m}^3/\text{s}$ à Talavera de la Reina (voir carte ci-dessous, n°26).

Carte n°26



À son tour le Plan du Segura, comme on verra par la suite, marqué par un déficit de 480hm^3 , s'est caractérisé par un fort consensus au niveau interne entre les partis politiques et les acteurs économiques puisqu'il a été voté à une large majorité de 74 votes en faveur, l'abstention du représentant des entreprises hydroélectriques (Iberdrola) et le vote contre de l'ONG *Ecologistas en acción*. La faible opposition se situe en dehors du bassin. Dans le processus de consultation publique les allégations des nombreuses associations civiles et

écologistes situées dans le bassin du Tage⁴¹⁴, IU à Talavera de la Reina (province de Tolède), le *Partido Castellano* (parti régionaliste de Castille), la fédération de communautés d'irrigation du bassin du Tage (FerTajo), María Soledad Gallego (avocat environnemental à Madrid et membre de la FNCA), l'Institut aragonais de l'eau ou le centre régional d'études de l'eau à Castille-la Manche, entre autres, ont critiqué le Plan de Bassin du Segura pour le manque d'objectifs environnementaux, la non-régulation des demandes hydriques pour l'irrigation, l'existence de puits illégaux et la forte augmentation de la demande urbaine notamment par la poussée du secteur touristique.

D'une manière générale les rapports de forces reflètent les pactes accordés entre l'État et les gouvernements conservateurs de Madrid, Castille-la Manche, Murcie et Valence pour préserver le Transfert. En effet, il fallait trouver une solution politique et juridique avec l'avenir du transfert. Ainsi, en octobre 2013 et en parallèle du processus d'élaboration du Plan du bassin du Tage, d'intenses négociations entre le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Environnement (Miguel Arias Cañete), le Secrétaire d'État de l'Environnement (Federico Ramos) et les représentants politiques des 5 communautés impliquées dans le bassin du Tage (Estrémadure, Madrid, Castille-la Manche, Murcie et Valence) ont débouché sur un accord pour l'élaboration du *Memorandum de Entendimiento sobre el Traspase Tajo-Segura* (mémoire d'entente sur le transfert Tajo-Segura). Le résultat de ce nouvel accord, conçu séparément aux processus du plan et avant que la consultation publique ait terminé, permet la continuité du transfert et l'inscrit dans la loi tel qu'il avait été revendiqué par les régions de Murcie et de Valence et le syndicat central des irrigants du Transfert Tajo-Segura. Ainsi, cette modification du régime juridique du transfert, prévu dans l'amendement du projet de loi d'évaluation environnementale de 2013⁴¹⁵ qui sera inclus dans le futur PHN en 2015, renforce les décisions de la Commission d'exploitation des transferts face aux éventuelles décisions politiques des différents gouvernements nationaux. De possibles mesures comme la limitation de la clause « Narbona » concernant le remplacement des eaux du transfert par celles des usines de dessalement ou la libération des marchés de l'eau aura l'assentiment des communautés d'irrigants tant au sein du Tage que du Segura.⁴¹⁶ Cependant, en contrepartie, tel qu'on peut le remarquer sur le tableau ci-dessous

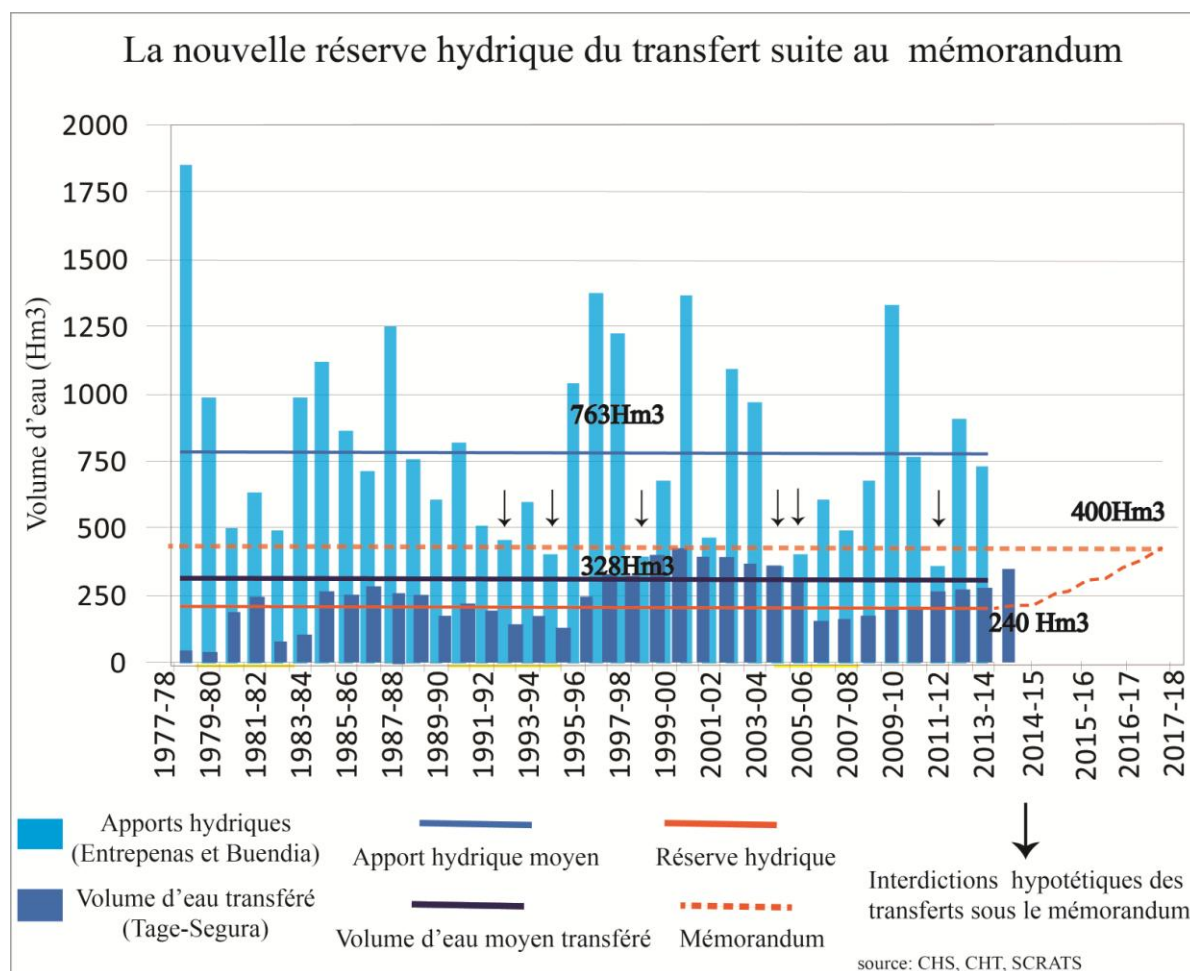
⁴¹⁴ *Asociación en defensa del río Alberche, Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche, Greenpeace à Toledo, et La Plataforma de Toledo en defensa del Tajo.*

⁴¹⁵ *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental [BOE n.º 296, de 11-XII-2013].*

⁴¹⁶ Il est également évident que les irrigants du Tage ayant des concessions d'eau à des prix beaucoup plus bas que celles du Segura peuvent tirer un bénéfice de la vente de leurs droits sur l'usage de la ressource.

(Figure, n°12), la possibilité de réaliser de transvasement d'eau à partir des réserves hydriques dans les barrages en amont sera limité au seuil de 400 hm³ en 2018 au lieu des 240 hm³ actuels.

Figure n°12



Le gouvernement de Rajoy, les PP de Castille-la Manche, de Murcie et de Valence ont unifié leurs discours à différents degrés en montrant leur satisfaction « pour résoudre enfin cette guerre de l'eau ». ⁴¹⁷ Pour le ministre Arias Cañete ce nouveau processus de planification harmonise les nécessités du bassin du Segura, comme bassin « récepteur », et du bassin du Tage comme « donateur » à travers la garantie de permanence du transfert Tage-Segura, grâce à l'accord entamé entre les cinq communautés autonomes impliquées ». ⁴¹⁸ Par contre, les partis socialistes des trois régions, les communautés d'irrigants et les mouvements sociaux et

⁴¹⁷ Ediciones El País, *Cañete zanja la guerra del agua con un acuerdo de mínimos en el plan del Tajo*, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/03/20/actualidad/1363780572_698827.html, consulté le 12 avril 2014.

⁴¹⁸ <http://www.magrama.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/notas-de-prensa-din.aspx?tcm=tcm:7-311215-16>, consulté le 14 février 2014.

écologistes se sont opposés à l'accord en raison d'intérêts divergents⁴¹⁹. En effet, les associations écologistes et civiles considèrent l'accord insuffisant pour la protection environnementale du fleuve et réclament le retrait du Plan et du Mémoire, car il est soumis d'abord au transfert qu'aux objectifs prévus par la Directive-cadre. Le responsable des milieux aquatiques de SEO/Birdlife, Roberto González, manifestait que le Mémoire du transfert s'est achevé sans tenir en compte la participation publique prévue dans l'article 14 de la Directive-cadre. Alberto Fernández, responsable de l'eau de WWF, défend l'idée que le Tage n'est plus un fleuve excédentaire. Pour le responsable de l'eau d'*Ecologistas en Accion*, Santiago Martín, l'accord ne tient pas compte de la réduction des débits suite aux effets du changement climatique, ce qui implique une montée de tension pour l'avenir⁴²⁰. Dans un communiqué de presse du 18 octobre 2013, les mouvements sociaux réunis notamment à travers le Réseau du Tage (*Red Ciudadana por una Nueva Cultura del Agua en el Tajo/Tejo y sus ríos*)⁴²¹ qui englobe plus de 30 collectifs, dénonçait que la continuité du transfert violait la législation espagnole et communautaire et prévoit des démarches juridiques à Bruxelles. L'opposition socialiste régionale par le biais d'Antonio Luengo, secrétaire de l'eau du parti, continue à exiger la fin du transfert en 2015. Pour lui, le fait que le transfert ait rang de loi fait que Castille-la Manche soit une "colonie hydrique" du Levant.⁴²² De son côté, le discours politique des socialistes murciens et valenciens se focalise sur l'incertitude quant à l'avenir créée par le Mémoire du transfert. L'augmentation de la réserve hydrique à 400 hm³ implique de fortes restrictions pour utiliser le transfert lors des épisodes de sécheresse.⁴²³ Selon une étude réalisée par Juan Cánovas Cuenca, ex-président de la Confédération hydrographique du Segura (2000-2004), la nouvelle réserve hydrique, pour la période 2005-2009, aura limité le surplus pour transférer de l'eau à 4 mois en 2007 et à 1 mois en 2008 (voir flèches du tableau précédent). En plus, les confédérations hydrographiques, dans leurs

⁴¹⁹ Ediciones El País, « Cañete zanja la guerra del agua con un acuerdo de mínimos en el plan del Tajo », *op. cit.*

⁴²⁰ *Organizaciones ecologistas piden la retirada del Plan Hidrológico del Tajo*, <http://www.abc.es/toledo/ciudad/20130923/abci-organizaciones-ecologistas-piden-retirada-201309231913.html>, consulté le 4 novembre 2013.

⁴²¹ Ce collectif est composé d'associations civiles, écologistes et scientifiques de l'Espagne et le Portugal. La FNCA fait partie de ce réseau. Pour voir la liste des associations : <http://www.redtajo.es/>

⁴²² *Antonio Luengo: « Cospedal ha vendido a Castilla-La Mancha en materia de agua y lo ha hecho por sus intereses partidistas »*, <http://www.iagua.es/noticias/planificacion/13/09/17/antonio-luengo-cospedal-ha-vendido-nuestra-comunidad-autonoma-en-materia-de-agua-y-lo-ha-hecho-p>, consulté le 4 novembre 2013.

⁴²³ *«La incertidumbre sobre el futuro del Tajo-Segura se mantiene»*, <http://www.laverdad.es/murcia/20131016/local/region/tovar-mantiene-incertidumbre-sobre-201310161414.html>, consulté le 12 avril 2014.

rapports de planification hydrologique, incluent des réductions des apports d'eau dans le bassin entre 5 % et 14 % pour 2030.⁴²⁴

Néanmoins, l'accord autour du nouveau fonctionnement du transfert se trouve dans une situation juridique incertaine. Bien que le plan du Tage et le plan du Segura aient été ratifiés à la majorité par le Conseil National de l'eau fin décembre 2013 avec 73 et 71 votes en faveur respectivement et seulement 5 contre (4 des groupes écologistes et 1 de l'Aragon) et trois abstentions (hydroélectriques), la situation officielle de déficit du Segura et la possible diminution des apports d'eau du transfert, est vue avec inquiétude par l'Aragon, car il peut représenter un argument pour relancer le transfert de l'Èbre. À ce propos, l'Assemblée régionale de l'Aragon, avant que le futur Plan Hydrologique national soit confirmé, déposa un recours contre la loi 21/2013 d'Évaluation d'Impact environnemental promulguée, autour du Mémorandum qui sera accepté par le Tribunal constitutionnel en février 2015. En effet, cette Région qui n'a pas participé à ce pacte du Mémorandum s'étend sur une infime partie du bassin du Tage.⁴²⁵ Globalement, le Tribunal constitutionnel a déclaré nul cinq sur sept des points contestés. Parmi eux, il faut remarquer la disposition finale troisième qui affirmait que tout le bassin était excédentaire pour une réserve hydrique au-dessus de 400 hm³ dans les barrages d'Entrepeñas et Buendía. Un autre concernant l'obligation pour les surfaces irriguées de substituer progressivement l'eau issue du dessalement d'eau de mer et de reprendre les mesures adoptées par les socialistes dans le temps de la ministre Narbona.⁴²⁶ Pour l'instant, l'actuelle ministre du Ministère Isabel García Tejerina au poste depuis mars 2014, considère que cette résolution est un problème formel qui n'empêche pas les accords entamés autour du Transfert.⁴²⁷ Or, l'incertitude juridique autour de ce Transfert affecte non seulement l'articulation des deux bassins (Tage et Segura) dans le cadre du partage de la ressource et l'accomplissement de la Directive-cadre, mais va sûrement conditionner le futur Plan hydrologique national.

Rapelons que dans le bassin du Tage, les apports en eau dans les barrages de Entrepeñas et Buendía (haut Tage) au cours de la période 1980-2006 ont été réduits à la moitié de ceux qui étaient prévus dans l'avant-projet du transfert Tage-Segura en 1967.

⁴²⁴ Ediciones El PAÍS, *España se reseca*, http://elpais.com/diario/2009/12/06/sociedad/1260054002_850215.html, consulté le 18 octobre 2013.

⁴²⁵ Il s'agit des dix communes qui dans son ensemble font un total de 1.120 habitants et représentent seulement 0,43% de la surface totale du Bassin.

⁴²⁶ Cette mesure connue comme « cláusula Narbona », des avantages dans l'usage des usines de dessalement devant le transfert fut éliminée par le ministre conservateur du MAGRAMA Miguel Arias Cañete (2011-2014)

⁴²⁷ *El Constitucional tumba el nuevo trasvase Tajo-Segura diseñado por el Gobierno*, http://www.eldiario.es/sociedad/Constitucional-tumba-parte-trasvase-Tajo-Segura_0_355565337.html, consulté le 23 février 2015.

Conclusion première partie

Dans l'attente d'un nouveau Plan hydrologique national en 2015

Le nouveau panorama politique d'après les élections de 2011, marqué par une large majorité du PP tant à l'échelle régionale que nationale, reste décisif pour entrevoir que les rivalités parmi les différentes Communautés autonomes répondent avant tout à une question éminemment géopolitique. L'intensification des conflits à partir des années 2000, au regard des idéologies opposées sur la gestion et la planification de la ressource entre les deux principaux partis, a fait dévoiler le processus de régionalisation de l'État, la montée des pouvoirs régionaux et la croissance des discours identitaires. La tentative de faire évoluer les aspects juridiques de l'eau dans leurs statuts d'autonomies respectifs en fonction de leurs intérêts a révélé la territorialisation régionale des ressources naturelles, mais aussi le caractère centralisateur de l'État espagnol en matière hydrique. Ainsi, l'eau est, d'abord, une question territoriale puisque les disputes des souverainetés se font entre les régions. Les partis nationaux se prononcent en fonction de leurs intérêts régionaux ou en fonction de l'influence exercée par le poids des partis régionaux au sein du parti. Dans un état qui a toujours tenté de garder le contrôle de l'eau, l'idée lointaine de Joaquín Costa de faire de la ressource le vecteur du développement et cohésion territoriale de la "patrie espagnole" s'est affaiblie un siècle après par ces démarches des constructions régionales soumises aux enjeux hydriques et nouvelles représentations sur la ressource et qui fragilisent les décisions à l'échelle nationale.

Les graves problèmes socioéconomiques, les nombreux scandales de corruption et une période relativement humide en Espagne ont « suspendu » le débat de la ressource dans le panorama politique actuel. Cependant, les rivalités entre les niveaux de pouvoir subsistent et s'imposent aux solidarités partisans même dans le contexte de la crise actuelle. La finalisation du premier cycle de planification hydrologique (2009-2015) dans tous les districts hydrographiques nous invite à penser qu'un nouveau Plan hydrologique national sera bientôt proposé par le gouvernement central. Bien que des « accords » sur les bassins les plus discutés soient conclus, le débat est encore ouvert et, quelle que soit la décision du gouvernement la question de l'eau sera certainement une référence dans le discours politique régional et national. .

Les rivalités seront conditionnées en grande partie par le rapport entre le PP national et la capacité d'influence des barons autonomiques, certains d'entre eux bien installés dans leurs respectifs fiefs régionaux. Dans les régions demandeuses en eau, à Murcie et à Valence, où les conservateurs comptent avec une tradition de vote et une large majorité absolue, n'oublent pas les promesses de Rajoy quand il était dans l'opposition (2004-2011) de mener l'eau de l'Èbre dans leurs territoires. En revanche, les nouveaux gouvernements conservateurs des Communautés autonomes dites "excédentaires" en eau, Aragon et Castille-la Manche, renforcent depuis 2011 un discours de défense des intérêts hydriques de leurs territoires. En Aragon les conservateurs sont obligés de garder leur alliance politique avec le PAR qui se déclare anti-transferts. De son côté, Maria Dolores de Cospedal, présidente du PP Castille-la Manche, est devenu secrétaire générale du PP (depuis juin 2008).

Or, pendant toute la législature, le discours politique sur les questions en eau de la part du gouvernement central est resté très flou afin d'éviter de nouvelles confrontations interrégionales médiatiques, généralisant l'idée d'un partage des ressources en eau dans un cadre national et en fonction des disponibilités et nécessités de chaque communauté autonome. En plus, aucun projet de transfert d'eau n'a été mis en place dans son programme lors des dernières élections. Le débat politique en Espagne, pendant les campagnes électorales de 2015, est majoritairement focalisé sur la crise économique et le défi indépendantiste catalan, problème territorial et identitaire qu'entraîne la question catalane depuis quelques années. Toutefois, il est parfaitement envisageable, surtout s'il y a avant une sécheresse, que certaines questions concernant les ressources hydriques passent dans les débats électoraux des territoires concernés. Lors d'élections européennes (mars 2014), le candidat pour la droite Miguel Angel Arias Cañete, dans sa visite à la ville de Murcie, accusait les socialistes d'être coupables de la pénurie d'eau dans cette région.

En outre, le gouvernement catalan et la majorité de partis politiques, avec l'appui de plusieurs associations, prévoient de dénoncer le gouvernement central devant la Commission européenne pour retirer le Plan de l'Èbre et favoriser une augmentation des débits circulant dans le delta de l'Èbre. Dans un contexte de fortes tensions politiques qui a débouché sur l'initiative d'un référendum sur l'indépendance de la Catalogne le 9 novembre 2014 ce n'est

pas un hasard si le ministère de l'Environnement a ouvert le débat de nouveau sur le projet du Rhône afin de minimiser les tensions sur la question catalane⁴²⁸. Cependant, cette possibilité ne pourrait qu'accentuer les revendications des régions de Valence et Murcie. Des acteurs à l'intérieur du bassin du Segura, liés aux secteurs touristiques et agricoles, demandent de nouveaux transferts pour résoudre le déficit toujours existant de 480 hm³. Cependant, le fort rejet politique et social actuel de l'Aragon et de la Catalogne aux éventuels transferts en dehors du bassin, mais aussi les différences entre le respect des débits sur le delta et la demande importante rend difficile une proposition autour de l'ancien projet de l'Èbre.

Les changements du gouvernement de Zapatero à partir 2008 et la grande domination politico-territoriale des conservateurs ont favorisé un retour à une politique de l'offre puisque la plupart des districts hydrographiques péninsulaires, à l'exception de celui qui est géré par la Catalogne, sont censés augmenter leurs demandes hydriques. Pour l'instant, le gouvernement de Mariano Rajoy affronte le second cycle de planification (2015-2021), ouvert depuis janvier 2015. Néanmoins, la politique espagnole, majoritairement articulée entre les deux principaux partis et d'éventuelles alliances avec les partis nationalistes, a été complètement bouleversée depuis les élections européennes de mars 2014 puisqu'on assiste à une diminution du bipartisme en Espagne. Au niveau national, la somme du PP (26.06 %) et PSOE (23 %) n'a pas dépassé pour la première fois le 50% de l'électorat.⁴²⁹ L'émergence de Podemos et de Ciudadanos crée un panorama politique tant à l'échelle nationale comme régionale et municipale inédit. Podemos, issu du contexte des mobilisations des *indignados* (15 mai 2011),⁴³⁰ a été créé en février 2014. Cela a accentué la crise du parti socialiste. Pour l'instant, leur positionnement national sur la politique hydrique de l'État ne fait pas partie de leurs stratégies politiques bien que des différences apparaissent.⁴³¹ Podemos maintient en 2015 pour l'instant un discours contre les grands projets d'aménagements et de respect de l'environnement tandis que Ciudadanos défend l'équilibre territorial et l'usage efficace des ressources naturelles.

⁴²⁸Ediciones El PAÍS, *Medio Ambiente recupera el trasvase del río Ródano*, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/11/05/actualidad/1383683735_763655.html, consulté le 14 janvier 2015.

⁴²⁹ Dans les élections générales de 2011 le PP avait obtenu le 44.63% et le PSOE 28.76% (73'39%)

⁴³⁰ Le discours politique de Podemos est assez transversal afin de capter tous les votes possibles bien que ces niches électorales se situent dans le spectre de la gauche. D'ailleurs, ils se disent d'un parti social-démocrate à la vision des partis scandinaves.

⁴³¹ On verra dans le deuxième chapitre concernant la région de Murcie que leurs représentants régionaux ont introduit le débat de l'eau dans les élections autonomiques.

Ainsi cet affaiblissement du bipartisme espagnol et des partis traditionnels (IU et UPyD)⁴³², qui règne depuis les débuts de la démocratie révèle une rupture générationnelle en Espagne qui va sans doute faire évoluer les rapports de forces politiques sur une nouvelle carte géopolitique nationale et régionale. Cela implique de nouvelles perceptions et des changements dans la pratique de la politique dans les années à venir dans un contexte qui est toujours marqué par une situation socioéconomique très difficile. En même temps, l'émergence progressive des associations civiles et écologistes en Espagne depuis la fin des années quatre-vingt-dix, fortement orientée contre les politiques hydrauliques espagnoles, ont favorisé la naissance en 2011 d'un nouveau parti écologique espagnol au niveau national (EQUO) lequel a eu la représentation d'un parlementaire lors des dernières élections européennes (2014).⁴³³ Ce parti minoritaire proche des thèses de la nouvelle culture de l'eau s'est visiblement intégré dans ces nouveaux mouvements politiques municipaux et à Podemos sur le plan national. Pedro Arrojo a participé dans la candidature nationale promue par Pablo Iglesias au sein de Podemos. Cette possible convergence de nouveaux partis et de possibles alliances, tant à l'échelle nationale et régionale que locale, pour rompre avec les partis issus de la transition démocratique peut reformuler progressivement certains aspects des politiques hydriques de l'État encore soumis aux vieux postulats de l'État du XXe siècle.

⁴³² Bien que UPyD, un parti de centre jacobin, fut créé en 2008, sa leader indiscutable Rosa Díez, ex-membre du parti socialiste, est une personnalité politique historique en Espagne.

⁴³³ Son responsable politique principal, Juan López de Uralde, fut entre 2000 et 2010 président de Greenpeace Espagne.

PARTIE II:

Le manque d'eau à Murcie : une représentation géopolitique

"J'ai toujours aimé le mot « aride », et plus encore sa version optimiste, celle qui laisse un peu d'espoir : « semi-aride »⁴³⁴

La région de Murcie est une communauté autonome uniprovinciale située dans le sud-est de la péninsule Ibérique et au bord de la mer méditerranéenne. Elle est frontalière avec l'Andalousie (provinces de Grenade et Almería), la Communauté de Valence (province d'Alicante) et celle de Castille-la Manche (province d'Albacete). Dans son ensemble, la région de Murcie a une extension de 11 342 km² et une population totale de 1 466 818 habitants.⁴³⁵ Bien que son poids démographique et territorial ne soit pas très considérable dans l'ensemble de l'Espagne (2,2 % de la superficie et le 3,12 % de la population totale de l'Espagne), elle s'inscrit dans un des territoires de la Méditerranée espagnole ayant subi de forts processus socioéconomiques et territoriaux très en rapport avec l'usage de la ressource ces dernières décennies. Cependant, cette situation très contradictoire entre développement et disponibilité de ressources révèle un faux problème pour envisager la problématique de l'eau. En effet, la rareté de la ressource et la forte demande du secteur agricole ainsi que le développement du tourisme sur le littoral font de ces questions un enjeu majeur pour les populations concernées.

Le seul cours d'eau important dans la région de Murcie est le fleuve Segura. Ce fleuve donne son nom au district hydrographique⁴³⁶ qui s'étend presque complètement sur la région de Murcie et partiellement aussi sur la partie méridionale de la province d'Alicante (communauté autonome de Valence), le sud-est de la province d'Albacete (Castille-la Manche) et la partie orientale des provinces andalouses de Jaén, Grenade et Almería. Le bassin versant du Segura en raison des particularités climatiques et physiques du Sud-est espagnol constitue un des plus secs de l'Europe.

Le climat est majoritairement méditerranéen du type semi-aride. Quant aux précipitations, la climatologie est influencée notamment par les masses d'air atlantiques de l'ouest (atlantique) et celles de la Méditerranée occidentale et nord de l'Afrique. Les précipitations moyennes annuelles dans le bassin sont de 381,78 mm (série climatique de 1940 à 2005). Si on prend en considération la série climatique courte (1980/81-2005/06), les valeurs diminuent jusqu'à

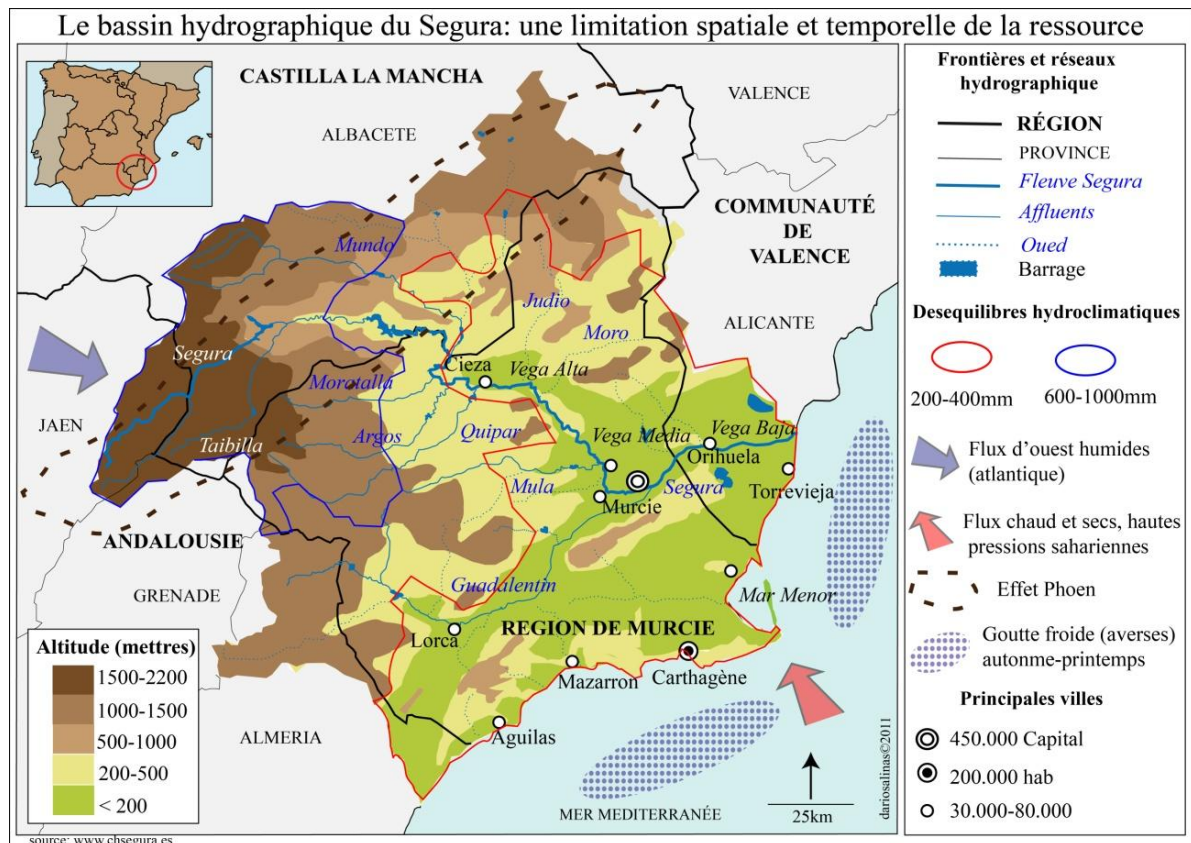
⁴³⁴ ORSENNA Erik, *Petit précis de mondialisation. II, II*, Paris, Librairie générale française, 2010, p. 261.

⁴³⁵ INE. Recensement de la population (2014).

⁴³⁶ *Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas*. «BOE» núm. 30, de 3 de febrero de 2007, páginas 5118 a 5120 (3 págs.)

362 mm. Le district hydrographique du Segura est l'un des 215 districts de toute l'Union européenne ayant la plus faible pluviométrie moyenne inférieure.⁴³⁷ La pluviométrie est caractérisée par une distribution hétérogène spatiale et temporelle. Les saisons d'automne et de printemps sont particulièrement pluvieuses tandis que les précipitations pendant la saison estivale sont plutôt rares. En ce qui concerne la distribution spatiale, les zones montagneuses de la région nord-occidentale, soumises à l'influence des vents humides de l'ouest, enregistrent les précipitations le plus élevées (voir carte ci-dessous). Ainsi, dans le haut du bassin où prend la source le fleuve Segura et son affluent le plus important, le Mundo, les précipitations atteignent des valeurs de moyenne annuelle supérieures à 800 mm.

Carte n°27



Bien que l'altitude puisse favoriser une augmentation des précipitations, la disposition et l'orientation du relief du système bétique (sud-ouest — nord-est) créent un effet de barrière (effet foehn) qui limite l'influence des flux humides de l'Atlantique. Par conséquent, ces facteurs physiques et climatiques entraînent une diminution des précipitations moyennes

⁴³⁷ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, Murcia, Magrama, 2013.

annuelles (diagonale direction nord-ouest/sud-est) depuis cette région montagneuse jusqu'aux terres littorales.⁴³⁸ Ainsi, dans les terres basses, plus peuplées, là où l'agriculture prend son ampleur, les précipitations se situent dans des valeurs autour 300 mm, étant parfois inférieurs aux 200 mm, notamment dans certaines parties du littoral le plus méridional (Águilas, Mazarrón...⁴³⁹).

Dans l'ensemble du Bassin, les irrégularités climatiques sont aussi présentes dans le temps avec des valeurs maximum de 608,6 mm enregistrées en 1988 et des valeurs minimum de 212,7 mm en 1963.⁴⁴⁰ L'existence des événements climatiques comme les sécheresses et les inondations très caractéristiques du climat méditerranéen est encore plus déterminante dans le sud-est de l'Espagne. Les épisodes de précipitations à courte durée faible, mais d'une forte intensité sont assez fréquents. Ces phénomènes appelés *gota fría* (goutte froide) sont beaucoup plus violents dans les espaces ouverts vers le littoral en raison de l'origine des phénomènes convectifs dans la Méditerranée, notamment dans la saison d'automne.⁴⁴¹ Les précipitations peuvent arriver à 100 mm dans un seul jour ayant un enregistrement historique de 300 mm, ce qui représente presque la totalité des pluies pendant toute l'année.⁴⁴²

⁴³⁸ *Ibid.*

⁴³⁹ La rosée et la haute humidité de l'ambiance des zones littorales produisent une descente sensible de l'évapotranspiration et en conséquence il y en a plus d'eau disponible pour les plantes que celle qu'il existe en réalité d'après les données pluviométriques.

⁴⁴⁰ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, *op. cit.*

⁴⁴¹ CONESA GARCÍA Carmelo(dir.), *El medio físico de la Región de Murcia*, Universidad de Murcia, 2006.

⁴⁴² Historiquement les inondations et les crues ont été très nombreuses dans le bassin du Segura. À souligner l'inondation de San Calitxo (1651) avec plus de 1 000 morts à cause de la rupture du barrage de las Puentes ou le débordement de Santa Teresa qui provoqua 750 morts, le 14 octobre 1879. Plus récemment, après des pluies de 300 mm, dans le débordement de 1973 à Puerto Lumbreras, la Rambla de Nogalte eût un débit de 3 500 m³/s dans très peu d'heures provoquant presque une centaine de morts (89). Dans cette même zone, entre Lorca et Puerto Lumbreras, près de la frontière avec l'Andalousie, en 2012 *la rambla* a atteint un débit de 2 489 m³/s et 4, 67m à Puerto Lumbreras provoquant beaucoup de dégâts dans les champs et six morts.



À gauche, la rambla de Nogalte, à Puerto Lumbreras pendant les inondations du 12 septembre 2012. À droite, la même rambla dans des conditions hydrologiques normales.
(© La verdad, 2012; ©salinaspalacios, 2014)

La capacité d'érosion reste très importante, favorisée par les particularités abruptes du relief, les caractéristiques du réseau fluvial (*ramblas* et *barrancos*) et les types de sols (marnes calcaires, argiles, aridité, faible couverture végétale, désertification...).⁴⁴³ La sécheresse comme phénomène naturel qui implique la réduction considérable des ressources comme conséquence de la diminution ou absence de précipitations pour une période donnée⁴⁴⁴ représente l'événement climatique majeur en Espagne et plus particulièrement dans le sud-est. Bien que l'impact des sécheresses dans le bassin du Segura s'aggrave par la forte demande en eau agricole existante, ce qui a provoqué, comme on verra, un déficit structurel dans le bassin très difficile à corriger dans les décennies à venir. Bien qu'on ne puisse pas considérer les événements de sécheresse dans la région de Murcie comme extraordinaires, mais comme naturels⁴⁴⁵, puisqu'elle est présente pendant la période estivale, cette dépendance à la ressource dans un territoire semi-aride explique que la sécheresse soit également perçue par la société comme une contrainte sociale, économique et environnementale.

Selon les données de la Confédération hydrographique du Segura les sécheresses prolongées les plus graves et ayant une répercussion socioéconomique majeure dans le bassin ont été celles des périodes de 1980-1983, 1990-1995 et 2005-2009, étant celle des années quatre-

⁴⁴³ Une *rambla* est un cours d'eau sec intermittent à l'exception de la période des pluies tandis qu'un *barranco* est un cours très profond à cause de l'érosion de l'eau ou les ruissellements sont existants par de forts orages.

⁴⁴⁴ UNESCO, *Glossaire international d'hydrologie*, <http://hydrologie.org/glu/FR/GF0426FR.HTM>, consulté le 20 juin 2014.

⁴⁴⁵ CONESA GARCÍA Carmelo (dir.), *El medio físico de la Región de Murcia*, op. cit., p. 136.

vingt-dix les plus intenses. En effet, entre 1993 et 1995 de fortes diminutions ont été enregistrées dans les registres pluviométriques (200 mm dans l'année 93/94 et 196 mm pour l'année 94/95 de moyenne annuelle dans tout le bassin) ce qui avait représenté une diminution assez considérable par rapport au 379 mm de moyenne annuelle des derniers 55 ans.⁴⁴⁶

Mis à part les faibles et irrégulières précipitations, le fort ensoleillement (3000 heures de soleil annuel avec des disparités de 365 heures de soleil pendant le mois d'août et 174 en décembre)⁴⁴⁷ et l'évapotranspiration (évapotranspiration potentielle moyenne annuelle de 992 mm et une évapotranspiration réelle moyenne estimée de 339 mm)⁴⁴⁸, conséquences des hautes températures (moyenne annuelle de 16 °C-18 °C)⁴⁴⁹ dans la majorité du territoire, réduisent l'écoulement moyen total à seulement le 13 % de la précipitation moyenne totale. Ainsi, les valeurs des écoulements dans le bassin du Segura sont les plus faibles de toute la Péninsule. La plus grande partie du bassin du Segura, à l'exception des régions montagneuses du nord, est donc considérée comme un territoire semi-aride et même aride sur les façades littorales.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ *Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía de la Cuenca del Segura*

⁴⁴⁷ L'ensoleillement, aussi appelé insolation, est la mesure du rayonnement solaire qui reçoit une surface au cours d'une période donnée. En fonction de sa latitude la région de Murcie est exposée à un fort ensoleillement, qui fait un des territoires qui reçoit beaucoup plus d'heures de soleil en Europe avec la vallée du Guadalquivir, Málaga et Almería en Espagne, la côte sud-occidentale de la Sicile en Italie, Malte, les îles méridionales de la Grèce et le Chypre. Dans la ville de Paris, l'ensoleillement annuel est de 1689.6 h

⁴⁴⁸ L'évapotranspiration détermine la quantité d'eau transférée du sol vers l'atmosphère par évaporation et transpiration des plantes. I. UNESCO, « Glossaire international d'hydrologie », *op. cit.*

⁴⁴⁹ En été, et sous l'influence des masses d'air venant du nord de l'Afrique, les températures maximum dans la démarcation hydrographique du Segura peuvent atteindre des valeurs proches des 40 °C, étant dans des situations extrêmes de 45 °C dans les terres basses à l'intérieur .

⁴⁵⁰ À niveau national, les régions arides occupent une extension réduite; elles se localisent dans une partie des Canaries et dans la zone du désert de Tabernas (Almería) et dans certaines zones du littoral des provinces d'Almería, Murcie et Alicante



À gauche, une partie de la chaîne de Moratalla dans le norest de la Région de Murcie caractérisée par des forêts méditerranéennes À droite, des terres arbustives xériques à la marina de Cope, dans la commune littorale d'Aguilas
(©salinaspalacios, 2014)

La combinaison de ces facteurs naturels aggravés par les usages du sol favorise l'érosion, la désertification et la création des paysages des badlands (Fortuna, Mula, Gebas) sur des reliefs composés par des matériaux doux (argiles, marga et plâtres) et une faible couverture végétale.⁴⁵¹ Ainsi, l'aridité comme caractéristique territoriale inhérente du Sud-est espagnol entraîne que l'eau soit l'élément le plus important et déterminant de la configuration spatiale socioéconomique du bassin du Segura.⁴⁵²

⁴⁵¹ L'érosion est favorisée par les fortes concentrations des précipitations dans ce type de climat et un usage anthropique inadéquat à la suite d'une déforestation ou abandon des cultures

⁴⁵² L'aridité et la sécheresse résultent autant des faibles précipitations que de l'importance des phénomènes d'évaporation en raison des fortes températures et l'ensoleillement presque toute l'année.



Paysage des badlands ou mauvaises terres (barrancos de Gebas à Alhama de Murcie) près du barrage d'Algeciras. Il s'agit des terrains marneux ou argileux, ravinés par les eaux du ruissellement. (©salinaspalacios, 2014).

Les eaux superficielles du fleuve Segura, étant presque le seul cours d'eau continu tout au long de l'année, représentent l'axe principal du bassin (voir carte précédente). Ce fleuve prend sa source à Santiago-Pontones, à 1 413 mètres d'altitude dans la province de Jaén (Andalousie) et traverse une partie des provinces de Jaén et Albacete, la totalité de Murcie et le sud d'Alicante se jette désormais sur la mer Méditerranée après avoir parcouru 325 km. Pendant son parcours supérieur et à la hauteur de sa source, le fleuve traverse des vallées très profondes et étroites où il reçoit des affluents très courts, mais avec des débits relativement importants (Madera, Zumeta, Taibilla et Tus). Un peu plus en aval, dans son parcours moyen, il reçoit sur sa rive gauche son principal affluent, le fleuve Mundo (c'est ici où les eaux du transfert se jettent). Dans la confluence avec cet affluent qui est situé entièrement dans la province d'Albacete, le lit⁴⁵³ du Segura se situe à des altitudes d'environ les 200 mètres en

⁴⁵³ Le lit majeur, celui où s'étalent les crues, a une largeur variable selon les formes de relief traversées : très large dans une plaine, il est étroit dans les gorges; le fond du lit mineur, où les eaux coulent en permanence, est une succession de creux dénommés « mouilles » et « seuils, qui émergent lors des étiages. LACOSTE Yves, *L'eau dans le monde, op. cit.*, p. 119.

formant une plaine alluviale étroite et très fertile : c'est le début des fameuses *vegas*.⁴⁵⁴ À partir d'ici, dans *la Vega Alta* (Haute Vega) le fleuve présente un parcours sinueux. Le paysage est caractérisé, entre les communes de Calasparra et Cieza par quelques kilomètres de forêts, des berges (Canaverosa), des rizières (arrozales de Calasparra) et des canyons très étroits (espace naturel du Cañón de Almadenes).

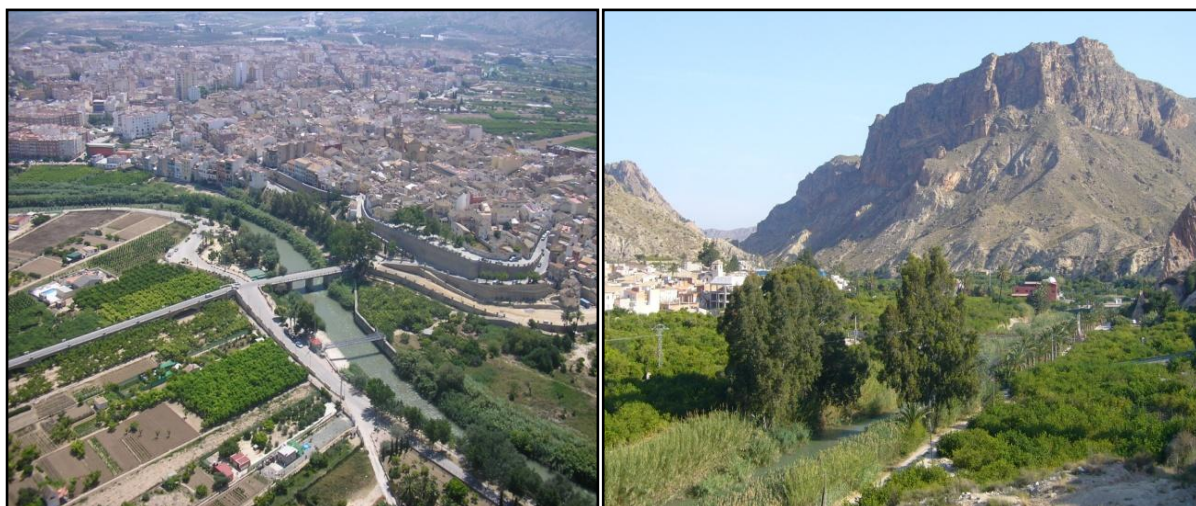


À gauche, forêt galerie de Cañaverosa entre les communes de Calasparra et Cieza. À droite, des rizières dans la plaine du Segura près de la commune de Calasparra. Au-dessous, le canyon d'Almadenes, un espace naturel protégé dans l'amont du fleuve Segura, près de la ville de Cieza. (©salinaspalacios, 2012)

Dans cette partie, le Segura reçoit par sa rive gauche des *ramblas* (*rambla del Moro* et *rambla del Judío*,) des lits avec des débits temporels ou occasionnels provoqués par les pluies. Par contre, sur la rive droite et grâce à l'influence des espaces montagneux du nord-est, les cours

⁴⁵⁴ Une *vega* est une plaine ou vallée alluviale d'inondation dans des terres basses potentiellement inondables par des éventuelles crues des cours d'eau qui favorisent des terrains agricoles très fertiles.

d'eau (río Moratalla, río Argos, río Quípar) se caractérisent par des régimes⁴⁵⁵ permanents toute l'année bien qu'avec des débits exigus.⁴⁵⁶ À partir de la ville de Cieza, le fleuve prend une direction nord-sud par une ligne de fracture et il s'encaisse entre des montagnes pour conformer la vallée de Ricote, un espace caractérisé par une tradition historique dans l'irrigation.



À gauche, le fleuve Segura traversant la ville de Cieza. À droite, la vallée de Ricote, une des paysages des huerta les plus préservés en Espagne. (©salinaspalacios, 2012)



À gauche l'affluent le plus longue du Segura, le Guadalentin (fleuve de boue en arabe) lors de son passage par la ville de Lorca (Photo prise en juillet ©salinaspalacios, 2012). À droite le fleuve Mula près de sa confluence avec le fleuve Segura (Photo prise en décembre ©salinaspalacios, 2012)

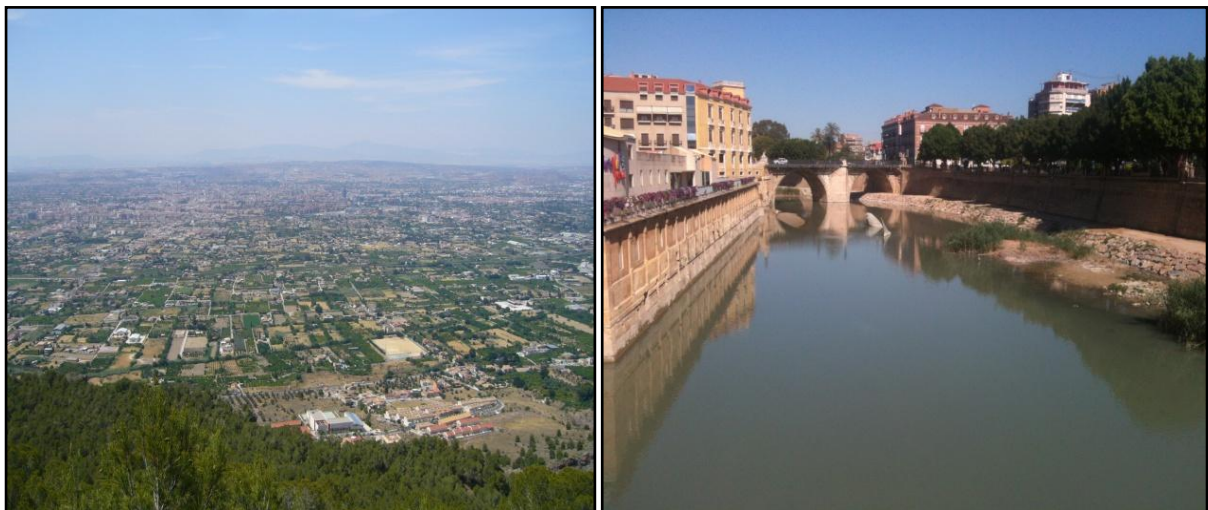
Depuis cette vallée et à la hauteur de la ville d'Archena, la plaine alluviale du fleuve Segura

⁴⁵⁵ Le régime d'un cours d'eau est l'évolution habituelle de son débit selon le mois de l'année et d'après une longue période des données et mesures établies.

⁴⁵⁶ CONESA GARCÍA Carmelo (dir.), *El medio físico de la Región de Murcia*, op. cit., p. 131.

devient de plus en plus ample, c'est le début de la *Vega Media*. À partir d'ici le Segura reçoit sur sa rive droite ces deux derniers affluents importants, le Mula et le Guadalentín, tous les deux caractérisés par leur ample lit habituellement sec ou à faibles débits, mais très propices pour les inondations.

Ce dernier fleuve, avec une orientation sud-ouest-nord-est, s'insère dans une fosse tectonique appelée dépression pré-littorale murcienne qui s'étend jusqu'à la ville d'Orihuela dans la province d'Alicante. Avant la confluence du Guadalentín avec le Segura cette dépression conforme une plaine alluviale d'une largeur considérable (10 km) où se situe la ville de Murcie. La grande quantité de dépôts alluviaux très fertiles que ces deux cours d'eau ont déposés sur une plaine au-dessous de 50 mètres a favorisé l'une des plus grandes *huertas* du levant espagnol qui s'étend presque jusqu'à la mer.



Plaine alluviale du Segura conformant la Huerta de Murcia. Au fond la ville de Murcia. À droite, le fleuve Segura à la ville de Murcia (©salinaspalacios, 2012).

Enfin, le passage du fleuve aux alentours de la ville d'Orihuela dans la province d'Alicante représente le dernier tronçon du fleuve qui conforme la *Vega Baja*, ou le Segura prend direction est jusqu'à se jeter dans la mer méditerranéenne (Gola del Segura) au nord de la ville de Guardamar del Segura dans le sud de la province d'Alicante.



À gauche le fleuve Segura près de la frontière entre les provinces de Murcie et Alicante. À droite le fleuve à Rojales (Alicante) près de la mer.
(©salinaspalacios, 2012).

En somme, le réseau hydrographique superficiel du bassin du Segura représenté principalement par le fleuve Segura et l'ensemble de ses affluents est caractérisé par la présence de très peu de cours d'eau avec de faibles débits qui sont en plus marqués par de forts étiages en été et de grandes crues, principalement en automne et au printemps.⁴⁵⁷ Le reste du bassin est caractérisé par la présence des *ramblas* et *barrancos* qui se jettent directement sur ces cours d'eau ou sur la mer et qui ont une réponse hydrologique très irrégulière et torrentielle conditionnée par des averses ponctuelles sur ses bassins versants⁴⁵⁸. Or, les caractéristiques calcaires et d'infiltration favorisent également la présence des aquifères (il y a un total de 63 masses d'eau souterraine dans le bassin du Segura) qui vont jouer un rôle très important dans les prélèvements d'eau agricole. Ainsi, les ressources hydriques souterraines moyennes disponibles se situent autour de 546 hm³/an. En somme, les ressources hydriques disponibles conventionnelles et renouvelables du bassin c'est-à-dire la somme des eaux superficielles plus les eaux souterraines renouvelables, atteignent 850 m³⁴⁵⁹. Cela place le bassin du Segura comme le district hydrographique de l'Europe continentale ayant moins de disponibilité de la ressource.

Le potentiel agroclimatique est limité par la disponibilité spatiale et temporelle de la ressource. En effet, l'agriculture dans ce territoire depuis le temps de la domination

⁴⁵⁷ Période durant laquelle le débit d'un cours d'eau atteint son niveau le plus haut.

⁴⁵⁸ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, op. cit.

⁴⁵⁹ Cela comprend l'eau issue du dessalement d'eau de mer. Le bassin du Segura compte également avec les ressources potentielles du transfert Tage-Segura (540 hm³), les eaux réutilisées (100 hm³). Au total les ressources disponibles se situent autour de 1500 hm³. *Ibid.*

musulmane a été historiquement marquée par une opposition entre les grands espaces majoritairement semi-arides et les vallées et plaines alluviales. Cette différenciation géographique recouvre en gros l'opposition entre une agriculture extensive aux maigres pâturages et à l'arboriculture ou à la céréaliculture sèche, dite de *secano* et aux espaces agricoles irrigués des plaines littorales et des vallées, dont les célèbres *huertas* et *Vegas*, dites de *regadío*.

Les Vegas du Segura

Autour du fleuve Segura les trois principaux espaces irrigués traditionnels sont la *Vega Alta*, la *Vega Media* qui correspond à la *Huerta* de Murcie et la *Vega Baja* dans le sud de la province d'Alicante. La *Vega Alta* s'étend environ le lit du fleuve Segura depuis sa confluence avec son affluent le Mundo dans les limites de la province d'Albacete et Murcie, jusqu'à l'*azud* (barrage) de la *Contraparada* près de la ville de Molina de Segura⁴⁶⁰. Ce tronçon du fleuve regroupe plus d'une dizaine de communes et une surface irriguée d'environ 8 000 ha. La *Vega media* est représentée par l'historique *Huerta* de Murcie qui est irriguée par un vaste réseau de canaux et canalisation. Cela a permis un processus d'expansion de 4 300 ha au Moyen Âge (XIII^e siècle) jusqu'aux environs de 11 000ha au XX^e siècle.⁴⁶¹ Enfin, la *Vega Baja*, qui s'étend depuis la frontière entre la province de Murcie et celle d'Alicante (frontière historique des royaumes médiévaux) jusqu'à l'embouchure du fleuve, a une extension d'environ 22 000 hectares. Cette *Vega* s'approvisionne en eau tant par les débits du fleuve qui sont transportés par d'autres canalisations (*acequias*) depuis des *azuds* de dérivation comme par les eaux retournées d'irrigation en amont dans la *Vega media*.⁴⁶² D'autres espaces des *huertas* significatifs dans le bassin du Segura sont ceux de Lorca et Totana bien que très marqués par les irrégularités et les faibles débits du Guadalentín.⁴⁶³ Finalement, on trouve d'autres *huertas* plus réduites autour des villes de Mula et Pliego sur le fleuve Mula, celles de Cehégín et Caravaca sur les fleuves l'Argos et le Quipar respectivement ainsi que les *huertas* de Fortuna et Abanilla.⁴⁶⁴

Or, malgré la contrainte hydrique, des variables comme les températures et l'ensoleillement en plus de l'existence des sols d'une grande qualité agronomique, tout cela favorise une potentialité agricole très variée qui a fait historiquement de l'irrigation dans ce territoire un

⁴⁶⁰ Les communes qui intègrent la Vega Alta sont Calasparra, Cieza, Abarán, Ojos, Ulea, Villanueva del Segura, Ulea, Blanca, Archena, Ceutí et Lorquí.

⁴⁶¹ MORALES GIL Alfredo, *Agua y territorio en la Región de Murcia*, Murcia, Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigadores Locales, 2001.

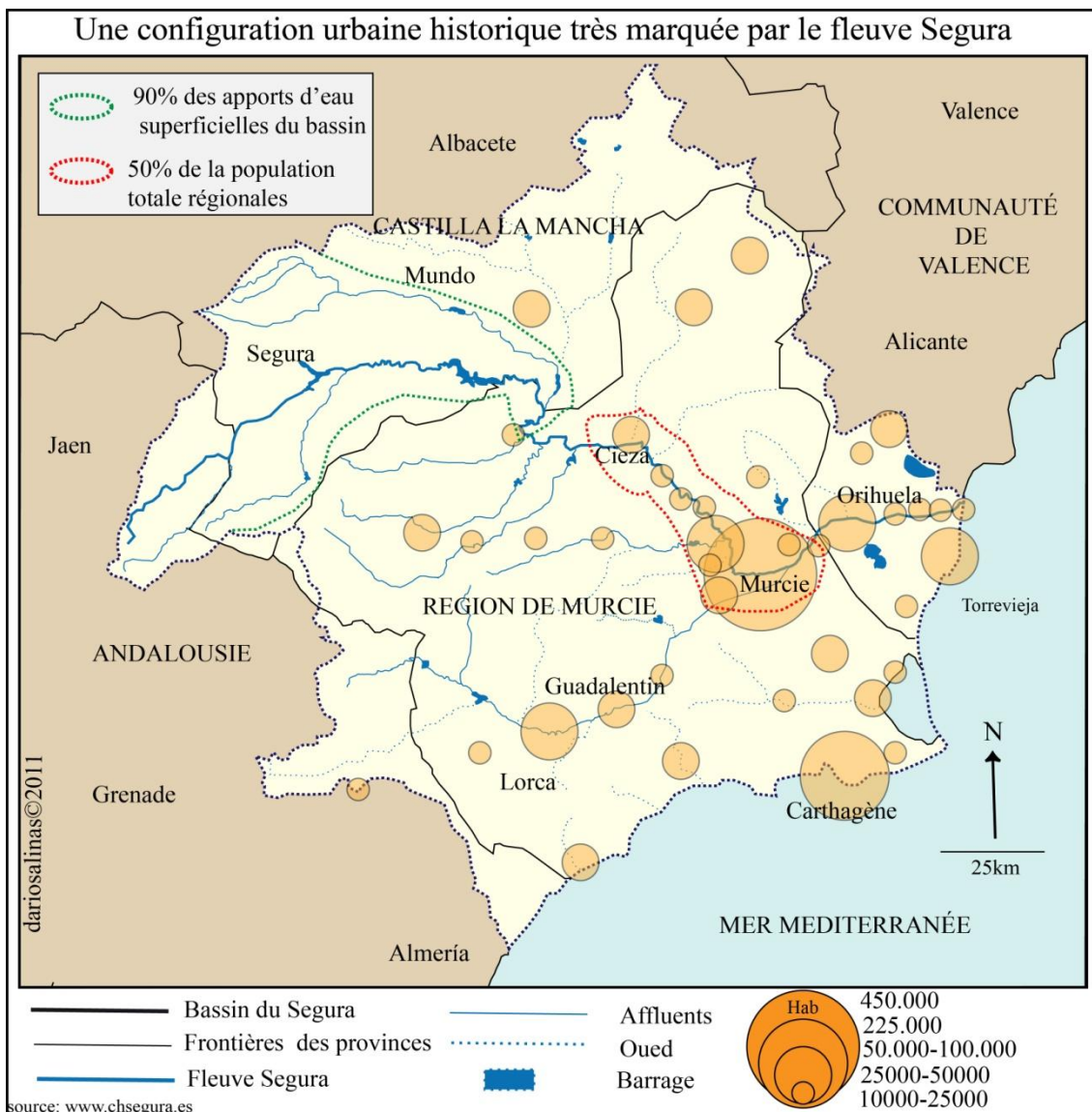
⁴⁶² AGRINDLAY-MORENO lejandro-L., RODRÍGUEZ-ROJAS María-Isabel, MOLERO-MELGAREJO Francisco-Emilio et OTHERS, « Infraestructuras de abastecimiento y suburbanización en la cuenca del Segura: la transformación de las huertas tradicionales », 2008.

⁴⁶³ Au Moyen Âge (XIII^e siècle) s'est estimée une surface de 2000 hectares, atteignant au début du XX^e siècle une surface irriguée de 11.190 hectares. Actuellement elle représente la plus grande surface irriguée traditionnelle déficitaire du bassin. GIL OLCINA Antonio, *La Cultura del agua en la cuenca del Segura*, Murcia, Fundación Cajamurcia, 2004.

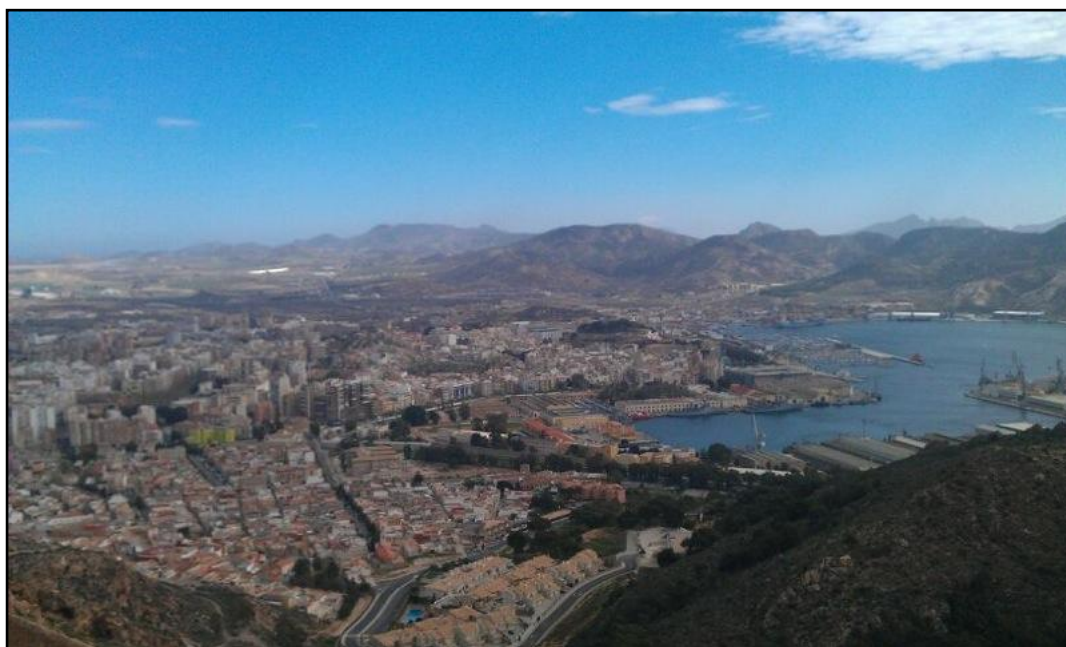
⁴⁶⁴ La *huerta* de Fortuna s'est développée à partir des résurgences tandis que celle d'Abanilla s'approvisionne par le fleuve Chicamo, un affluent qui se jette sur le barrage de Fortuna.

espace agricole très productif. En effet, la multiplicité des cultures de fruits et légumes, principalement des citriques avec de hauts rendements, reste très favorable dans les vallées, les dépressions internes et les plaines littorales. Dans des secteurs situés environ les 500 mètres la présence de fruits à noyau (pêche, abricot) et à grains (poire, pomme) et les vignes (hauts plateaux de Jumilla et Yecla, Bullas) est très propice. Une des particularités du bassin du Segura par rapport à celui du Tage ou de l'Èbre, comme nous l'avons vu précédemment, c'est que la grande majorité des apports hydriques (85-90 %) viennent de l'amont du bassin ce qui explique la faible partie du territoire arrosé. C'est pour cela que le fleuve Segura comme nous pouvons le constater sur la carte a constitué historiquement l'axe socioéconomique de la région.

Carte n°28



Jusqu'en 1960 les communes les plus densément peuplées se situent sur les Vegas du fleuve. Cet espace, entre la commune de Calasparra près de la frontière avec Castille-la Manche et Beniel à la limite avec la Communauté de Valence, englobe actuellement 50 % de la population et 20 % du territoire de la région de Murcie, notamment influencé par l'agglomération urbaine de la ville de Murcie⁴⁶⁵. Dans une moindre mesure la vallée du Guadalentín, en tant que corridor naturel qui relie l'Andalousie orientale avec le Levant espagnol, représente un sous-ensemble régional de peuplement constitué par la ville de Lorca (91 759 hab, INE 2014) ainsi que les villes de Totana (30 669 hab), Alhama de Murcie (21 298 hab) et Librilla (4 900).⁴⁶⁶ Le seul espace sous régional majeur en terme démographique et économique et en dehors de la ressource superficielle est celui de l'agglomération de la ville de Carthagène (216 451 hab.).⁴⁶⁷



La ville portuaire de Carthagène, deuxième commune de la région de Murcie. Première ville approvisionnée par des eaux du Taibilla. (©salinaspalacios, 2012).

⁴⁶⁵ La commune de Murcie fait 439 712 habitants tandis que son agglomération urbaine conformée par 10 communes (Ceutí, Lorquí, Molina de Segura, Murcia, Santomera, las Torres de Cotillas, Alcantarilla, Archena, Alguazas, Beniel) se situe autour de 650 000 habitants. Source: INE (2014) Ministerio de Fomento (2013).

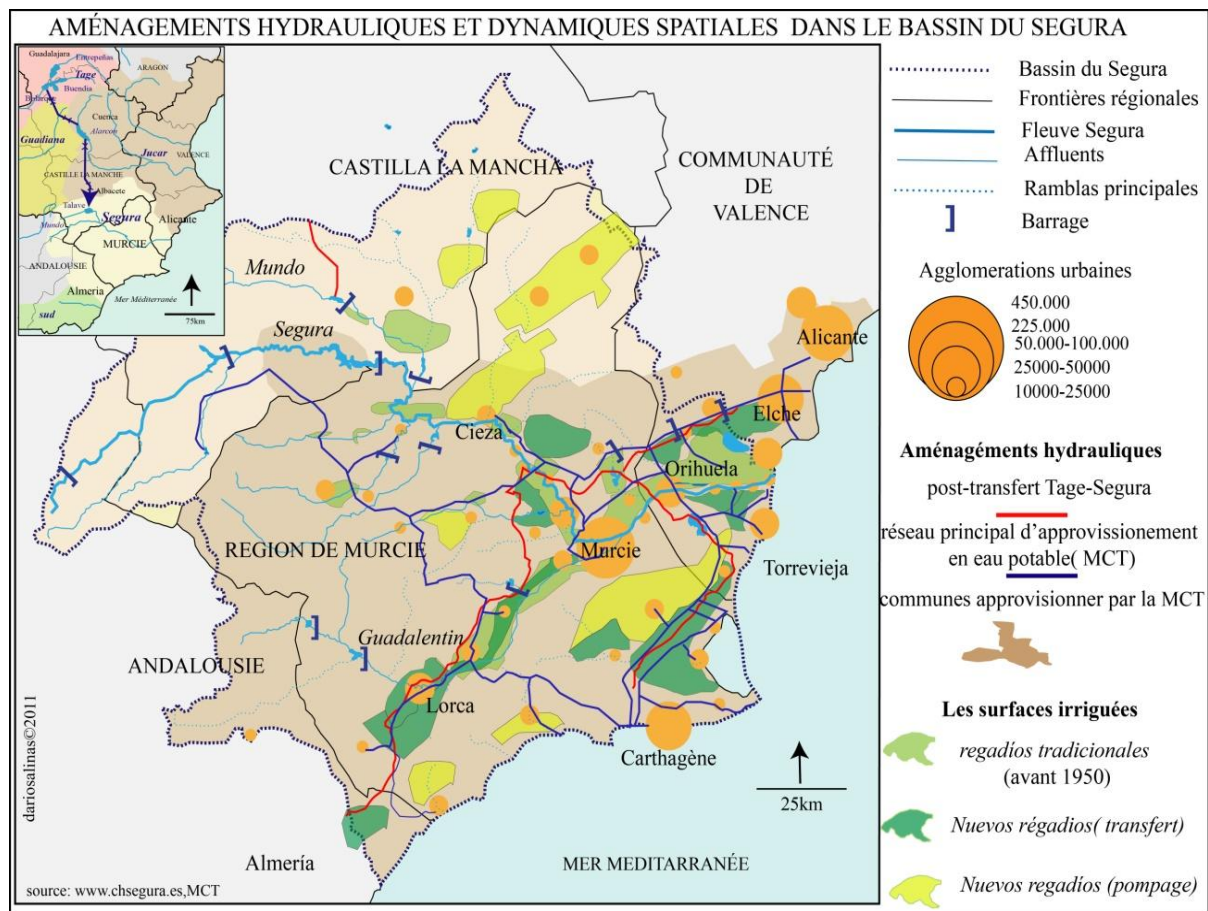
⁴⁶⁶ Lorca est la deuxième commune la plus vaste de l'Espagne (1675,21 km²) et la troisième la plus peuplée de la région de Murcie.

⁴⁶⁷ Cette ville historique, qui fut fondée par le Carthaginois Hasdrubal le Beau en 227 av. J.-C, a été marquée par une forte croissance entre 1950 et 1980 suite à l'investissement public de l'État dans l'industrie (énergétique et navale) et une forte présence des militaires. La reconversion économique des années quatre-vingt provoqua le démantèlement de nombreuses industries de l'Etat. Depuis la fin des années 90 la politique de la commune a orienté la ville sur le tourisme grâce à sa position maritime (croisières), son héritage historique (amphithéâtre romain, musée d'archéologie aquatique) et cultural (festival *la mar de músicas*)

Cette limitation hydrique qui entravait le développement urbain et l'industrie d'une grande partie du territoire fut surmontée grâce à la construction progressive des premières grandes infrastructures pour l'approvisionnement d'eau potable à travers des ressources internes du fleuve Taibilla (affluent du Segura en amont du bassin) et suite à la mise place de la Mancomunidad de Canales del Taibilla en 1927, seul organisme national chargé de la distribution des eaux potables.⁴⁶⁸ Depuis lors, cet organisme public, sous l'autorité du Ministère, est chargé d'approvisionner en eau potable, à travers un réseau de distribution des eaux des plusieurs centaines de kilomètres (497,7 km des conductions principales et 872 Kms secondaires) et une diversification des sources d'approvisionnement (fleuve Taibilla et Segura, transfert Tage-Segura, usine de dessalement, réutilisation...), quatre-vingt-dix communes (environ 2,5 millions des personnes) réparties sur la totalité de la Région (à l'exception de Yecla et Jumilla), deux dans la province d'Albacete (Socovos et Férez) et 39 dans la province d'Alicante y compris la capitale (334.329 hab), Elche (230.354 hab) et la station balnéaire de Torrevieja (102.136 hab).

⁴⁶⁸ Les premiers travaux ont été développés entre 1932 et 1945, moment où les eaux du Taibilla en amont du bassin sont arrivées dans la ville de Carthagène après avoir parcouru 213km. . GRINDLAY-MORENO Alejandro-L, RODRÍGUEZ-ROJAS María-Isabel, MOLERO-MELGAREJO Francisco-Emilio et OTHERS, « Infraestructuras de abastecimiento y suburbanización en la cuenca del Segura », *op. cit.*

Carte n°29



Ainsi, compte tenu de l'importance de la ressource pour l'approvisionnement en eau potable et pour le développement des activités économiques, l'aménagement du territoire régional a été bouleversé au cours de la seconde moitié du XXe siècle par la politique de l'État, focalisée sur la construction de grands aménagements hydrauliques (barrages, transferts, canalisation...) dont le point d'inflexion fut l'arrivée du transfert Tage-Segura en 1979 et ses ramifications ultérieures (post-transfert).⁴⁶⁹

⁴⁶⁹ En somme, les infrastructures du post transfert, mis à part ces multiples aménagements, vont impliquer aussi la construction de nombreux barrages entre les années 80 et le début des années 2000 dans les ramblas les plus importantes pour éviter les fortes crues ainsi que pour le stockage de l'eau pour l'irrigation. En tout, dans le bassin du Segura il y a un total de 33 barrages avec plus de 10 mètres d'hauteur et 72 entre 10 et 2 mètres. La capacité totale des barrages dans le bassin est à peu près de 1 141 hm³.



Différentes infrastructures du post-transfert Tage Segura. Au dessous à gauche le canal de la rive gauche dans le Campo de Carthagène (près du littoral), un des espaces agricole les plus importants. Au dessous, à gauche, les tubes de la rive droite près de la ville d'Alhama de Murcie. A droite, canalisation et aqueduc près de la commune d'Abanilla, au fond on peut voir des cultures des agrumes irrigués par les eaux du transfert (©salinaspalacios, 2012)

Comme nous pouvons le voir sur la carte précédente (Carte, n°29), l'augmentation des ressources hydriques disponibles, tant à partir des ressources externes du bassin que par des pompages des eaux souterraines, ont permis la transformation d'une grande partie des anciens terrains destinés aux cultures de *secano* dans de nouvelles cultures irriguées (nommées *nuevos regadíos*).



Différents paysages agricoles des nuevos regadíos (orangers, citronnier et arbres fruitiers) dans la région de Murcie irrigués par des nouveaux aménagements hydrauliques. A dessus à droite, des cultures des agrumes et des tomates en serres irriguées avec des eaux souterraines dans la commune littorale de Mazarrón. (©salinaspalacios, 2013)

En effet, la grande expansion et le succès de l'irrigation dans le bassin du Segura au cours de la seconde moitié du XXe siècle furent motivés par les impulsions et attentes générées devant l'annonce de nouveaux aménagements hydrauliques. L'aménagement des terres agricoles se faisait même avant l'arrivée des eaux tandis que les débits considérés s'avéraient insuffisants pour ces nouvelles surfaces irriguées.. La mise en place de nouvelles terres de cultures équipées pour l'irrigation se sont développées sur les anciens terrains agricoles non irrigués à la limite des *huertas* traditionnelles ainsi que sur de grands espaces de l'intérieur et du littoral caractérisé par l'absence de ressources superficielles. En opposition, l'image de l'agriculture traditionnelle d'irrigation des *huertas* (*regadíos* historiques) marqué par une polyculture dans des *microfundium* (moins de 1ha) disparaît progressivement en faveur de la périurbanisation des villes tandis que la limitation de la ressource en favorise la réallocation

vers les surfaces irriguées en intensive, tournée vers l'exportation et situées en dehors des périmètres d'inondations des principales vallées fertiles.



À gauche terrain agricole traditionnelle de la huerta de Murcia. À droite vu d'habitat dispersé de huerta aux alentours de la ville de Murcia. (©salinaspalacios, 2013)

Les agriculteurs des *huertas* et des *Vegas* (*regadíos* historiques) qui s'approvisionnent des eaux du Segura depuis des temps reculés bénéficient d'un partage des eaux superficielles et souterraines à travers des systèmes d'irrigation de canalisations dont les eaux restantes alimentent de nouveau l'aquifère de la vallée et l'aval du fleuve. Ils disposent, en plus de ces réseaux d'infrastructures, d'institutions propres de gestion communautaire de l'eau, hérités tous les deux de l'Espagne musulmane qui se prolonge jusqu'à nos jours. Leurs pratiques traditionnelles, notamment dans l'usage de l'eau (gravitaires), sont perçues gaspilleuses en termes d'efficacité dans la production. Pour d'autres, elles constituent un exemple abouti d'organisation technique et sociale, équilibrée, puissante, et communautaire, fondée sur l'équité et l'entretien collectif du réseau d'irrigation, considéré un véritable patrimoine.⁴⁷⁰

La Huerta de Murcia : exemple majeur d'un héritage dans la maîtrise de la ressource

L'exemple majeur de l'héritage arabe, qui a permis la création et consolidation de la *huerta* de Murcia dans la maîtrise de la ressource jusqu'à nos jours se localise dans la *Vega Media* du Segura. La distribution de l'eau dans cet espace est constituée principalement par un réseau de canalisations d'*acequias* et *azarbes* pour la collecte, utilisation et dévolution des eaux au Segura ce qui permet un usage intégral de la ressource. L'eau du fleuve Segura est stockée dans l'*azud* de

⁴⁷⁰ RUF Thierry, « Batailles de l'irrigation en Méditerranée », in AUBRY Hana (dir.), *Témoins de l'eau*, Paris, Dispute, coll. « Tout autour de l'eau », n° 3N, 2009, p. 139.

la *contraparada* (barrage musulman, siècle XIII). Ensuite, deux *acequias* principales (*acequias mayores*) se bifurquent. Aljufia sur la rive gauche, Alquiba sur la rive droite. Ces deux canalisations d'environ une vingtaine de kilomètres chacune se ramifient autour de 40 *acequias* plus petites (*acequias menores*) lesquelles vont à leur tour se ramifier progressivement en formant un système de canalisation fermé sur une extension de terre d'environ 10 000 hectares. Les normes d'usage de la ressource dans ces *regadíos históricos* nous sont parvenues aussi depuis le temps de la domination musulmane. Pendant le règne d'Alfonso X, au XIII^e siècle et sur la base des coutumes arabes furent créés les *consejos herederos de la huerta* et le *Consejo de los hombres buenos*. Ces tribunaux, encore en vigueur de nos jours, sont reconnus avec celui du Tribunal des eaux de Valence comme patrimoine de l'Unesco.



À gauche infrastructure hydraulique héritée des arabes. Il s'agit de la noria (rue) de La Ñora, une machine hydraulique permettant d'élever l'eau. À droite l'*acequia mayor* de l'Aljufia, principale canalisation de la rive gauche du système d'irrigation de la huerta de Murcia. (©salinaspalacios, 2013)

La topographie d'une partie de ces nouvelles exploitations par opposition à l'agriculture traditionnelle n'était pas connectée aux réseaux des canaux gravitaires et certains d'entre eux ne disposent pas des droits reconnus. Les agriculteurs exploitent sans contrôle les nappes souterraines à partir des grands puits privés (forages) et utilisent des techniques modernes d'irrigation (système de tuyaux en plastiques pour le goutte à goutte). L'ampleur de ce système de productions agricoles est précisément à l'origine du pillage des ressources et de la crise espagnole de surconsommation des eaux.⁴⁷¹ En effet, antérieurement au boom immobilier des années 2000, le bassin du Segura consommait déjà 273 % de ces ressources

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 137.

hydriques renouvelables, ce qui représente le pourcentage le plus élevé de tous les pays méditerranéens.⁴⁷²



Différents espaces irrigués par des eaux souterraines sur des glaciers de montagne n'ont connecté à des réseaux des canaux gravitaires (à gauche) ou ne disposent pas des droits reconnus ou octroyés par la Confédérations (©salinaspalacios, 2013).

Ainsi, depuis les années quatre-vingt-dix (1995-2008), l'urbanisation et les activités touristiques se sont imposées comme le principal moteur économique régional. En somme, ces dynamiques ont permis à la région de Murcie de se situer aux premiers rangs de l'Espagne et de l'Europe en termes de croissance démographique et économique. Le nombre d'habitants dans la Région est passé de 832 313 en 1970 à 1 424 063 ce qui implique une croissance de 71,1 % par rapport au 35,7 % de l'ensemble de l'Espagne, tandis que l'économie régionale s'est située en première position de croissance du PIB réel. Pour cette période donnée, la part

⁴⁷² ESTEVE SELMA, Miguel A MARTÍNEZ FERNÁNDEZ Julia., *Sostenibilidad ambiental en la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2009.

de la population murcienne sur la population totale est passée de 2,5 % à 3,1 %. La ville de Murcie (439 712 hab) est devenue la septième commune la plus peuplée de l'Espagne dépassant d'autres comme Alicante, La Corogne, Cordoue ou Bilbao en plus d'être l'une des rares provinces espagnoles ayant deux villes (Murcie et Carthagène) dépassant les 200 000 habitants.⁴⁷³ Cette croissance de la population fut favorisée en partie par l'arrivée d'une importante population immigrante venue travailler dans l'agriculture et la construction, mais aussi par des retraités du nord de l'Europe⁴⁷⁴. Tant l'Espagne que Murcie avaient des taux d'immigrants au-dessous du 2 % de la population totale à la fin des années quatre-vingt-dix. En seulement 10 ans, les immigrants représentaient plus de 15 % de la population de Murcie (16,54 % en 2010), 11 % en Espagne.⁴⁷⁵

Ainsi, ces deux dynamiques (agriculture et activités urbano-touristiques), très consommatrices en eau et largement soutenues par les stratégies politiques régionales et nationales des partis au pouvoir ont constitué les principaux axes économiques des régions méditerranéennes et sont devenues le symbole de la prospérité de la région. L'histoire politique de la communauté autonome de la région de Murcia depuis sa création par le décret royal du 10 juillet 1982,⁴⁷⁶ peut se diviser dans des périodes politiques clairement différenciées. Depuis les premières élections en 1983 jusqu'à 1995, la Région fut gouvernée sans interruption par des majorités absolues des socialistes. Cette période fut celle de l'expansion de nouvelles surfaces d'irrigation (*nuevos regadíos*). Les attentes agricoles des entrepreneurs, municipalités et agriculteurs à la suite de la mise en fonctionnement du transfert en 1980, et l'entrée de l'Espagne dans la CEE en 1986 ont favorisé cette transformation du paysage de la région de Murcie souvent appelé les nouvelles terres socialistes (*nuevas tierras socialistas*). Or, dans le contexte des débuts des années quatre-vingt-dix, à cause de la crise économique (1991-1993), la montée du chômage et les scandales des corruptions des socialistes tant au niveau national (1993-1996) que régional (1991-1995), le gouvernement de la région de Murcie est gagné par les conservateurs en 1995. Toujours au

⁴⁷³ À part les provinces de Madrid et Barcelone qui comptent avec de grands cités dortoirs comme Getafe ou l'Hospitalet respectivement, les autres provinces sont Asturies (Oviedo et Gijón) et Alicante (Elche et Alicante)

⁴⁷⁴ Par exemple, en 2007, avant l'éclatement de la crise, de toute la population étrangère employée inscrite dans les services d'emploi régional environ 30 % était dans l'agriculture et 25 % dans la construction. Par opposition, la population espagnole occupée dans ces secteurs était de 5 % et 22% respectivement. SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN, *Informe anual sobre el mercado laboral en la Región de Murcia*, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 2007.

⁴⁷⁵ Source:INE.

⁴⁷⁶ Le statut d'autonomie de la région de Murcie fut approuvé le 9 Juin 1982 bien que le premier organisme après la dictature et pendant le procès pré autonome fut le Conseil Régional de Murcie dont le mandat s'est prolongé de la fin 1978 jusqu'à la création de la Communauté autonome en 1983.

pouvoir depuis lors, cette seconde période politique sera principalement influencée par un cycle expansif de la construction et la spéculation urbaine.

En somme, ces dynamiques socioéconomiques et les processus territoriaux ont situé le besoin d'eau dans le bassin du Segura autour de 1950 hm³ annuels, largement au-dessus des disponibilités réelles du bassin. Devant cette situation de stress hydrique, la gestion de la ressource dans le bassin du Segura s'est caractérisée depuis quelques décennies par une forte diversification des sources d'approvisionnement à travers des ressources non conventionnelles comme la réutilisation des eaux et les eaux dessalées ainsi que par un usage de plus en plus efficace de la ressource. Le président de la région de Murcie, Ramón Luis Valcárcel, du PP, a fait de l'eau l'étendard de sa politique régionale, ce qui semble efficace parce qu'il a obtenu environ 60 % des suffrages au cours de ces quatre dernières élections régionales (1999, 2003, 2007 et 2011). La perception du manque de la ressource coïncide donc manifestement avec une augmentation notable des surfaces d'irrigation et de la consommation en eau dans les secteurs urbains et touristiques.⁴⁷⁷ Cette situation va favoriser l'émergence d'un sentiment régionaliste qui réclame la participation de l'État et la solidarité des autres régions pour augmenter la disponibilité des ressources en eau.

⁴⁷⁷ Colegio DE GEÓGRAFOS, « Procesos territoriales y agua en la Cuenca del Segura. », *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 2008, n° 74, p. 66.

Chapitre 5

La pénurie de la ressource dans le bassin du Segura : dynamiques spatiales et enjeux territoriaux dans la région de Murcie.

Le Plan hydrologique du district hydrographique du Segura pour le premier cycle de planification 2009-2015 prévu dans la directive-cadre sur l'eau fut approuvé en juillet 2014.⁴⁷⁸ Ce Plan s'est caractérisé comme on a vu précédemment par un fort consensus entre les différents représentants des administrations publiques compétentes (étatique, communautés autonomes et communes), les usagers et acteurs économiques. Au sein du Conseil de l'eau du district, il y a eu 74 votes à faveur, une abstention de la part d'Iberdrola motivé par la faible capacité du secteur hydroélectrique dans ce bassin par rapport aux usages agricoles (86 % des demandes totales) et urbain-touristiques (12 %) et un seul vote contre de l'ONG *Ecologistas en acción*, tres opposés à la politique hydrique du Bassin. En effet, la situation du bassin du Segura relève encore une situation critique entre la disponibilité et la demande des ressources en eau ainsi que de graves problèmes environnementaux. Selon la Confédération hydrographique du Segura le déficit hydrique structurel du bassin atteint 480 hm³ et une grande partie des masses d'eau (souterraines et superficielles) sont marquées par des problèmes de surexploitation, pollution et de faibles débits écologiques.

Le Plan pour apaiser le manque souligne la nécessité d'utiliser progressivement l'eau issue des usines de dessalement installées ces dernières années lors du programme AGUA et le maintien des débits considérables du transfert Tage-Segura.⁴⁷⁹ Toutefois, tels aménagements hydrauliques, qui ont permis de développer tout un système d'exploitations maraichères très dynamique et performant ainsi qu'une diversification de l'économie vers les activités urbano-touristiques de plus en plus consolidées, s'avèrent insuffisants pour répondre aux demandes hydriques actuelles.

⁴⁷⁸ *Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura. Publicado en el BOE de 12 de julio de 2014.*

⁴⁷⁹ Le déficit de 480 hm³/an prend en compte les apports moyens du transfert pour la période 1980/81-2005/06.

Figure n°13

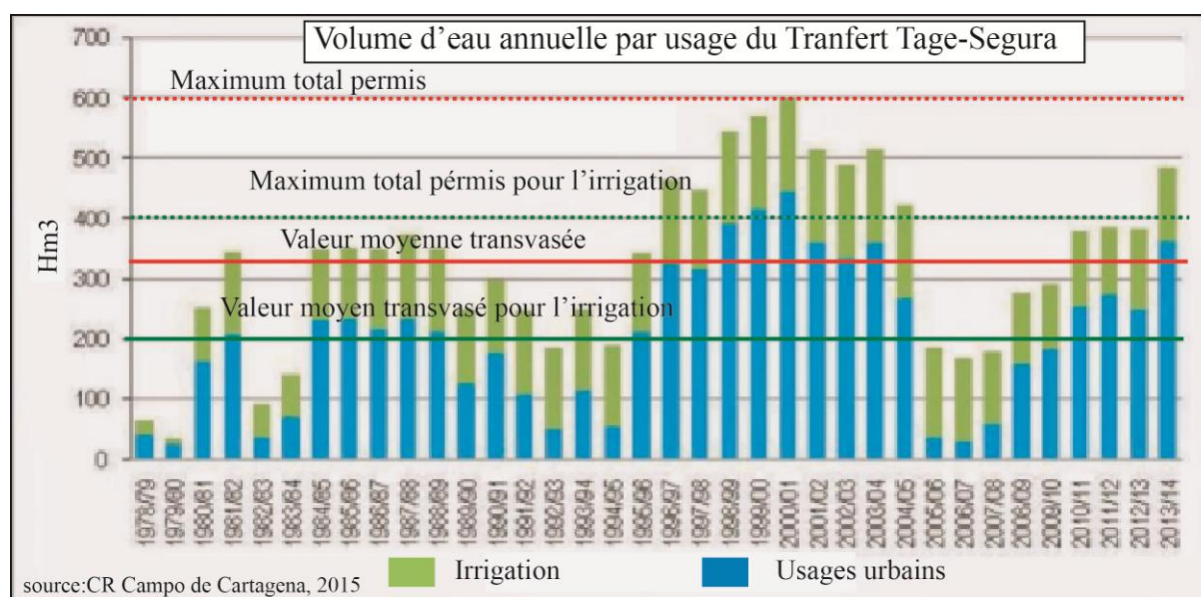
Ressources hydriques (Hm ³)						
Eaux superficielles et souterraines ⁽³⁾	Transfert Taje-Segura ⁽¹⁾	Réutilisation urbaine	Réutilisation agraire	Dessalement ⁽²⁾	Total	
854	305 ⁽¹⁾	144	121	156 ⁽²⁾	1580	
Demandes en eau (Hm ³)						
Urbaine	Agricole	Industriel (non connecté)	Terrains de golf	Environnementales	Total ⁽⁴⁾	
189,1	1.514,8	8,9	11,3	29,6	1.753,7	
(1) Transferts d'eau moyens (1979-2011). Maximum possible 540Hm ³ (2) Production actuelle d'une capacité maximale de 334hm ³ (3) Des données moyennes concernant la période climatique (1980/81-2011/12). Pour la période (1980/81-2011/12), les ressources superficielles et souterraines atteignent le 938Hm ³ . (4) Ne tient pas en compte les demandes en dehors du Bassin (80,3 Hm ³), mais qui s'approvisionnent à travers des ressources du Segura ou des infrastructures du Transfert. Source: Plan Hidrológico de la Demarcacin del Segura (2009/2015)		Bilan hydrologique (Hm ³) et scénarios				
		Situation actuelle				-173,7
		Sans le transfert Taje- Segura				-478,7
		Avec le transfert complet (540)				61,3
		Situation actuelle + capacité totale des usines de dessalement (334)				4,3
		Sans transfert + capacité totale des usines de dessalement (334)				-300,7

Tableau: Ressources hydriques et demandes en eau brute dans le district hydrographique du Segura (Horizon,2015).

Le transfert Taje-Segura, qui fut construit pour résoudre les problèmes des déficits hydriques conjoncturels des surfaces irriguées existantes ainsi que pour développer de nouvelles surfaces irriguées avec les excédents résultants du Taje, s'est révélé contreproductif dans la disponibilité et demande des ressources hydriques. D'une part, parce que la disponibilité hydrique fut surdimensionnée lors de la construction du transfert. Les transvasements prévus par la Loi de 1971, 600 hm³ annuels dans une première phase d'exploitation, dont 400 hm³ destinés à l'irrigation, 110 hm³ à l'approvisionnement en eau urbain et 90 hm³ issus des pertes dans la conduction et 1000 hm³ dans une seconde phase, n'ont été jamais couverts⁴⁸⁰. En effet, le volume moyen annuel transféré pendant la période 1979-2014 a été d'environ 328 hm³ (55% du maximum permis), dont 204 hm³ pour l'irrigation, presque la moitié du volume attribué à cet usage (tableau ci-dessous).

⁴⁸⁰ Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura. «BOE» núm. 148, de 22 de junio de 1971, páginas 10115 a 10116 (2 págs.)

Figure n°14



Par opposition, dans le bassin du Segura les surfaces agricoles, tant celles qui sont destinées à la consolidation des périmètres irrigués existants que celles qui ont été projetées, avaient pris comme référence un approvisionnement en eau régulier et garanti de 400 hm³ tout au long de l'année.⁴⁸¹ Ainsi, les décrets de déclaration d'intérêt national de différentes zones irrigables publiés entre 1972 et 1974 prévoyaient la création de 50 000 hectares de nouvelles surfaces irriguées et une surface totale attendue de 141 000 hectares⁴⁸². Cependant, le Plan hydrologique du Segura, approuvé en 1998 et sur des données des débuts des années 90, situait les nouvelles surfaces irriguées en 87 000 d'un total de 198 000 hectares respectivement.⁴⁸³ En définitive, entre 1972 et 1998 la superficie officielle de nouvelles surfaces irriguées dépendantes des eaux du transfert Tage-Segura avait augmenté de 70 % par rapport aux prévisions initiales.⁴⁸⁴ Depuis les années quatre-vingt-dix, l'augmentation des demandes hydriques par rapport aux ressources renouvelables disponibles s'est traduite par un usage généralisé dans le bassin d'utilisation des eaux souterraines à travers des pompes illégaux. Cette situation s'est accentuée en période de sécheresse ce qui aggrave encore plus les surexploitations des aquifères dans le bassin du Segura. La Fondation Institut euroméditerranéen de l'eau à Murcie et l'Institut géologique de l'Espagne estime des

⁴⁸¹ MARTÍNEZ Julia, « Los trasvases entre cuencas: una forma polémica de gestión del agua », 2000.

⁴⁸² Decreto 693/1972 de 9 de Marzo, BOE de 29/03/1972 ; Decreto 672/73 de 15 de Marzo, BOE de 10/04/1973 ; Decreto 729/74, de 7 de Marzo, BOE de 19/03/1974 sobre zona de Yéchar ; Decreto 675/73 de 15 de Marzo, BOE de 10/04/1973 sobre zona de Mula

⁴⁸³ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, op. cit.

⁴⁸⁴ MARTÍNEZ Julia, « Los trasvases entre cuencas », op. cit.

prélèvements d'eau moyenne de 570 hm³/an (avec un minimum de 424 hm³/an et maximum 753 hm³/an) pour la période 1980-2009 ce qui dépasse les ressources souterraines renouvelables du bassin (546 hm³/an). C'est pourquoi, la rareté de l'eau pour l'irrigation s'avère désormais le principal enjeu pour la pénurie du bassin.

En 1998, la Confédération hydrographique du Segura dans son plan de bassin déclarait un déficit hydrique structurel de 460 hm³/an, dont 448 hm³ correspondants aux usages agraires et 10 hm³ aux usages urbains.⁴⁸⁵ À l'exception des espaces en amont du bassin, une grande partie des aquifères étaient affectés par la pollution et que certains d'entre eux étaient surexploités.⁴⁸⁶ Cette situation, malgré les normes qui interdisaient de nouvelles concessions depuis 1986, est loin d'être résolue.⁴⁸⁷ L'augmentation des surfaces irriguées dans le bassin du Segura va se prolonger à la suite des attentes générées par le Plan hydrologique national de 2001 (le transfert de l'Èbre) dans un contexte marqué par l'essor de la construction et la spéculation urbanistique. Ainsi, entre 1998 et 2003 les surfaces irriguées sont passées de 211 711 hectares à 225 356 hectares pour se stabiliser ce dernier quinquennat dans une superficie potentielle nette pour l'irrigation totale d'environ 260 000 hectares.

La nécessité d'augmenter les ressources hydriques internes pour répondre aux éventuelles sécheresses qui affectent tant la totalité du bassin du Segura que l'amont du Tage a favorisé une utilisation progressive du dessalement de l'eau depuis les années 90. Actuellement, dans le district du Segura il y a environ 80 usines de dessalement avec une capacité possible de 334 hm³ (146 hm³ pour l'irrigation et 188 hm³ pour les usages urbaines).⁴⁸⁸ Les plus nombreuses et petites furent construites par des agriculteurs particuliers et communautés d'irrigants au cours des années quatre-vingt-dix lors des récurrentes sécheresses et avec le soutien du ministère de l'Agriculture. Il s'agit principalement de petites usines pour dessaler des eaux saumâtres ayant un potentiel total de 35-40 hm³ localisées dans le Campo de Cartagena, la Vega Baja et la zone de la Pedrera (sud d'Alicante) et les communes littorales d'Águilas et

⁴⁸⁵ Ces données prenaient en compte un transvasement d'eau maximum homogène de 540 hm³/an. Le Plan soulignait déjà à l'époque une exploitation annuelle des ressources souterraines par pompage d'environ 430hm³/an dont 10.000 sondages actifs, desquels 210hm³ n'étaient pas renouvelables.

⁴⁸⁶ Confederación Hidrográfica DEL SEGURA, « Plan Hidrológico de la cuenca del Segura », Memoria. Murcia, 1998, vol. 363.

⁴⁸⁷ *Real Decreto-ley 3/1986, de 30 de diciembre, sobre medidas urgentes para la ordenación de aprovechamientos hidráulicos en la cuenca del Segura.*

⁴⁸⁸ CHS, *Proyecto de Plan Hidrológico de la cuenca del Segura*, 2013.

Mazarrón.⁴⁸⁹ Ces dernières furent très remarquables car les agriculteurs de Mazarrón en 1995 et d'Águilas en 2000 se sont constitués en tant que communautés d'irrigants pour favoriser la construction de l'usine de Marina de Cope (5 hm³) et celle de Virgen del Milagro respectivement (5 hm³).



À gauche, homélie d'inauguration en 1995 de l'usine de dessalement Virgen del Milagro (de la communauté d'irrigants de Mazarrón (©JuanLeal, la Verdad, 1995). À droite intérieur de l'usine de dessalement de la communauté d'irrigants de la Marina de Cope dans la commune à Águilas (©iasur)

En somme, leur fonctionnement est soumis aux éventuelles réductions des apports disponibles du transfert Tage-Segura, plus affaibli dans les espaces les plus éloignés, mais aussi par la salinisation des aquifères les plus près du littoral. En effet, la valeur moyenne de la conductivité électrique des eaux souterraines, c'est-à-dire la quantité de concentration de sels dissous dans l'eau est de 2,64 dS/m, la plus élevée de l'Espagne. Cependant ces données, très faibles dans les espaces en amont du bassin (0,60 dS/m dans le nord-ouest et 0,73 dS/m dans Vega alta) contrastent avec les fortes valeurs dans les zones littorales (3,97 dS/m).⁴⁹⁰

Or, les grands changements opérés dans le secteur, notamment par leurs capacités, ont été favorisés par le Programme AGUA où la stratégie du dessalement d'eau de mer est devenue la principale mesure du gouvernement national pour répondre à la pénurie de la ressource⁴⁹¹.

⁴⁸⁹ Les agriculteurs d'Águilas et Mazarrón, par initiative privée, se sont constitués en tant que communautés d'irrigateurs pour favoriser la construction de l'usine de Marina de Cope et celle de Virgen del Milagro respectivement.

⁴⁹⁰ SOTO GARCÍA Mariano, MARTÍNEZ ÁLVAREZ Victoriano et MARTÍN GÓRRIZ Bernardo, « El regadío en la Región de Murcia. Caracterización y análisis mediante indicadores de gestión. », *op. cit.*

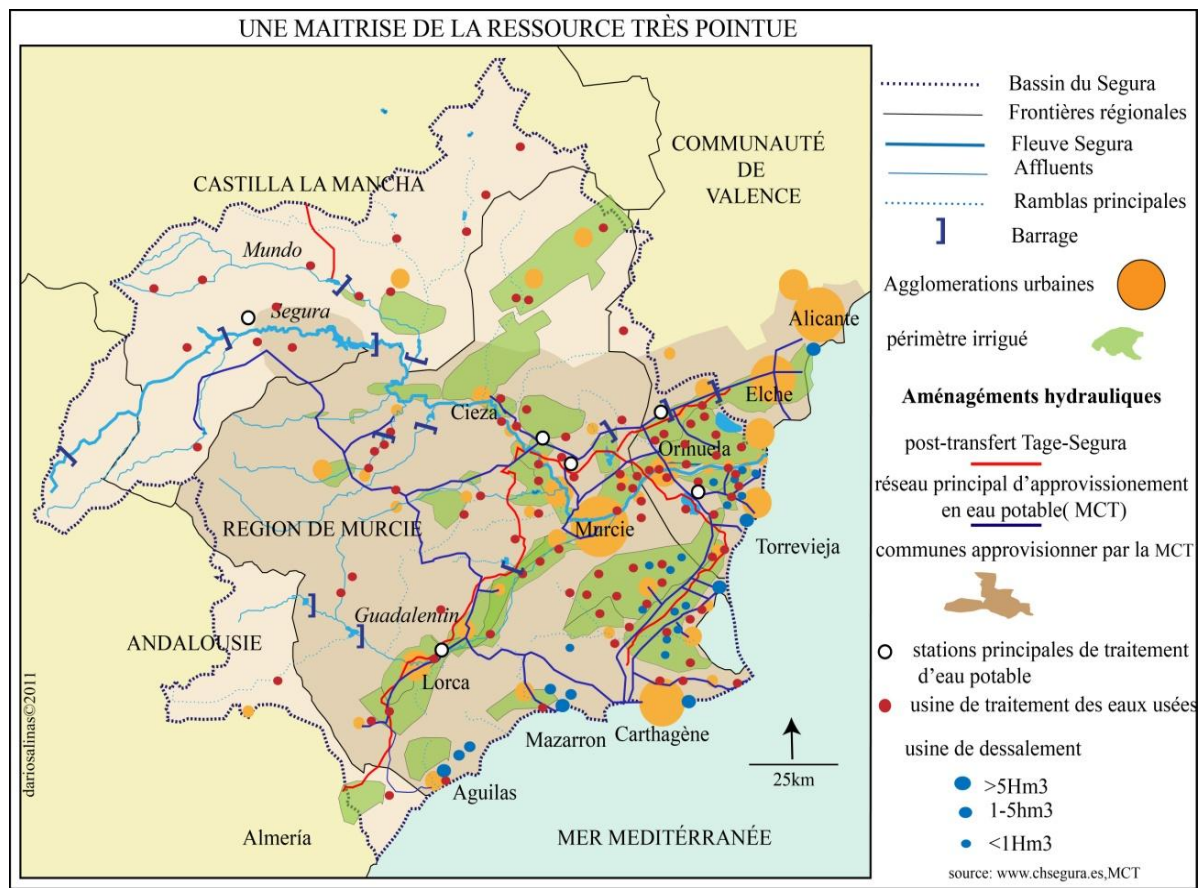
⁴⁹¹ Ce programme fut financé par des fonds publics de la société étatique ACUAMED, le cofinancement des fonds FEDER et des fonds des capitaux étrangers dont les principales entreprises des constructions adjudicatrices sont Ferrovial-Agroman, S.A., Cadagua S.A., Sacyr-Sadyt, Acciona, et ACS. Le gouvernement régional, à travers l'Ente Público del Agua de la Región de Murcia a aussi financé avec 600 millions d'euros la construction par ACS de l'usine d'Escombreras dans le pôle industriel de Carthagène.

Ainsi, à partir 2005, comme nous pouvons le voir sur la carte ci-dessous constater, ont été construites et améliorées un total de neuf usines tout au long du littoral avec une capacité de production annuelle d'environ 300 hm³/an. Les usines de dessalement autour de la ville d'Alicante I et II bien qu'elles soient situées en dehors du district du Segura (sous bassin Vinalopó-L'Alacantí au sein du district du Júcar) leur approvisionnement en eau potable se fait à partir des ressources de la *Mancomunidad de Canales del Taibilla*.



Au dessus vue aérienne de l'usine de Valdelentiso (©ferrovial2012), l'une des plus grande au monde (50-70 Hm³/an). Elle se localise sur la rive gauche de la rambla de Valdelenticos, entre les communes de Mazarrón et Carthagène. Elle approvisionne en eau les usages urbano-touristiques du littoral et du campo de Carthagène à travers la Mancomunidad de Canales del Taibilla. Sur la droite de la photo on voit également des cultures irriguées des serres Au dessous, intérieur de l'usine et les différents processus de traitement de l'eau de mer pour la rendre potable (©salinaspalacios2014).

Carte n°30



Ces aménagements ont résolu les problèmes ponctuels dans l'approvisionnement en eau potable, mais la plupart d'entre elles fonctionnent partiellement, comme on verra par la suite, en raison des coûts très élevés pour la production agricole conséquence de la forte consommation énergétique. En 2015, les ressources dessalées utilisées ont été estimées en moyenne de 139 hm³/an dont 89 hm³/an pour l'irrigation (70 hm³/an issue de la promotion publique et 19 hm³/an issue privée) et 50 hm³ pour l'usage urbain orienté principalement pour répondre à travers le réseau de la *Mancomunidad de Canales del Taibilla* aux demandes touristiques pendant la saison estivale. Cela représente à peine 40 % de leur potentiel.

En parallèle, et dans le but d'*optimiser* l'utilisation de la ressource, le secteur agricole a été marqué par de successifs plans de modernisation de l'agriculture.⁴⁹² Depuis que la Communauté autonome de la région de Murcia a assumé les compétences en matière de réforme et développement agraires en 1985, et à travers le département (*Consejería*) régional

⁴⁹²Le Plan director para el ahorro de agua y modernización de regadíos de (1994), le Plan Nacional de regadíos: horizonte 2005(1996) , le Plan Nacional de Regadíos: horizonte 2008 (2002),et le Plan de Modernización Sostenible de los Regadíos : horizonte 2015 (2010).

d'agriculture et eau, elle a priorisé les investissements dans le secteur sur l'amélioration des infrastructures pour l'irrigation, notamment à partir de la sécheresse des années quatre-vingt-dix. Ainsi, sur une superficie agricole irriguée potentiellement pour l'irrigation de 260 000 hectares dans le bassin du Segura les efforts dans la modernisation ces derniers 20 ans ont atteint environ 150 000 hectares. Cela a été favorisé notamment par la progressive mise en œuvre des techniques plus efficaces dans les *nuevos regadíos* comme l'irrigation localisée (goutte à goutte, automatisation...) par rapport à l'irrigation par gravité plutôt utilisée dans les *regadíos históricos*. L'irrigation localisée permet des économies d'eau autour de 90 % du total utilisé, largement supérieur à 70 % par aspersion ou 50 % par gravité. Seulement pour la période 2010-2015, cette modernisation a permis une économie de 22 hm³/an, une somme comparable à la consommation annuelle d'environ 90 terrains de golf.⁴⁹³ Le financement est partagé entre la communauté autonome (25 %), les communautés d'irrigants (29 %) et le reste est effectué par la société publique des infrastructures agraires (SEIASA) dépendant du ministère de l'Agriculture et l'environnement de l'État, à laquelle les irrigants doivent retourner les investissements 25 ans après.⁴⁹⁴

Les efforts se sont concentrés aussi dans l'utilisation des ressources non conventionnelles issues de la réutilisation des eaux usées, très encouragés par le gouvernement socialiste pendant l'époque de Cristina Narbona.⁴⁹⁵ Ainsi, en 2010 les stations de traitements des eaux usées (155 dans tout le bassin plus 11 stations principales de traitement d'eau potable) avaient effectué un traitement de 146 hm³ dont 75 hm³ furent réutilisées d'une façon directe et la quasi-totalité des restantes indirectement, étant le bassin du Segura avec celui du Júcar ceux qui utilisent ces ressources non conventionnelles (en points rouges sur la carte précédente, n° 30).⁴⁹⁶ Dans la région de Murcie, l'organisme public chargé de l'épuration des eaux urbaines est l'entité régionale d'assainissement et d'épuration des eaux usées (ESAMUR), dépendant de la *Consejería de Agricultura et Agua*. Les résultats dans cette matière sont assez

⁴⁹³ Si bien ces méthodes plus efficaces réduisent le retour des eaux, lesquelles vont passer pour la période 2010-2015 de 133,4 hm³/an à 123,7 hm³/an. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, *op. cit.*

⁴⁹⁴ De cette dernière partie il ne faut restituer la totalité des investissements lorsqu'il y a du financemenet de fonds européens agraires (FEOGA). SOTO GARCÍA Mariano, MARTÍNEZ ÁLVAREZ Victoriano et MARTÍN GÓRRIZ Bernardo, « El regadío en la Región de Murcia. Caracterización y análisis mediante indicadores de gestión. », *op. cit.*

⁴⁹⁵ *Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas. Publicado en BOE núm. 294 de 08 de Diciembre de 2007*

⁴⁹⁶ La réutilisation indirecte vise le déversement des eaux traitées dans les cours d'eau tandis que celle qui est directe entraîne une nouvelle utilisation sans que pourtant les eaux traitées soient de nouveau intégrées dans le domaine public hydraulique. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, *op. cit.*

considérables ce qui fait de la région de Murcie une référence internationale dans la gestion des ressources hydriques.⁴⁹⁷ La réutilisation représente 98 % des eaux épurées tandis que la modernisation des techniques pour l'arrosage notamment dans l'irrigation localisée (goutte à goutte) situe la région de Murcie (82 %) suivi de l'Andalousie (75 %) dans les taux d'efficacité les plus élevés de l'Espagne dont la moyenne nationale est de 48 %.⁴⁹⁸



Vue aérienne de la station de traitements des eaux usées de Alguazas (Murcie), entourée d'arbres fruitiers utilisant des eaux réutilisées, sur la rive droite du fleuve Mula (©taylor 2014)

Toutefois, ces mesures pour un usage plus efficace de la ressource n'ont pas pu réduire la forte pression sur les ressources hydriques, situation laquelle s'accroît dans les périodes de sécheresse. En effet, les irrigants du bassin du Segura ont dû recourir plusieurs fois aux puits de sécheresse (*pozos de sequía*) ainsi qu'au transfert d'eau exceptionnel depuis le Tage dans le cadre des marchés de l'eau pendant le dernier cycle de sécheresse entre 2005 et 2008.

La diminution et l'irrégularité des apports depuis le transfert ainsi que les conflits politiques autour augmentent l'instabilité de l'agriculture irriguée. Les agriculteurs reconnaissent qu'au-

⁴⁹⁷ Ces dernières années la région de Murcie a accueilli de nombreux forums et congrès nationaux et internationaux sur la gestion de la ressource dans un milieu semi-aride comme c'est fut le cas du IIe Forum méditerranéen de l'eau en novembre 2014.

⁴⁹⁸ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE)*, op. cit.

delà de la pénurie d'eau existante pour l'irrigation, l'enjeu pour eux se situe souvent sur la connaissance du moment où ils auront la disponibilité de la ressource.⁴⁹⁹ La possibilité de relocaliser les ressources hydriques issues des usines de dessalement pour rendre stable la disponibilité d'eau est encore relativement limitée.⁵⁰⁰ Bien qu'il s'agisse d'un des espaces agricoles les plus rentables et compétitifs de l'Europe, les tarifs actuels de l'eau dessalée, autour de 42 ct/m³ sur un coût réel d'environ 69 ct/m³, accordés par les derniers gouvernement nationaux (les socialistes entre 2004 et 2011 et les conservateurs depuis 2011), presque cinq fois plus élevés que ceux du transfert, dépassent les coûts abordables d'une grande partie des usagers agricoles.⁵⁰¹ Cela a favorisé indirectement le recours des agriculteurs aux eaux souterraines dans certains cas en même temps qu'une grande quantité des espaces dépourvus de l'accès à la ressource ont été l'objet cette dernière décennie d'une intense spéculation urbanistique principalement dans les communes littorales.

En somme, la maîtrise et gestion de la ressource s'avèrent relativement remarquables dans le bassin du Segura. Les différentes initiatives de l'État pour augmenter la disponibilité et l'efficacité dans l'usage de la ressource, dont le grand objectif était d'éviter le déficit conjoncturel auquel était confronté le bassin du Segura, n'ont fait qu'augmenter la dépendance à la ressource, aggraver les problèmes environnementaux et soumettre le bassin à une situation de déficit structurel difficile à résoudre dans le court et moyen terme. En fait, l'actuel déficit hydrique du dernier Plan du Bassin (2013), dont 480 hm³, qui porte principalement sur le surplus agricole, est encore plus élevé que celui de 1998 (460 hm³). Il est vrai que cette dernière décennie la demande hydrique pour l'usage agricole s'est stabilisée progressivement, voire s'est atténuée légèrement. Cependant, le fort processus urbanistique dans les centres urbains et les espaces littoraux des dernières années ont augmenté considérablement l'usage de la ressource pour l'approvisionnement en eau sans pour autant diminuer considérablement la demande totale du bassin.

⁴⁹⁹ Interview réalisée à Angel Urbina, vice-présidente de la communauté d'irrigants de Levante- Margen Izquierda. Porte-parole du syndicat d'irrigants du transfert Tage-Segura et de la Junta central des usagers du Vinalopó, l'Alacantí et Consorcio de Aguas de la Marina Baja (province d'alicante)

⁵⁰⁰ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, op. cit.

⁵⁰¹ L'eau peut supposer environ le 18 % (selon les produits) des coûts fixes dans l'agriculture murcienne. MARTINEZ PAZ JM et SUEIRAS JC, «El agua en la agricultura del sureste español: productividad, precio y demanda. », *Mediterráneo Económico (España)*. no. 2/2002., 2002.

5.1 Les grandes transformations agricoles : L'agro-industrie dans la région de Murcie.

L'agriculture irriguée est une des caractéristiques les plus particulières des paysages de la région de Murcie. Largement développée sous la domination musulmane dans la péninsule Ibérique pour l'autosuffisance des villes, dans des espaces, les *huertas* où les petits paysans pratiquent sur de faibles surfaces les cultures légumières et fruitières principalement dominées par les agrumes.⁵⁰² Cette agriculture traditionnelle des oasis verdoyantes qui perdurent encore en contraste avec les versants décharnés a conféré à Murcie la dénomination de *huerta* de l'Europe.⁵⁰³ Depuis les années soixante-dix, la région de Murcie a subi une réorganisation ainsi qu'une croissance progressive des espaces d'irrigation jusqu'au début du XXI^e siècle qui diffère énormément de ces paysages de cultures. Cette expansion sera marquée par une forte transformation et modernisation de la plupart du secteur agricole autour d'un modèle et une approche entrepreneuriale très différente. Ce modèle d'agrobusiness ou agro-industrie en français se caractérise par une multiplication d'activités orientées à la spécialisation et vente des produits alimentaires en quantité (économies d'échelles) dans les marchés. D'une manière générale, cela inclut la production agricole, transformation, transport et distribution ainsi que toutes les activités qui ont un lien direct avec l'agriculture (engrais, pesticides, machines, technologie...). Par rapport à l'agriculture traditionnelle, ce modèle se constitue en tant qu'un système intégré marqué par de différents processus (chaînes de valeurs, spécialisation) et multiples acteurs (coopératives, entreprises, intermédiaires, logistique, chaînes de supermarchés, différentes administrations...) capable de spéculer, de s'adapter et d'innover dans les marchés des consommations mondiaux. Ainsi, l'agro-industrie murcienne est influencée non seulement par la question hydrique, mais par un environnement de plus en plus complexe suite à la multiplication de facteurs (politiques, climatiques, économiques.), acteurs et différents contextes géopolitiques à multiples échelles.

⁵⁰² COURTOT Roland, *Levant espagnol*, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/levant-espagnol/>, consulté le 6 juin 2014.

⁵⁰³ Actuellement, le nombre d'exploitations individuelles ayant moins de 1ha est d'environ 7.000. Or, malgré qu'elles représentent plus de 20 % des exploitations agricoles totales, elles n'impliquent pas souvent l'activité principale des propriétaires, mais plutôt une ressource familiale complémentaire. CENTRO REGIONAL DE ESTADISTICAS DE LA REGIÓN DE MURCIA *Anuario estadístico de la region de Murcia*, 2013. Données 2009. A partir d'ici CREM.

a) Une révolution agricole territoriale

Les nouveaux espaces irrigués développés suite aux pompages des eaux et aux aménagements du post-transfert se caractérisent en général par une plus grande taille (moyenne et grande propriété de plus de 30 ha), par leur spécialisation dans une ou deux cultures ainsi que par une technification et une intensification dans la production.⁵⁰⁴ Ces types d'exploitations (environ 20 % du total) représentent presque 75 % de la surface agricole totale de la Région.⁵⁰⁵ La limitation de la ressource, les faibles précipitations et leur emplacement dans de sols très pauvres ont favorisé une progressive innovation technologique. D'une manière générale cette agriculture s'est caractérisée par un fort investissement dans l'installation de réseaux de distribution de l'eau (canalisation, tubes), de stockage (réservoirs) et de production d'eau (usines de dessalement) pour augmenter la disponibilité et diversifier les sources d'approvisionnement ainsi que des avancés technologiques et d'innovation dans l'économie de l'eau et dans la productivité agricole comme l'irrigation localisée et automatisée, différents systèmes de serres, les cultures hors-sol (système hydroponique) pratiquées dans des solutions aqueuses ou l'emploi de systèmes télématiques entre autres.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ Les principales cultures irriguées sont des fruits comme le citron (13,8 %), l'orange (6,5 %), la pêche (8,7 %), et les abricots (5,5 %), des légumes comme la laitue (9,3 %), le brocoli (7,2 %) et les artichauts (4,6 %) mais aussi de cultures comme l'olivier (5,8 %) et l'amandier (4,3 %). CREM 2013.

⁵⁰⁵ En somme, il y a 2 737 exploitations entre 30 ha et 200 ha et 406 plus grands de 200 hectares. La taille d'exploitations était un des principaux enjeux pour l'agriculture murcienne puisqu' il y avait une forte fragmentation de la terre (les *huertas* périurbaines) très caractérisées par la polyculture et non la spécialisation. Ainsi, cela a été corrigé par la mise en place de nouvelles surfaces irriguées en dehors des Vegas. Cependant il reste encore la moitié des exploitations au-dessous des 3 ha bien qu'elles ne représentent que 18 000 ha (de 394 538 ha). CREM, *Anuario estadístico de la region de Murcia, op. cit.*

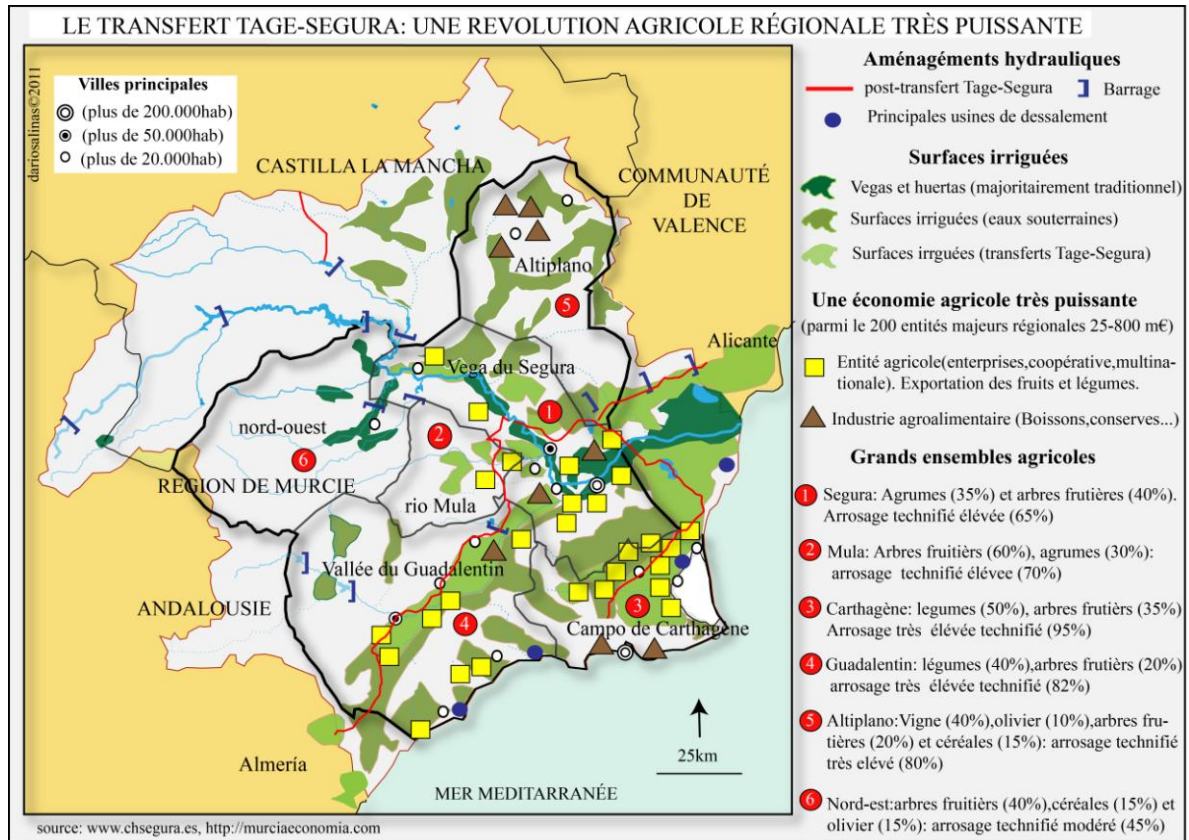
⁵⁰⁶ La technologie d'irrigation et la modernisation de l'agriculture murcienne ont été spectaculaires. Par exemple, les surfaces irriguées autour de la commune de Mula ont été automatisées pour contrôler au maximum le volume d'eau utilisée pour chaque agriculteur.



Différents types d'exploitation agricoles situés dans la région de Murcie. Dans les deux premiers photos on peut voir l'intérieur d'un serre en culture hydroponique de l'entreprise Verdimed située dans le Campo de Carthagène. Ensuite, des multiples serres et réservoir d'eau de l'entreprise Perichán (Mazarrón) pour la production des tomates. En bas, des serres de technologie de pointe de l'entreprise Paloma (Mazarrón). A l'intérieur production des tomates cerises noires en goutte à goutte (©salinaspalacios2014)

La production est spécialisée aussi en fonction des différentes caractéristiques du territoire souvent divisé en régions agricoles (Altiplano, noroeste, río Mula, Vega du Segura, Vallée du Guadalentín et campo de Carthagène).

Carte n°31



Ces différents sous-ensembles régionaux agricoles diffèrent les uns des autres par leur degré de technification, d'intensification ainsi que par leurs sources d'approvisionnement. Ces facteurs, comme on verra, vont influencer les différents enjeux hydriques qui se posent au sein du bassin. Dans les espaces de l'intérieur (Altiplano et nord-ouest), points 5 et 6 sur la carte, situés au-dessus du 400 mm et marqués par une plus forte oscillation thermique prédomine plutôt la culture extensive de la vigne, l'olivier, les amandiers et les céréales.



Paysage de vigne à Bullas dans le nord-est de la région de Murcie. Point 6 sur la carte)
(©salinaspalacios2013)



Paysage des cultures d'arbres fruitiers près de la chaîne de la Pila (Altiplano). Limites entre point 1 et 5 sur la carte. Photo prise depuis la chaîne de Ulea (Vallée de Ricote) (©salinaspalacios2013)

Ces espaces sont écartés des grands aménagements hydrauliques du post-transfert et des usines de dessalement et s’approvisionnent majoritairement par des eaux souterraines ou à travers l’eau stockée des petits fleuves existants (Argos, Quipar, rambla del judío et rambla del moro).⁵⁰⁷ En opposition, dans les espaces littoraux et adjacents (campo de Carthagène, littoral de la vallée du Guadalentín), points 4 et 3 sur la carte, marqués par un climat chaud, il y a la production majoritairement intensive des tomates et légumes comme la laitue ou le

⁵⁰⁷ La culture de la vigne est très développée dans le haut plateau (altiplano), dans les communes de Jumilla et Yecla ainsi que dans la commune de Bullas situées dans le nord-est de la Région.

brocoli. Les serres favorisent un cycle de production pendant toute l'année ce qui rend certaines exploitations très compétitives, même avec l'usage des eaux issues du dessalement



Paysage des serres au bord de la mer pour la production des tomates à Puntas de Calnegre, Mazarrón. Point 4 sur la carte (©salinaspalacios2013).



Cultures sous plastique pour la production des laitues dans le Campo de Carthagène à Puntas de Calnegre, Mazarrón. Point 3 sur la carte. (©salinaspalacios2013)

Aux alentours et dans les périmètres des *vegas* (Segura, Guadalentín, Mula..), points 1, 2 et 4, il y a une production principalement orientée aux agrumes (citron, clémentine, oranges) et les arbres fruitiers (pêche, abricots, prune, raisin...).



Panoramique de la vallée du Guadalentín (point 4 sur la carte), près de la confluence avec le fleuve Segura. Multiples types des exploitations agricoles (agrumes, raisins..). En face las chaîne de Carroscóy Carrascoy (©salinaspalacios2009).



Culture irriguées des agrumes en goutte à goutte dans l'espace agricole de Mula. Point 2 sur la carte (©salinaspalacios2014)

Ces espaces (1, 2, 3 et 4) dépendants majoritairement des eaux du transfert (Campo de Carthagène, Segura, Mula, Guadalentín) avec les concentrations des serres dans les communes littorales d'Águilas et Mazarrón constituent les zones agricoles le plus dynamiques, mais aussi les plus sensibles aux décisions politiques autour du fonctionnement des usines de dessalement et le transfert.

Leurs rapports au transfert a favorisé la constitution du syndicat central d'irrigants de l'aqueduc transfert Tage-Segura (SCRATS) ayant son siège à Murcie.⁵⁰⁸ Depuis 1982, il réunit toutes les communautés d'irrigants (environ 80) et usagers individuels (147 255 usagers totaux) titulaires du droit d'usage à partir des eaux transférées.⁵⁰⁹ Ce syndicat, qui est chargé de solliciter les transferts d'eau pour l'irrigation à la commission centrale d'exploitation ainsi que de proposer leur partage à la confédération hydrographique du Segura, s'avère désormais, comme on verra plus loin, un des acteurs les plus remarquables dans la question régionale de la ressource.⁵¹⁰

En somme, ce modèle agricole, orienté principalement pour la production des fruits et légumes, est pourvu de structures commerciales et industrielles très efficaces et compétitives favorisées par une technification dans la production, optimisation de la logistique et une intégration dans les circuits de commercialisation nationaux et internationaux. Par ailleurs, l'expansion et modernisation du secteur agricole a été influencé par le processus d'ouverture économique et commercial de l'Espagne à partir les années 70. Tout d'abord le 29 juin 1970 à Luxembourg, la Communauté économique européenne (CEE) et l'Espagne signent un accord commercial préférentiel par lequel les deux parties s'octroient réciproquement des réductions de droits de douane sur leurs échanges commerciaux. Son entrée a posteriori dans la CEE en 1986 a également permis une progressive implantation des firmes multinationales de l'industrie agroalimentaire (Bonduelle, Bakkavör, Soldive, G's Group, Intercrop LTD ,Hero, Kettle Produce Ltd, Looije Tomaten, Royalveg S.L, Langmead Group, florette, AMC group..) du centre et nord de l'Europe. Enfin, la création du marché européen en 1993 a fini pour situer la Région comme l'un des espaces pour la production et exportation des fruits et légumes majeurs de l'Europe.

Dans son ensemble, le secteur agraire et l'industrie agroalimentaire, et plus précisément la branche des fruits et légumes, reste stratégique pour l'économie agricole régionale. Il s'agit d'un secteur très compétitif et peu subventionné qui représente environ 40 % des exportations régionales et 13,8 % de l'emploi régional (environ 100 000 emplois. Des firmes régionales,

⁵⁰⁸ Rappelons que cela comprend la totalité des espaces irrigués par le transfert dans la région de Murcie, la province d'Alicante et Almería avec une superficie totale irriguée d'environ 150.000 hectares qui peut atteindre potentiellement 200 000 hectares.

⁵⁰⁹ Ils sont membres aussi ceux qui, ayant un droit d'eau à travers de ressources propres du bassin du Segura, sont obligés de conduire leurs débits à travers les infrastructures du post-transfert

⁵¹⁰Le syndicat est aussi chargé d'une correcte application de l'exploitation économique du transfert (gestion des tarifs et recouvrement aux usagers, paiement à l'administration ...) source: site web du Sindacato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, www.scrats.es/.

mais aussi internationales et leurs filières ont développé tout un système économique intégré pour la production et exportation des produits frais (fruits et légumes), mais aussi issu de la transformation telle que les conserves (légumes, fruits, marmelades...), les alimentations (pickles, olives...) et boissons (jus, nectars, gaspacho) de plus en plus pointues ces dernières décennies.

Depuis l'entrée dans l'euro, les exportations ont augmenté de plus de 65 % jusqu'à atteindre une valeur à 3 800 milliards d'euros en 2013. La région de Murcie est actuellement la troisième Communauté autonome (derrière l'Andalousie et la Valence) en valeur dans les exportations en millions d'euros, dont elle représente 24 % de la production de légumes et 16 % de fruits du total de l'Espagne.⁵¹¹ Les exportations sont orientées majoritairement vers le marché européen qui absorbe 98 % des ventes des fruits et légumes les principaux destinataires étant l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France.⁵¹²

b) Ces nouveaux agriculteurs : des acteurs régionaux très puissants

L'internationalisation de l'économie agricole murcienne vers ce modèle d'agrobusiness a entraîné une forte concurrence territoriale sur place qui a obligé les petits et les moyens propriétaires locaux à se constituer en coopératives et Sociétés Agraires de Transformations (SATs) afin de devenir plus compétitifs.⁵¹³ En effet, dès les débuts de la démocratie, la proximité de l'entrée dans le marché commun et les négociations pour l'intégration de l'agriculture espagnole dans la politique agricole commune (PAC) soulevaient la nécessité de la part des autorités espagnoles de chercher des modèles associatifs ayant déjà une tradition et

⁵¹¹ Au niveau provincial Valence (2 332,84 millions d'euros), Murcie (2 251,68 millions d'euros) et Almería (2 075,41 millions d'euros) tous les trois représentent 57 % des chiffres d'affaires de l'exportation nationale. Les principaux produits murciens exportés sont les agrumes (21 %), les laitues (18 %), différents types des choux (11 %), des fruits tels que l'abricot, la pêche, les cerises, les nectarines et les prunes (les melons et les pastèques) (8,5 %), les raisins (7,3 %), et les tomates (5 %) CREM, *Anuario estadístico de la region de Murcia*, op. cit.

⁵¹² En 2013 l'Allemagne fut le principal pays par ventes totales d'une valeur de 571 millions d'euros suivi du Royaume-Uni (520 m) et la France (364 m). Venaient ensuite les Pays Bas (172m), l'Italie (120 m), la Pologne (78 m), la Suède (67 m), le Danemark (51 m), la Belgique (50 m) et l'Autriche (38 m).Source: ESTACOM. www.icex.es

⁵¹³ La normalisation de ces associations des agriculteurs s'est effectuée lors de l'approbation du Royal Décret 1.776/1981. Les coopératives et les SAT sont actuellement les deux seuls types d'associations agricoles non commerciaux en Espagne sous le nom d'Entités associatives agricoles. Cependant les SATs ont une structure organisatrice à cheval entre une coopérative et une entreprise; ROMAN CERVANTES Cándido, « Las Sociedades Agrarias de Transformación en España: un análisis histórico. », *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 2008, n° 63.

une capacité d'entamer une modernisation dans le secteur capable de concourir à l'échelle européenne.⁵¹⁴

Ainsi, les SATs et les coopératives agricoles ont permis que la production des petits agriculteurs soit intégrée dans des structures de plus grande dimension ayant plus de capacité pour le stockage, la transformation, le transport et la commercialisation. Par exemple, la coopérative Alimer ayant son siège dans la ville de Lorca est l'une des plus importantes de la Région. Elle a plus de 1 500 agriculteurs associés et environ 4 500 ha de surfaces agricoles qui commercialisent non seulement des fruits et légumes, mais aussi des produits laitiers, conserves, élevage, fleurs ainsi que des fournitures agricoles. En tout, il y a 140 coopératives agraires (fruits, légumes, vin, huile, élevage, fleurs...) dont une centaine sont focalisées exclusivement dans le secteur fruitier et légumier. Pour leur part, les exploitations agricoles d'entreprises privées ont souvent une dimension plus importante et encore plus orientée vers l'exportation. La production intensive se fait sur de grandes surfaces irriguées qui dépassent plusieurs centaines et même des milliers d'hectares avec un niveau technologique et professionnel très sophistiqué. Ces groupes d'entreprises agricoles ont été constituées par des agriculteurs entrepreneurs locaux et nationaux, mais aussi comme on a mentionné précédemment par l'implantation des filières des grands groupes internationaux. À titre d'exemple, citons le groupe Paloma, une entreprise créée par la famille Hernández dans les années soixante dans la commune littorale de Mazarrón qui est devenu actuellement un des plus grands producteurs de tomates de l'Espagne.⁵¹⁵ Ou la multinationale britannique G's Food à travers sa filière espagnole G's-Pascual Hermanos España qui possède 4000 hectares des cultures destinées aux différents types de laitues, agrumes et tomates dans les périmètres de la Vega Media et Baja, Campo de Cartagena, Jumilla et Águilas.

⁵¹⁴ L'origine de ces sociétés remonte aux groupes syndicaux de colonisations agricoles (GSC), des associations semi-publiques avec un caractère de consortium, qui se sont créées après la guerre civile pour réaliser des activités de développement agricole et d'élevage (promotion de nouvelles surfaces d'irrigation, approvisionnement en eau, assainissement, électrification, bâtiment ruraux...) dans les espaces ruraux. Le passage de l'autarcie imposé par le régime franquiste vers une libéralisation de l'économie a permis une plus grande diffusion particulièrement à partir des années soixante-dix.

⁵¹⁵ D'une production annuelle de 100 000 tonnes dans 600 hectares de serres situées à Mazarrón, Águilas et Almería majoritairement orientée au marché britannique et allemand ; le 70% correspond à différentes variétés de tomates (rond, grappes, olivette, cherry).



Siège de l'entreprise Perichan (Mazarrón). Avec Paloma sont tous les deux le plus grands producteurs et commercialisateurs des tomates dans la région de Murcie (©salinaspalacios2014)

Le nombre des entreprises et coopératives dans le secteur fruitier et légumiers et leur importance dans la région de Murcie ont favorisé la création des importants organisations agricoles un très pour la prestation de services et la défense d'intérêts du groupe devant les administrations. À noter, entre autres, l'*Asociación de Productores y Exportadores de Frutas y Hortalizas de la Región de Murcia* (Proexport), représentée principalement par des entreprises privées et les sociétés agricoles de transformations- SATs- (53 entreprises et 1 coopérative) de producteurs des légumes, tomates, melon et pastèque qui entraîne 30 000 emplois directs et 70 % du total de la production et exportation régionale de ces produits⁵¹⁶. Les coopératives agricoles, en collaboration avec le patronat régional des coopératives (Ucomur) sont représentées par la *Federación de Cooperativas Agrarias de Murcia* (Fecoam) et la *Federación de Sociedades Agrarias Cooperativas* (FECAMUR) qui défend les intérêts des principales coopératives agricoles. De son côté l'association interprofessionnelle du citron et du pamplemousse (Ailimpo) regroupe 78 entreprises, SATs et coopératives de producteurs des agrumes.

Les propriétaires et locataires agricoles tant ceux du secteur privé comme du secteur associatif, par les biais de ces organisations exercent leur influence au sein des syndicats agricoles, mais aussi des partis politiques. En tout, il y a environ 13 000 agriculteurs

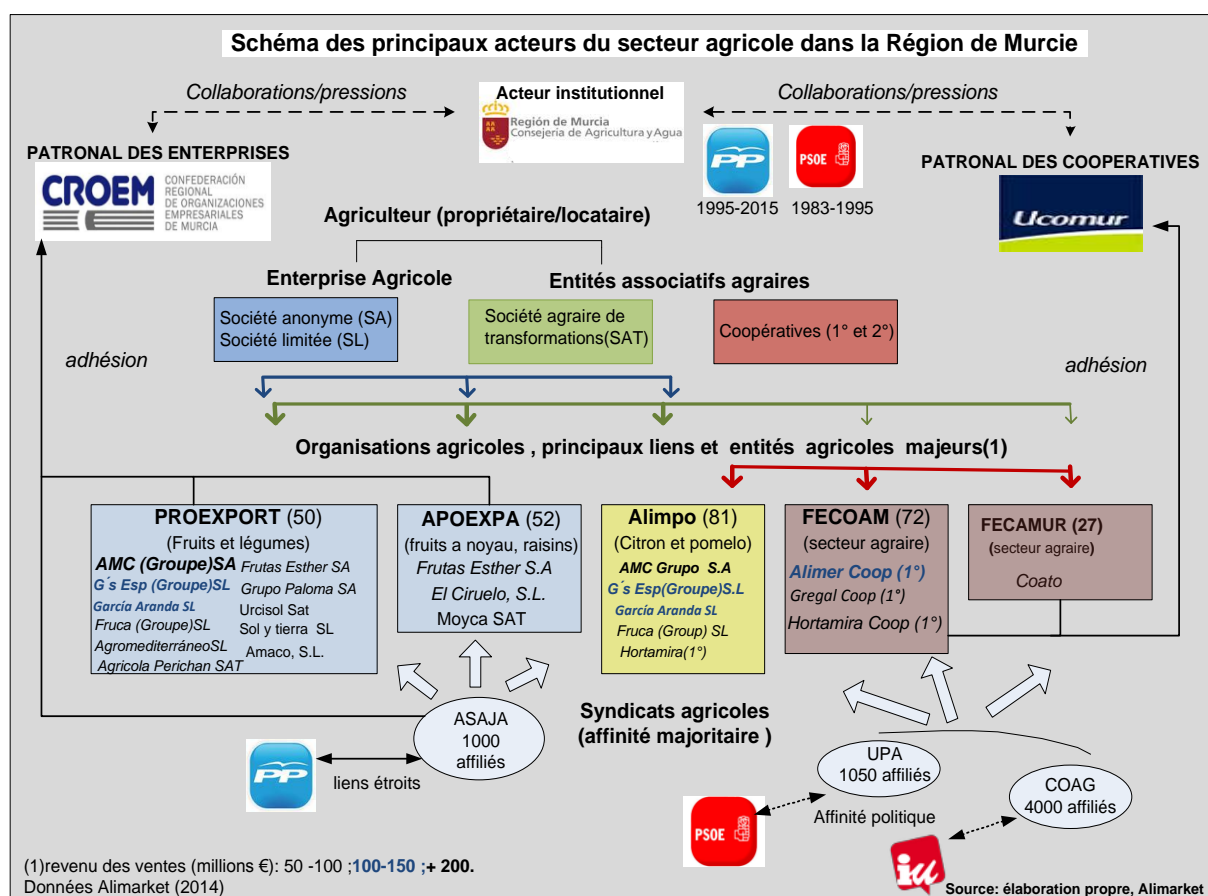
⁵¹⁶ Il y a aussi d'autres comme l '*Asociación de Productores y Exportadores de Frutas, Uva de Mesa y Otros Productos Agrícolas* (APOEXPA), qui comporte 52 entreprises et 15000 emplois directs et quelques coopératives. Ils sont orientés à l'exportation des fruits (abricot, caqui, prune, poire, pêche, nectarine, paraguayaya, raisin), à noyau en général dont ils contrôlent 55 % de la production de ces produits (80 % de raisin). Proexport et Apoexpa sont représentés au niveau national par FEPEX, la patronal des producteurs des fruits et légumes.

(propriétaires ou locataires) dont environ 9.500 sont affiliés.⁵¹⁷ Le syndicat de gauche Coag, indépendant, est le plus nombreux (environ 4500 affiliés). Ses affiliés optent principalement pour les coopératives. Il y a une forte transversalité dans la taille des exploitations (petite 1-3, petite-moyenne 3-10, moyenne grande 10-50). Pour le syndicat d'influence socialiste, Upa-Murcie (Union de petits agriculteurs) ses affiliés ont des exploitations majoritairement au-dessous des 10 ha et se groupent principalement aussi dans des coopératives, Fecoam et syndicat des travailleurs *Comisiones obreras* (CCOO). En opposition Asaja-Murcie est marqué par une idéologie conservatrice étroitement liée à de grands exploitants et entrepreneurs privés réunis principalement autour de Proexport. Il est intégré au sein de la Croem, l'association des entrepreneurs de la région Murcie. La majorité des exploitations qui dépassent les 50 ha appartiennent à des affiliés d'Asaja bien qu'il y ait aussi de petites et moyennes exploitations (10-50 ha).⁵¹⁸ Ils comptent plus de 1000 affiliés, majoritairement des agriculteurs avec des entreprises privées dépassant les 10 ha. Il n'y a pas un rapport direct entre les coopératives/entreprises et les types des cultures bien que les grandes entreprises privées (autour d'asaja, proexport) se localisent principalement dans le campo de Cartagena, Lorca vallée du Guadalentín et littoral d'águilas et Mazarrón dont la production intensive des légumes (différents types des laitues, concombres...) et fruits (tomates, pastèques, melons) frais, emballés ou manipulés, est majoritaire.

⁵¹⁷ Le reste d'agriculteurs 2000-4000 sont indépendants. L'affiliation agraire est légèrement plus élevée dans le secteur de l'élevage et dans le *secano* étant donné la vulnérabilité de leurs exploitations par rapport à l'irrigation ainsi que pour le soutien et informations dans les aides perçues par la PAC

⁵¹⁸ Asaja domine au niveau national, notamment dans les deux Castilles, Aragon, par les grandes surfaces d'exploitations. À Murcie, historiquement, la fragmentation des paysages dans *vegas* et *huertas* a favorisé d'abord un plus grand pourcentage de petites exploitations. Le vote au sein des organisations agraires dans les élections des chambres agraires régionales et nationales est individuel (une personne/ vote). Cela diffère des communautés d'irrigants dont le vote est pondéré selon la surface irrigable.

Figure n°15



Ces relations sectorielles et intersectorielles et leurs rapports socioéconomiques qui émergent dans le territoire se caractérisent par une structure complexe et dynamique propre d'un cluster de grande dimension agroalimentaire.⁵¹⁹ En effet, bien que les activités agraires dans leur ensemble représentent 10 % de la richesse régionale et environ 13 % de l'emploi régional comme on vu, l'agriculture et le processus issu de sa transformation constituent tout un réseau de différentes activités qui s'imbriquent avec des secteurs tels que l'agrochimique, technologie et équipement agricole, irrigation organique, services logistiques, plastiques, constructions des serres, froid industriel, emballages, lutte biologique, contrôle environnemental, semences et centres des sélections, gestion et traitement des déchets, etc. Seulement dans le secteur industriel de la région de Murcie, 59 % de la production et 32,5 % de l'emploi (20 070 emplois) sont générées par la sous-branche d'alimentation, boissons et tabacs dont les conserves des fruits et légumes représentent pour leur part le 17 % de la production et le 38 % de l'emploi (7 623).⁵²⁰

⁵¹⁹ INSTITUTO DE FOMENTO DE LA REGIÓN DE MURCIA, *El sector hortofrutícola en la región de Murcia. Informe sectorial*, 2014.

⁵²⁰ Source : CREM, 2013



Vue panoramique de la pépinière du Jimenado dans la commune de Torre Pacheco. Des plantations des laitues sur la photo (salinaspalacios, 2015).

Cet environnement de regroupement des activités autour de l'agriculture révèle l'influence du secteur agroalimentaire dans son ensemble au sein de la région de Murcie dont une majorité des élites économiques et entrepreneuriales sont issues du milieu. Dans les 100 entreprises les plus importantes (en terme de facturation) de la Région, plus d'une trentaine sont liées au secteur agroalimentaire tandis que plus d'une dizaine sont centrées sur les fournitures agricoles, emballages ou agrochimie en générale. Certaines d'entre elles sont même une référence au niveau national et international. Par exemple, l'holding murcien El Pozo Grupo Fuertes est un des groupes agroalimentaires les plus importants de l'Europe. Il a la gestion de plus de 20 compagnies (Pozo Alimentation, Fripozo Cefusa, Agrifusa, Sediasa, Procavi, Aquadeus, Palancares, Bodegas Luzón.), 5 500 employés dans les secteurs de l'agriculture, élevage, industrie de la viande, service de la distribution, fractionnement et emballages, surgelées et plats préparés, eaux embouteillées, vins et fromages. Seulement la section Pozo Alimentation a facturé 863 millions d'euros en 2013.⁵²¹ L'on distingue aussi dans la production des jus, jus de raisins et vins le groupe J. Garcia Carrión (717 mill. €), groupe AMC alimentation (190 mill. €) et Juver (159 mill. €) parmi le classement des 10 premières entreprises au niveau national tandis que dans la production de conserves végétales, le groupe Hero Espagne (212 mill. €) dont le siège est à la ville d'Alcantarilla, occupe la première position du sous-secteur avec d'autres six entreprises régionales entre les 30 les plus grandes de l'Espagne⁵²². Seulement dans le commerce de fruits et légumes parmi les 200 entreprises les plus importantes au niveau national, une cinquantaine ont leur siège dans la Région.⁵²³

⁵²¹ *Ibid*

⁵²² Toutes ces informations ont été obtenues à partir le site <http://ranking.empresas.economista.es/>

⁵²³ Il s'agit de García Aranda SL (118,5 mill. €), Fruca Marketing SL (115 mill. €), Agromediterráneo Hortofrutícola SL (81mill. €), Cooperativa Alimentos del Mediterráneo (64 mill. €), Grupo Hortofrutícola La Paloma (60 mill. €) Soltir (50mill.), Amc Group (53 mil.l), GS España Grupo (50mill. €), Pascual Marketing (72 mill. €) Frutas esther (62), El ciruelo (61), Difrusa Export, SA (38,7 mill. €), Kernel Export (38,7 mill. €), entre autres.



Panoramique de l'entreprise agroalimentaire "El Pozo", du groupe Fuertes(Alhama de Murcia). La deuxième entreprise la plus grande de la région de Murcie (©salinaspalacios2014)

Le positionnement des entreprises régionales au niveau national est aussi très notable dans le commerce de boissons (6 entreprises murciennes sur les 50 les plus importantes de l'Espagne), vente en gros de fournitures, équipement et ravitaillement agricole (5/50), des activités de soutien agricole (8/50), cultures pérennes (9/50), fabrication des pesticides et produits agrochimiques (7/50), élaboration des épices, sauces et condiments (21/50), travaux hydrauliques (7/50), cultures des fruitiers à noyaux et à pépin (10/50), cultures du riz (7/50), plantes aromatiques, médicinales et pharmaceutiques (4/20), traitement de semelles de reproduction (7/50) dans le commerce de gros pour les céréales, semences et aliments pour des animaux (3/30) ainsi que dans la propagation des plantes (Plantiagro 1^{ère} entreprise de l'Espagne), la fabrication des emballages métalliques (Mivisa Envases 2^{ème} et Auxiliar Conservera 4^{ème} de l'Espagne respectivement) et la production agricole combinée avec la production d'élevage (Agrourbana Carthago SL 2^{ème} de l'Espagne).⁵²⁴

⁵²⁴ D'autres industries alimentaires régionales très importantes sont Ricardo Fuentes e Hijos SA (160 mill. €) en salaisons; Vidal Golosinas SA (90 mill. €) et Sánchez Cano SA en bonbons (85 mill. €); Grupo Zamora (82 mill. €) en liqueurs ; Faroliva SL pour les olives et Agrucapers SA en saumurage. MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE Federico et MARTÍNEZ PAZ José Miguel, « El cluster agroalimentario de la Región de Murcia », *Cuadernos de estudios agroalimentarios*, 2011, n° 2, pp. 175-198.

Un autre point intéressant à relever c'est le grand soutien institutionnel du secteur. L'administration régionale et locale incorpore également dans leurs organismes respectifs des départements spécialisés dans l'agriculture, l'industrie agroalimentaire, mais aussi sur l'usage de la ressource. D'ailleurs, l'équivalent du ministère de l'Agriculture dans la région de Murcie est le département d'Agriculture, Eau et Environnement, une des plus importantes sections régionales, présidées depuis 1999 par le politicien conservateur Antonio Cerdá Cerdá⁵²⁵. Ce département utilise 4,7 % du budget total de la région de Murcie, seulement dépassé par la santé et politique social (40 %), l'éducation, formation et emploi (27,4 %) et la dette publique (17,7 %), mais devant d'autres comme l'économie et le trésor public (2,3 %), les aménagements du territoire et travaux publics (2,5 %), l'université et la recherche (1,2 %) ou le tourisme et la culture (1 %).⁵²⁶

Le secteur agroalimentaire à Murcie revêt aussi une grande importance qualitative. La présence de centres technologiques et scientifiques tant publics que privés offrent leur soutien et collaboration aux différentes branches du secteur. Au niveau national, le CSIC, le correspondant du CNRS français, avait placé à Murcie depuis la fin des années 50 le Centre d'Édaphologie et de Biologie appliquée du Segura (CEBAS-CSIC) dont les départements sont dédiés aux sciences et technologies alimentaires, l'amélioration des plantes, l'irrigation, la biologie du stress et pathologie végétale, la nutrition végétale, la conservation de sols et eau et la gestion des déchets organiques⁵²⁷. Au niveau régional on trouve aussi l'Institut murcien de recherche et développement agraire et alimentaire (IMIDA), le Centre de recherche de développement agroalimentaire (CIDA), le Centre technologique national de la conserve et l'alimentation (CTC), le Laboratoire agraire et d'environnement (LAYMA) ainsi que le Centre de recherche et formation privée appliquées aux cultures intensives de technologie avancée (CIFACITA). La présence de multiples centres d'enseignement de formation professionnelle et supérieure spécialisés est une constante des opportunités qui offre le secteur dans la Région. Par exemple pour la formation professionnelle il y a de nombreux centres intégrés de formation et expériences agraires de la Communauté autonome de la région de Murcia situés dans les villes de Jumilla, Lorca, Molina de Segura et Torre Pacheco. Au niveau

⁵²⁵ Antonio Cerdá Cerdá qui vient de démissionner au mois de mars 2015 ayant été accusé dans une affaire de corruption urbanistique a été ces derniers vingt ans une des figures politiques dans les revendications hydriques la plus visible de la Région.

⁵²⁶ Le budget de la Région de Murcie fut en 2013 de 4.661 millions d'euros dont 220 millions ont été consacrés exclusivement au département d'agriculture et eau. Source : site de la Communauté Autonome de la région de Murcie (CARM). <http://www.carm.es/>

⁵²⁷ Source : site web du Centre d'Édaphologie et de Biologie appliquée du Segura, <http://www.cebas.csic.es/>

académique l'Université Polytechnique de Carthagène (UPCT) à une école supérieure d'ingénieur agronomique et plusieurs spécialisations tandis que l'Université de Murcie et l'Université catholique (UCAM Murcia) offrent de différents masters en technologie alimentaire, gestion de la ressource, etc.



Entrée principale du centre de recherche de l'Etat Cebas-Csic dans le campus universitaire d'Espinardo, Université de Murcie. (©salinaspalacios2014)

c) Des impacts négatifs très notables

L'importance et le succès de ce modèle agricole intensif dans ce milieu semi-aride a incontestablement ses bons et ses mauvais côtés. Tout d'abord la grande capacité concurrentielle des produits s'explique en partie par des coûts unitaires très bas favorisés majoritairement par une force de travail à faibles coûts. L'arrivée de nombreux immigrants à partir la fin des années 90, majoritairement des marocains et équatoriens, et plus récemment de l'Europe de l'Est (Roumanie, Bulgarie, Ukraine), vont s'occuper des tâches de cueillette et semailles.⁵²⁸ Dans l'ensemble de l'agriculture murcienne, 75 % des 70 000 emplois directs des travailleurs salariés induits sont occupés par des étrangers. La plupart sont concentrés dans les exploitations agricoles intensives du campo de Carthagène, littoral Mazarrón-Águilas et dans la vallée du Guadalentín, marqués par de difficiles conditions de travail (hautes

⁵²⁸ En 2014 il y avait un total de 215 869 étrangers recensés dont 74 795 sont des Marocains et 32 755 des Équatoriens (ils étaient 55 624 en 2005), 11 805 Boliviens, 13 082 Roumains, 6 794 Bulgares et 6 743 Ukrainiens. Source, INE.

températures, dans les serres ou sans ombre, travail accroupis...). C'est dans ces espaces où l'on cultive majoritairement les tomates, pastèques, poivrons, brocolis et où l'on trouve les serres et la plupart des grandes entreprises d'agriculture intensive. En opposition, les saisonniers espagnols majoritairement après l'éclatement de la crise sont concentrés dans les zones de production des fruits avec noyau (moins de chaleur, ombre et travail debout)

L'exploitation des immigrants, notamment ceux qui sont en situation irrégulière, a été récurrente surtout avant que les premiers processus de régularisation importants aient été mis place par les socialistes à partir de 2005.⁵²⁹ Ces premières révélations sont apparues visiblement le 3 janvier 2001 lors de la mort de douze équatoriens dans une fourgonnette surchargée à la suite d'un accident avec un train près de la ville de Lorca. Plusieurs marches de protestation et des occupations d'églises ont été organisées afin d'obtenir la régularisation des ressortissants.⁵³⁰ L'écho dans les médias a eu des conséquences à posteriori dans les politiques nationales bien que les conditions de travail soient encore très précaires notamment dans le contexte actuel de crise économique.⁵³¹

Depuis 2011, la réforme du travail entamée par le gouvernement conservateur de Rajoy a flexibilisé le recrutement des salariés permanents, discontinus, et temporaires.⁵³² L'interim est devenue une caractéristique centrale de l'emploi dans l'agriculture murcienne qui reproduit la traditionnelle figure du saisonnier dans un marché de travail lequel paradoxalement (agriculture intensive pendant presque toute l'année) a largement réduit la saisonnalité.⁵³³ Le salaire suite aux négociations collectives avec les syndicats (tant les agricoles que ceux au niveau général) est autour de 50 euros bruts (8-10 heures de travail), mais pour l'agriculteur

⁵²⁹ Jusqu'à 2004-2005 c'était assez compliqué de trouver de saisonniers agricoles étrangers réguliers. source: Interview réalisée à José Luis Muñoz, chargé du département de l'eau à COAG Murcia

⁵³⁰ À cette époque le recensement des équatoriens dans la commune de Lorca était de 4357. Cependant les chiffres utilisés par les ONG's se situent entre 10 000 et 12 000. Ediciones El PAÍS, *Mueren en un paso a nivel 12 inmigrantes que viajaban hacinados en una furgoneta en Murcia*, http://elpais.com/diario/2001/01/04/espana/978562801_850215.html, consulté le 9 février 2015.

⁵³¹ La fin de ces mouvements contestataires sont débouchées dans un processus extraordinaire de régularisation à travers lequel environ 20.000 immigrants dans la région de Murcie ont obtenu "leurs papiers" LAUBENTHAL Bárbara, « La emergencia de las protestas de inmigrantes sin papeles en España: el caso de la región de Murcia », *La condición inmigrante: exploración e investigaciones desde la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia, 2005.

⁵³² Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

⁵³³ PEDREÑO CÁNOVAS Andrés, GADEA MONTESINOS Elena, MARTA LATORRE CATALÁN et CASTRO PERICACHO Carlos de, « Nuevos y viejos conflictos jornaleros en Murcia, 1890-2012 », Madrid, 2013.

cela implique environ 70 euros (sécurité sociale).⁵³⁴ Bien qu'actuellement on ne puisse pas parler d'une surexploitation généralisée, selon les ONG's locales il y a encore entre 30 000 et 35 000 étrangers non déclarés ce qui favorise les pratiques irrégulières. Par exemple, très récemment, en février 2015, plus de 3 000 personnes, dont la majorité étaient des étrangers et avec le soutien du syndicat de CCOO, ont manifesté dans la ville de Murcie pour exiger, entre autres, une amélioration de leurs salaires.⁵³⁵ Certains entrepreneurs agricoles indépendamment de leur situation (régulière ou irrégulière) favorisent des recrutements des étrangers qui sont disposés à ne pas être couverts par la sécurité sociale, ne pas comptabiliser tous les jours travaillés ou directement ils leur paient 30 euros par jour (20 euros de moins que le tarifs établi par la négociation collective actuelle). Cependant, les syndicats agricoles n'ont pas soutenu cette manifestation parce qu'il s'agissait d'une situation particulière de quelques entreprises situées dans le campo de Cartagena ce qui pouvait provoquer un effet négatif dans l'ensemble du secteur. Ils dénoncent la généralisation de ces événements notamment dans les chaînes des TV des Pays-Bas et la France, les principaux pays européens concurrents.⁵³⁶

L'orientation de l'agriculture murcienne dans un système d'agrobusiness a également d'autres conséquences socioéconomiques. Dans les milieux agricoles traditionnels des *huertas*, on assiste depuis plusieurs décennies à un déclin de leurs pratiques, usages et activités. Leurs propriétés de faible extension ne peuvent pas rivaliser avec les marchés nationaux et internationaux et ont un caractère majoritairement de loisir, d'autosuffisance alimentaire ou de ventes sur les marchés locaux⁵³⁷. De même, le déficit hydrique qui présente les nouvelles surfaces irriguées limite l'accès à l'eau et le droit des eaux dans les *huertas* traditionnelles lors de sécheresses. Cela a déjà provoqué ces dernières années des rivalités entre les irrigants-entrepreneurs du transfert Taje-Segura réunis autour du syndicat SCRATS et certains groupes irrigants-huertanos groupés autour des communautés d'irrigants traditionnelles du Segura (*Junta Central de Usuarios Norte de la Vega del Río Segura, Junta Central de Usuarios*

⁵³⁴BORM. *Resolución de 2 de agosto de 2013, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del acuerdo, de convenio y tablas salariales; denominación, Agrícola, Forestal y Pecuaria*. N° 208 Sábado, 7 de septiembre de 2013. Página 34375. Il faut le renouveler en 2016.

⁵³⁵Pedro Serrano Solana, *Los trabajadores del campo protestan contra el abuso laboral en el sector agrario*, http://www.eldiario.es/murcia/sociedad/trabajadores-protestan-laboral-sector-agrario_0_349615412.html, consulté le 9 février 2015.

⁵³⁶ Source: Interview réalisée à Antonio Moreno, responsable du département de l'eau à UPA-Murcia

⁵³⁷ Ces derniers temps, avec l'impact de la crise économique et de nouvelles inquiétudes chez les jeunes on assiste à de multiples projets collectifs qui produisent une agriculture traditionnelle et biologique comme c'est le cas de la Coopérative agro-écologique La Revolica qui est même apparue sur le journal national El País http://economia.elpais.com/economia/2015/02/06/actualidad/1423217987_812557.html, consulté le 14 avril 2015.

Regantes del Segura Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia). Ces derniers, ayant des droits et concessions historiques sur les eaux du fleuve Segura, risquent de plus en plus de céder leurs accès à la ressource en faveur des périmètres irrigués par l'infrastructure du post-transfert. Certains irrigants situés dans les zones des Vegas avant sa distribution vendent ces eaux illégalement.⁵³⁸ C'est aussi les cas d'autres irrigants qui ont des concessions des eaux du transfert, lesquels profitent pour la revendre à des prix plus élevés.⁵³⁹

Les représentants de COAG et UPA dénoncent la spéculation encore existante autour des eaux de puits privés souvent propriété des familles des anciens *caciques* (personnage influent) de l'eau (période franquiste).⁵⁴⁰ Cette situation favorise le marché noir de la ressource, et implique indirectement les eaux du transfert puisque certains cachent leurs puits privés afin de recevoir aussi une concession des eaux du transfert pour la revendre après. Il existe un manque de moyens de la confédération (*policía de aguas*) pour éviter ce type de pratiques et la petite corruption est très installée dans la société murcienne (la confédération ferme aussi les yeux face à ces pratiques).⁵⁴¹



⁵³⁸ Cela fait référence à la crise de surconsommation des eaux dans plusieurs zones de l'Espagne mais il est difficile de quantifier. Pour plus des informations lire GREENPEACE, *El negocio del agua en la cuenca del Segura. Una investigación sobre el mercado negro del agua, los regadíos ilegales, la especulación urbanística y la contaminación.*, op. cit.

⁵³⁹ L'ancien dirigeant de IU à Murcie (Pedro Antonio Rios), après directeur du littoral du Ministère dans la deuxième législature de Zapatero (pas celle de Narbona) m'a confirmé cela, mais il n'a pas voulu me dire des exemples ou les noms des irrigateurs connus à Murcie.

⁵⁴⁰ Rappelons que la Loi des eaux de 1985 réalisée par les socialistes afin de rendre publiques toutes les eaux de l'Espagne, avait été très flexible avec les eaux souterraines privées déjà exploitées (concessions à long terme, régularisations partielles..).

⁵⁴¹ Il arrive des fois que des agriculteurs pour avoir accès à la ressource au sein des communautés de irrigateurs, trouvent plusieurs propositions: de l'eau chère et bonne (faisant référence à celle des usines de dessalement) ou de l'eau mauvaise et pas chère (provenant des eaux du transfert déjà utilisée par les irrigants de Pulpí à Almeria). Source : agriculteur particulier de la commune d'Águilas.



Travailleurs immigrants dans des exploitations des serres à Mazarrón (photo à gauche) et dans la récollette des pommes de terres à Torre Pacheco (photo à droite). Au-dessus, l'arrivée des travailleurs un bus depuis les centres urbains pour travailler dans les serres.
(©salinaspalacios2014)

Depuis quelques années, notamment dans les années de sécheresses, quand les envois du transfert sont plus réduits ou quand il y a des interdictions d'utiliser les puits de sécheresses (pozos de sequía), les communautés d'irrigants situées dans les *huertas* traditionnelles « vendent » leurs droits (légalement) à la ressource aux communautés d'irrigants situées dans les espaces d'agriculture intensive (agrobussines).

Cette situation s'est aggravée ces derniers temps suite à la fin de la spéculation urbaine dans les *huertas* périurbaines puisque les agriculteurs/propriétaires des terrains avaient cessé de cultiver pour favoriser la construction. Cela a provoqué des conflits parmi ceux qui veulent avoir un profit économique issu de la ressource et ceux qui veulent maintenir leurs exploitations traditionnelles. Ces rivalités sont assez visibles à l'intérieur de la communauté des irrigants de la *huerta* de Murcie (Junta de Hacendados). D'une part, ceux (notamment de vieux agriculteurs proches de la droite dont certains sont des maires de *pedanias* [alcalde pedáneo]) qui soutiennent le président actuel (Sigifredo Hernández Pérez une sorte de « petit *cacique* » local 2011-2015) et ceux qui sont proches de Huermur [vision plus écologiste, durable], une association qui défend les paysages et traditions de la *Huerta* (il y a plus de

personnes jeunes) face à la spéculation urbaine et destruction du patrimoine [revêtement des canaux historiques, destruction ou abandon des rues, etc.].⁵⁴²

Or, ces paysages des *huertas* traditionnelles autour des centres urbains de Murcie, Orihuela, Elche ou Lorca sont en régression depuis les années 70. Les cultures et les aménagements hydrauliques sont souvent abandonnées, dont certaines datent du XVIIIe siècle (acequias, moulin...) ce qui favorise des paysages très dégradés.



À gauche moulin de la huerta de Murcie du XIXe siècle détruit. À droite maison typique abandonnée (©salinaspalacios2014).

Le manque de valorisation de la part de l'administration et la majorité de la société sur le patrimoine naturel et culturel qui conforme ces espaces agricoles traditionnels est une réalité. Les parcelles traditionnelles ont perdu de l'importance en faveur des usages urbains et industriels. Ainsi, les terrains en périphérie urbaine ont été marqués par une forte spéculation urbanistique, notamment cette dernière décennie. Seulement dans la *Huerta de Murcia* ont disparu environ 1 500 ha des *huertas* traditionnelles entre 1999 et 2009 sans que pour autant il y ait eu des réactions civiles et politiques visibles.⁵⁴³ C'est dans ce contexte qui fut créé en 2007, par un groupe d'irrigants locaux, l'association Huermur, un des seuls acteurs organisés pour la conservation du patrimoine de la *Huerta* de Murcie.

⁵⁴² En fait le parti politique Podemos défend ce type d'agriculture et la défense de la *huerta* en général. Le PSOE avait même essayé de convaincre à une des fondatrices (Lola Garcia) pour faire partie de sa candidature à la mairie de Murcie. Cette année il y aura des élections pour présider la Junta de Hacendados. La candidature à la mairie de la ville de Murcie, Ahora Murcia, liée à Podemos et présidée par Alicia Morales soutient comme président de la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia Juan Alcaide, membre de l'association HUERMUR

⁵⁴³ On verra par la suite une carte de l'agglomération de la ville de Murcie qui montre ces changements du foncier

Par ailleurs, l'accroissement des nouvelles surfaces irriguées et les changements dans les pratiques se posent également sur les aspects environnementaux. Dans les cultures sur les pentes les défrichements excessifs aggravent les phénomènes d'érosion tandis que les mauvaises pratiques dans l'irrigation suite à l'intensification favorisent entre autres une salinisation des sols qui diminuent leur potentiel jusqu'à les rendre dans certaines situations improductifs.



Cultures des orangers et des agrumes dans des espaces marqués par l'érosion et la désertification. Au fond (photo à gauche), terrasses abandonnés favorisant ces processus et la création badlands. (©salinaspalacios2013)

Cet usage et cette gestion des ressources naturelles accentuent les processus de désertification. De même, l'usage massif des produits phytosanitaires (engrais, pesticides, herbicides...) pose le problème de pollutions chimiques provoquées en particulier par les nitrates et pesticides. Selon l'actuel Plan de bassin du Segura d'un total de 63 masses d'eau souterraine, 26 sont marquées par une forte présence de nitrates et 4 par des problèmes d'intrusion marine.⁵⁴⁴ En plus, l'exploitation des eaux souterraines favorise que 42 masses d'eau classifiées par la Confédération hydrographique du Segura (66 % du total existant) présentent des pressions significatives associées aux prélèvements d'eau pour l'irrigation (niveaux piézométriques, intrusion marine, salinisation croissante, dégradation de la qualité de l'eau).⁵⁴⁵

Or, la surexploitation des ressources est un autre risque non seulement d'un point de vue de la quantité, mais aussi pour garantir plus aisément la qualité des écosystèmes fluviaux. La réduction des débits concernant les ressources superficielles des cours d'eau entraîne que 41 masses d'eau (59 % du total) présentent un état écologique loin des objectifs prévus par la

⁵⁴⁴ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, op. cit.

⁵⁴⁵ *Ibid.*

Directive-cadre sur l'eau.⁵⁴⁶ Cette situation fait de l'irrigation un enjeu majeur dans le bassin pour l'accomplissement des normes européennes. Rappelons que sans tenir compte des ressources non conventionnelles (réutilisation et eau dessalée) et du transfert, la demande hydrique agricole (1 660 hm³) du bassin double largement les ressources renouvelables, estimées environ à 860 hm³ d'eaux souterraines et superficielles. Ce fort décalage entre l'offre et la demande hydrique, loin d'être perçu comme un problème environnemental aux yeux de la plupart de la société, rend le modèle économique agraire régional très dépendant et sensible des décisions autour de la ressource, ce qui favorise un climat favorable au déclenchement des conflits sectoriels et territoriaux.

5.2 Les processus urbanistiques dans la région de Murcie (1995 -2008) : vers la Californie de l'Europe ?

Les grands processus urbanistiques subis en Espagne dès le début du XXI^e siècle ont atteint leur apogée sur le littoral méditerranéen dont la région de Murcie fut un des exemples le plus remarquables. La région illustre très bien cette conversion récente d'une économie agricole et maritime en une économie immobilière.⁵⁴⁷ Le secteur de la construction a été un des principaux moteurs de l'économie et du dynamisme démographique régional depuis la fin des années 90. Entre 1995 et 2008, le PIB réel régional a augmenté de 70,6 % (valeur moyenne de 4,2 % annuelle) tandis que la population occupée dans la construction et la consommation de ciment, des bons indicateurs du secteur, a largement triplé (1996-2006).⁵⁴⁸ Entre 2000 et 2007, période où la conjoncture économique était la meilleure dans la Région, le secteur représentait entre 12 % et 15 % du PIB régional et atteignait les 100 000 emplois (17 % de la population occupée) en 2007 qui, ajoutés aux indirects (plombiers, électriciens, serruriers, charpentiers, peintres en bâtiment...), représentaient environ 25-30 % de l'emploi régional.⁵⁴⁹ Cette ampleur dans le secteur du bâtiment et des travaux publics fut également soutenue par les fonds structurels provenant de l'UE qui ont profondément transformé la Région.⁵⁵⁰ Pour leur part, la forte demande de logements en milieu urbain ainsi que la construction de

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ BARON-YELLES Nacima, *L'Espagne aujourd'hui de la prospérité à la crise*, Bruxelles, De Boeck, 2010.

⁵⁴⁸ En revanche, le PIB réel national agrégé enregistra un 56,4% (moyenne du 3,6% annuel). INE. *Contabilidad Regional de España. Base 2000. Serie homogénea 1995-2008*. Agrupación de fabricantes de cemento (OFICEMEN). Centro regional de estadística de la región de Murcia (CREM).

⁵⁴⁹ Source : CREM ; *Ocupados según ramas de actividad y sexo*

⁵⁵⁰ INSTITUTO DE FOMENTO DE LA REGIÓN DE MURCIA, « El sector de la construcción y promoción inmobiliaria en la Región de Murcia ».

résidences secondaires sur le littoral orienté vers le tourisme ont contribué au fort processus d'expansion urbanistique de la région de Murcie.⁵⁵¹

a) L'arrivée des conservateurs : le modèle « Valcárcel »

Ce boom immobilier espagnol coïncide au niveau politique régional avec une étape de domination absolue du Partido Popular régional de Murcie, principal défenseur et promoteur de cette politique de croissance. Depuis la victoire de Ramón Luis Valcárcel (1995-2014) aux élections autonomiques de 1995, les conservateurs sont au pouvoir dans le gouvernement régional et dans la plupart des communes avec une majorité absolue.⁵⁵²

En 2001, Ramón Luis Varcárcel, pendant sa deuxième législature et d'après la loi du sol de 1998 votée au niveau national par le gouvernement de José Maria Aznar, approuvait à l'Assemblée régionale une loi foncière régionale encore plus flexible facilitant les mutations de la plupart des sols en urbanisables⁵⁵³ y compris les espaces contigus aux zones protégées déclarées sites communautaires. Une grande partie du territoire va être marqué désormais par une forte spéculation urbaine dans des communes de n'importe quelle taille et tendance politique et avec un large soutien de la plupart des citoyens.

L'immense majorité des communes de la région de Murcie va participer à l'élaboration de plans urbanistiques exorbitants souvent dans des endroits éloignés des centres urbains ou en dépit des espaces agricoles très productifs. L'absence de contrôle gouvernemental et le haut niveau de petite corruption communale ont entraîné, comme on verra plus loin, un excès d'offre difficile d'assumer par le marché.⁵⁵⁴ Dans un contexte économique très propice, la

⁵⁵¹ Entre 2001 et 2011, l'augmentation du nombre de logements a été 31,3% (moyenne de l'Espagne de 20,3%) Cela représente le taux de croissance le plus élevé de toutes les régions espagnoles y compris les archipels touristiques des Îles Baléares et les Canaries. INE. *Censos de Población y Viviendas de 2001 et 2011*.

⁵⁵² Rappelons nous qu'au niveau national, le gouvernement d'Aznar, qui venait de gagner les législatives en 1996, votait en 1998 une nouvelle « *ley del suelo* » loi foncière qui cherchait à augmenter les surfaces urbanisables afin de faire diminuer les prix dans les marchés.

⁵⁵³ La Loi 1/2001, du foncier de la Région de Murcie du 24 avril 2001 (en vigueur jusqu'au 9 janvier 2006) fut assez polémique comme on verra par la suite en raison de la disposition additionnelle huitième qui favorisait une réduction de plus de 11.000 hectares de sols protégés précédemment par l'article 45.2 de la Constitution et la Loi régionale 4/1989, du 27 mars de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre en la Región de Murcia*. ÁLVAREZ CARREÑO Santiago Manuel et SALAZAR ORTUÑO Eduardo, « Jurisprudencia ambiental en Murcia », *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2013, vol. 4, n° 1.

⁵⁵⁴ PEREZ PICAZO Maria Teresa, « El peso relativo de los factores ambientales y económicos en la gestión del agua de las zonas áridas, siglos XIX y XX. Un análisis de larga duración », *Uso y Gestión del agua en las zonas semiáridas y áridas. El caso de la región de Murcia (España) y Baja California Sur (México)*, Editum, Ediciones de la Universidad de Murcia, 2011, pp. 213-245.

facilité de crédits des banques et des caisses d'épargne (*CajaMurcia*, la *Caja de Ahorros del Mediterráneo*, *Bancaja*...), la multiplication des promoteurs immobiliers et des entreprises de construction⁵⁵⁵ et leurs rapports très étroits avec les élus municipaux et régionaux, ont encouragé la création de la bulle spéculative autour de l'immobilier. Rien que dans la période 2001-2007 ont été signés dans la région de Murcie environ 300 projets urbanistiques et 800 000 logements ont été planifiés.⁵⁵⁶

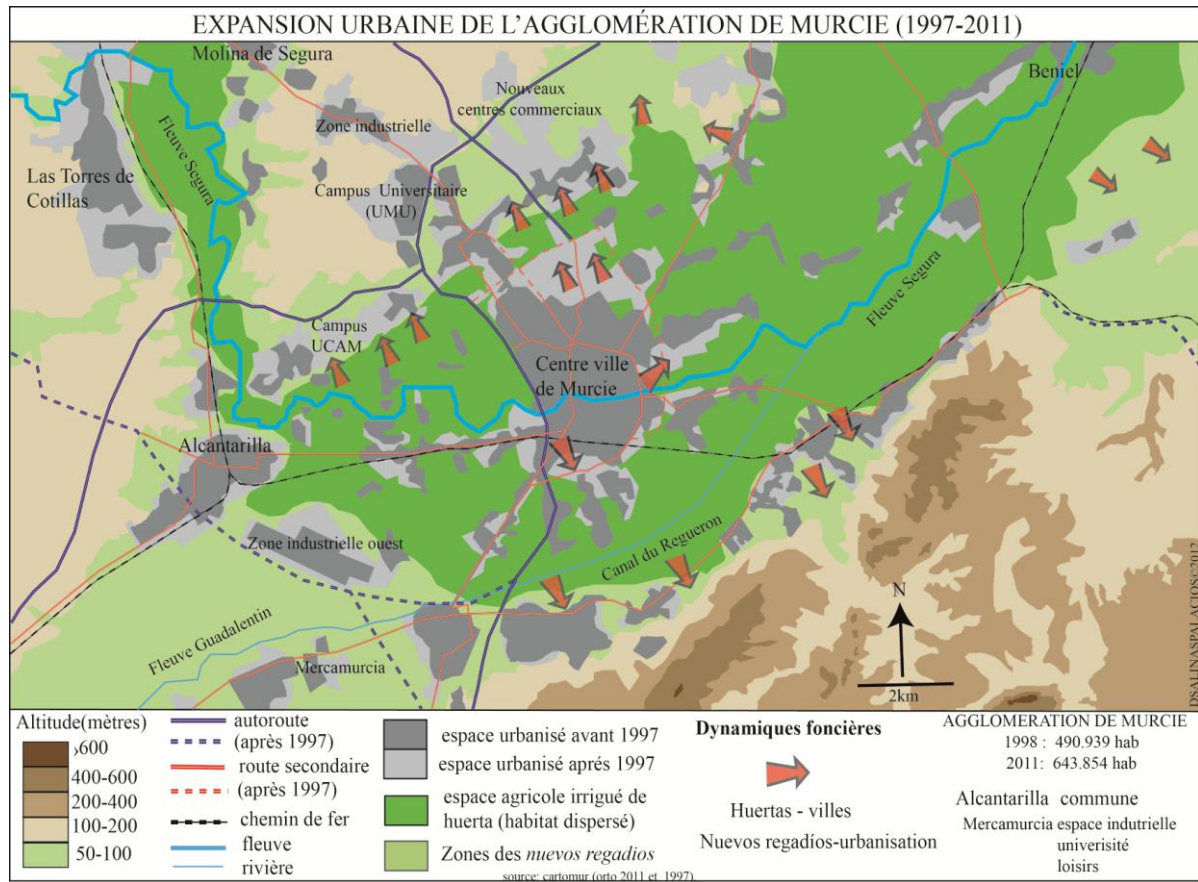
D'une manière générale, le processus urbanistique dans la région de Murcie s'est caractérisé par une forte périurbanisation des principaux centres urbains (Murcie, Carthagène, Lorca...), par la construction de zones résidentielles isolées en transition entre les villes et la côte ainsi que par une urbanisation des espaces maritimes. Une grande partie de l'aménagement du territoire régional et de l'urbanisme fut marquée par une désorganisation dans les infrastructures et une colonisation chaotique de nouveaux logements résidentiels. Depuis les années quatre-vingt-dix, comme nous pouvons le voir sur la carte ci-dessous (carte, n° 32), les nouveaux espaces urbanisés de l'aire métropolitaine de la ville de Murcie qui ont eu une croissance spectaculaire (plus de 80 %) se sont caractérisés par une extension des fonctions et interdépendances de plus en plus éloignées du centre urbain (en couleur gris claire sur la carte n°32).⁵⁵⁷ Cette périurbanisation accélérée s'est réalisée sur les espaces des *huertas* traditionnelles, les espaces limitrophes de la vallée du Segura et du Guadalentín ainsi qu'autour des axes routiers, les *pedanías* (écart des communes qui varient entre 100 hab et 22 000 hab) et les municipalités autour de l'aire métropolitaine.

⁵⁵⁵ Entre 1999 et 2008 le nombre des entreprises de construction (bâtiment et génie civil) est passé de 3 894 à 9 168 tandis que celles dédiées aux activités immobilières de 1 922 à 8 170. INE: Explotación Estadística del Directorio Central de Empresas. Empresas por CCAA, actividad principal (grupos CNAE93) y estrato de asalariados

⁵⁵⁶ CAMPILLO Antonio, ESTEVE Miguel Ángel, ERNÁNDEZ Patricio H, IRACHETA Carlos F., MARTÍNEZ Julia, PEDREÑO Andrés et TOVAR Manuel, *Del nacionalismo hidráulico a la quimera del ladrillo: el caso de la Región de Murcie*, Foro Ciudadano de la Región de Murcie, 2011.

⁵⁵⁷ COLEGIO DE GEÓGRAFOS, « Procesos territoriales y agua en la Cuenca del Segura. », *op. cit.*, p. 66.

Carte n°32



Par exemple, la croissance démographique et de logements de la commune de Molina de Segura (68 775 hab. 1^{er} janvier 2014) a été de 43 % et 60 % respectivement pour la période 2001 et 2011.⁵⁵⁸ Dans le cas de l'agglomération de Murcie (40 % et 18 % respectivement) tel que nous pouvons le remarquer sur la carte précédente, un des aspects les plus notables fut la grande transformation urbaine des terrains de *huerta* et agricoles (couleur verte) situés au nord de la capitale à travers la prolongation des avenues Juan Carlos I et Juan de Borbón à la suite de la construction de nombreux centres commerciaux (Nueva Condomina, Thader, Tiro, Ikea,...), de multiples urbanisations résidentielles et du nouveau stade de football.⁵⁵⁹

⁵⁵⁸ Source: INE. *Censo* 2001, 2011.

⁵⁵⁹ En couleur verte et marron clair se situent aussi de nouveaux espaces irrigués (depuis les années 80) qui sont obligés de pomper de l'eau, certains d'entre eux illégalement.

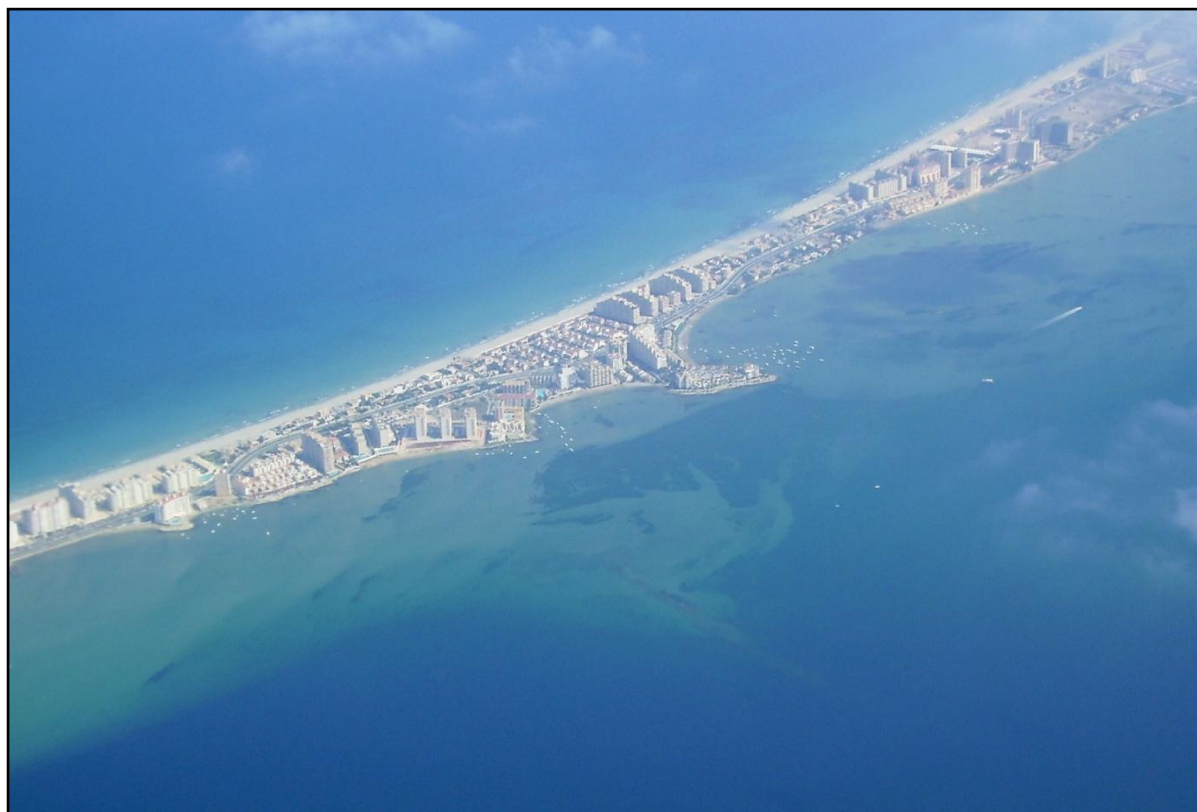


Différentes images qui illustrent le boom immobilier dans le nord de la ville de Murcia. La photo à gauche (© laopiniondeMurcia) date de 2005 au moment du pic. Celle de droite date de 2010 une fois la crise très accentuée (©salinaspalacios2013). Au-dessous, des urbanisations résidentielles construites sur la *huerta* de Murcia (©salinaspalacios2015).

Par ailleurs, l'urbanisation s'est développée également pour favoriser les logements résidentiels et touristiques, notamment dans les espaces proches du littoral où une grande partie des nouvelles surfaces irriguées furent localisées à partir des années 70. En effet, une grande partie du territoire de la région de Murcia est resté partiellement à l'écart du développement touristique entamé depuis les années 60 et 70 dans d'autres régions méditerranéennes comme la Catalogne, la Valence et plusieurs zones de l'Andalousie⁵⁶⁰. Comme on peut constater sur la carte ci-dessous, les communes littorales ayant depuis

⁵⁶⁰ À l'exception de l'espace *Mar Menor- La Manga*, la plupart du littoral de Murcia ainsi qu'une grande partie d'Almería ont été une des zones littorales tardivement orientées vers l'urbanisation touristique littorale de la méditerranée par rapport à d'autres régions comme la Catalogne, les provinces de Valence et Alicante ou celles andalouses de Málaga, Granada, Cadix ou Huelva qui ont initié ce processus à partir des années 60. Par exemple le nombre de voyageurs dans la Région de Murcia en 1990 représentait seulement 1,26 % du tourisme total en Espagne contre 2,1 % en 2007.

quelques décennies comme principal secteur économique le tourisme estival et résidentiel ont continué progressivement à urbaniser les faibles espaces qui leur restaient notamment par l'occupation des terrains agricoles. Un des exemples majeurs de ce redémarrage intensif de la construction s'est développé dans les communes autour de l'espace touristique conformé par le *Mar Menor* et la *Manga del Mar Menor*, une des zones littorales les plus urbanisées de l'Espagne et de la Méditerranée (voir carte ci-dessous).



Panoramique de la partie centrale de la Manga, un espace touristique de 24 km de longueur développée à partir les années soixante-dix (©salinaspalacios2006).

Des communes comme San Javier (31 988 hab. 1^{er} janvier 2014) et San Pedro del Pinatar (24 091 hab 1^{er} janvier 2014), toutes les deux ont le taux de pourcentage le plus élevé (communes dépassant les 20 000 habitants) des logements destinés à une résidence secondaire ou occasionnelle de toute l'Espagne de 59,1 % et 44,9 %, respectivement.⁵⁶¹ Pour sa part, la commune de Los Alcázares (15 735 hab. 1^{er} janvier 2014) qui a vu augmenter sa population 91 % entre 2001 et 2011 enregistre 68,8 % de résidences secondaires.⁵⁶²

⁵⁶¹ INE *Censo vivienda* 2022.

⁵⁶² INE. *Censo población* 2001 et 2011.



Logements touristiques situés dans la périphérie de la commune de San Javier. Au fond, construction du resort la Roda golf. (©salinaspalacios2006)

En ce qui concerne la partie du littoral, dont les communes d'Águilas (34 632 hab. 2014) et Mazarrón (32 718 hab, 2014), exclues de l'essor du tourisme jusqu'aux années quatre-vingt-dix du au manque d'infrastructures, à cause de l'émergence d'une agriculture d'irrigation intensive, ces villes ont également orienté leurs structures économiques municipales vers l'industrie immobilière et touristique (voire carte 33: numéro 3).⁵⁶³

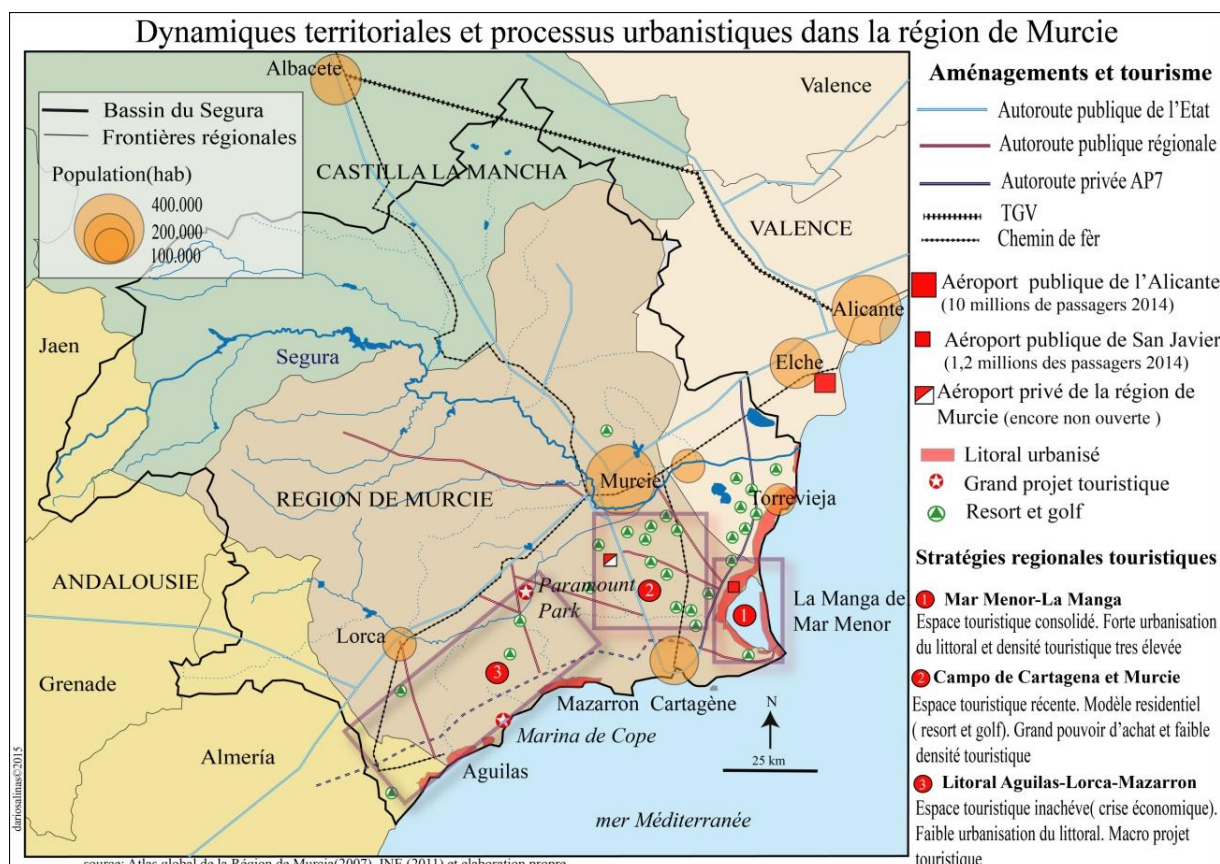
⁵⁶³ Par exemple, la commune de Mazarrón c'est la deuxième ville qui a la plus augmenté sa population depuis 2001 (environ 70%) tandis que l'augmentation de logements totales construits dépasse 30%.



Processus urbano-touristique dans une partie abrupte du littoral d'Aguilas. (©salinaspalacios2012)

Or, dans ces dynamiques spatiales, une des nouveautés dans cette période a été la mise en place d'un nouveau modèle résidentiel caractérisé par la construction de lotissements individuels dans des villes fermées (*ressort*) souvent à plus d'une vingtaine de kilomètres de la mer⁵⁶⁴. Ainsi les arrières pays du Campo de Cartagena et Murcie principalement (carte 33: numéro 2) ont vu depuis la fin des années quatre-vingt-dix une multiplication de ces nouvelles entités urbaines souvent dans des espaces semi-désertiques ou sur d'anciens terrains irrigués par les eaux souterraines ou les infrastructures du transfert.

⁵⁶⁴Appelées aussi *gated communit*, des communautés résidentielles fermées par des portes.



Ces villes fermées souvent autour des terrains de golf sont destinées principalement à des touristes et retraités venant principalement du nord de l'Espagne et de l'Europe occidentale. Les Britanniques (17 458 hab), les Français (2 445hab) les Allemands (2 320 hab), les Hollandais, et plus récemment les Russes (1 375 hab), sont les nationalités recensées le plus représentées dans les municipalités.⁵⁶⁵ D'ailleurs les Britanniques, cherchant plutôt le soleil et la pratique du golf que les activités maritimes, ont largement dépassé les Français, ce qui montre ce changement de modèle touristique.⁵⁶⁶ Les caractéristiques climatiques très favorables (environ 3000 heures de soleil annuelles et entre 25 et 35 jours de pluie) notamment en dehors de la saison estivale, ainsi que les faibles prix des résidences font de la région de Murcie un endroit très attractif en Europe pour la pratique du golf.

⁵⁶⁵ INE. *Censo población por nacionalidad extranjera*, 2014

⁵⁶⁶ En effet, en 1996 les Français (674) étaient la première nationalité de l'Europe et la deuxième au monde derrière les Marocains (4.291) tandis que les Britanniques étaient 421. INE *Renovación del Padrón municipal de habitantes a 1 de mayo de 1996. Datos nacionales por CC.AA. y provincias*



À gauche le Corvera Resort, près du village agricole de Corvera et à 20 km de la ville de Murcie. À droite le Lorca resort situé dans la chaîne d'Almenara. La ville la plus proche, Aguilas, se trouve à plus de 20 km. (©salinaspacios2012) Au-dessous, construction d'une phase du resort Condado de Alhama de l'entreprise immobilière Polaris World (©salinaspacios2008).

En effet, le gouvernement de la région de Murcie par le biais du département de Tourisme et celui de l'aménagement du territoire a toujours orienté l'économie de la région de Murcie vers un modèle touristique de qualité et de pouvoir d'achat plus élevé par rapport à celui du touriste traditionnel du modèle « soleil et plage ». ⁵⁶⁷ D'une part, le pouvoir d'achat des touristes qui le pratiquent est largement supérieur par rapport au touriste moyen. ⁵⁶⁸ De l'autre,

⁵⁶⁷ Pour ce faire, le président voyageait à Londres en 2006 et 2008 afin de promouvoir les investissements des entreprises britanniques dans la région principalement autour du secteur immobilier et urbanistique.

⁵⁶⁸ La moyenne que dépense un touriste normal est en Espagne de 85 euros par jour tandis qu'un touriste qui pratique le golf est d'environ 171,4 euros, c'est-à-dire 75% de plus que les dépenses d'un touriste moyen. Cela rapporte 1 200 millions de recettes donc 1 200 euros par séjour et par touriste Aguirre NEWMAN, *Estudio de mercado. Campos de golf en España, op. cit.*

cela favorise une offre touristique hors saison dans une région principalement visitée lors de la saison estivale.⁵⁶⁹

Le modèle d'urbanisations des resorts et terrains de golf devenait le symbole de l'industrie immobilière, motif pour lequel le président Ramón Luis Valcárcel n'a pas hésité à qualifier la région comme la future Californie de l'Espagne.⁵⁷⁰ En effet, avant l'arrivée des conservateurs en 1995 il y avait seulement deux terrains de golf dans la région, celui de la résidence hôtelière de luxe de La Manga Hyatt, développé dans les années soixante-dix pour un public très sélectif, et celui d'Altoreal plus récent, construit en 1994 dans une banlieue résidentielle de Murcie et ouvert à tous les publics.

Ainsi, entre 1997 et 2011 ont été construits seulement dans la Région 16 terrains de golf conçus autour de 34 projets urbanistiques mais que la crise a paralysés, comme on verra plus tard. Les caisses d'épargne régionales, fortement politisées dans le cas de la CAM (Alicante) Bancaja (Valence) et CajaMurcia (Murcia) par les conservateurs, ont favorisé le financement de multiples projets urbanistiques de grande envergure au niveau régional ainsi qu'une expansion spectaculaire des entreprises immobilières pendant cette période. Ce fut le cas de l'entreprise Polaris World real state, symbole de l'industrie de la construction touristique de la région de Murcie.⁵⁷¹

Cette entreprise, créée en 2001 dans la commune de Torre Pacheco par Pedro García Meroño et Facundo Armero, a participé à plusieurs activités du domaine urbanistique (jardinage, piscines, terrains de golf, construction immobilière...), mais fondamentalement à la commercialisation de différents resorts principalement localisés dans les communes de Torre Pacheco et d'Alhama de Murcie.⁵⁷² En 2007, Polaris World, comptaient plus de 30 millions de m² dans la Région et un réseau de bureaux dans 10 pays différents (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Belgique, Norvège, à Miami aux États-Unis et Hong Kong). Malgré une

⁵⁶⁹ La faible offre de terrains de golf en Europe qui permettent de pratiquer ce sport tout au long de l'année situent les régions littorales de l'Espagne et plus précisément celles du sud-est comme une des zones les plus attractives pendant les saisons d'automne, d'hiver et le début du printemps.

⁵⁷⁰ http://elpais.com/diario/2003/05/13/espana/1052776813_850215.html, consulté le 25 février 2015.

⁵⁷¹ Le marketing et succès du Polaris World fut impressionnant. Il y avait la publicité dans le métro de Londres. Par exemple, le joueur de golf américain Jack Nicklaus avait même conçu la construction de plus de terrains de golf.

⁵⁷² En tout, il y avait projeté plus d'une dizaine de Golf Resort répartis dans les communes de Torre Pacheco (4), Murcia (3), Alhama de Murcia (2), Mazarrón (1) et Fuente Álamo (1) dont 7 furent finalement exécutés (Hacienda Riquelme, Mar Menor Golf Resort I et II, La Torre Golf Resort, El Valle, la Loma et Condado de Alhama I).

facturation annuelle de 600 millions d'euros, l'emploi de 1 000 personnes et la création d'environ 4 500 d'emplois indirects, l'effondrement des ventes à l'étranger à la suite de l'éclatement de la crise en 2008 ont laissé l'entité au bord de la faillite avec une dette de 100 millions d'euros.⁵⁷³

Depuis ses débuts, cette entreprise qui avait comme slogan, *un mundo Polaris* (un monde Polaris) fut l'objet des critiques des associations écologistes à cause des excès dans certains projets et parce qu'elles réclamaient en plus au gouvernement régional un modèle de développement plus durable pour la région. Effectivement, le *modèle Valcárcel*, comme elles l'appellent, est basé sur un bénéfice économique rapide qui ne tient pas compte de la rentabilité sociale et environnementale du territoire et encore moins de l'impact très important sur les ressources hydriques.⁵⁷⁴



Affiche publicitaire des resorts de Polaris World sous l'image de Jack Nicalus, ex- joueur de golf professionnel américain. Photo prise aux alentours de la Torre de la Horadada, une station balnéaire à la limite de la province d'Alicante et de la région de Murcie (©salinaspacios2015).

⁵⁷³ D'après un accord avec la justice et une restructuration de la dette à travers la cession d'immeubles, l'entreprise en 2010 évitait la faillite. Actuellement son avenir est incertain puisque le risque d'entrée en procédure d'insolvabilité est très élevé. <http://murciaeconomia.com/not/28662/polaris-world-concurso-a-la-vista/>

⁵⁷⁴ Un des projets le plus exorbitant et polémique fut la deuxième phase du resort Condado de Alhama qui prévoyait la construction de plus de 12 000 logements dans la commune d'Alhama dont la population est d'environ 21 000 hab. Ce projet du Condado d'Alhama fut bloqué partiellement par l'opposition d'un élu conservateur contrairement aux décisions de son parti et, postérieurement, débloqué grâce aux votes du groupe socialiste dans l'opposition

b) Un modèle anti-environnemental très peu contesté

Très peu des voix locales se sont élevées contre ce modèle « développementiste » qui nie complètement la dimension écologique et paysagère dans la région.⁵⁷⁵ En 2003, « le candidat socialiste à la mairie de Carthagène a, par exemple, fait campagne sur les problèmes soulevés par le prix du logement attribué à la spéculation urbaine, mais pas sur la dimension écologique ou paysagère de la croissance urbaine ».⁵⁷⁶ La faible opposition dans ces années-là au « modèle Valcárcel » au détriment de l'environnement sera principalement exercée par des associations écologistes et civiles, des professeurs d'université, des chercheurs et intellectuels ayant par contre un faible impact sur la société et souvent accusés par le gouvernement régional, les élus locaux et les médias d'aller contre les intérêts régionaux. Réunis principalement autour de la plateforme civile « La région de Murcia no se vende » (la région de Murcia ne se vend pas) et le *Foro ciudadano de la región de Murcia* (Forum citoyen de la région de Murcia) ils vont agir à travers les manifestations sous le slogan « No queremos un mundo Polaris » (on ne veut pas un monde Polaris) en référence à l'entreprise immobilière ou « Agua para Golfos » (de l'eau pour des canailles) par rapport aux revendications hydriques du gouvernement régional ainsi qu'à travers des publications dont la plus visible est le rapport annuel « El otro estado de la Región » (l'autre état de la Région).⁵⁷⁷

⁵⁷⁵ Dans le rapport annuel de Greencepace sur la construction dans le littoral espagnol (*destrucción a toda costa*) la commune d'Águilas est apparue dans la couverture de 2005.

⁵⁷⁶ LOYER Barbara, *Géopolitique de l'Espagne*, op. cit., p. 274.

⁵⁷⁷ Une des manifestations la plus visible fut celle qui avait déferlé dans la capitale en juin 2006 ayant réuni environ 15.000 manifestants selon les chiffres de la « Coordinadora de la región de Murcia no se vende »



À gauche affiche publicitaire de la plateforme la Région de Murcie annonce une manifestation en 2005 sous le titre, "contre la spéculation urbanistique, en défense de notre patrimoine culturel et naturel". À droite, logo créé par Greenpeace Espagne pour dénoncer le discours de l'eau (de l'eau pour qui?). Au dessous à gauche, la manifestation dans le centre de la ville de Murcie (©No a este plan Urbanístico). Au-dessous, à droite, un moment de la manifestation devant le siège de Polaris Wolrd dans la gran vía de Murcie (©detodounpocojavi)

Leurs insistantes revendications dans la défense du patrimoine naturel de la région ne sont en aucun cas déraisonnables. En effet, les fortes transformations subies ont affecté plusieurs espaces protégés dont quelques projets furent très polémiques et bloqués par le Tribunal. La loi de 2001 votée par les conservateurs fut plus régressive au niveau environnemental par rapport aux trois lois précédentes. Cela avait permis la mutation intégrale d'environ 11 500 ha situés dans des endroits connexes aux espaces naturels. Ce fut le cas de la construction de l'autoroute A7 Carthagène-Vera, d'initiative privée et de péage désormais pour répondre aux futurs développements de la côte méridionale de la région dont le projet le plus célèbre est celui de Marina Cope, à ce jour paralysé. Ce projet, déclaré « *Actuación de Interés Regional* »

par le gouvernement régional et qui vise la réalisation d'environ 11 000 logements, 23 000 places hôtelières, 5 terrains de golf et une marina avec 2000 points d'amarrage pour des bateaux, à bénéficié des changements apportés par la réforme de la loi du sol de 2001. Situé dans la partie littorale des communes d'Águilas et Lorca, il implique la possible urbanisation d'une extension de 1 600 ha précédemment protégée sur le Parc Régional de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, un des derniers espaces de côte vierge de la Région. En 2001, le groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée nationale a dénoncé la loi, et, en décembre 2012, le Tribunal constitutionnel a abrogé une partie de la disposition additionnelle huitième parce qu'elle transgressait les normes 9.3 et 45 de la Constitution espagnole.⁵⁷⁸



Vue panoramique de l'espace naturel de Marina Cope, entre Águilas et Mazarrón (©salinaspacios2015). À droite affiche du projet urbanistique qui occupe 15 km de littoral sauvage (@AEPLC)

Les critiques du gouvernement régional et des secteurs économiques furent récurrentes, lors des critères environnementaux, qui passaient devant ceux qu'ils considéraient comme une très bonne option pour les intérêts de la région.⁵⁷⁹ D'autres tentatives de projet comme un nouveau port (Puerto Mayor) dans la Manga ainsi que la réalisation au nord d'une autoroute qui traverse le parc naturel de Salinas de San Pedro del Pinatar qui affectent des espaces protégés

⁵⁷⁸ ÁLVAREZ CARREÑO Santiago Manuel et SALAZAR ORTUÑO Eduardo, «Jurisprudencia ambiental en Murcia », *op. cit.*

⁵⁷⁹ Efe | CARTAGENA, *Valcárcel dice que la sentencia del TSJ sobre Marina de Cope «es sólo defecto forma»*, <http://www.laverdad.es/murcia/20130605/local/region/valcarcel-marina-cope-201306051857.html>, consulté le 26 octobre 2015.

(réseau Natura 2000) du Mar Menor seront également bloquées par les tribunaux. C'est fut aussi le cas d'un projet dans le Parc régional de Calblanque, Monte de las Cenizas et Peña del Águila en 2004, annulé par Bruxelles.

En effet, la faible opposition politique et citoyenne coïncide avec la période de la majeure prospérité en termes macroéconomiques de la région. Entre 1996 et 2008 le nombre d'actifs employés dans la Région augmentait de 88,8 %, soit 31,4 points de pourcentage au-dessus du taux d'emploi moyen de l'Espagne (57,4 %) en même temps que Murcie s'est consolidé comme la région espagnole dont la croissance du PIB en termes réels fut la plus élevée.⁵⁸⁰ Ce développement fut accompagné d'une modernisation très favorisée par la construction et amélioration de nombreuses infrastructures majoritairement financées par les fonds européens.⁵⁸¹ De nouvelles autoroutes régionales ont désormais favorisé une cohésion territoriale grâce aux liaisons avec l'espace touristique du Mar Menor pour rendre plus rapide les accès à la capitale avec les nouveaux ressorts ainsi que pour relier les espaces littoraux d'Águilas et Mazarrón et de l'intérieur de la Région (Caravaca, Jumilla et Yecla).

L'industrie touristique devenait un pilier fondamental de la stratégie régionale et un signe de l'internationalisation de la région de Murcie.⁵⁸² Ainsi, au cours de la première décennie du XXI siècle, le nombre de touristes étrangers qui ont visité la région doublait au fur et à mesure que l'offre touristique régionale augmentait. Entre 2003 et 2009, les nombres d'hôtels et passé de 141 à 160, les hôtels de 4 étoiles de 27 à 40 en se situant pour la première fois dans des villes comme Águilas, Fortuna, Mazarrón ou Totana. À part la résidence hôtelière 5 étoiles de La Manga Hyatt, il y a deux nouveaux hôtels 5 étoiles, tous les deux situés dans des ressorts de Polaris World, symbole du succès à l'époque de cette entreprise immobilière. De même, l'ouverture pour les vols civils de l'aéroport militaire de San Javier en 1999 pour favoriser l'implantation des compagnies low cost (Ryanair, Easyjet, Airberlin..), et suite à un

⁵⁸⁰ BUENDÍA AZORÍN José Daniel et COLINO SUEIRAS José, *La economía de la Región de Murcia presente y futuro*, Almería, Fundación Cajamar, 2011.

⁵⁸¹ Depuis l'entrée de l'Espagne dans l'UE en 1986 Murcie fut considérée région prioritaire des fonds européens (Feder) tels que l'Andalousie, Castille-la Manche, Estrémadure et Galicie. Pour la période 2007 – 2013 elle est passée dans les groupes des régions en transition, la seule de l'Espagne à côté des Asturies. Actuellement (2014-2020) les régions en transition (entre 75 % et 90 % du PIB moyen de l'UE) sont l'Andalousie, Castille-la Manche, Murcie et Canaries.

⁵⁸² En 2008 Woody Allen fut invité faire un concert pendant le dîner de réveillon du nouvel an, dans un hôtel cinq étoiles situé dans un des ressorts de Polaris World devant plusieurs conseillers et élus locaux. *Polaris World cierra su 'joya de la corona': el Intercontinental que vio tocar a Allen. Noticias de Empresas*, http://www.elconfidencial.com/empresas/2013-09-30/polaris-world-cierra-su-joya-de-la-corona-el-intercontinental-que-vio-tocar-a-allen_34396/, consulté le 26 octobre 2015.

investissement de l'État espagnol de plus de 70 millions d'euros, dont une partie provenant des fonds européens, pour élargir et moderniser une deuxième piste, la tour de contrôle, le terminal, le parking et de nouveaux accès, a permis de passer de 145 259 passagers à plus de 2 millions en 2007.⁵⁸³ C'est aussi dans cette année, 2007, que la région a enregistré le taux de chômage le plus faible de son histoire démocratique. Ainsi le discours de la croissance économique et la création d'emploi se sont imposés devant les aspects environnementaux, sociaux ou même culturels. La communion entre les élites politiques et économiques dans un contexte très favorable a renforcé la fidélité de la société sur la réussite et continuité de ce modèle. Très peu ont mis en cause la construction d'un nouvel aéroport à 20 km de celui de San Javier et censé de rivaliser avec celui d'Alicante situé à 80 km.⁵⁸⁴ Approuvé en 2007 avec le soutien de tous les représentants politiques à l'Assemblée régionale et avec la seule opposition du représentant de la gauche (IU) cet aéroport, d'initiative privée, fut cependant avalisé avec 200 millions d'euros par la Communauté autonome et représente actuellement un des multiples exemples d'infrastructures non utilisées en Espagne.

c) Une pression croissante autour la ressource. Les premières rivalités sectorielles

Cependant, les échos et impacts de ces processus urbanistiques au-delà des effets à la suite de la crise économique, comme nous analyserons plus tard, ont impliqué d'autres multiples enjeux pendant cette période. Les grandes transformations territoriales ont provoqué une pression croissante sur les ressources hydriques. Entre le Plan du bassin du Segura de 1998 (données des années 92-95) et le plan actuel de 2013 (données de 2006), les usages urbains ont augmenté de 11 % tandis que les services pour l'irrigation des terrains de golf pratiquement inexistant à l'époque utilisent actuellement 7,5 hm³ par an. Ces changements, favorisés par la croissance démographique, mais aussi par l'expansion du secteur touristique et les habitats de deuxième résidence entraînent non seulement une augmentation des usages, mais des déséquilibres temporels de ceux-ci. Actuellement 25 % du total des usages urbains se situe seulement dans les mois de juillet et août, périodes marquées par les plus faibles précipitations et une plus grande évapotranspiration.⁵⁸⁵ En plus, la tendance de ces derniers

⁵⁸³ Source: *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea* (AENA). <https://www.aena.es/>.

⁵⁸⁴ L'aéroport d'Alicante dont le nombre de passagers a été supérieur à 10 millions en 2014 est le 6e aéroport espagnol après celui de Madrid (41,8), Barcelone (37,6), Majorque (23,1), Málaga (13,7) et Gran Canaria (10,6). *Ibid.*

⁵⁸⁵ Source: Site web de la *Mancomunidad de Canales del Taibilla* (MCT). <https://www.mct.es/>.

temps à vouloir construire des maisons individuelles avec des jardins et piscines entraîne une consommation d'eau pouvant être trois fois plus élevée.⁵⁸⁶

En plus, cette multiplication de terrains de golf ainsi que l'agressivité dans la transformation des paysages va renforcer le positionnement des Communautés autonomes comme Castille-la Manche et Aragon de ne pas réaliser des transferts d'eau depuis leurs territoires vers le sud-est espagnol. La ministre de l'Environnement, Cristina Narbona, pendant l'été 2006, lors d'une période accusée de sécheresse (2005-2008), avait même reproché publiquement au gouvernement de Valence et Murcie de ne pas faire des économies ni de prendre des mesures pour régler l'usage des piscines et l'irrigation des jardins et terrains de golf.⁵⁸⁷ La fédération de golf de la région de Murcie, les promoteurs immobiliers, les différentes associations patronales et le gouvernement régional devant ce qu'ils considèrent une « croisade anti-golf » ont toujours défendu un discours sur la faible consommation en eau des terrains de golf par rapport aux autres usages, mais aussi sur son importance stratégique pour la génération d'emploi, les aspects positifs de protéger la couverture du sol et d'éviter les effets de l'érosion, la désertification et des aspects esthétiques. La Confédération n'a jamais vu comme une menace pour la consommation la multiplication de terrains de golf.⁵⁸⁸ D'une part, les nouveaux usagers urbains et touristiques remplacent souvent les usagers agricoles ce qui constitue un transfert dans le partage des ressources hydriques.⁵⁸⁹ De l'autre, à partir 2006 les propriétaires des terrains de golf sont obligés de consommer l'eau résiduelle générée dans les habitats résidentiels autour.⁵⁹⁰

Cependant, la plupart des resorts de golf, grâce à la permissivité du gouvernement régional, des municipalités et de la Confédération elle-même, sous les gouvernements nationaux conservateurs (1996-2004), ont été construits dans des espaces éloignés des villes et des littoraux souvent caractérisés par l'absence d'infrastructures et une rareté endémique de ressources hydriques ce qui accentue la planification hydrique.⁵⁹¹ À partir de 2005, et suite à

⁵⁸⁶ source : site web de la Confédération Hydrographique du Segura , <https://www.chsegura.es/>

⁵⁸⁷ Ediciones El PAÍS, *Narbona acusa a la Comunidad Valenciana y Murcia de derrochar agua en plena sequía*, http://elpais.com/diario/2006/08/07/espana/1154901602_850215.html, consulté le 26 octobre 2015.

⁵⁸⁸ Interview réalisée au directeur de planification hydrologique Jesús García Martínez de la Confédération Hydrographique du Segura.

⁵⁸⁹ Toutefois l'espace agricole qui est reconverti en urbanisé représente encore une faible portion du territoire. En fait la superficie n'a pas été réduite, mais elle s'est stabilisée à partir 2005-2008.

⁵⁹⁰ Cette loi régionale et exclusive, conçue par le gouvernement régional a tenté d'apaiser l'image négative créée dans une grande partie de l'Espagne sur la consommation d'eau dans les terrains de golf.

⁵⁹¹ CAMPILLO Antonio, ESTEVE Miguel Ángel, HERNÁNDEZ Patricio, IRACHETA Carlos F, MARTÍNEZ Julia, PEDREÑO Andrés et TOVAR Manuel, *Del nacionalismo hidráulico a la quimera del ladrillo*, op. cit.

l'orientation du gouvernement socialiste national vers une politique axée sur la demande (2004-2008), le gouvernement régional créa un organisme public régional de l'eau (*Ente Público del Agua de la Región de Murcia*) pour la gestion de l'approvisionnement en eau potable en parallèle de celui de la Mancomunidad de Canales del Taibilla appartenant au Ministère de l'Agriculture et l'Environnement. Cet organisme dirigé dans une première époque par l'ingénieur Amalio Garrido, (2005-2008) lié à l'Université catholique de Murcie (UCAM) et ensuite par José Manuel Ferrer (2008-2012), ex-secrétaire général du tourisme régional avec le PP chercha à répondre aux éventuelles demandes des futures urbanisations touristiques dont un des principaux aménagements est l'usine de dessalement d'Escombreras (près de la ville de Carthagène) financée complètement par le Communauté autonome.⁵⁹²

Cette orientation de l'utilisation de la ressource vers des activités touristiques a entraîné également des conflits entre les promoteurs des resorts et les communautés d'irrigants notamment dans les communes du Campo de Carthagène (carte ci-dessous, n° 34), ces derniers ayant limité l'accès à l'eau dans certaines périodes.⁵⁹³ La spéculation urbaine a provoqué certains effets secondaires comme l'augmentation des coûts d'opportunité des terres agricoles ce qui affecte au développement de l'agriculture la plus efficace et rentable à moyen terme⁵⁹⁴. Par exemple le prix moyen de la location foncière des surfaces irriguées dans la région de Murcie a augmenté de 40 % entre 2003 et 2007.⁵⁹⁵

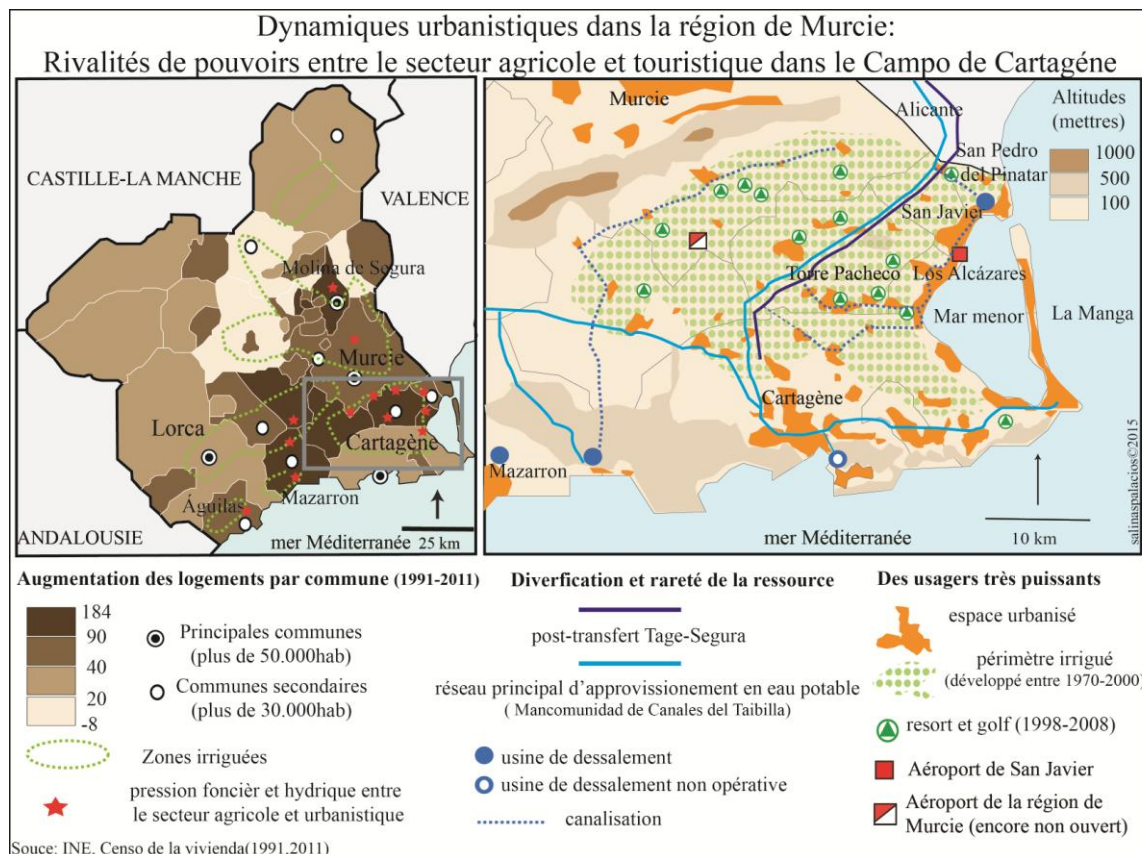
⁵⁹² L'organisme sera fermé en 2012 coïncidant avec l'arrivée des conservateurs au niveau national et dans un contexte d'une réduction très importante de la demande hydrique suite à l'éclatement de l'économie immobilière. En fait, cette usine n'est même pas mise en fonctionnement

⁵⁹³ Or il faut tenir compte qu'on ne peut pas non plus généraliser les conflits entre ces deux types d'usagers, car l'impact économique dans la construction de resorts a souvent contenté les attentes des agriculteurs qui ont vendus leurs terrains.

⁵⁹⁴ MARTINEZ GALLUR C., TOVAR ARCE, M. . *Asignación del recurso, nuevas demandas y conflicto en los usos del agua: la cuenca del Segura*. 439-474. En: *Uso y gestión del agua en las zonas semiáridas y áridas. El caso de la región de Murcia (España) y baja California Sur (México)*, 2011

⁵⁹⁵ *Evolución de los precios medios de la tierra y los cánones de arrendamiento según tipo de tierra, secano o regadío*. Source (CREM) CREM 2003-2013

Carte n°34



Seulement dans la période 2000-2006, la hausse de consommation de sols pour de nouveaux logements atteignait le double de la moyenne de l'Espagne.⁵⁹⁶ En conséquence, ce manque de la ressource qui fut favorisé par la diminution de marge bénéficiaire d'une part des terrains occupés par l'irrigation a favorisé une réassignation de la ressource vers le secteur de la construction et le tourisme collaborant ainsi dans la formation de la bulle immobilière.

⁵⁹⁶ ESTEVE SELMA, Miguel A MARTÍNEZ FERNÁNDEZ Julia, *Sostenibilidad ambiental en la Región de Murcia*, *op. cit.*



Au-dessus, la Hacienda Golf resort construite près des surfaces irriguées intensives des légumes dans le campo de Carthagène. Au-dessous à gauche, périurbanisation de la ville de Murcie sur des surfaces des agrumes. À droite, le resort du Condado d'Alhama localisés dans ces anciennes cultures des agrumes intensives (@salinaspalacios2013).

Ces dynamiques spatiales et ses multiples enjeux associés n'ont fait qu'accroître les problèmes environnementaux dans la région de Murcie à la suite d'une multiplication des usages illégaux à travers l'exploitation des aquifères ou la captation des eaux du transfert en plus de favoriser de mauvaises pratiques politiques (corruption urbanistique) et des incertitudes sociales et économiques lors de l'éclatement de la bulle immobilière en 2007. Néanmoins, la limitation à augmenter la disponibilité hydrique sans pour autant nuire aux intérêts agricoles va provoquer que la ressource soit perçue comme la seule limitation qui freine les grandes attentes économiques régionales. Dans un contexte géopolitique national marqué par les changements dans la politique hydrique entre les conservateurs et les socialistes, cette situation de croissante perception du manque d'eau est à l'origine de l'élaboration d'un discours régional centré sur la nécessité d'augmenter l'offre des ressources en eau pour soutenir le développement économique régional.

Chapitre 6

L'eau à Murcie : Une question géopolitique régionale

La région de Murcie, ancien royaume musulman frontalier entre les couronnes de Castille et d'Aragon, malgré son caractère périphérique et relativement fermé par la chaîne prébétique du centre de l'Espagne s'est caractérisée par l'absence d'un sentiment régional identitaire⁵⁹⁷. Pendant la décentralisation de l'État, elle s'est constituée en tant que communauté uniprovinciale parce que ses députés avaient les idées claires sur la volonté de ne pas être intégrés dans la région bilingue de Valence (ancien territoire de la Couronne d'Aragon) même si économiquement ces territoires ont des intérêts communs.⁵⁹⁸ Il n'y a eu non plus volonté d'intégrer la province voisine d'Albacete, attachée historiquement au royaume de Murcie, et contrôler ainsi l'amont du bassin du Segura.⁵⁹⁹ Quoiqu'il en soit dans cette Espagne en voie de régionalisation, la région historique murcienne a manqué d'une manière générale d'une structuration territoriale stable et des limites inconstatables à l'instar des régions comme la Galicie, l'Aragon ou la Catalogne.⁶⁰⁰

Les problèmes du processus d'autonomie sont plutôt apparus à l'intérieur de la Région entre les élus de la ville de Murcie (263.000 hab. en 1975) et ceux (25) de la ville portuaire de Carthagène (146.000 hab. en 1975) pour la désignation de leurs villes comme capitale. De même, les représentants du *parti cantonal cartagenero* (PCAN), se sont prononcés contre le statut puisqu'ils défendaient l'idée de Carthagène en tant que province de l'État espagnol.⁶⁰¹ Finalement, le statut d'autonomie en 1982 fixe le siège du gouvernement régional à Murcie, et celui de l'Assemblée régionale à Carthagène. C'est ainsi que l'histoire de la Communauté autonome de la Région de Murcie démarrait aussi bien que pour d'autres régions d'Espagne

⁵⁹⁷ Murcie fut un des royaumes de taïfas d'Al-Andalus entre le XIe et XIIIe siècles. À la suite de sa conquête chrétienne en 1243, le Royaume de Murcie reste sous le protectorat et sa postérieure annexion à Castille. Celle-ci, rivalisant avec la Couronne d'Aragon, gagnait ainsi l'accès à la mer méditerranée.

⁵⁹⁸ LOYER Barbara, *Géopolitique de l'Espagne*, op. cit., p. 273.

⁵⁹⁹ La réforme centralisatrice de division territoriale par province de l'État espagnol de 1833 menée par le secrétaire de l'État, Javier de Burgos, transformera le Royaume de Murcie en deux provinces : celle de Murcie et celle d'Albacete. Cet ensemble territorial sera divisé, à la suite de la transition démocratique (1975-1982), où la province de Murcie se constituera en tant que Communauté autonome de la Région de Murcie et la province d'Albacete sera rattachée à un ensemble plus vaste, Castille-la Manche

⁶⁰⁰ VILAR RAMÍREZ Juan Bautista, *El proceso de vertebración territorial de la Comunidad de Murcia: De reino histórico a autonomía uniprovincial*, 2003.

⁶⁰¹ L'histoire du mouvement régionaliste de Carthagène se remonte aux périodes d'instabilité politique dans la première république espagnole (1873-1874) à la suite de l'émergence de mouvements fédéralistes en opposition au centralisme de l'État.

sur des aspects identitaires et historiques difficilement visibles. C'est pourquoi que le rapport de ce territoire au contrôle et disponibilité de la ressource et le progressif impact socio-économique du transfert Tago-Segura établira les bases politiques pour renforcer la question régionale au sein de l'État espagnol.

6.1 Identité et territoire dans la région de Murcie : Quelle place dans les représentations régionales de l'Espagne ?

L'histoire de l'espace qui comprend la région de Murcie actuelle s'est développée désormais sur une réalité assez hétérogène, avec des sous-ensembles régionaux qui maintiennent de considérables différences entre eux et que dans certaines occasions se sont sentis plus proches d'autres territoires limitrophes qui étaient administrativement en dehors des limites de la région de Murcie.⁶⁰² En somme, cette distribution anthropologique complexe s'entremêle pour former une société avec une certaine uniformité culturelle, mais avec une multiplicité de nuances qui la rendent assez hétérogène. Bien que Murcie soit souvent associée en Espagne à la *huerta*, les modes de vie et les paysages des espaces irrigués traditionnels de la vallée du Segura qui s'étend jusqu'à la province d'Albacete au nord (Vega Alta du Segura) et à Alicante au sud (Vega Baja),⁶⁰³ diffèrent énormément des espaces des hauts plateaux limitrophes de la Manche (Yecla et Jumilla), des zones littorales maritimes (Águilas, Mazarrón, Carthagène..), ainsi que des espaces montagneux du nord-ouest (Moratalla, Caravaca, Cehegín..). Par exemple, la majorité des habitants de Carthagène se disent *cartageneros* avant de se dire des murciens, tandis que les habitants *lorquinos*, de Lorca, (90.000hab) situé près de la frontière avec l'Andalousie, ont des manifestations culturelles (feria et processions) semblables à certaines villes andalouses.

Ainsi, l'absence d'une représentation identitaire homogène censée prévaloir sur ce territoire a favorisé désormais des sous-ensembles internes très liés aux paysages et aux différentes villes. Une étude réalisée par un groupe de recherche d'anthropologie sociale de l'Université de Murcie en 2008 sur la « conscience et identité régionale dans la Communauté de Murcie »

⁶⁰² GARCÍA ESCRIBANO Juan José, « La región de Murcia. Una realidad en construcción », Servicio de Publicaciones, 2004.

⁶⁰³ Dans la *Vega baja* plusieurs villes (Orihuela par exemple) éprouvent un sentiment de proximité à Murcie beaucoup plus solide qu'avec la communauté de Valence puisqu'elles n'ont jamais parlé le catalan ou le valencien. En plus, elles conforment un ensemble paysager, économique, social et culturel autour du fleuve Segura.

dévoilait que les personnes interviewées s'identifiaient de la même façon avec leur commune (51,8 %) qu'avec la Région (51,9 %), mais encore plus avec l'Espagne (66,1 %) comme référence d'appartenance territoriale.⁶⁰⁴

En somme, de tels éléments, à côté de l'attachement historique à la Castille explique pourquoi la région de Murcie a été un espace soumis à l'influence nationale dans laquelle le régionalisme identitaire et politique s'est peu enraciné.⁶⁰⁵ Effectivement pendant la démocratie, plusieurs partis politiques se sont constitués sur les principes du régionalisme (*Unión Demócrata de Murcia, Partido del País Murciano, Partido Murcianista, Unión de los Pueblos de Murcia, Unión Democrática de la Región de Murcia...*), mais ils n'ont jamais eu de représentation à l'Assemblée régionale.⁶⁰⁶ Ainsi, la région de Murcie n'a pas pu développer un mouvement identitaire régional, mais au contraire leurs habitants sont plus marqués par le nationalisme espagnol ou le centralisme de l'État par rapport à d'autres régions de l'Espagne. D'après des études réalisées au niveau national par le CIS en 2012 le 41,6 % des personnes interrogées préféraient un « État unique avec un gouvernement central sans autonomies » ce qui était le pourcentage le plus élevé de toutes les régions espagnoles (moyenne de l'Espagne 23,1 %).⁶⁰⁷ En ce qui concerne le sentiment d'appartenance à l'Espagne, 81,8 % l'identifiait comme leur pays face à 59,8 % de la moyenne de l'Espagne.⁶⁰⁸ Ces données contrastent avec la plupart des régions y compris celles qui ne sont pas marquées par des mouvements régionalistes ou nationalismes périphériques.

Ainsi, au niveau politique, a priori les alternances politiques dans la région de Murcie ont répondu à des critères semblables à l'échelle nationale marquée par l'alternance entre socialistes et conservateurs. De la même façon que la plupart des régions en Espagne le régime démocratique de la région de Murcie reproduit le bipartisme du PSOE et le PP qui ensemble ont atteint entre 65 % et 85 % des votes. Or, cette alternance entre les deux partis est encore plus renforcée dans la région de Murcie, non seulement par la durée des gouvernements au pouvoir, mais aussi parce qu'ils ont obtenu tout le temps des majorités

⁶⁰⁴ Des données sur 1388 enquêtes réalisées entre le 15 mars et le 15 avril de 2008.

⁶⁰⁵ GARCÍA ESCRIBANO Juan José, *Elecciones en la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia, 2011, p. 14.

⁶⁰⁶ Seul le *Partido Murcianista* a eu 9 représentants dans quelques communes lors des élections municipales de 1991. De sa part Union Democrática de la Región de Murcia (UDERM) a eu 3 élus municipaux dans les élections de 2007.

⁶⁰⁷ CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. Estudio nº 2.956. Barómetro autonómico (III) Septiembre- Octubre 2012. A partir d'ici CIS.

⁶⁰⁸ *Ibid*

absolues.⁶⁰⁹ En effet, la période démocratique dans la région de Murcie, comme on a vu, est clairement marquée par une étape socialiste (1983-1995) et l'actuelle étape conservatrice (1995 —).⁶¹⁰ La grande concentration de votes entre les deux partis majoritaires qui reproduit dans les grandes lignes les tendances électorales au niveau national, bien que plus aigu, explique par conséquent le caractère assez dépendant de l'espace populationnel de Murcie par rapport à l'espace général de l'Espagne.⁶¹¹ En effet, Murcie c'est la région périphérique où le degré de sentiment régional est le moins développé.⁶¹²

Tel est le cas que la question territoriale et identitaire dans la formation de la « Région Murcienne » pendant la transition démocratique vers l'état des autonomies au-delà des limites provinciales ne fut réellement prise en considération dans les revendications par les membres du Conseil régional de Murcie de l'époque, bien que certains territoires situés dans d'autres provinces limitrophes aient une certaine affinité culturelle, géographique et socioéconomique très étroite ainsi que des intérêts hydriques partagés.⁶¹³ Par exemple des communes du sud de la province d'Albacete (Nerpio, Hellín, Socovos, Yeste...) proches de Murcie s'étaient même manifestées pour rester dans la région de Murcie dont certaines sont enclavées dans le bassin du Segura (carte-ci dessous).⁶¹⁴ La mairie de Hellín, deuxième ville de la province (31 029 hab, 2013) et parmi les dix premières du bassin à l'époque (22 000 hab, 1981), dont la commune est traversée par le fleuve Segura et Mundo, approuvait le 7 décembre 1980 une motion défavorable à l'autonomie de Castille la-Manche et manifestait sa préférence pour son annexion à Murcie.⁶¹⁵ Le conseiller municipal Tomás Garaulet du parti centriste (UCD) argumentait « notre district naturel n'est ni manchego ni castillan puisqu'il a des particularités

⁶⁰⁹ Au niveau national les premières législatures d'Aznar (1996-2000) et de Zapatero (2004-2008) ont été marquées par une majorité simple.

⁶¹⁰ Dans ces rapports des forces politiques historiques l'ampleur des victoires des conservateurs dépasse celle des socialistes. En effet, les socialistes ont gagné les élections autonomiques de 1983, 1987 et 1991 avec une moyenne de 48,40 % tandis que les conservateurs l'ont fait en 1995, 1999, 2003, 2007 et 2011 avec une moyenne de 55,48 %.

⁶¹¹ GARCÍA ESCRIBANO Juan José, *Elecciones en la Región de Murcia*, op. cit., p. 16.

⁶¹² Cela ne veut pas dire qu'il n'y en a pas un sentiment de fierté régionale ou d'attachement de la population à son terroir. Dans la même étude 74,6% se sent autant espagnol que murcien et 54,1 % très fier d'être murcien

⁶¹³ Le conseil régional de Murcie fut l'organe de gouvernement dans l'actuel Région de Murcie pendant le processus pré-autonomique existant entre la fin de 1978 et la création de la Communauté autonome de 1983.

⁶¹⁴ Les provinces de Murcie et d'Albacete ont été ensemble depuis la création de provinces en 1833 jusqu'à 1978.

⁶¹⁵ En revanche, la ville d'Albacete (117.126 hab. en 1981), en dehors du bassin, est la ville la plus peuplée, de Castille-La Manche, tandis que si elle était restée liée à la région de Murcie elle aurait été la troisième ville, derrière Murcie (288 631 hab 1981) et Carthagène (172 751hab 1981).

socioéconomiques et géographiques très claires pour être partie intégrante du bassin du Segura ». ⁶¹⁶

De sa part, dans la province d'Alicante on trouve deux espaces chargés d'une identité historique, linguistique, sociale et culturelle proche de la réalité murcienne. Il s'agit des communes de la Vega Baja du Segura, prolongation naturelle, de cultures, de paysages et activités socioéconomiques autour du fleuve ainsi que les deux villes de Villena (28 279hab, 1981) et Sax (7 307hab, 1981) intégrées dans le royaume historique de Murcie jusqu'à 1836 et toutes les deux ayant une partie de leur territoire dans le bassin du Segura (carte ci-dessous). Cependant, le district d'Alicante de la Vega Baja, dont la capitale est Orihuela (50 084hab, 1981), approuvait en 1979 son incorporation à la Communauté de Valence. Le maire d'Orihuela, d'UCD, Francisco García Ortuño qui reconnaissait les liens historiques, culturels et économiques qui existaient avec Murcie, affirmait que cette décision répondait aux avantages que sa ville pouvait obtenir de la part du futur Consell valencien. ⁶¹⁷

D'autres espaces connexes partagent quelques similitudes, mais des perspectives économiques dans l'avenir notamment par l'arrivée du transfert Tage-Segura en 1979 furent l'objet de quelques réflexions à l'époque. Par exemple, le cas de la province voisine d'Almería qui fut la seule province andalouse à ne pas ratifier dans un premier temps le référendum d'annexion à Andalousie motivée, parmi d'autres, par son fort éloignement géographique, économique et politique par rapport au reste du territoire andalou. ⁶¹⁸ Un des députés d'UCD pour Almería, Juan Antonio Gómez Angulo, avait même suggéré l'union de cette province avec celle de Murcia tandis que Soler Valero, un autre député du même parti, allait plus loin avec la création d'une région du sud-est comprenant Murcie, Alicante, Albacete et Almería. ⁶¹⁹ Cette idée fut rejetée par les forces politiques des deux territoires sans que pour autant Luis Egea Ibáñez, président de UCD dans la région de Murcie en 1980, ait

⁶¹⁶ *Acta del pleno extraordinario celebrado por el Ayuntamiento de Hellín el día 3 de Diciembre de 1980* Felipe Julián HERNÁNDEZ, *La transición política en Murcia: crónica del proceso autonómico*, Ediciones Mediterráneo, 1984.

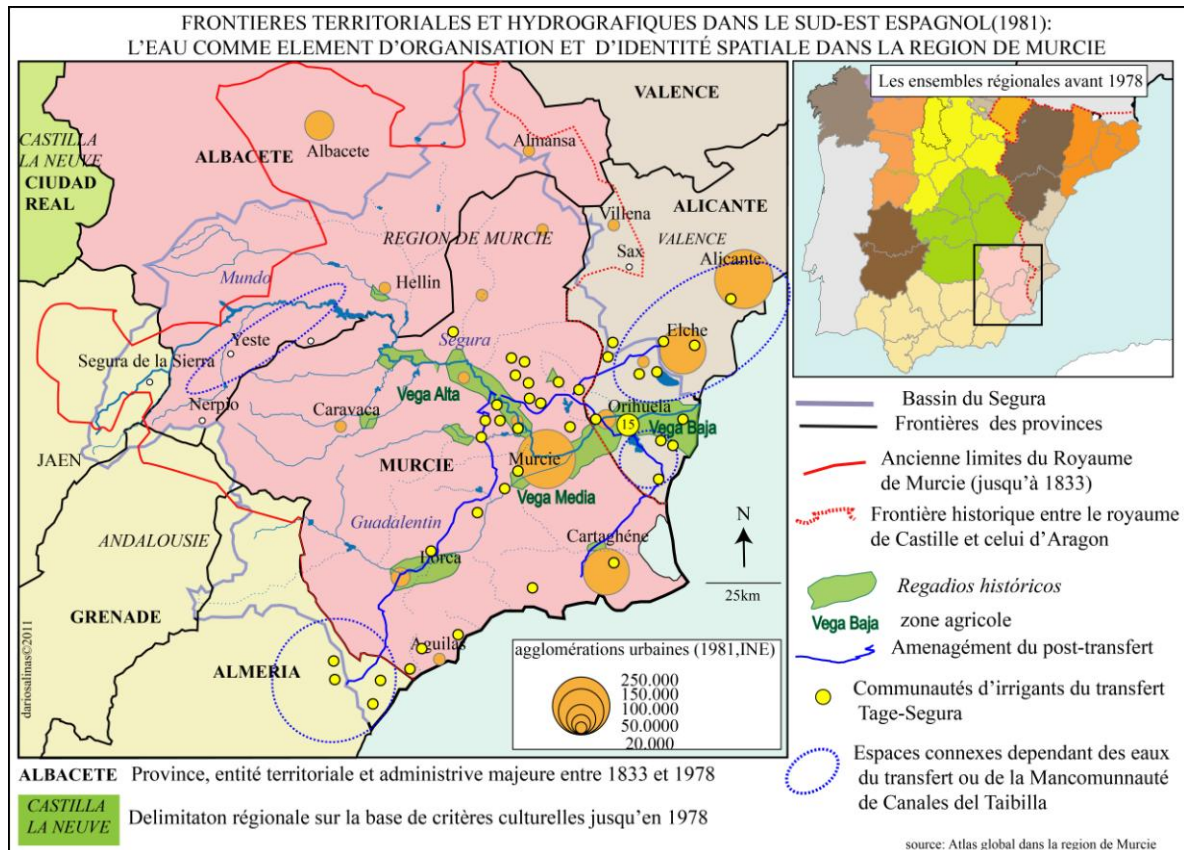
⁶¹⁷ FUNDACIONINTEGRA, <http://www.regmurcia.com/servlet/s.SI?sit=c,373,m,1915&r=ReP-27624> consulté le 5 mars 2015.

⁶¹⁸ Actuellement la distance entre Almería et Séville, capitale des organes de décision politique est d'environ 4h30 en voiture et 5,30 en train (à l'époque il n'y en avait même pas d'autoroutes) Source : Renfe et michelin. En 1980, et d'après les premières élections démocratiques en Espagne, toutes les provinces andalouses étaient largement dominées par les socialistes à l'exception d'Almería, territoire dominé politiquement par l'UCD, et depuis les années 90 par la droite.

⁶¹⁹ MELLADO Juan de Dios et MARTÍNEZ LÓPEZ Fernando, *Crónica de un sueño: memoria de la transición democrática en Almería (1973-83)*, Almería, Diputación de Almería, 2006.

manifesté que Murcie n'a pas seulement renoncé au Royaume de Murcie formé par Murcie et Albacete, mais aussi au Sud-est espagnol.⁶²⁰

Carte n°35



Nonobstant, comme nous l'avons souligné, les processus territoriaux et dynamiques socioéconomiques subis dans la majorité du Sud-est espagnol ces dernières décennies, étroitement liés à l'usage et disponibilité de la ressource, ont été marqués par une croissance de la richesse et fonctionnalité du territoire non seulement à l'intérieur de la Région, mais avec ses espaces connexes (Almería orientale et la partie méridionale d'Alicante). La rupture territoriale existante de nature diverse entre les espaces irrigués historiques des « huertas » et « Vegas » et ceux des plaines et du littoral, caractérisés par l'absence superficielle de la ressource, sont désormais marqués par une continuité et des processus géopolitiques semblables plus précisément dans le dernier tiers du XXe siècle. En effet, l'usage de la ressource par les biais des multiples aménagements hydrauliques (transfert, post-transfert, réseaux de la Mancomunidad de Canales del Taibilla, usines de dessalement...) et la

⁶²⁰ HERNÁNDEZ Felipe Julián, *La transición política en Murcia, op. cit.*

constitution des entités communes (syndicat central d'irrigants du transfert Tage-Segura: points jaunes sur la carte précédente, n° 35), liés au sentiment de perception de manque d'eau généralisée, sont des éléments les plus visibles qui ont favorisé une plus forte cohésion territoriale et un nouvel ensemble spatial qui regroupe une représentation de sentiment d'appartenance aux citoyens qui y habitent pour une revendication et problématique commune.

Dans ce contexte, tout comme l'Aragon avait fait en 1992, en juillet de 1994, lors des conséquences des effets de l'intense sécheresse qui avait touché une grande partie de l'Espagne au début des années 90, et avec l'incertitude sur le futur Plan hydrologique national, les élus politiques socialistes (24), de la droite (17) et de la gauche (4) dans l'Assemblée régionale ont signé le Pacte de l'eau de la région de Murcie.⁶²¹ Cette unité et cohésion des forces politiques devant la problématique hydrique réclamaient une solution au niveau national dont « la réalisation de grands transferts interbassins comme outil fondamental pour l'intérêt général ce qui devient indispensable dans le cadre du futur Plan hydrologique national ». ⁶²²

En conséquence, le rapport entre la ressource et le territoire est ainsi une des particularités dans la formation d'une conscience régionale dans la région de Murcie. En effet, « pour des raisons historiques et géographiques, l'eau en tant que ressource naturelle rare, indispensable pour la vie et le développement des activités économiques a été intégrée dans la culture de l'eau, intrinsèque des habitants de la région de Murcie où la préoccupation pour une meilleure utilisation de cette ressource a été essentielle pour leur survie ». ⁶²³ En 2008, 79,4 % des murciens identifiaient son appartenance au territoire en référence à la disponibilité existante de l'eau devant même le fleuve Segura (49,9 %), les caractéristiques du paysage méditerranéen (69,7 %) le paysage agraire (54,3 %) et les similitudes existantes entre les villes (17,9 %). ⁶²⁴ En conséquence si la décentralisation de l'État a permis une réorganisation des sous-ensembles géopolitiques en Espagne plus ou moins cohérente dans certains cas (Galicie, Catalogne, Pays Basque, Aragon...) et plus ou moins artificielle dans d'autres

⁶²¹ ASAMBLEA DE LA RÉGION DE MURCIA. "Pacto del agua en la Región de Murcia", 14 de julio de 1994 (Diario de Sesiones n° 150 y BOAR n° 179 correspondiente al siguiente día 18).

⁶²² *Ibid.*

⁶²³ *Ibid.*

⁶²⁴ ORTÍN GARCÍA Juan, « Identidad, territorio y paisaje », in Luis ALVAREZ MUNÁRRIZ (dir.), *Conciencia e identidad regional en la Comunidad de Murcia*, 2011, pp. 279-326.

(Madrid, Murcie, Cantabrie, La Rioja...), les aménagements hydrauliques dans la région de Murcie vont se révéler comme une sorte de maille qui homogénéise le territoire en le dotant d'un paysage et d'un tissu économique qui favorise un discours social et politique plus uniforme et différent ces derniers temps.

Ce processus s'est dévoilé lors de la dérogation du transfert de l'Èbre et la mise en place du programme AGUA. En effet, les élections de 2004 s'avèrent comme le point d'inflexion dans la politique régionale. La victoire du socialiste Zapatero en 2004 et 2008 au niveau national qui a vu augmenter ses votes dans toutes les régions sauf à Murcie constitue une rupture avec la volonté nationale tandis que la droite va faire des transferts son cheval de bataille. C'est ainsi que le problème de la rareté de l'eau, et la rhétorique utilisée comme stratégie géopolitique du gouvernement régional conservateur, deviennent des facteurs très importants pour comprendre le processus identitaire de la région de Murcie. En effet, c'est dans le contexte des années 2000 et à la suite de la montée en puissance des pouvoirs autonomes en Espagne qu'il y a eu une progressive représentation, aussi bien externe qu'interne, de la question hydrique dans la Région de Murcie comme le principal signe d'identité régionale. De même, Barbara Loyer, spécialiste en géopolitique de l'Espagne, lors de son ouvrage géopolitique de l'Espagne en 2006 écrivait dans le chapitre concernant le partage de l'eau : « Le cas de la communauté de Murcie, qui n'a pas trouvé place dans les ensembles spatiaux proposés plus haut, linguistiques, démographiques, historiques, trouverait là son utilité ». ⁶²⁵

6.2 L'hégémonie de la droite : Le « nationalisme hydrique » dans la région de Murcie

Depuis les élections autonomiques de 1995, le Parti populaire a clairement bénéficié d'une période politique de domination totale dans la Région de Murcie sous la présidence de Ramón Luis Valcárcel. Précédemment, les socialistes avaient obtenu la majorité des suffrages des murciens à toutes les élections législatives, régionales, européennes entre 1979 et 1991. Mais l'usure du pouvoir et les divisions internes leur ont fait perdre le capital de clientèle indispensable dans un petit territoire, au profit de la droite. ⁶²⁶ Depuis lors, le Parti populaire (PP) a une majorité dans toutes les élections autonomiques et générales avec des scores allant

⁶²⁵ LOYER Barbara, *Géopolitique de l'Espagne*, op. cit., p. 272.

⁶²⁶ LOYER Barbara, *Géopolitique de l'Espagne*, op. cit.

de 50,2 % des votes à 64,27 % (élections générales de 2011). Ainsi le PP dans la région de Murcie est depuis 2003 le parti politique le plus voté en Espagne tant sur le plan régional comme national. En 2007, lors des élections municipales, la ville de Murcie (61,8 %) était la capitale de province qui a donné la plus forte majorité pour un parti, à l'exception de la ville autonome de Ceuta (65,18 %). Ni les victoires socialistes de Zapatero en 2004 et 2008 ni les élections régionales de mai 2011, malgré les conséquences désastreuses de la crise économique qui ont touché tous les gouvernements quelle que soit leur tendance politique, n'ont évité que la droite continue aisément au pouvoir régional.⁶²⁷

Certains facteurs et éléments expliquent cette fidélité électorale des murciens vers la droite. Tout d'abord, l'arrivée de Ramón Luis Valcárcel en 1995 coïncide avec une évolution nationale vers la droite notamment à cause des mauvais résultats économiques des années précédentes, la montée du chômage et la multiplication des cas de corruption au sein du parti socialiste.⁶²⁸ Dans ces premières années de gouvernement, la région de Murcie a commencé à sortir de la crise économique. Le chômage est passé de 22 % en 1995 à 13 % en 1999 tandis que la croissance économique régionale s'est située au-dessus de la moyenne.⁶²⁹ Or, les traces de la dernière sécheresse qui avait même obligé à effectuer un transfert urgent supplémentaire en 1995 depuis les sources, de l'amont du Tage vers le Segura, étaient encore présentes dans les préoccupations des communautés d'irrigants dont environ 70.000 hectares n'avaient pas une disponibilité hydrique assurée. Au niveau national, la victoire en 1996 des conservateurs, opposés au projet d'interconnexion des bassins (APHN-1993) proposé par le ministre socialiste Borell, ne favorisait pas les intérêts politiques locaux. Il a fallu, en 1999, en pleine sécheresse estivale, que le gouvernement régional de Murcie et celui de Valence, qui venaient d'être réélus, mettent l'accent sur le futur Plan hydrologique national. Cette tâche a été confiée à la ministre du Ministère de l'Environnement et l'Agriculture, Isabel Tocino, pendant la législature (1996-2000). La publication du livre blanc de l'eau et la réalisation de plan de bassin du Segura en 1998, confirmaient officiellement le déficit hydrique structurel du bassin.

⁶²⁷ Aux dernières élections autonomiques la droite a eu un pourcentage du 58,4 %. Ainsi, sur les 45 députés de l'actuelle assemblée régionale, 33 sont pour le PP, 11 du PSOE et seulement 1 pour IU. Le contrôle territorial municipal est largement dominant, car ils sont au pouvoir sur les 40 municipalités les plus peuplées (plus de 10 000 habitants) sur un total de 45.

⁶²⁸ En effet, entre les élections régionales de 1991 et 1995, les socialistes ont perdu des votes dans toutes les communautés autonomes. La droite sera le premier parti le plus voté pour la première fois à Madrid, Valence, Murcie, la Rioja, Castille et León, Aragon et Asturies.

⁶²⁹ Entre 1995 et 1999 la croissance économique du PIB régional s'est situé dans une moyenne annuelle autour du 7,5 % supérieur au 6,725 % de l'Espagne pour la même période INE ; Contabilidad Regional de España - Base 2000

Le renforcement électoral et économique aussi bien de Ramón Luis Valcárcel à Murcie que d'Eduardo Zaplana à Valence et l'appui des socialistes manchegos ont finalement convaincu José María Aznar que l'option la plus viable pour le bassin du Segura était la réalisation d'un nouveau transfert depuis l'Èbre.⁶³⁰ Cette décision fut soutenue par les expectatives économiques générées par les régions méditerranéennes dans un moment où la région de Murcie occupait les premières positions de croissance économique en Espagne.

Cette rupture idéologique autour de la ressource entre socialistes et conservateurs sur le plan national à partir les années 2000 va marquer le point de départ d'une campagne de stratégie politique de la droite régionale centrée sur la ressource comme élément indissociable du développement et du progrès, et soutenue non seulement par le secteur agricole, mais aussi par les élites économiques principalement liées au secteur financier, immobilier et touristique. L'unité du « murcianisme » au sujet de l'eau a une forte répercussion puisque toute idée contre les transferts ou qui en met en cause le besoin d'eau, est accusée d'aller contre les intérêts régionaux. Ainsi, le développement de la région de Murcie et ses multiples projets urbano-touristiques envisage l'usage illimité de la ressource qui devrait être exclusivement fourni à travers les transferts⁶³¹. D'une manière générale, l'articulation de cette stratégie politique fut favorisée par un rapport très étroit entre les politiciens du PP, les agriculteurs (principalement les grandes communautés d'irrigants) et les entrepreneurs dont les discours récurrents se référaient au développement économique, à l'intérêt national, mais aussi aux émotions et un futur catastrophique pour la région.⁶³²

Par exemple, l'ex-président du syndicat des irrigants du transfert Tage-Segura, dans son discours lors de la manifestation en défense du transfert du Tage en mars 2009 : « Plus de 2 millions et demi de personnes buvons de l'eau du Tage. 70 000 familles dédiées à l'agriculture d'irrigation dépendent directement des eaux du transfert... on ne peut pas permettre de perdre cette richesse au niveau national et encore moins permettre que nos

⁶³⁰ BUITRAGO Manuel, *Las dos orillas, agua sin pasión*, Murcia, ESAMUR, 2008.

⁶³¹ Selon une étude réalisée par l'Université de Murcie en 2008 de 1388 personnes interrogées, 57,1 % envisagent les transferts (d'où qu'ils viennent) comme première solution pour le manque d'eau. Dans une moindre mesure proposent des actions orientées à l'économie de la ressource (15,6 %) ou les réutilisations (15,5 %) tandis que l'utilisation des autres infrastructures n'était envisagée que par 0,7%. Alvarez Munárriz LUIS (dir.), *Conciencia e identidad regional en la Comunidad de Murcia*, 2011.

⁶³² La patronal murciana, los sindicatos, grupos empresariales, entidades financieras y élites religiosas. CROEM (Miguel del Toro), Cámara de Comercio de Murcia (Pedro García Balibrea), sindicatos agrarios COAG (Miguel Padilla) y Fecoam (Santiago Martínez).

enfants aient l'obligation d'émigrer... ». ⁶³³ Son successeur, José Manuel Claver, affirmait « sans le transfert Tago-Segura on ne peut pas vivre à Murcie » ⁶³⁴ tandis que le conseiller d'agriculture Cerdá disait « les agriculteurs murciens ne survivront pas sans le transfert de l'Èbre ». ⁶³⁵

Ainsi, l'éventuelle diminution ou interruption des transferts s'est révélée aux yeux des principaux acteurs comme le seul facteur de limitation du développement régional. En 2006, un rapport de l'association des entreprises murciennes (CROEM) dont Proexport, celle des patrons des entreprises exportatrices agricoles, et plus récemment celui des coopératives (FECAMUR) font partie (voir schéma), affirmait que la décision du gouvernement central du PSOE d'approuver la dérogation du transfert de l'Èbre a nuit à l'économie régionale en plus d'assurer que les alternatives du programme AGUA plus chères et rares pour couvrir le déficit hydrique structural du bassin du Segura. ⁶³⁶ Les références à l'emploi que le transfert allait générer étaient souvent dans les arguments. Selon un rapport du SCRATS les infrastructures Tago-Segura impliquent environ 100 000 postes de travail et 300 000 indirects à Murcie, Alicante et Almería ⁶³⁷, tandis qu'une étude de l'Université d'Alicante fixe l'emploi qu'aurait généré le transfert de l'Èbre à 42 700 dans la Région de Murcie et plus d'un demi-million dans l'arc méditerranéen » ⁶³⁸ L'insistante revendication hydrique devenue un sentiment régional sous le slogan *Agua para todos* (De l'eau pour tous) ⁶³⁹ est restée exclusive du parti au pouvoir, ce qui a favorisé une représentation autour du PP comme la seule option politique capable de défendre les intérêts de la région.

⁶³³ Extrait du discours de Francisco del Amor, président de SCRATS. Murcia Marzo 2009. Source: www.scrats.es

⁶³⁴ «Sin el trasvase Tajo-Segura no se puede vivir en Murcia», http://www.larazon.es/historico/sin-el-trasvase-tajo-segura-no-se-puede-vivir-en-murcia-GLLA_RAZON_161932#.Ttt1fjuJvw0rIav, consulté le 11 mars 2015.

⁶³⁵ «Los agricultores murcianos no sobrevivirán sin el trasvase del Ebro», <http://servicios.laverdad.es/extras/agua0306/suscr/nec3.htm>, consulté le 10 novembre 2015.

⁶³⁶ http://www.laverdad.es/murcia/prensa/20061005/region_murcia/informe-croem-criticaeconomia_20061005.html, consulté le 11 mars 2015.

⁶³⁷ Or, une analyse élaborée par des chercheurs de l'Université d'Alicante chiffrait les emplois directs associés au transfert, entre 14 737 et 23 922 et 98 085 autant d'emplois induits MELGAREJO J. et MARTINEZ J. J., « El trasvase Tajo-Segura. Repercusiones, económicas, sociales y ambientales en la cuenca del Segura », *Cap.: Influencia económica del trasvase Tajo-Segura en las provincias de Murcia, Alicante y Almería. Caja Mediterráneo. Murcia*, 2009.

⁶³⁸ <http://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2010/03/09/trasvase-ebro-habria-generado-42700-empleos-region/234410.html>, consulté le 12 mars 2015.

⁶³⁹ Ce slogan fut utilisé la premières fois par l'UNESCO pendant leurs campagnes de prise de conscience dans des forums et organismes internationaux en défense des pays en voie de développement.



Photos des manifestations à Murcie en 2005 pour défendre la continuité du transfert Tage-Segura utilisée par la droite pour critiquer la politique hydrique du gouvernement de Zapatero. A gauche des panneaux des manifestants qui disent Eau=vie, Narbonne= sécheresse, Zapatero= réveille-toi .A droite le ex-président de Valence, Francisco Camps, le candidat de la droite à l'Andalousie, Javier Arenas, le candidat de PP au gouvernement national et actuel président, Mariano Rajoy, et le ex-président de la région de Murcie, Ramon Luis Valcárcel, en tête de la manifestation (@elmundo).

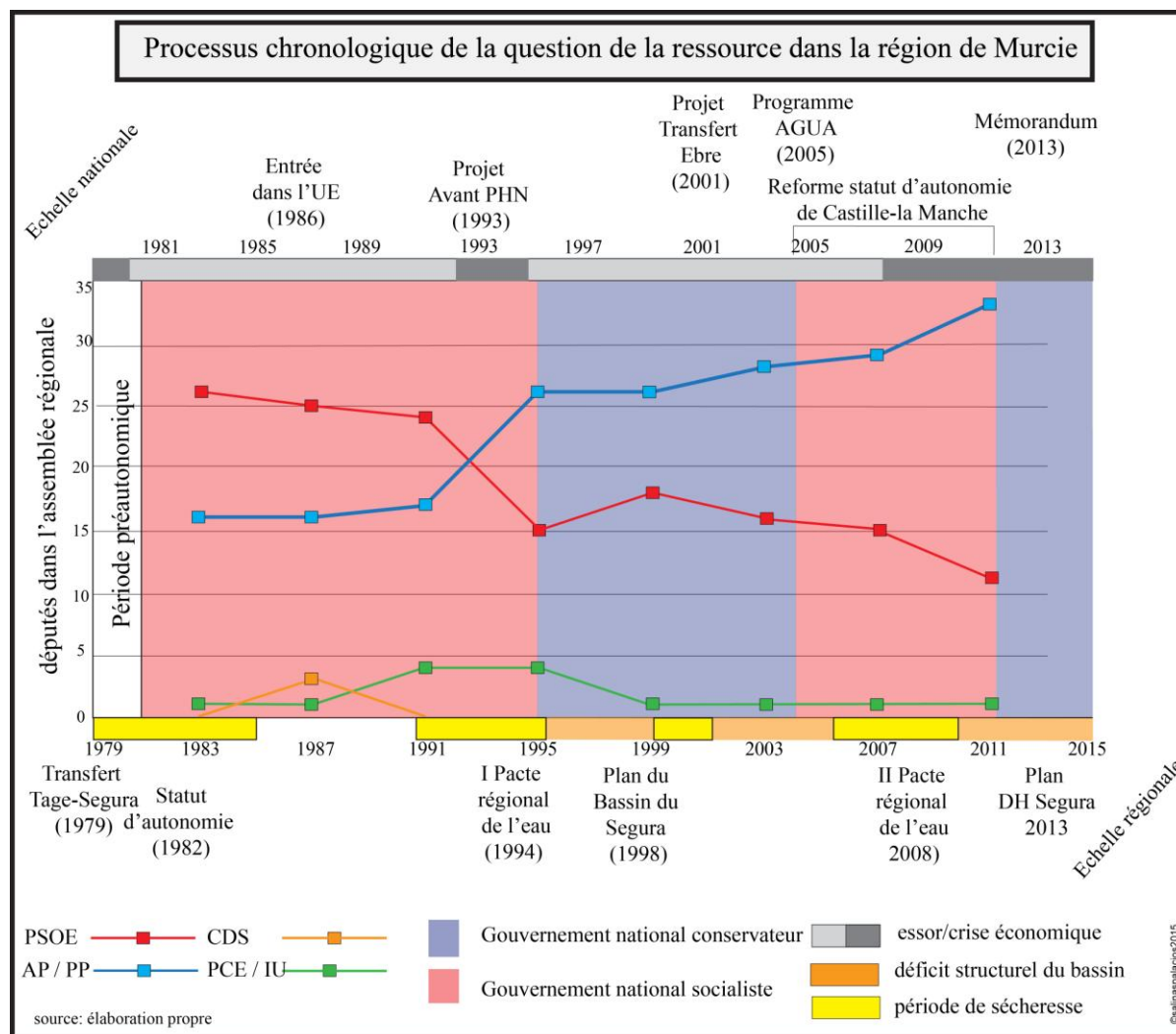
a) Une contrainte électorale pour les socialistes murciens

La révolution opérée par le PSOE en matière de politique hydraulique a mis les socialistes murciens dans une situation encore plus délicate, car leurs électeurs sont absolument opposés aux décisions du gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero d'abandonner la plupart des transferts qui s'inspirent, comme on a vu, des conclusions du mouvement intellectuel de la nouvelle culture de l'eau.⁶⁴⁰ Il ne suffit pas que le secrétaire général des socialistes murciens, Pedro Saura, ancien professeur d'économie de l'Université de Murcie (2004-2012) soit né à Torre Pacheco, une des communes ayant le plus bénéficié du transfert Tage-Segura, ait soutenu à tout moment la continuité de cet aménagement devant les aspirations du gouvernement socialiste de Castille-La Manche de le fermer en 2015. Il ne servirait pas à grand-chose aux socialistes que Murcie ait été la principale bénéficiaire du programme AGUA. En fait, la ministre du MAGRAMA, Cristina Narbona, lors d'une visite à Murcie en juin 2005 pour expliquer le programme AGUA et les mesures pour résoudre le déficit du bassin, fut agressée, tandis que les socialistes qui atteignaient au niveau national le maximum de popularité entre 2004 et 2008 voyaient le parti échouer au niveau régional.

⁶⁴⁰ LOYER Barbara, *Géopolitique de l'Espagne*, op. cit., p. 275.

Ainsi, comme nous pouvons le voir sur le chronogramme ci-dessous, le discours hégémonique d'appropriation de l'intérêt régional articulé par la droite s'est traduit par un appui électoral incontestable et capable de délégitimer en même temps toute sorte d'opposition politique dans la Région.⁶⁴¹

Figure n°16



En effet, en mars 2005 le SCRATS avait organisé une manifestation à la suite de la proclamation du président de Castille-La Manche, le socialiste Barreda, de supprimer le

⁶⁴¹ En 2008 selon un sondage effectué par des chercheurs de l'Université de Murcie, les revendications du gouvernement régional en matière hydrique, étaient justes et équilibrées pour 66% des personnes tandis qu'elles étaient excessives et dénuées de fondement pour 24,5 %. Centro de Estudios Murcianos de Opinión Pública. Primavera (CEMOP) Informe Agua Región de Murcia en *Efectos de las campanas electorales, municipales, autonómica y generales en la decision del voto en Murcia*. Universidad de Murcia, printemps, 2010.

transfert Tage-Segura en 2015 lors de la réforme du statut d'autonomie.⁶⁴² La défense dans la continuité de cet aménagement est non négociable pour tous les syndicats agricoles et d'irrigants puisque les principaux espaces agricoles de réception des eaux (campo de Carthagène, valle du Guadalentín et périmètres de la vega du Segura) concentrent la majorité de l'économie et l'emploi agricole.⁶⁴³ « Le transfert est vital. Sans le transfert nous serons menés à la ruine et l'émigration » Le syndicat central d'irrigants met en valeur non seulement la solidarité des autres régions, mais aussi les bénéfices que le transfert comporte dans les régions impliquées notamment à travers le renversement des tarifs vers les territoires cédent. Entre 1986 et 2013 les tarifs payés par les usagers du transfert ont entraîné 405 millions d'euros répartis entre Castille-la Manche (44,5 %), Madrid (33,5 %) et Estrémadure (22 %).

Cependant, cet événement qui fut monopolisé exclusivement par la présence des politiciens conservateurs de Valence, Murcie et Andalousie, y compris le président du PP Mariano Rajoy, à l'opposition à l'époque, se révélait comme une revendication idéologique contre la politique hydrologique entamée par José Luis Rodríguez Zapatero et Cristina Narbona.⁶⁴⁴ Ce clivage entre les partis politiques régionaux a été mis en évidence par la commission pour le Pacte de l'eau constitué le 29 juin 2006 pour récupérer l'unanimité politique du Pacte de l'eau souscrit en 1994. L'accord entre les groupes parlementaires ne fut pas possible et l'avis de la commission fut finalement approuvé avec les votes des députés du groupe majoritaire conservateur⁶⁴⁵. Les élus socialistes et celui de la gauche se sont expressément opposés à inclure dans le texte la nécessité explicite de réaliser le transfert depuis l'Èbre comme solution pour résoudre le déficit du bassin du Segura.

⁶⁴² Sous le titre « En défense du transfert Tage-Segura, on a besoin de l'eau ! », environ 70 000 personnes selon la délégation du gouvernement et 500.000 selon les organisateurs furent mobilisées dans les rues de Murcie.

⁶⁴³ source: Interview réalisée à José Luis Munoz, chargé du département de l'eau à COAG Murcia

⁶⁴⁴ Les socialistes murciens ont décidé de ne pas participer au dernier moment à cette campagne parce qu'elle fut manipulée par la droite comme argument électoraliste contre les socialistes, Ediciones El PAIS, *Rajoy se manifiesta con los regantes de Murcia en demanda de « agua para todos »*, http://elpais.com/diario/2005/07/15/espana/1121378413_850215.html, consulté le 14 mars 2015.

⁶⁴⁵ L'Assemblée régionale était composée à la suite des élections autonomiques de 2003 par 28 parlementaires du PP, 16 du PSOE et 1 d'IU.

b) Un nouveau Pacte de l'eau : une question largement dominée par la droite

Il a fallu deux ans (30 juillet 2008) pour trouver une unanimité politique régionale en évitant dans le nouveau texte toute allusion au transfert de l'Èbre mais aussi sur la nécessité d'approcher la politique hydrique aux postulats de la Directive-cadre sur l'Eau. En revanche, le pacte souligne, contrairement aux conditions fixées par la « cláusula Narbona » que « le volume d'eau des usines de dessalement a un caractère complémentaire des ressources provenant des autres bassins et il ne peut en aucun cas remplacer ces ressources ». ⁶⁴⁶ Au-delà de ces différences entre socialistes et conservateurs régionaux par rapport à la position de leurs partis respectifs sur le plan national, tous les deux étaient d'accord que les apports externes des ressources hydriques dans le bassin sont incontournables dans le cadre d'une planification hydrologique nationale. ⁶⁴⁷ Ainsi les politiciens murciens ne protégeaient pas seulement leurs prétentions hydriques sur l'avenir du transfert Tage-Segura, mais manifestaient clairement leur position en continuité avec politique hydraulique traditionnelle basée sur l'offre. ⁶⁴⁸ Cette unité autour de la revendication hydrique est montrée publiquement pendant la manifestation de 2009 à Murcie organisée par les syndicats agricoles et d'irrigants sous le slogan « En défense du transfert Tage-Segura, non au statut de Castille-La Manche » et avec la présence de toutes les forces politiques. Elle a été l'action de masse la plus remarquable (entre 400 000 et 500 000 personnes) de l'histoire de la région de Murcie.

⁶⁴⁶ PACTO DEL AGUA DE LA RÉGION DE MURCIE. 1994 accords 7e *op cit.*

⁶⁴⁷ *Idem*

⁶⁴⁸ À partir 2008 les politiciens murciens, y compris le socialistes, ont commencé à suggérer d'autres alternatives éloignées de possibles polémiques politiques et territoriales comme celle de réaliser un transfert du Tage moyen depuis la région d'Estrémadure.



Vue panoramique de la deuxième manifestation en mars 2009, la plus grande l'histoire de la région de Murcie. Tête de la manifestations avec les ex-présidents conservateurs de la Valence et de Murcie (À gauche), l'ex président du SCRATS , Francisco del Amor (au-milieu) et le ex secrétaire générale socialiste , Pedro Saura en veste noir (à droite) (@scrats).

En somme, l'articulation du discours de la droite basée sur l'injustice du gouvernement socialiste contre la région de Murcie et le manque de solidarité d'autres régions lui a permis une mobilisation électorale transversale que l'on peut même considérer comme une sorte de nationalisme hydrique. En effet, selon Antonio Campillo, doyen de la Faculté de Philosophie de l'Université de Murcie et membre du Forum Citoyen de la Région de Murcie, ce nationalisme se base sur trois piliers fondamentaux. Un sentiment de *victimisme* face aux aragonais, catalans et manchegos, puisque c'est leur manque de solidarité qui empêche le développement de la Région.⁶⁴⁹ Un *narcissisme* construit autour d'un droit historique inaliénable à réclamer de l'eau en raison de l'efficacité et la rentabilité sur l'usage de la ressource de cette région par rapport aux autres. Enfin, l'*unanimité* de toute la société murcienne dans cette revendication, car c'est un sujet qui atteint toute la population.

En effet, les pressions furent orientées dans les milieux professionnels et académiques au sein des institutions publiques. Des initiatives comme le contrôle budgétaire public seront même

⁶⁴⁹ La tentative de suspension du transfert du Tage par les socialistes de Castille-la Manche (2004-2010) ainsi que les reformes du statut de l'Aragon (2007) et de Catalogne (2006) ont favorisé cette représentation régionale autour de la ressource grâce à l'identification des ennemis communs de la région.

employées comme une mesure dissuasive contre les voix discordantes.⁶⁵⁰ Certains chercheurs des universités publiques ont fait état de persécutions parce qu'ils s'étaient opposés à la politique des transferts et bien qu'ils aient des arguments scientifiques cohérents. C'est fut le cas des professeurs d'écologie des ressources hydriques de l'Université de Murcie, Julia Martínez et Miguel Angel Esteve Selma, tous les deux liés au mouvement fondation nouvelle culture de l'eau, dont certaines des publications furent utilisées pour dénoncer le transfert de l'Èbre devant la commission européenne.⁶⁵¹



Au-dessus, différents bâtiments publics à Murcie, le centre de l'industrie (à gauche) et la maire de Murcie (à droite), avec le panneau d'Agua para todos (@salinaspalacios2011). Au-dessous l'équipe de foot Real de Murcie (@as) et une annonce à la télévision régional avec cette publicité subventionné par la communauté autonome.

⁶⁵⁰ CAMPILLO Antonio, I ESTEVE Miguel Ánge, HERNÁNDEZ Patricio, IRACHETA Carlos F., MARTÍNEZ Julia, PEDREÑO Andrés et I TOVAR Manue, *Del nacionalismo hidráulico a la quimera del ladrillo*, op. cit., p. 33.

⁶⁵¹ Interview réalisée à Julia Martinez Fernández. Pour plus d'information il y a une lettre ouverte sur internet du professeur Selma intitulée « no hay mayor pecado que el de no seguir al *abanderado*. Murcia (España), 20 de Septiembre de 2002. <http://www.sea-entomologia.org/Publicaciones/Boletines/Boletin31/boletin31.htm>

Le bombardement politique et médiatique du gouvernement régional impliquait aussi des campagnes publicitaires dans les télévisions régionales (7 Région de Murcie, Popular TV région de Murcie...), dans les transports et bâtiments publics, ainsi qu'à travers les manifestations culturelles ou sportives parmi d'autres.⁶⁵² Le slogan « agua para todos » apparaissait dans la publicité du maillot de l'équipe de football du Real Murcia. Le groupe musical murcien « Por herencia » avait même créé une chanson appelée « agua para todos » dont les paroles et les images dans le vidéoclip autour des paysages arides, l'irrigation et les références à la solidarité étaient une constante. Les panneaux d'*agua para todos* qui sont apparus pour la première fois en juin 2004 furent longtemps exposés dans plusieurs mairies comme dans celle de la ville de Murcie, sur des bâtiments publics ainsi que sur de nombreux balcons et fenêtres des principales villes de la Région.

L'église est aussi intervenue sur le sujet.⁶⁵³ Dans une des homélies annuelles célébrées en 2006 en l'honneur de la patronne de la ville de Murcie (la vierge de la Fuensanta), l'évêque de Carthagène (chef-lieu religieux de la région) Juan Antonio Reig Pla, entouré par le maire de la ville (Miguel Ángel Cámara), le président de la Région (Ramón Luis Valcárcel) et le ministre régional d'agriculture et eau (Cerdá) et devant de nombreux irrigants a appelé « à la solidarité entre les régions [...] L'eau en tant que ressource naturelle doit être partagée puisqu'elle est source de progrès et développement ».⁶⁵⁴

⁶⁵²La télévision régionale sous le nom de 7 région de Murcie débutait en 2005 avec une concession octroyée au Groupe d'Entreprises de la Télévision de Murcie (GETM). Cette société est composée par 5 entreprises ayant des intérêts dans la construction et le secteur agroalimentaire telles que VyS Hoteles contrôlée par le Grupo Fuertes, un des plus grands propriétaires de terrains dans la région, Corporation Audiovisuelle de la région de Murcia de Polaris World ou Palprom du groupe agroalimentaire Paloma .

http://elpais.com/diario/2005/11/12/sociedad/1131750007_850215.html, consulté le 13 mars 2015.

⁶⁵³ Le secteur catholique le plus conservateur s'est vu fortement renforcé depuis l'arrivée de la droite dans une région marquée par une importante présence de groupes très conservateurs liés au Chemin néocatéchuménal (kikos) et à l'Opus Dei. L'influence de ces organisations de l'église très répandues dans la classe moyenne murcienne, mais surtout au sein des cadres du PP a favorisé certaines décisions politiques en faveur de l'Église. En 1996, l'Université privée Catholique San Antonio de Murcie (UCAM) fut créée par le kiko, José Luis Mendoza, une des personnes des plus influentes de la Région. L'implantation et l'expansion de cette université est remarquable. En 15 ans, elle est devenue la deuxième de la Région avec 10.000 étudiants dépassant l'Université Polytechnique de Carthagène (7000). Les aides de la région et de la mairie de Murcie à la suite des conventions, des stages dans des services publics, des révisions cadastrales avantageuses ou même au fait que José María Aznar et Jaime Mayor Oreja soient nommés « docteurs honoris causa », et les facilités données pour mettre en place des études réglées très polémiques comme la médecine, rendent compte des liens entre le gouvernement de la région de Murcie et les élites religieuses.

⁶⁵⁴ Extrait de la homélie de l'évêque de Carthagène, Juan Antonio Reig Pla à Murcie le 9 septembre 2006 en FRANCOIS Marie, « La Región de Murcia y el agua? entre el discurso modernizante y el « contramodernizante »? », *Papeles de geografía*, 2008, n° 47, p. 90.

Toutefois, un des principaux acteurs dans la construction de cette perception généralisée de manque d'eau devant l'opinion publique fut la presse régionale à travers La Verdad et l'Opinion dont leur diffusion dans la Région est très supérieure à n'importe quel journal non sportif puisqu'ils englobent plus de 65 % des lecteurs. L'ampleur des articles et des reportages traitant les tensions régionales et politiques ou la récurrence à des mots angoissants de désertification, aridité, sécheresse, pénurie de la ressource, plus nette encore pendant les années électorales. Dans le journal La Verdad, lors des différentes élections générales et régionales (intervalle de 45 jours avant et 15 jours après les élections) qui se sont succédées entre 2000 et 2008, les articles ayant un rapport entre la rareté de la ressource et les graves conséquences pour les régions, sont passés de 25 % dans l'année 2000 à plus de 60 % en 2004 et 55 % en 2008.⁶⁵⁵ En plus, les médias contribuent aussi à affaiblir les revendications des régions rivales. Dans le cas de l'Èbre, en référence à l'Aragon ou à la Catalogne, c'est « l'eau de l'Èbre qui se perd inutilement dans la mer tandis qu'il y a des terres qui se désertifient. L'eau se gaspille ». Pour souligner ce gaspillage on utilise des données et des chiffres souvent surdimensionnés et de façon démagogique afin de manipuler la population.⁶⁵⁶

La proximité entre les médias et les intérêts du gouvernement régional conservateur est évidente. Les journaux La Verdad et l'Opinion sont contrôlés par Vocento et Prensa Ibérique respectivement, des groupes économiques conservateurs.⁶⁵⁷ Par exemple, le journaliste Manuel Buitrago, du journal La Verdad, a été une des personnes les plus remarquables ces dernières décennies dans la diffusion d'information concernant la ressource. Directeur de la section locale du journal, il est le principal rédacteur des sections sur l'eau y compris dans l'ABC, journal conservateur au niveau national.⁶⁵⁸ Sans vouloir juger son professionnalisme, son approche journalistique est plus proche des postulats de la politique de l'offre que de celle de la nouvelle culture de l'eau, ce qui lui a valu d'être largement apprécié par les élus de la droite⁶⁵⁹. Son deuxième livre publié « La tribu del agua. La odisea del trasvase Tajo-Segura » (La tribu de l'eau. L'odyssée du transfert Tajo-Segura) fut présenté personnellement par le

⁶⁵⁵ ARAGÓN GARCÍA Victoria et FRUTOS BALIBREA Lola, « El papel de los medios en la creación de opinión pública: el agua en murcia », Vitoria, 2008.

⁶⁵⁶ FRANÇOIS Marie, « La construcción y consolidación de una percepción social en los conflictos del agua en Espana el papel de los medios de comunicación », 2011.

⁶⁵⁷ Le groupe Vocento possède parmi d'autres le journal ABC et la chaîne de radio COPE ;

⁶⁵⁸ Il a publié une trilogie de livres concernant les conflits de la ressource entre 1995 et 2014 dont *Las dos orillas (Agua sin pasión)* en 2008. *La tribu del agua. La odisea del trasvase Tajo-Segura* en 2011 et *La lluvia del mar. Auge y enigma de las desalinizadoras*, en 2014

⁶⁵⁹ À titre d'exemple, après les récentes inondations dans l'Èbre en mars 2015 et depuis presque 4 ans du gouvernement conservateur au niveau national sans mentionner le futur PHN, le titre de son article est « Les inondations de l'Èbre mettent en évidence le dessalement et le déficit du Segura »

président de la Communauté Autonome Ramón Luis Valcárcel, lequel soulignait : « Grâce à lui, une grande conscience sociale sur l'importance de l'eau et de sa gestion a été créée dans la région de Murcie et il l'a fait avec rigueur et générosité, et avec une connaissance approfondie du sujet ce qui a contribué à mobiliser toute la société à cette fin ».

La diffusion de la connaissance est devenue un moyen de légitimer les besoins en eau dans la région de Murcie. La multiplication des études, des articles universitaires et scientifiques chiffrant l'importance de la ressource pour la Région, l'efficacité de surfaces irriguées dans le sud-est espagnol, la viabilité économique des usines de dessalement ou l'impact socioéconomique des transferts se sont multipliés notamment dans les centres de recherches et des universités de la Région de Murcie, Alicante et Almería. En 2000, les présidents conservateurs de la région de Murcia, Ramón Luis Varcárcel et de Valence, Eduardo Zaplana, ont inauguré, on l'a vu, à Murcie, l'Institut Euro-méditerranéen de l'Eau qui soutient des projets de recherche et publication multidisciplinaires notamment focalisés sur la problématique de la ressource dans le bassin et les possibles solutions⁶⁶⁰. Ils ont en plus participé à des groupes internationaux dans le cadre de l'OCDE ou du Forum mondial de l'eau, ainsi qu'à l'élaboration des rapports pour les principales communautés d'irrigants. Son directeur, comme on a vu, Francisco Cabezas Calvo, s'inscrit en faux avec le cadre conceptuel de la directive européenne et les publications des scientifiques inscrits dans le mouvement pour « la nouvelle culture de l'eau », favorables à une approche globale de l'eau, comme bien social autant que ressource « naturelle ».

Or, il y a aussi de nombreuses études scientifiques sur le bassin du Segura provenant des départements de biologie, de sciences environnementales et l'écologie des ressources hydriques dans l'Université de Murcie qui envisagent cette approche durable de la ressource et leurs enjeux actuels dans le bassin. Cependant, les médias régionaux ont favorisé une perception sélective des opinions des experts selon les nécessités du moment. Ainsi, pour soutenir leurs déclarations ils optent pour certains experts et scientifiques pour donner une preuve de véracité de leurs observations.⁶⁶¹ Il est habituel de lire des titres le plus souvent frappants : « Une étude donne 20 ans de vie à l'irrigation murcienne si le déficit du bassin

⁶⁶⁰ Il reçu majoritairement du financement européen, du gouvernement régional et national (pendant la période d'Aznar). Actuellement il a un financement très limité. Le dernière bourse et projet de recherche datent de 2009. Site web. *Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua*. www.f-iea.es/

⁶⁶¹ FRANÇOIS Marie, « La construcción y consolidación de una percepción social en los conflictos del agua en España el papel de los medios de comunicación », 2011.

n'est pas résolu » (Journal La Verdad 15 de septembre 2006)⁶⁶²... « Une étude augure une crise sans précédent dans le seul secteur qui continue à générer des emplois, malgré la crise si le transfert Taje-Segura disparaît » (Journal La Verdad, 27 décembre 2009)⁶⁶³ ... « Une étude sur le changement climatique constate la nécessité de connecter tous les bassins méditerranéens »⁶⁶⁴ (Journal La Verdad, 20 Novembre 2008).

Cet écart dans la diffusion de la recherche régional dans les médias selon ses conclusions est assez évident. Par exemple, la divulgation des études des professeurs de l'Université de Murcie (UMU) liés à l'Institut Universitaire de l'eau et l'environnement (INUAMA)⁶⁶⁵ comme le professeur Miguel Ángel Esteve Selma, personnalité reconnue, ex-député d'IU à l'Assemblée régionale et rédacteur du Pacte de l'eau en 1994, ou Julia Martínez Fernández (directrice technique de la Fondation Nouvelle Culture de l'Eau), membre du conseil du bassin du Segura et présidente de l'ONG *Ecologistas en acción dans le Región de Murcie*, ont été beaucoup moins visibles dans les journaux par rapport à d'autres auteurs, comme l'ingénieur Francisco Cabezas Calvo-Rubio (président de l'Institut Euro-méditerranéen de l'Eau), ou le professeur Joaquín Melgajero, directeur de l'Institut de l'eau et sciences de l'environnement à l'Université d'Alicante, centrés respectivement sur la politique hydraulique espagnole et les aspects positifs du transfert Taje-Segura.⁶⁶⁶

Les médias ont donc contribué au maintien de la conviction selon laquelle pour surmonter la menace de la sécheresse et de l'aridité, il faut un apport d'eau externe. Ainsi, l'eau est devenue un outil de propagande qui arrive à créer un fossé entre l'importance des sécheresses

⁶⁶² *Un estudio da 20 años de vida a los regadíos murcianos si no se resuelve el déficit de la cuenca*, http://www.laverdad.es/murcia/prensa/20060915/region_murcia/estudio-anos-vida-regadios_20060915.html, consulté le 12 mars 2015.

⁶⁶³ *Un estudio vaticina « una crisis sin precedentes » si desaparece el trasvase Tajo-Segura. La Verdad*, http://www.laverdad.es/alicante/20091227/local/provincia_alicante/estudio-vaticina-crisis-precedentes-200912271334.html, consulté le 12 mars 2015.

⁶⁶⁴ *Un estudio sobre el cambio climático advierte de la necesidad de conectar todas las cuencas mediterráneas. La Verdad*, http://www.laverdad.es/alicante/20081120/local/provincia_alicante/estudio-sobre-cambio-climatico-200811201646.html, consulté le 12 mars 2015.

⁶⁶⁵ L'Institut Universitari del Agua y del Medio Ambiente (INUAMA) est un institut de recherche de l'Université de Murcie axé principalement sur la gestion de l'eau et son rapport avec l'environnement. Il fut créé en 1997. Il intègre aussi l'*Observatorio de la Sostenibilidad en la Región de Murcia*, critique avec l'usage non durable de la ressource dans le bassin du Segura.

⁶⁶⁶ Si on fait une recherche dans l'hémérothèque du Journal la Verdad (depuis janvier 2006) Julia Martínez Fernández apparaît 2 fois, Miguel Ángel Esteve Selma 27, Joaquín Melgarejo 50 et Francisco Cabezas 817. Cela contraste avec le nombre de citations des auteurs dans le site prestigieux Web of Science dont les deux premiers ont plus de 50 citations tandis que Joaquín Melgarejo a une dizaine et Francisco Cabezas n'a seulement qu'une. Source: Journal Citation Report. thomsonreuters.com/.../journal-citation-reports.html

et l'importance médiatique.⁶⁶⁷ En effet, selon une étude réalisée par l'Université de Murcie en 2008 sur 1388 personnes interrogées, 57,1 % envisagent les transferts (d'où qu'ils viennent) comme première solution pour le manque d'eau. Dans une moindre mesure elles proposent des actions orientées vers l'économie de la ressource (15,6 %) ou les réutilisations (15,5 %) tandis que l'utilisation des autres infrastructures n'était qu'envisagée pour 0,7 % des personnes interrogées.⁶⁶⁸ Dans la même étude, 84 % des murciens considéraient qu'il manquait beaucoup d'eau à Murcie, 13,2 % qui disaient que ce manque était raisonnable et seulement 1,95 % ne pensait pas qu'il y avait un manque de la ressource.⁶⁶⁹

Le rapport dans ces représentations hydriques différait également avec le reste du pays. En décembre 2005, selon le baromètre social du CIS concernant la région de Murcie en référence aux questions sur les trois principales problématiques les personnes interrogées ont situé la rareté de la ressource et la sécheresse (60,4 %), l'immigration (35,7 %) l'insécurité citoyenne (24,5 %) et le chômage (18,0 %).⁶⁷⁰ Seulement 2 % avaient signalé l'environnement ou la spéculation comme les principaux problèmes de la Région. Ces données contrastaient avec la perception existante dans des régions voisines aussi marquées par le même contexte géopolitique autour de la politique hydrique. Par exemple, selon la même enquête à Valence la sécheresse et la rareté de la ressource représentaient seulement 7 % des réponses. Pour Castille-la Manche elle s'élevait à 8,4 % tandis que la politique hydrique et les transferts étaient seulement 1,9 %. Même rapport pour l'Aragon, 6,6 % et 3,4 % respectivement.⁶⁷¹

De même, dans la deuxième édition du janvier-mars 2010⁶⁷² et dans un contexte marqué par la crise et la corruption politique les Murciens ont continué à placer la rareté de la ressource devant les principales problématiques de la Région : le chômage (91,9 %), les problèmes économiques (34,4 %), l'immigration (31,0 %) et la sécheresse (18,6 %).⁶⁷³ Cela est d'autant

⁶⁶⁷ CALVO F., « Efectos sociales y económicos de las sequías en España », *MORALES GIL, A.; GIL OLCINA, A.*, 2001, pp. 373-389.

⁶⁶⁸ ALVAREZ MUNÁRRIZ, Luis (dir.), *Conciencia e identidad regional en la Comunidad de Murcia*, *op. cit.*

⁶⁶⁹ *Ibid.*

⁶⁷⁰ En revanche, en Espagne les réponses se sont situées autour du chômage (43,5 %), l'immigration (22,7 %), le logement (19,9 %), l'insécurité citoyenne (18,3 %), les problèmes économiques (13,6 %) La rareté de la ressource et la sécheresse représentait seulement le 3,6% pour la moyenne des espagnols Estudio 2610 Barómetro autonómico (I) CIS

⁶⁷¹ CIS Estudio 2610 Barómetro autonómico (I)2005

⁶⁷² CIS Estudio nº 2.829. Barómetro autonómico II. Región de Murcia Enero-Marzo. 2005

⁶⁷³ Au niveau national le chômage (79%), les problèmes économiques (30,4%), l'immigration (15,3%) et les partis politiques (10, 7%) furent les plus répondus. En revanche, la sécheresse représentait 0,9 tandis que la politique hydrique ne fut pas nommée. La politique hydrique se trouvait (0,6%) même derrière le problème environnemental (1%). Dans le cas d'Aragon la politique hydrique représentait 2,1% tandis que la sécheresse le

plus surprenant que les dernières coupures dans l'approvisionnement en eau potable de la région se sont produites au début des années 90. En fait, pendant les derniers cycles de sécheresses (2005 -2008) les usines du programme AGUA ont évité des restrictions dans les villes littorales de la région. Ce ne fut pas le cas des autres endroits de l'Espagne tels que de nombreuses villes dans la province de Málaga, le nord d'Alicante ou même dans la ville de Barcelone ou les problèmes pour l'approvisionnement en eau potable furent largement majeurs. Ainsi, les seuls possibles affectés ayant le « droit » d'envisager la pénurie de la ressource comme un des principaux défis seraient les agriculteurs. Cependant, dans l'enquête de 2005 les personnes interrogées dédiées à l'agriculture dans des travaux qualifiés ou non qualifiés y représentaient 6,7 % des personnes.⁶⁷⁴ C'est pourquoi, la question de la ressource jusqu'à ce moment perçue comme une problématique principalement agricole et de petites villes est devenue un sentiment régional qui a touché également les citoyens des grandes villes.

En somme, dans un contexte marqué par une croissance économique continuée (1995-2008) coïncidant également avec une forte sécheresse (2005-2008), la montée des pouvoirs régionaux sous le prisme des idéologies politiques opposées à l'échelle nationale a favorisé l'intégration rapide de ce discours dans l'imaginaire collectif comme élément de différenciation et vecteur d'union régionale. Ainsi, cet appel à la ressource a visiblement marqué une rupture dans la politique régionale. Les différentes élections entre 2004 et 2008 ont montré que la Région s'est détachée pour la première fois de l'orientation politique prise au niveau national. Les conservateurs ont accusé une diminution des votes dans toutes les régions tandis que les socialistes l'ont vu augmenter. Cela rend la région de Murcie, et dans une moindre mesure Valence une exception.⁶⁷⁵ Ce n'est pas un hasard qu'en 2007 Zapatero avait le taux de popularité la plus faible à Murcie et le candidat à la présidence, Mariano Rajoy, la plus élevée.⁶⁷⁶

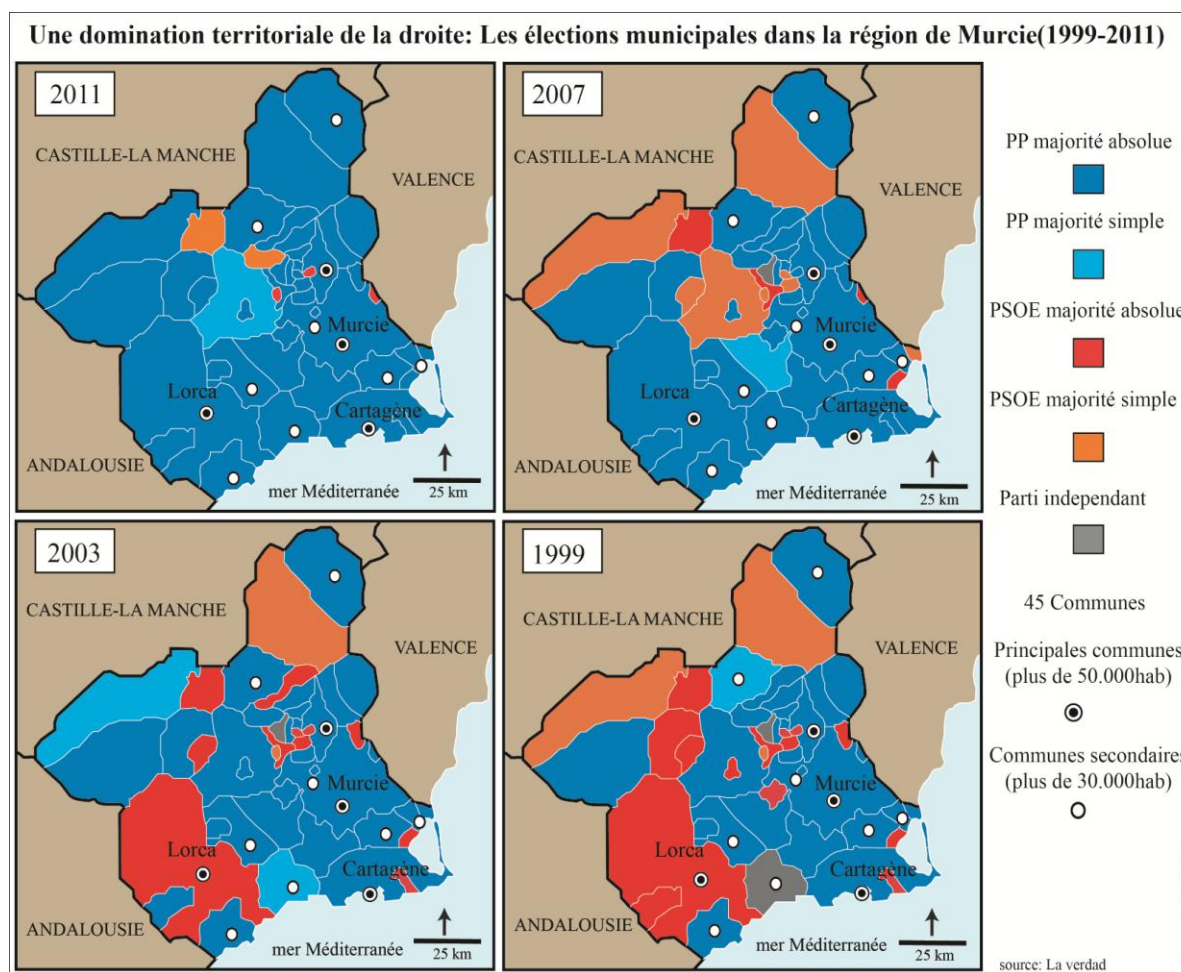
1, 3%. À Valence le 0,3 % et 2,4 % respectivement. À Castille-La Manche la sécheresse 1,3 et la politique hydrique 2,1. CIS.Estudio n° 2.829. Barómetro autonómico (II).2005

⁶⁷⁴ CIS. Estudio 2610 Barómetro autonómico (I) Région de Murcie.2005

⁶⁷⁵ Bien que le PP régional de Valence ait progressé lors des élections générales en 2008 même si Zapatero a augmenté ses scores, ce ne fut pas le cas dans les élections de 2004 où les conservateurs ont eu 48,27% par rapport à 54,42% des élections précédentes de 2000.

⁶⁷⁶ Source: CIS. www.cis.es/

Carte n°36



Il est surprenant de voir sur cette carte que dans une région historiquement agricole comme Murcie, caractérisée par une forte présence des mouvements agricoles progressistes (COAG et UPA représentent le 80 % des affiliés) que la droite ait gouverné progressivement très aisément tant dans les espaces ruraux comme urbains.⁶⁷⁷ Le mauvais héritage (corruption, disputes internes...) des socialistes des années 80 et 90 continue à peser dans les représentations d'une grande partie de l'électorat, tandis que le renoncement du parti socialiste régional à participer dans la manifestation en défense du transfert Tage-Segura du 2005 a fini pour éloigner d'eux le monde agricole.⁶⁷⁸

⁶⁷⁷ À mon avis il y a eu une faible qualité démocratique régionale, dont les contradictions et l'intérêt à court terme sont encore plus élevés par rapport à d'autres régions. Tous les gouvernements (socialistes et de droite) ont toujours eu des majorités absolues au dessus de la moyenne nationale

⁶⁷⁸ Apparemment cela fut une décision de Zapatero parce que cette manifestation de 2005 en défense du transfert était devenue une mobilisation contre sa politique hydrique. Rappelons que Rajoy et les présidents conservateurs des régions avaient participé sous le même slogan (agua para todos) utilisé en faveur du transfert de l'Èbre.

Évidemment, ce comportement électoral vers la droite est indissociable du développement économique imparable et progressif de la région entre 1996-2008, qui a favorisé un sentiment de fierté et de réussite régionale. Pendant cette période, la région de Murcie a bénéficié très rapidement d'une modernisation qui explique, en grande partie, le grand soutien électoral donné aux conservateurs. La croissance en terme de population, de l'emploi et de l'économie au-dessus de la moyenne de l'Espagne (malgré la précarité existante dans l'emploi et la faible diversité de la structure économique régionale), la construction de grands bâtiments (palais de justice, centres des congrès, des hôtels, centres des affaires...) d'infrastructures (autoroutes, aéroport, le tram de Murcie..), de grands centres commerciaux et de loisirs dans plusieurs villes (Murcia, Carthagène, Lorca, Águilas, San Javier, Molina..), l'arrivée d'IKEA avant qu'à Valence ainsi qu'une stratégie culturelle et sportive basée sur la célébration de grands événements comme le Festival de musique SOS à Murcie, le MTV festival a Carthagène, la célébration des Jeux olympiques européens de la Jeunesse à Murcie en 2001, ou l'inauguration du nouveau stade du football de la Nueva Condomina avec un match entre les sélections de l'Espagne et l'Argentine en 2006, vont créer la perception dans la société murcienne que la Région était enfin située sur la carte de l'Espagne.



À gauche, les ponts sur le fleuve Segura construits par l'architecte Santiago Calatrava (auteur de la cité des beaux arts de Valence) (@salinaspalacios 2011). A droite, photo du nouveau tram passant devant l'hôtel de luxe JC1 au nord de la ville (@laverdad). En bas, inauguration du stade de foot de la Nueva Condomina en 2006 (@umu). À droite, nouveau centres des affaires dans l partie est de Murcie(@salinaspalacios (2011).

Ces processus socioéconomiques confirment, l'impact politique du « nationalisme hydraulique » opéré par la droite. L'opposition de Zapatero au transfert de l'Èbre a entraîné un affaiblissement difficile à récupérer des socialistes murciens, qui s'est aggravé encore plus au cours de la législature 2008-2011 celle de la crise économique. Cela peut expliquer pourquoi, depuis 2011, le panorama politique général a complètement basculé en Espagne. Tous les gouvernements régionaux ont accusé les effets de la crise.⁶⁷⁹ Les régions censées

⁶⁷⁹Les régions historiquement socialistes comme Castille-la Manche, Estrémadure et Aragon ont basculé à la droite tandis que les fiefs régionaux du PP à Madrid, Baléares et Valence malgré la victoire du PP au niveau national ont vu diminuer le vote conservateur. En Andalousie, ou les socialistes ont toujours gouverné aisément

céder de l'eau sont passées à droite et Mariano Rajoy, ferme défenseur des transferts lorsqu'il était dans l'opposition est au pouvoir. Dans la région de Murcie, Valcárcel a été le seul président qui a vu son score progresser. Il s'agit d'une victoire des conservateurs à Murcie encore plus déterminante que celle des élections nationales de 2004 (57,07 %) et 2008 (61,24 %) et des élections régionales de 2003 (52,3 %) et 2007 (58,3 %). Ainsi, les élections régionales (58,82 %) et générales (64,27 %) de 2011 ont permis au PP régional de battre ces records de votes bien que la région de Murcie se trouve rapidement située à la tête des communautés autonomes ayant souffert le plus la crise comme on verra par la suite.

En effet, à partir du début de la crise en 2008 les idées que le gouvernement central « asphyxie » économiquement Murcie, que la politique socialiste de Zapatero entrave le développement régional ou que le transfert de l'Èbre sont la solution pour minimiser les effets de la crise se sont imposées⁶⁸⁰. Les problèmes de la Région (infrastructures, inversions publiques, financement du budget public, dette...) ont systématiquement été présentés comme la conséquence de l'abandon de l'État espagnol tandis qu'en parallèle, le gouvernement régional annonçait de nouveaux mégaprojets urbano-touristiques pour augmenter l'emploi et minimiser ses responsabilités issues de la crise. En somme, ces discours soutenus par les médias et les élites économiques ont favorisé la croyance qu'il n'y a pas d'alternatives politiques au PP ainsi que la propension à envisager les problèmes de la région de Murcie comme le résultat des politiques négatives à l'échelle nationale plutôt que régionale.⁶⁸¹

ils ont même été dépassés par la droite pour la première fois et se sont maintenus au pouvoir grâce à une coalition avec le parti de gauche (IU).

⁶⁸⁰ La confrontation avec le nationalisme catalan de la part de Ramón Luis Valcárcel, a été aussi une des références du discours du gouvernement régional. «*El Gobierno central asfixia económicamente*» a Murcia. *La Verdad*, <http://www.laverdad.es/murcia/20110528/local/region/valcarcel-gobierno-central-asfixia-201105281153.html>, consulté le 3 avril 2015.

⁶⁸¹ En effet, le baromètre du CIS en 2010 révèle que les murciens méconnaissent les compétences régionales que la loi donne aux CCAA: 56,7 % et 60 % attribuent la gestion de l'éducation et de la santé à l'État central face au 33,8 % et 29,1 %, qui savent que ces matières sont de la compétence autonome. Cela contraste avec les 41,4% et 43,8% au niveau de l'Espagne.

Chapitre 7

Enjeux et incertitudes géopolitiques : la région de Murcie à l'épreuve du nationalisme hydrique

Le 3 avril 2014, Ramón Luis Valcárcel démissionne officiellement comme président de la Région de Murcie afin de se présenter aux élections européennes de mai 2014 sur la liste du PP. La possibilité de se retirer comme parlementaire européen suite à la crise et aux multiples affaires de corruption dans son parti sont apparemment les raisons les plus visibles de cette décision. Alberto Garre, très peu connu de la société murcienne, mais ayant été vice-président de l'Assemblée régionale et politicien historique de la droite régionale, lui succéda jusqu'aux élections régionales de 2015. Cette décision, déjà révélée depuis 2013 par les médias et par Valcárcel lui-même marquera sûrement un tournant dans les rapports des forces politiques dans la région de Murcie. La tentative du PP d'encourager ces dernières années la réactivation économique et l'enthousiasme des citoyens au moyen de divers projets urbano-touristiques pour la Région ne tiennent qu'à un fil. Certains sont bloqués, d'autres partiellement achevés, mais loin de répondre aux attentes générées, dans un contexte socioéconomique régional largement au-dessous de la moyenne de l'Espagne, qui compromettent le gouvernement régional lors de prochaines élections de 2015. En plus, une dizaine d'années depuis la dérogation du transfert de l'Èbre, le programme AGUA n'a pas apporté de solution définitive au problème récurrent de la pénurie d'eau dans le bassin du Segura. Les faibles garanties d'approvisionnement en eau pour le secteur agricole et la difficile récupération de l'état écologique des nombreuses masses d'eau placent le bassin du Segura dans une situation très compliquée pour achever les objectifs de la Directive-cadre sur l'eau. Le secteur agroalimentaire, le consommateur le plus important d'eau et moteur de l'industrie régionale, est confronté à de multiples enjeux au-delà de la ressource, qui, sans doute, marqueront l'avenir de la planification et gestion de l'eau dans le bassin du Segura. Le recours à une éventuelle politique de l'offre semble très limité en raison de coûts sociaux, politiques, environnementaux et économiques très élevés. Cependant, la carte désignée à la suite des élections de 2011, où la droite détient 14 sur 17 communautés autonomes et le gouvernement à majorité absolue à l'Assemblée nationale, semble une occasion inhabituelle de trouver un consensus autour du futur Plan hydrologique national.

7.1 Le contrecoup de l'euphorie immobilière dans la région de Murcie : un modèle de rattrapage en crise ?

Durement ressentie par les Espagnols dans leur ensemble, la crise actuelle a des conséquences différentes selon l'échelle d'analyse que l'on adopte. L'économie et la sociologie de la région de Murcie avaient connu des bouleversements, préalablement à la crise actuelle. Or, les effets de celle-ci, dans la seule Communauté autonome où le Parti populaire a progressé lors des élections de 2011 malgré la politique d'austérité, deviennent ainsi intelligibles. En effet, la région de Murcie constitue vraiment un exemple très particulier d'avant et après la crise en Espagne. Les données macro-économiques parlent d'elles-mêmes. Après l'éclatement la région de Murcie a enchaîné une accumulation négative de 9,8 % entre 2008 et 2013. Ainsi, si pour la période de crise le PIB a reculé en Espagne en moyenne annuelle de -1,38 %, celui de la région de Murcie s'est situé à - 1,95 %, recul le plus élevé de toutes les régions avec celui de Valence (-2,1 %).⁶⁸²

Il existe alors une forte corrélation entre l'intensité de la crise et la bulle immobilière, la région de Murcie étant l'une des régions les plus exposées au secteur de la construction. Ce colosse aux pieds d'argile s'est contracté en supprimant des milliers d'emplois et en remettant en cause la politique régionale de ces dernières décennies. Avec un chômage qui atteint 27,4 % en décembre 2014 (23,70 % au niveau national) la région de Murcie est la seule Communauté autonome à dépasser la moyenne espagnole depuis le début de la crise.⁶⁸³ En effet, en juin 2007, le taux de chômage dans la région de Murcie était de 6,5 % par rapport au 7,93 % de l'ensemble de l'Espagne tandis que depuis 2008 elle se situe dans des valeurs largement supérieures à la moyenne nationale.⁶⁸⁴

En conséquence le « modèle Varcárcel », hautement spéculatif, s'avère désormais désastreux pour l'économie régionale. Les fortes attentes générées ont provoqué l'abandon de

⁶⁸² INE: *Contabilidad regional*. 2007-2013

⁶⁸³ En 2014 c'est la 5e Communauté autonome par taux de chômage (29,9 %) derrière l'Andalousie, Estrémadure, Castille-la Manche, les Iles Canaries et les villes autonomes de Ceuta et Melilla. De même toutes ces régions se situent entre les dix régions avec les taux de chômage les plus élevés de l'UE,

⁶⁸⁴ De même, l'enquête des conditions de vie de l'INE publiée en mai 2014 montre les effets sociaux de la crise dans la Région de Murcie. Selon ces études le risque de pauvreté et d'exclusion sociale touche 24,9 % des foyers, un chiffre largement supérieur à la moyenne espagnole (16,9 %). Ces données par rapport à celles de 2007 montre que la Région de Murcie est la Communauté autonome dans laquelle cette problématique s'est aggravée le plus (10 points). Elle également la pénultième région (seulement devant l'Andalousie et l'Estrémadure) dans des valeurs concernant l'IDH (Indice de développement humain).

nombreux projets tandis que plusieurs zones résidentielles et d'urbanisations (des resorts) se trouvent inachevées, faiblement occupées et même quelques-unes ont dû fermer.⁶⁸⁵



Des photos qui illustrent l'impact de la crise dans le secteur immobilier. Au-dessous des bâtiments résidentiels et des affaires sans être achevés dans la ville de Murcie. Au dessous, un resort et un bâtiment faiblement occupé ainsi que des aménagements routiers abandonnés dans la périphérie de Murcie (@salinaspalacios 2012).

Selon le dernier recensement de 2011, de l'Institut National de Statistique, sur 776 000 logements qu'il y avait dans la région de Murcie, environ 130 000 sont vides. Cela représente un taux de logements vides de 16,62 %, supérieur à la moyenne de l'Espagne (13,66 %) et seulement inférieur et pour différentes raisons de celui de la Galice (18,6 %) et la Rioja (18 %) ⁶⁸⁶. En somme, le nombre de logements vides en Espagne a augmenté de 336.943 pour la période 2001-2011 ce qui représente une croissance de 10,8 %. Cependant, pour la même

⁶⁸⁵ Par exemple, l'hôtel InterContinental La Torre Golf Resort, de cinq étoiles et une partie de ce complexe de l'entreprise Polaris world fermaient leurs portes en 2012.

⁶⁸⁶ La Galice, en tant que région de migration historique, est marquée par un fort abandon du centre principalement à l'intérieur des provinces de Lugo et Ourense.

décennie à Murcie la hausse s'élève à environ 35 % et elle devient la région littorale la plus durement frappée par la bulle immobilière. Rien que dans la ville de Murcie, pendant cette période, il y a eu une augmentation de 60 % de logements vides. Par exemple, Torre Pacheco est la commune espagnole de plus de 20.000 habitants avec le taux de logements vides le plus élevé (35,9 %). D'un total de 20 386 logements, 7 326 sont vides. Rappelons que cette commune, sans accès à la mer, fut un des principaux espaces urbanisés par Polaris World. Ce phénomène est extrapolable à la majorité du territoire régional où l'on peut remarquer d'autres communes comme Águilas avec un pourcentage de 27,1 % de logements vides (5 801 de 21 384), Jumilla avec 22,9 % (2 776 de 12 118), Mazarrón avec 21,9 % (6 384 de 29 137) ou Caravaca de la Cruz autour de 21 % (2 745 de 13 047).

La baisse du pouvoir d'achat des Espagnols, le chômage, l'endettement, le défaut de paiement ainsi que la progressive augmentation des expulsions dans ces dernières années ne favorise pas l'achat et la vente de logements. D'autre part, le modèle urbain touristique développé à Murcie a favorisé la spéculation de logements dans des resorts et habitats résidentiels situés autour des terrains de golf et dans des espaces éloignés des centres urbains; une grande partie de ces nouvelles zones résidentielles sont encore dépourvues d'un minimum de services (accès routiers, assainissements, télécommunications, éclairage...) y compris des systèmes d'approvisionnement en eau, ce qui ne favorise pas non plus leur viabilité à court et moyen terme.

Le gouvernement régional et le secteur, notamment à travers l'Association des promoteurs immobiliers de la région de Murcie (Apirm), s'appuient sur les prix (diminution moyenne du 43 % entre 2008-2014, INE) et les bonnes attentes de récupération du marché extérieur (l'achat de logement par étrangers s'est multiplié par trois entre 2008-2013) pour renverser la situation.⁶⁸⁷ D'un point de vue des rivalités de pouvoirs régionales, les chiffres des ventes annuelles globales (que ce soit des étrangers ou des Espagnols) pour chaque mille habitants à Murcie (107,6 %) sont encore derrière par rapport à d'autres espaces littoraux frontaliers comme l'Andalousie (113,08 %) et la Valence (134,81 %). La forte poussée des endroits très

⁶⁸⁷ En 2013, sur un total de ventes en Espagne d'environ 330 000 logements, 11,15 % ont été effectuées par des citoyens étrangers. En effet, ce sont les régions littorales de Baléares (30,73 %) Valence (24,83 %), Canaries (24,60 %), Murcie (13,77 %) Andalousie (12,35 %) et Catalogne (11,54 %) où les étrangers achètent le plus. Dans la région de Murcie ce sont les Britanniques majoritairement (45,95 %) et dans une moindre mesure les Belges (7,21 %) et les Norvégiens (4,95 %) qui achètent le plus. Luis Alberto Fabra Garcés, Estadística registral inmobiliaria. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España. Anuario 2013.

reconnus internationalement, localisés dans les provinces d'Alicante (40,51 %), Málaga (31,77 %) Baléares (30,73 %) Tenerife (31,50 %) ou Gerona (30,23 %) entraîne trois fois plus d'achats de logements par étrangers par rapport à Murcie.⁶⁸⁸ La méconnaissance dans le marché européen de la région de Murcie comme lieu de destination touristique majeur par rapport à d'autres espaces en Espagne est assez évidente. La compagnie aérienne low cost Ryanair avait nommé, dans un premier temps, l'aéroport Murcie-San Javier, Alicante sud, afin de favoriser sa localisation et rendre plus attractive cette destination dans le marché britannique.

En effet, la stratégie touristique de la Communauté autonome s'est fondée sur des grands projets et de nouveaux aménagements des transports pour concourir avec d'autres espaces touristiques largement développés comme celui des archipels (Baléares et Canaries) la *Costa del Sol* à Malaga, la *Costa Blanca* à Alicante et la *Costa brava* en Catalogne. Cependant, les prévisions de croissance, la spéculation urbaine, la corruption généralisée et la crise économique ont mis une grande partie des investisseurs dans une situation très délicate sans que pourtant l'image touristique de la Région ait été consolidée. Par exemple, une partie de l'autoroute régionale Zeneta-San Javier (RM-1), construite en 2007, se trouve complétement paralysé (voir photo ci-dessous). Surnommée *l'autovía del Bancal* (terrasse, carrée de verdure), elle est censée connecter l'autoroute de la Méditerranée A7 à la hauteur de la ville de Santomera avec le Mar Menor en traversant les nouveaux resorts situés dans le Campo de Murcie et Carthagène.⁶⁸⁹

⁶⁸⁹La partie censée de traverser la vallée du Segura entre Sucina et Santomera et qui doit financer le Ministère fut paralysée par la coupe budgétaire de la fin de la dernière législature socialiste (2008-2011).



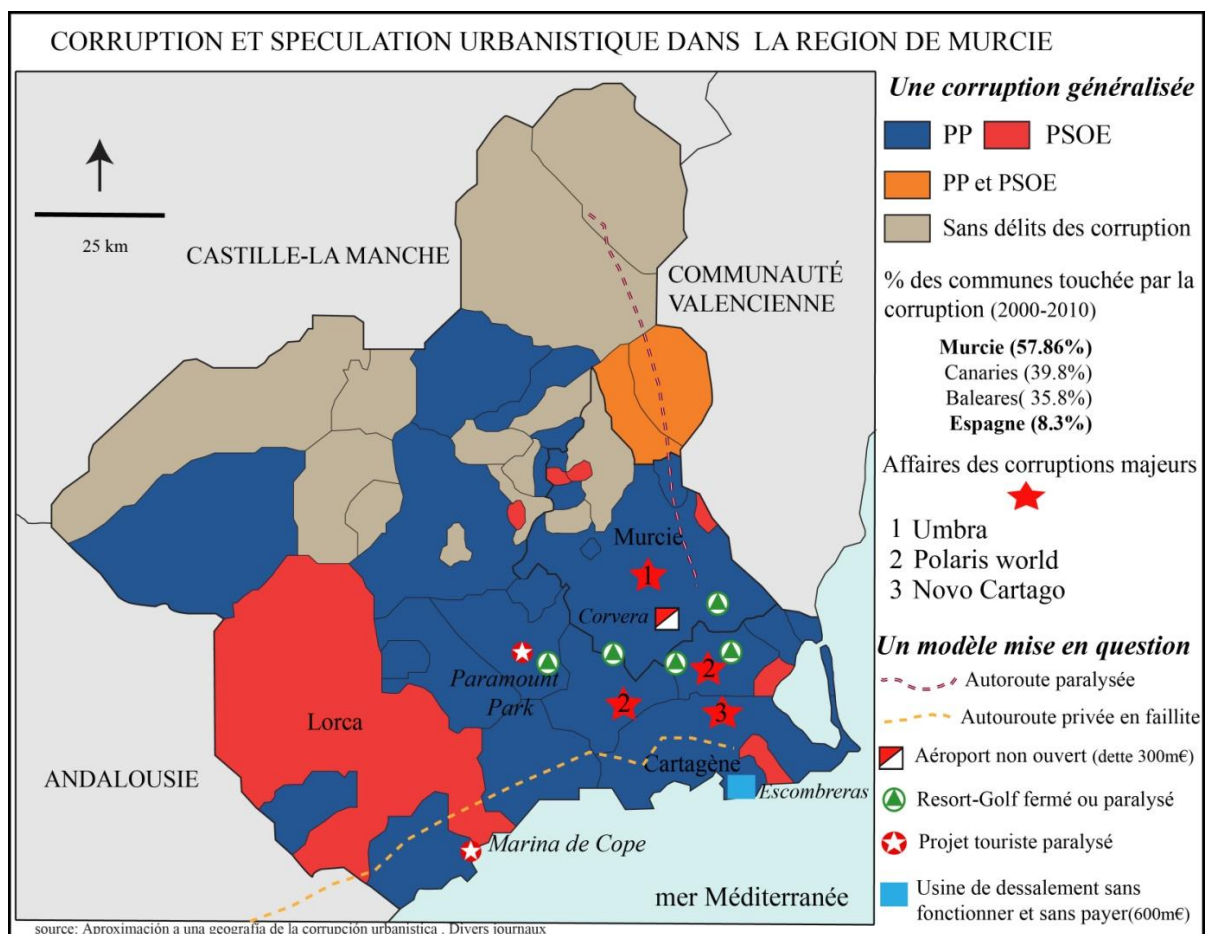
Néanmoins, comme on peut constater sur la carte ci-dessous, l'impact le plus évident se situe autour du triangle conformé par le nouvel aéroport, le projet de Marina de Cope, le resort Condado d'Alhama et le nouveau projet du parc thématique de la Paramount Park, tous situés dans des communes marquées par d'importantes affaires de corruptions urbanistiques comme on verra par la suite.



En effet, l'aéroport international de la région de Murcie, situé dans le village de Corvera dont les travaux furent finalisés en 2011, se trouve encore fermé (voir photos ci-dessus). L'incertitude autour de cette infrastructure a fait reculer la société privée concessionnaire AEROMUR, contrôlée par Sacyr (entreprise espagnole de construction, parmi les premières au monde) et détenue par CajaMurcia, CAM, et le Grupo Fuertes. Pour l'instant, aucune compagnie de low cost ne veut s'installer dans un aéroport qui ne précise pas la date

d'ouverture et qui en plus n'a pas reçu l'opérabilité de la part de l'UE. Son opérabilité dépend en grande partie de la fermeture de l'Aéroport de Murcia-San Javier, situé comme on a vu à seulement une vingtaine de kilomètres.⁶⁹⁰ Paradoxalement, le succès de cet aéroport qui dépassait le 2 millions de passagers en 2007 fut assez remarquable avant la crise, en se situant parmi les dix aéroports en Espagne ayant eu de bénéfice.⁶⁹¹ Pour autant, cela n'avait pas empêché comme on a vu précédemment un accord entre les conservateurs élus et les socialistes en 2008 pour autoriser l'aval pour la construction du nouvel aéroport.⁶⁹²

Carte n°37



⁶⁹⁰ Rappelons que l'entité publique aéroportuaire de l'Espagne, AENA ainsi que l'UE avaient investi 70 millions d'euros pour la modernisation de cet aéroport. En plus, l'État avait investi également 300 millions d'euros dans le nouveau terminal de l'aéroport d'Alicante.

⁶⁹¹ Depuis sa mise en fonctionnement en 1999 et jusqu'à 2009, cet aéroport fut rentable pour l'État. BETANCOR, O., GALLEGU, A. et GONZÁLEZ, M. J. Cuarto Informe del Observatorio de Transporte Aéreo de FEDEA: revisando la taxonomía de aeropuertos españoles, Madrid. 2013.

⁶⁹² Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010. BORM núm. 300 de 30 de Diciembre de 2009 y BOE núm. 40 de 16 de Febrero de 2011.

Ainsi, les prévisions d'atteindre 3 millions de passagers dans sa première année de fonctionnement et 12 millions en 2030, comme elles avaient été annoncées par Ramón Luis Valcárcel à la fin des travaux, semblent très compliquées à atteindre. Il faut également prendre en considération dans ce contexte le blocage partiel qui a été fait par le Tribunal supérieur sur la Marina de Cope ainsi que les ressorts inachevés dans la commune d'Alhama (condado d'Alhama) et Torre Pacheco à la suite de la faillite de Polaris World (voir carte précédente). Malgré le jugement déclaré autour de Marina de Cope, le gouvernement régional a toujours manifesté sa volonté d'aller de l'avant et de rectifier les possibles irrégularités judiciaires commises.⁶⁹³ Cependant, c'est plutôt la crise qui maintient de facto paralysé le projet. Le manque des investisseurs et l'intervention de la Banque d'Espagne sur plusieurs caisses d'épargne (CAM, Bancaja et Bankia ...) détentrices des terrains entravent une solution pour ce projet dans les années à venir.⁶⁹⁴ Cette situation a conditionné aussi l'autoroute privée AP7 Carthagène–Vera puisqu'elle est actuellement la deuxième autoroute de péage la moins utilisée d'Espagne.⁶⁹⁵



Photo de l'autoroute privée A 7 sous-utilisée pendant la saison estivale (weekend du 15 août 2014) et près du littoral (@salinaspalacios 2012).

⁶⁹³ «No renunciamos a Marina de Cope, ni a ser destino turístico», <http://www.laverdad.es/murcia/v/20121229/region/renunciamos-marina-cope-destino-20121229.html>, consulté le 15 avril 2015.

⁶⁹⁴ L'entreprise énergétique Iberdrola est quand même la plus importante actionnaire tandis que CajaMurcia, à aujourd'hui Banco Mare Nostrum, s'est retirée du projet.

⁶⁹⁵ Cette autoroute présente des faibles flux de voitures d'environ 3000 véhicules par jour depuis 2012 par rapport à la moyenne de 7000 entre 2007 et 2010. Cela représente 30% du trafic prévu lors de son inauguration. Source : site web du *Ministerio de Fomento*, www.fomento.es

En effet, la stratégie de cette autoroute, mise en service en 2007, était de canaliser le flux touristique du nouvel aéroport de Corvera et développer le tourisme du sud-ouest de la *Costa cálida* et le *Levant Almeriense* à travers les multiples projets de resorts situés dans les communes littorales de Mazarrón, Lorca et Águilas dans la région de Murcie et Pulpí, Garrucha, Cuevas de Almanzora, Mojácar et Vera dans la province d'Almería. Après un investissement de 650 millions d'euros, l'entreprise gestionnaire Aucosta est entrée en faillite en février 2013, et, comme tant d'autres, elle est en attente d'un plan de sauvetage de la part de l'État.⁶⁹⁶

Nonobstant, le discours politique du gouvernement régional reste encore enraciné dans de grands projets urbanistiques et d'infrastructures devant les aspects environnementaux en plus de renforcer l'importance d'augmenter la disponibilité des ressources en eau comme moyen pour sortir de la crise. En plus de soutenir la viabilité de Marina de Cope et l'ouverture de l'aéroport comme les axes futurs du développement régional, la droite régionale a beaucoup insisté ces dernières années sur la construction future du parc thématique de la Paramount Park capable de créer beaucoup d'emplois. Le projet, qualifié d'intérêt touristique régional et local a été même déclaré de caractère stratégique pour la région de Murcie, vise la création d'environ 23 000 emplois, et prétend attirer plus de 3 millions de touristes annuels⁶⁹⁷. La société des projets emblématiques de Murcie (Premursa Thema Park SA) est chargée du projet du Parc thématique Paramount ainsi que d'un ensemble hôtelier, des loisirs et restaurations appelée Lifestyle Center dans la commune d'Alhama de Murcie.⁶⁹⁸ C'est le président régional lui-même qui plaça la première pierre en mai 2012 en affirmant sa réalisation au début de 2015. Cependant à ce jour (avril 2015) et malgré de nombreux contacts entre le gouvernement régional et des investisseurs, des pays du Golfe principalement, aucune phase du projet n'a été construite.

⁶⁹⁶ Cette problématique atteint un total de neuf autoroutes à péage en Espagne construites sur la base de mauvaises prévisions et désormais sous-utilisées, qui ont fait faillite à partir de 2012, avec un coût général prévisible pour l'État d'environ 4500 millions d'euros. *Las autopistas, sin rescate*, <http://www.elmundo.es/economia/2015/02/26/54ee47c1ca4741ad1c8b4571.html>, consulté le 24 mars 2015.

⁶⁹⁷ Site web de la société chargée du projet <http://www.premursa.com/ES/>

⁶⁹⁸ L'entrepreneur madrilène, Jesús Samper, est le président-directeur général de cette société et il est aussi propriétaire de l'équipe du football du Real Murcia. Depuis mai 2010 il est inculpé par la justice en raison d'une trame de corruption urbanistique autour du rézonage pour la construction de complexes commerciaux et l'emplacement du nouveau stade de football en 2005.

Malgré tout, les efforts ces dernières années dans la promotion touristique régionale et dans les investissements réalisés en infrastructures et loisirs ainsi que l'élargissement de l'offre résidentiel ont favorisé une évolution positive du secteur depuis les années 2000. En 2013 l'industrie touristique assurait presque 46 000 emplois dans la Région, ce qui représente 9,5 % du total (11,1 % si l'on ajoute les indirects) tandis que le nombre des entreprises dans le secteur touristique a augmenté ces dernières années malgré la crise et représente en 2013 12,5 % du volume total des entreprises de la région de Murcie.⁶⁹⁹

En effet, mis à part l'impact de la crise dans ces premières années tant sur le plan national que régional il convient de souligner qu'entre 2001 et 2014 le nombre des touristes et des recettes touristiques a doublé dans la région.⁷⁰⁰ Cette situation renforce les objectifs marqués par le Plan stratégique et de développement de la région de Murcie (2000-2006) qui considérait le tourisme comme un des piliers fondamentaux pour le développement futur régional, ainsi que le Plan directeur du tourisme de la région de Murcie (2006-2012) qui cherchait à favoriser la région comme destination touristique attractive, différenciée et de qualité.⁷⁰¹ Il est indéniable que le rôle du tourisme et l'industrie immobilière sont devenus de plus en plus un secteur stratégique pour l'économie régionale rapprochant leurs chiffres (emplois et PIB) de celles de l'agriculture (13 % emplois et 11 % Pib), mais avec une pression sur la demande de la ressource (12 % du total en prenant compte de tous les usages urbains touristiques, des terrains de golf ainsi que de l'industrie connectée au réseau municipal) très peu négligeable par rapport à l'irrigation (85 %).⁷⁰²

Néanmoins quoiqu'elle soit une région côtière, ces données ne se rapprochent pas de celles d'autres régions voisines concurrentes comme Valence et l'Andalousie. Certes, elle est une communauté autonome beaucoup plus petite par rapport aux autres ce qui favorise que le chiffre d'hébergements, kilomètres de côte, offre touristique et nombre des touristes soit inférieur en valeurs absolues.⁷⁰³ Toutefois, même en considérant que l'image touristique de la

⁶⁹⁹ Source : Centro Regional de Estadística de Murcia (CREM) données 2013.

⁷⁰⁰ Toutefois, les bonnes données du secteur dont l'Espagne a battu des records des visites consécutifs en 2013 et 2014, bénéficient du contexte d'instabilité géopolitique des dernières années dans le nord de l'Afrique, dont des destinations comme la Tunisie, le Maroc ou l'Égypte ont vu diminuer le nombre de touristes internationaux notamment ces deux dernières années.

⁷⁰¹ La place du tourisme régional a eu une influence de plus en plus importante sur la scène nationale puisqu'elle est passée de représenter 0,8 % des touristes au début des années 2000 à 1,23 % des visites de touristes en 2012.

⁷⁰² En tout, le secteur touristique est passé de représenter environ 5 % du PIB régional au cours des années 90 à 10% environ en 2014. Source : Centro Regional de Estadística de Murcia (CREM) données 2013.

⁷⁰³ Par contre la région présente la durée de séjour des touristes internationaux la plus élevée (13 nuits) de l'Espagne. Source: Instituto de Turismo de España.

Région, d'abord sur le slogan *Costa cálida* et puis sur *Murcia turística*, partait de niveaux très bas, elle n'est toujours pas une destination importante du littoral méditerranéen espagnol. En termes relatifs, c'est-à-dire, nombre de touristes et recette par rapport au nombre d'habitants, le PIB et l'un des plus faibles des régions méditerranéennes.⁷⁰⁴

En somme, l'idée lointaine de convertir Murcie dans la Californie de l'Espagne comme symbole de prospérité est trop éloignée de la réalité. Considérant même les années de croissance réelle au-dessus de la moyenne espagnole, elles n'ont rien fait pour converger au sein de l'ensemble national. Le PIB per capita de la région de Murcie a été toujours au-dessous de la moyenne nationale. Sous la base d'index 100 pour la moyenne de l'Espagne, en 1995, le PIB régional par habitant était situé à 82,7 % par rapport à la moyenne nationale. Cette différence a légèrement diminué pendant les premières années du boom pour atteindre 84,7 % en 2003. Cependant, entre 2003 et 2006, en plein essor de la construction, le rattrapage régional s'est contenu autour du 84,5 %. En plus, à partir de 2008 cette différence va s'agrandir progressivement pour se situer en 2013 à 80,2 %, un niveau de convergence semblable à celui de début des années quatre-vingt-dix.⁷⁰⁵ Selon une étude très récente du CSIC (CNRS français) basée selon des indices de vulnérabilité immobilière, économique et sociale, la région de Murcia aussi bien que d'autres provinces littorales comme Castellón, Valence et Almería ainsi que Tolède, ce dernier très influencé par la périurbanisation autour de la zone métropolitaine de Madrid, sont les provinces espagnoles où l'impact de la crise a été le plus important. L'analyse arrive même à placer parmi les 10 communes les plus vulnérables de l'Espagne 5 communes de la région de Murcie, dont les municipalités de San Pedro, Torre Pacheco, San Javier, Águilas et Yecla, toutes marquées sauf cette dernière par une pression croissante sur les ressources en eau par l'agriculture intensive et le secteur touristique.⁷⁰⁶ Paradoxalement ce sont les initiatives du gouvernement socialiste de Zapatero à travers les usines de dessalement, mais aussi les marchés et banques d'eau, les puits de sécheresses de la confédération et la réutilisation des eaux usées qui ont permis de répondre à une grande partie de ces demandes. L'idée que tous les maux de la région sont dus à Zapatero commence à se dissiper.

⁷⁰⁴ Par exemple, seulement la province d'Alicante (1 945 642 hab et 5 816.5 km² ; INE, 2014) ou Malaga (1 652 999 hab, 7 308 km² ; INE, 2014) triplent le nombre de touristes et recette par rapport à ceux de la région de Murcie.

⁷⁰⁵ Source :INE: *Cuentas Económicas Contabilidad Regional de España.1995-2013*

⁷⁰⁶ MÉNDEZ Ricardo, ABAD Luis et ECHAVES Carlos, *Atlas de la Crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*, Tirant lo Blanch., 2015.

Le revers dans le rattrapage régional de ce modèle économique révèle la vulnérabilité du discours hégémonique et développementiste du gouvernement régional articulé autour de la ressource. Le besoin pressant d'augmenter la disponibilité de la ressource comme seule solution pour soutenir tel progrès, dont les usages urbains sont largement assurés par les usines de dessalement, contraste avec la diminution de la demande en eau ces dernières années. En effet, le volume d'eau fourni au réseau d'adduction d'eau dans la région de Murcie a enregistré une baisse d'environ 11 % entre 2007 et 2013.⁷⁰⁷ Ce recul, semblable à la moyenne nationale, s'explique tant par les améliorations techniques, l'efficacité de l'approvisionnement en eau potable et la prise de conscience environnementale, que par les changements démographiques et économiques issus de la crise économique. Le symptôme le plus évident est la chute de la consommation d'eau de 22,48 % dans le système de la *Mancomunidad de Canales del Tabilla*.⁷⁰⁸ L'usine de dessalement d'Escombreras, près de la ville portuaire de Carthagène, promu exclusivement par le gouvernement régional et pourtant en dehors du programme AGUA (financement de l'État et des fonds UE), n'est même pas ouverte tandis que son coût potentiel pour le trésor public régional se situe environ 600 millions d'euros.⁷⁰⁹ Avec une capacité de production annuelle d'environ 50 hm³ et promu grâce à la majorité absolue de la droite dans l'Assemblée régionale et un contrôle au sein de l'organisme régional de l'eau, cette usine cherchait à répondre aux éventuelles demandes des projets urbanistiques autour du Campo de Carthagène dont la plupart ont été paralysés par la crise.

Ces chiffres contredisent les fortes attentes générées à la fois par la communauté autonome et la confédération hydrographique du Segura (CHS) dans le Plan de bassin du Segura, ce qui renforce l'idée précédente de l'usage politique de la ressource comme instrument pour sensibiliser les électeurs. De ce fait, dans le dernier baromètre autonome (3) du CIS du 13 septembre 2012, après une année de l'arrivée au pouvoir de la droite au niveau national, la sécheresse et la rareté de la ressource n'étaient pas situées entre les dix

⁷⁰⁷ Source:INE. *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua* (2007-2012)

⁷⁰⁸ Site web de la *Mancomunidad de Canales del Tabilla*. www.mct.es Période 2007-2013.

⁷⁰⁹ Cette somme correspond au contrat de crédit-bail à payer jusqu'à 2034 par le gouvernement régional lequel fut signé avec l'entreprise Hydro Management détenues à 80 % par le groupe ACS, propriété de Florentino Pérez (président du Real Madrid et un des entrepreneurs les plus influents en Espagne) et le reste par des entrepreneurs de la région, parmi eux Miguel Cabellero, ex directeur général pendant la période socialiste de l'ex président régional Carlos Collado (1982 -1984) Manuel Buitrago | MURCIA, *La Comunidad no puede pagar la desalinizadora de Escombreras*, <http://www.laverdad.es/murcia/20130225/local/region/desalinizadora-escombreras-20130225102.html>, consulté le 2 avril 2015.

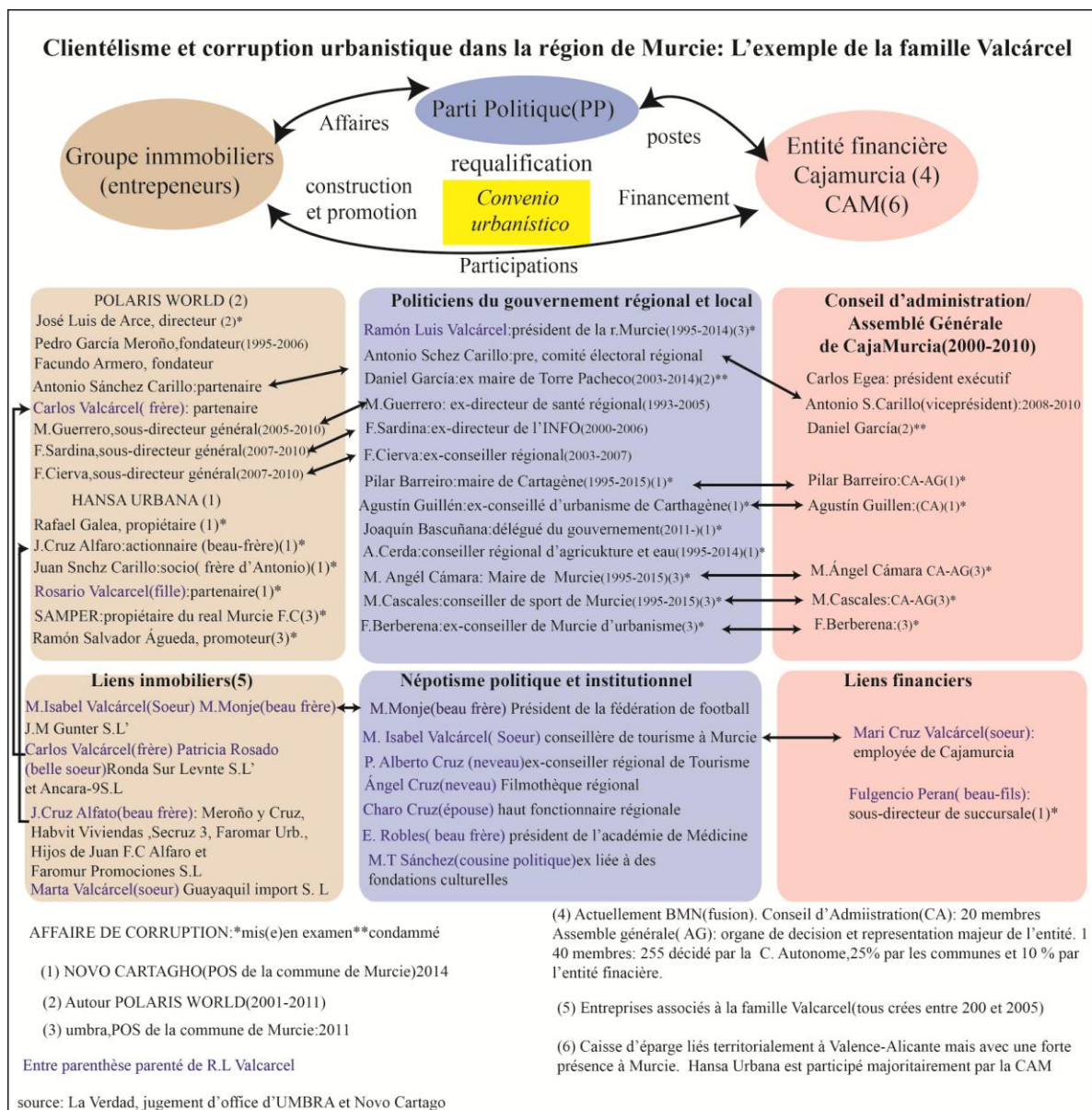
premiers problèmes des citoyens 3,8 % d'entre eux le situant parmi les principaux enjeux de la Région.⁷¹⁰ Cependant, le déficit hydrique du bassin, provoqué par un excès de la demande pour l'irrigation et par des prix de l'eau issue du dessalement n'est pas encore résolu. Cela risque comme on verra par la suite de provoquer une confrontation avec le secteur agricole, un des lobbys régionaux les plus fidèles aux conservateurs ces dernières années. Dans ce contexte d'affaiblissement du discours de la droite sur le développement économique par la disponibilité hydrique la progressive ouverture de la part des instances judiciaires de multiples affaires de corruption urbanistique mettent dans une situation délicate le PP dans la région de Murcie (voir carte précédente).⁷¹¹

En effet, plus d'une trentaine des politiciens du PP et quelques socialistes ont été accusés de corruption dans 26 communes différentes (voir carte précédente). La liste des affaires (Limusa, Brugal, Totem, Zerrichera, Condado de Alhama, Trampolin Hills, Novo Carthago...) se dévoile sans cesse et montre la généralisation des réseaux clientélistes créés pendant les années du boom économique entre les élus politiques, leurs familles, les promoteurs immobiliers, les entrepreneurs locaux avec l'avis favorable des caisses d'épargne (voir schéma ci-dessous). Cependant, la corruption n'a pas été perçue de la même façon par l'opinion publique avant l'éclatement de la crise. L'image naïve autour du politicien « malin » qui à son tour avait favorisé la richesse et l'emploi est même arrivée à normaliser de telles pratiques. Dans quelques villes on a même assisté à des manifestations en défense de leurs maires poursuivis par la justice pour des affaires de corruption urbanistique comme ce fut le cas de la ville de Totana en 2007.

⁷¹⁰ CIS Barómetro autonómico (III) n° 2956. 2012

⁷¹¹ Le pourcentage des municipalités affectées par des affaires des corruptions dans la région de Murcie entre 2000 et 2010 s'élève à 57,6% suffisamment devant les Canaries (39 ;8%) et largement éloigné de la moyenne nationale (autour de 8,3%). Luis Manuel Jerez DARIAS, Víctor O. Martín MARTÍN et Ramón Pérez GONZÁLEZ, « Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España », *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 2012, n° 87, pp. 5-18.

Figure n°17



La progressive implication des élus politiques à l'échelle locale et régionale favorise une généralisation de désaffection contre les partis politiques. C'est le cas de l'affaire Umbra (carte précédente- numéro 1- et photo ci-dessous) qui met en cause les agrandissements de centres commerciaux, le stade de football et les nouvelles zones résidentielles du nord de la ville de Murcie impliquant plusieurs fonctionnaires, le directeur du département d'urbanisme, ainsi que le maire de la ville, Miguel Ángel Cámara à son poste depuis 1995.



Zone urbanisée illégalement dans le nord de Murcie et concernant l'affaire Umbra. (2003-2012) (@google earth, pnoa)

C'est la même situation pour le maire de la ville de Carthagène, Pilar Barreiro, le directeur régional d'agriculture et eau, Antonio Cerdá, et le Délégué gouvernemental, Joaquín Bascañana, à cause du dézonage des terrains du domaine de Novo Cartago, un des seuls endroits encore naturels du Mar Menor (carte précédente numero 2). De même, Ramón Luis Valcárcel ainsi que plusieurs membres de sa famille ont été accusés d'une possible prévarication en mars 2015 (voir schéma et carte précédente numero 2 et 3). Ces facteurs politiques et socioéconomiques, dans un contexte géopolitique marqué par une confluence de gouvernement conservateur tant au niveau national comme dans les régions confrontées AU partage de l'eau, laissent peu de marge de manœuvre à la droite régionale et menacent son hégémonie indiscutable depuis 20 ans.

7.2 De l'échec de l'Èbre à l'incertitude du Tage : Vers une transition hydropolitique dans la région de Murcie ?

En somme, les résultats du Plan du bassin du Segura issu tant du premier cycle de planification (2009-2015) comme celui en cours d'élaboration (2015-2021) présentent une situation assez compliquée du bassin dans l'avenir. Bien que la demande pour l'irrigation soit stabilisée, le déficit du bassin, autour de 480 hm³ est constant. Il y a encore une surexploitation des eaux souterraines qui atteint 285 hm³ tandis que les autres 200 hm³ restent dépendants majoritairement d'une augmentation des transferts d'eau depuis le Tage difficilement d'envisager.

Pour l'instant, les progrès réalisés se sont achevés principalement dans les usages urbains et touristiques. La garantie et la qualité de l'approvisionnement en eau potable grâce aux usines de dessalement construites sur le littoral sont résolues même s'il faut payer l'eau plus chère. Comme on a vu précédemment, le tarif domestique moyen de la région de Murcie, autour de 2,5€/m³ est le plus cher du pays (en moyenne 1,70 €/m³ en Espagne). La prise en considération de la dimension écologique telle qu'elle est évoquée dans les objectifs de la Directive-cadre s'avère désormais encore plus compliquée. Cette surexploitation des aquifères et le manque des ressources pour garantir les débits écologiques des cours d'eau et des zones humides favorisent que 75 % des masses d'eau souterraines et 60 % des masses des cours d'eaux superficielles du bassin du Segura soient dans un mauvais état global (chimique, surexploité, salinisation...).⁷¹² En plus, une bonne partie des masses d'eau ont été classifiées par les techniciens de la confédération comme non récupérables alors que la récupération du bon état écologique de nombreuses autres a été reléguée à 2021 et 2027.⁷¹³

En outre, les prévisions sur le changement climatique dans le district hydrographique du Segura visualisent une réduction des écoulements des eaux d'environ 11 % dans les décennies

⁷¹² CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, op. cit.

⁷¹³ Telle évolution est encore plus importante lorsqu'on considère les flexibilités introduites par le ministère et les organismes de bassin quant au respect de la Directive-cadre sur l'eau. D'une part comme d'autres districts hydrographiques, les indicateurs de suivi écologique se sont détériorés dans le Segura. Les indices de population piscicole (ichtyofaune), altérations hydrologique, connexion des eaux souterraines et continuité fluviale ont disparu dans les analyses effectuées par la Confédération. *El segundo ciclo de planificación: ¿Ha cambiado algo?* - Fundación Nueva Cultura del Agua - FNCA, <http://www.fnca.eu/73-boletin/titulos/570-el-segundo-ciclo-de-planificacion-ha-cambiado-algo>, consulté le 30 mars 2015.

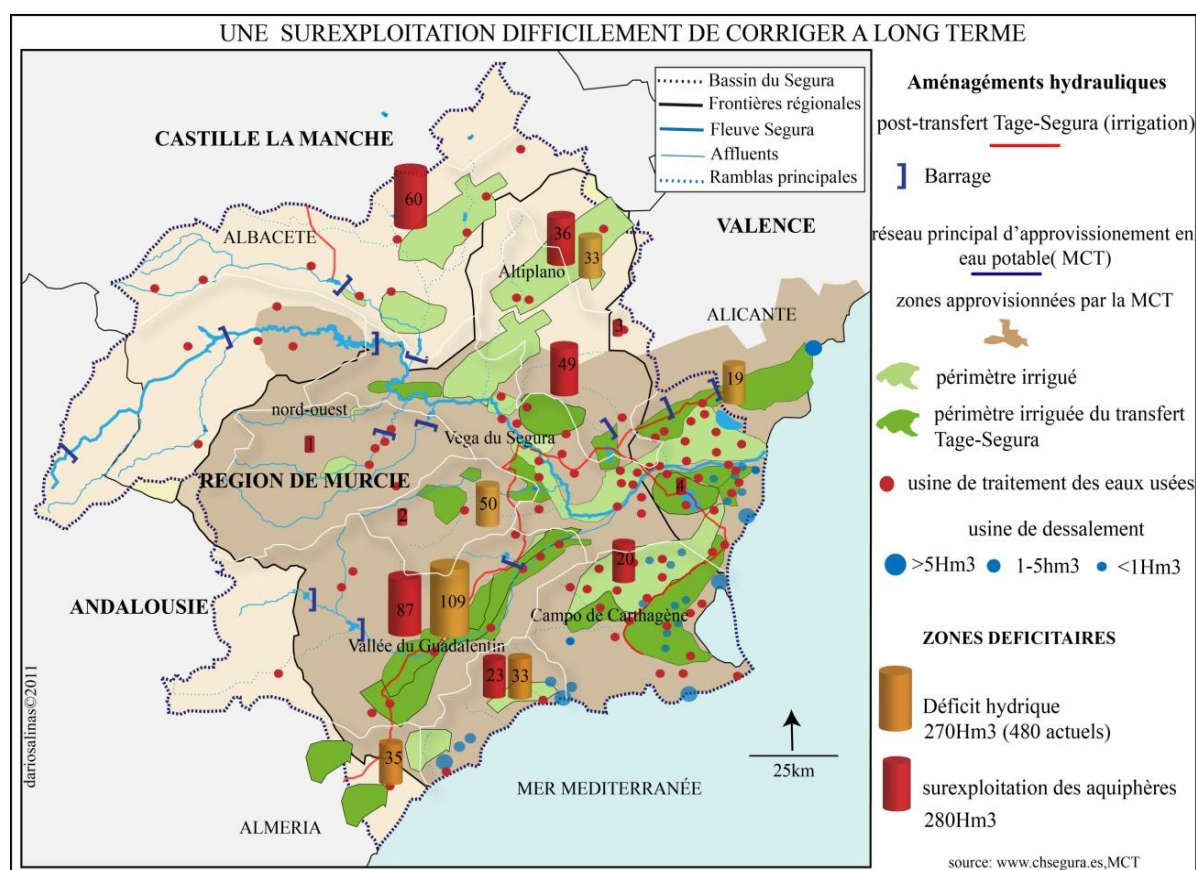
à venir⁷¹⁴. La Confédération hydrographique du Segura reconnaît que sans autre source alternative majeure les seules options pour résoudre une partie de la pénurie d'eau et atteindre partiellement les objectifs environnementaux passent principalement par l'augmentation dans la production de l'eau dessalée et par un usage de plus en plus poussé sur la réutilisation de la ressource. En effet, la diminution des apports depuis le transfert et la réduction des précipitations ces dernières décennies montre une tendance dans les années à venir à une réallocation des usages vers ces sources non conventionnelles.

Il s'agit principalement des cultures irriguées, localisées sur des aquifères surexploités près du littoral dans les communes d'Águilas et Mazarrón et dans une moindre mesure celles situées dans la vallée du Guadalentín et du Campo de Cartagena (carte ci-dessous). Cependant, l'eau dessalée et la réutilisation sont encore loin de résoudre les problèmes de l'irrigation dans le Bassin. Les espaces irrigués du post-transfert situés près du littoral (Campo de Cartagena Vallée du Guadalentín et Vega Baja à Alicante) et qui souffrent encore d'une sous-dotation hydrique très élevée, c'est-à-dire que l'accès à l'eau est insuffisant et irrégulier, le prix s'avère le principal enjeu. Ces surfaces recourent de plus en plus aux eaux utilisées, beaucoup moins chères que celles issues du dessalement d'eau de mer, mais qui ne couvrent qu'une petite partie de la demande en eau.⁷¹⁵

⁷¹⁴ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, op. cit.

⁷¹⁵ Les zones irriguées du post-transfert, selon les contrats des concessions consomment environ 40hm³ PÉREZ MORALES Alfredo, GIL MESEGUER Encarnación et GÓMEZ ESPÍN José María, « Las aguas residuales regeneradas como recurso para los regadíos de la demarcación hidrográfica del Segura (España) », *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2014, n° 64, pp. 151-175.

Carte n°38



Comme on a vu précédemment, les actuels tarifs de l'eau provenant du Tage pour l'irrigation des surfaces dans le sud-est espagnol suite au dernier accord du conseil des ministres (7 novembre 2014) se situent autour de 10 centimes le mètre cube contrastent avec les coûts unitaires de ceux du dessalement, autour de 60-69 centimes.⁷¹⁶ Pour le *Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura* (SCRATS) et la plupart de communautés d'irrigants, le coût supportable pour la plupart des exploitations ne devrait pas dépasser le seuil de 20 centimes.⁷¹⁷ Le Ministère par le biais de la *société Aguas de las Cuencas Mediterráneas* (Acuamed), offre les débits dessalés à 42 ct/m³, donc 30 % au dessous du coût unitaire.

Ainsi, les difficultés dans les années à venir pour une grande partie des parcelles irriguées se trouvent tant dans le fait d'affronter l'augmentation de prix pour l'usage de la ressource que

⁷¹⁶ Il y a deux tarifs, un pour l'usage de la ressource et un autre pour l'usage des infrastructures du transfert et post-transfert. Ces tarifs évoluent chaque année en fonction des différents paramètres comme les nombres d'hm³ transvasé et stocké dans les barrages en amont. En moyenne les tarifs de péage sont fixés à 3,32 ct/m³ [minimum de 1,2 en 1981 ct/m³ et maximum de 8,91 ct/m³ en 2012 et] tandis que ceux pour l'usage de la ressource atteint 9,28 ct/m³ [minimum 3,73 ct/m³ en 1981 et un maximum 17,41 ct/m³ en 2009].

⁷¹⁷ *Los regantes no ven viable el uso del agua desalada sin el Trasvase Tajo-Segura*, <http://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2014/11/21/regantes-ven-viable-agua-desalada/605721.html>, consulté le 16 février 2015.

dans leur disponibilité. Les organisations et syndicats agricoles réclament un tarif unique de la ressource dans toute l'Espagne telle qu'il arrive pour l'énergie. Ils plaident, pour accomplir avec les exigences de la Directive-cadre, une récupération globale (tous les secteurs) non à l'échelle du bassin, mais à l'échelle nationale ainsi qu'une augmentation des tarifs d'eau urbaine plus importants que celle de l'agriculture. Cependant, les coûts environnementaux issus de l'usage de l'eau n'ont pas été pris en compte dans la plupart des bassins. Si tel est le cas, le prix de l'eau (y compris l'irrigation) devrait doubler dans le bassin du Segura.⁷¹⁸

Un des principaux défis pour une partie des surfaces irriguées passe désormais par l'accord sur des tarifs plus abordables pour l'irrigation. Une des solutions très récentes consiste à mélanger les eaux du transfert avec celles issues du dessalement. Les résultats obtenus en 2014 d'après un rapport chargé par le SCRATS pour le groupe de recherche sur la gestion de l'irrigation de l'école technique supérieure agronomique de Carthagène semblent a priori favorables. Le mélange permettrait d'adoucir les problèmes agronomiques et de réduire les coûts finals de l'eau utilisée dans les cultures. En effet, au-delà des coûts énergétiques, la composition de l'eau issue du dessalement limite le développement des cultures ce qui entraîne des investissements supplémentaires dans la fertirrigation.⁷¹⁹ Cependant, il resterait toujours une surexploitation des masses d'eau situées, la plus importante, dans des altitudes plus élevées du bassin (Altiplano de Murcia, Ascoy-Sopalmo Sureste de Albacete, Valle del Guadalentín,) et pourtant éloignées des réseaux de distribution des usines de dessalement (voir carte précédente). L'enjeu du prix de la ressource pour l'irrigation malgré des mesures pour qu'il soit de plus en plus abordable comme les mélanges des eaux et la réutilisation des eaux industrielles n'en finit pas de provoquer un changement intégral dans les années à venir. En effet, comme nous pouvons l'entrevoir sur la carte précédente, il n'y a pas de possibilité d'atteindre les demandes actuelles et futures à partir des ressources internes du bassin et les externes disponibles y compris les apports du transfert du Tage, du Négratin et d'une possible canalisation à partir la connexion du transfert Júcar-Vinalopó.⁷²⁰

⁷¹⁸ Interview réalisée à José Luis Muñoz, chargé du département de l'eau à COAG Murcia.

⁷¹⁹ À cela s'ajoute la grande concentration de bore, le risque très haut d'acidité et le pouvoir corrosif de l'eau ce qui entraîne en conséquence une plus grande nécessité d'augmenter le contrôle et la gestion de l'irrigation. Victoriano Martínez ÁLVAREZ, « Antecedentes y problemática de la aplicación de agua marina desalinizada al riego agrícola », SCRATS. 2014.

⁷²⁰ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, op. cit.

a) Une politique de l'offre visiblement limitée

Le Plan du bassin du Segura souligne clairement que, pour atteindre l'accomplissement satisfaisant des critères de garantie pour toutes les demandes et les débits minimums considérés, la quantité totale des ressources externes à apporter dans le domaine territorial du bassin, tout en tenant compte des ressources provenant des ces transferts, s'élèvent à 1020 hm³, une somme semblable aux débits prévus pour le transfert de l'Èbre. La perception généralisée parmi les irrigants du bassin c'est que l'irrigation a été le principal acteur pénalisé par la substitution des usines de dessalement au transfert de l'Èbre.

En plus, comme on a vu précédemment, la récente sentence du Tribunal en février 2015 qui estime partiellement favorable le recours d'inconstitutionnalité de la part des mouvements écologiques du Tage et le gouvernement d'Aragon contre divers préceptes de la Loi environnementale 21/2013 issus du Mémorandum, complique encore plus la situation dans une année marquée par plusieurs échéances électorales.⁷²¹ Un des préceptes déclaré nul concernant la substitution progressive des transferts d'eau par l'utilisation des eaux dessalées oblige à prendre en compte encore plus les problèmes soulignés précédemment. En plus, l'euphorie des gouvernements de la droite (régional et national) ainsi que du président du SCRATs, José Manuel Claver (depuis 2011), considéré par les irrigants un homme politique plutôt qu'un agriculteur (en fait il est avocat), autour la sécurité juridique du transfert et la réserve hydrique, contrastent avec la réalité climatique qu'affrontent les bassins du Tage et du Segura.

Les irrigants se sentent trahis par le gouvernement régional et national ainsi que par José Manuel Claver. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, la réserve hydrique progressive imposée dans les barrages en amont du Tage qui devra atteindre 400 hm³ en 2017 rend très difficile des transferts d'eau stable dans l'avenir et compliquent leurs productions.⁷²² En effet, depuis le début de cette année hydrologique (octobre 2014) et jusqu'à présent (mai 2015) avec le futur seuil hydrologique imposé, la possibilité de réaliser des transferts aura été très limitée. Les présidents respectifs des communautés d'irrigants commencent à

⁷²¹ En plus, il y a une plainte acceptée par la Commission Européenne qui dénonce que le mémorandum viole des directives européennes. Il y a également des procédures juridiques par la voie administrative contre le Plan du bassin du Tage. *A vueltas con el Tránsito Tajo-Segura - elEconomista.es*, <http://www.economista.es/seleccion-ee/noticias/6541393/03/15/A-vueltas-con-el-Tránsito-TajoSegura-.html>, consulté le 31 mars 2015.

⁷²² Je suis en train de faire un graphique avec la quantité des débits, réserves hydriques, années hydrologiques.

critiquer la situation et Claver montre des signes nets d'orienter son discours contre la politique hydrique du gouvernement national.⁷²³ Dans une déclaration publique très récente (printemps 2015), il est arrivé même à dire « nous devons nous redemander pour qui nous devons voter ».⁷²⁴

En effet, les élections s'approchent, tout d'abord les municipales et régionales en mai 2015, et ensuite les élections nationales à la fin de l'année, des propositions et des discours de différents partis politiques autour de nouveaux projets font partie des programmes. Les trois syndicats agricoles réclament un pacte de l'eau national à travers un consensus autour d'un nouveau plan hydrologique national. Les progressistes et la gauche, UPA et COAG, considèrent le transfert de l'Èbre non viable depuis le delta vers les littoraux méditerranéens par son coût économique, environnemental, mais aussi par l'orientation des usages de l'eau vers le tourisme. Ils proposent de récupérer le plan socialiste d'interconnexion des bassins de 1993 et la construction des multiples barrages dans les Pyrénées aragonaises pour augmenter le contrôle de la ressource. Cela rendra plus facile la stabilité hydrique de surfaces irriguées de la vallée de l'Èbre et favorisera le détournement de l'eau vers d'autres bassins pendant les périodes d'inondations.⁷²⁵ De sa part, Asaja, proche du PP, c'est la seule qui se manifeste favorable au transfert de l'Èbre, évidemment pour des questions politiques.

Pour l'instant, tant les socialistes que les conservateurs continuent dans la bataille des eaux des années 2000 bien que les propositions réelles brillent par leur absence jusqu'à présent. Le gouvernement continue principalement à mettre en relief la réussite dans les négociations et accords entamés à la suite de la signature du Mémoire. Cependant, deux ans après, comme on a vu, la situation juridique et politique concernant le transfert et les mesures autour de lui est d'autant plus incertaine. En plus, les difficultés politiques, techniques et économiques actuelles de sauver l'ancien PHN de 2011 laissent relativement peu de marge

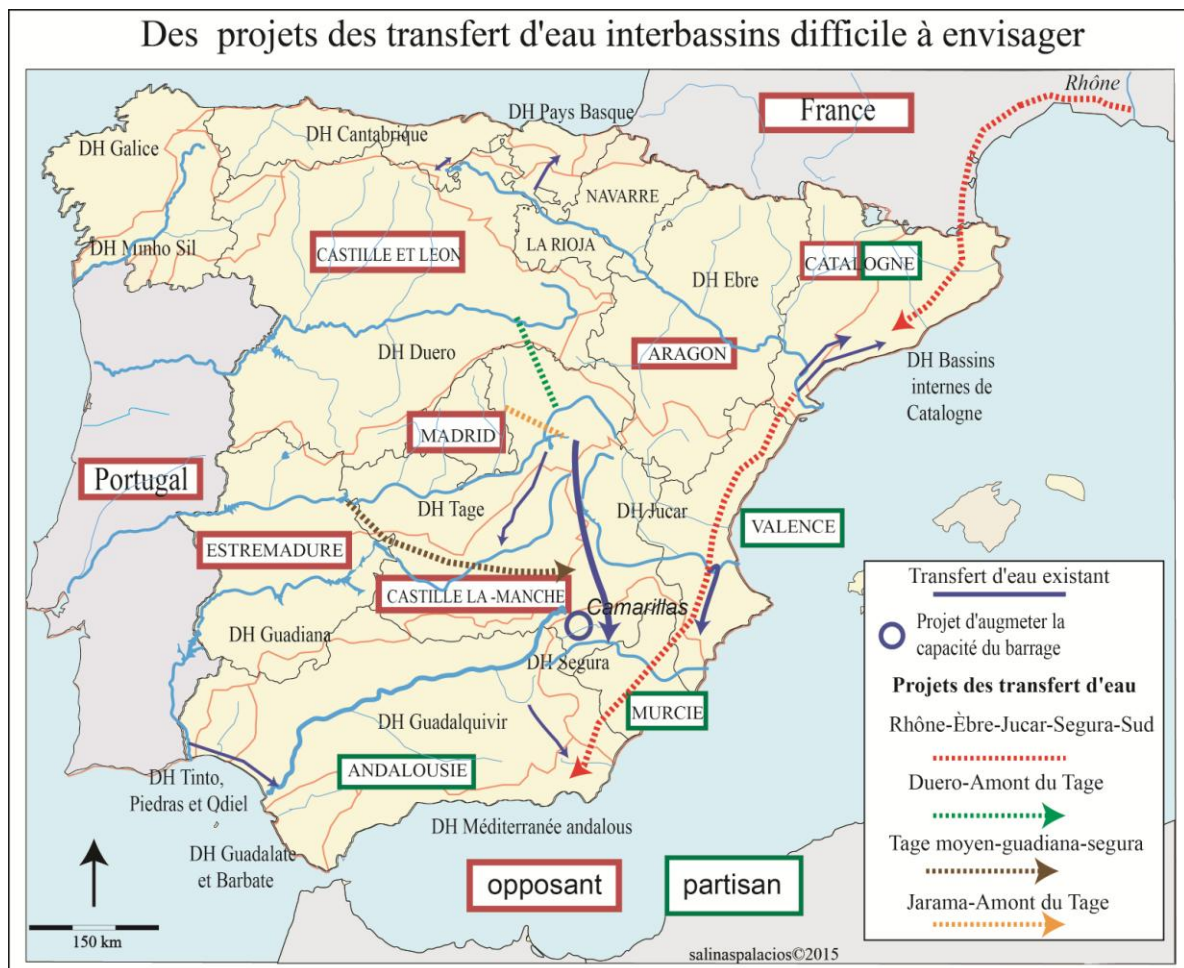
⁷²³ Rappelons que dans les communautés d'irrigants le vote est pondéré selon la surface irrigable donc les présidents ont souvent d'influence dans les milieux agricoles et politiques. En fait, le conservateur Eduardo Contreras, maire de la ville de Molina de Segura (quatrième de la région), fut avant président d'une communauté d'irrigants.

⁷²⁴ *Los regantes del Trasvase no dejan títere con cabeza y exigen a Rajoy que cumpla*, <http://www.laverdad.es/murcia/201502/25/regantes-trasvase-dejan-titere-20150225013715-v.html>, consulté le 27 octobre 2015.

⁷²⁵ Dans le bassin de l'Èbre, l'une des principales revendications du secteur agricole (principalement des aragonais et navarres) est l'investissement dans de nouveaux barrages situés dans les affluents pyrénéens. Cependant, il y a un fort associationnisme civil et écologique contre ces politiques. Actuellement il y a des mobilisations contre le barrage de Yesa (Navarre) entre autres. En 1995 fut créée dans ce contexte COAGRET (COordinadora de Afectados por GRandes Embalses y Trasmases) voir thèse pages 48, 101.

pour envisager des projets et surtout pour convaincre l'électorat. Certains font valoir encore un transfert conjoint depuis le Rhône et l'Èbre pour apaiser les revendications aragonaises. En outre d'impliquer des acteurs français (gouvernement national, région de Languedoc-Roussillon, agriculteurs et mouvements écologistes français...) autour des négociations et de renfoncer les rivalités politiques internes de la Catalogne entre les indépendantistes de gauche (ERC), contraires à la politique de transfert et les nationalistes conservateurs (CIU) partisans selon le contexte géopolitique, un éventuel transfert depuis le Rhône (fleuve majeur de la méditerranée occidentale) heurte les postulats de la Directive-cadre sur l'eau, dépasse les frontières nationales et acquiert une dimension euro-méditerranéenne difficile à envisager actuellement.

Carte n°39



Ainsi, vu les caractéristiques socioéconomiques et hydrologiques du haut du Tage et face à telles prévisions climatiques, le gouvernement de Murcia a émis la possibilité de faire un transfert depuis le tronçon du Tage moyen (province de Cáceres), dont les débits sont

supérieurs, vers le Segura (couleur marron). À cette solution hypothétique s'ajoute une mesure complémentaire pour dévier de l'eau du Duero vers l'amont du Tage (couleur vert). Cependant, ces deux projets remettraient en cause d'anciennes disputes avec le Portugal en aval du Duero et le Tage comme cela fut le cas au début des années quatre-vingt-dix et qu'on analysera dans le prochain chapitre. Une autre option envisagée serait d'augmenter le transfert par les débits du Jarama (couleur orange), un affluent du Tage situé dans la région de Madrid. Cependant ce projet, rencontrerait une forte opposition des riverains locaux ainsi que de ceux de Castille-la Manche et créeraient des doutes quant à l'accomplissement des débits écologiques dans cette partie du Tage, une des plus détériorées des grands fleuves ibériques.

Pour l'instant, le gouvernement central et le Ministère, quoique tous les plans de bassins aient été réalisés, restent silencieux à propos du plan hydrologique national. La seule solution présentée comme envisageable serait celle de sauver le projet de surélévation du barrage de Camarillas en amont du bassin, pour augmenter sa capacité de 200 hm (voir cercle bleu dans la carte précédente). Cette éventuelle augmentation pourrait atténuer la pénurie dont souffrent les irrigants des *vegas* traditionnelles et favoriserait une réallocation des ressources vers les zones irriguées du Transfert. Cependant, le gouvernement socialiste de Castille-la Manche de l'époque s'est opposé au projet. Ce barrage règle les ressources hydriques de l'affluent Mundo, situés complément dans son territoire, et sert pour stocker les eaux du transfert.⁷²⁶

En somme, cette situation incertaine autour de la politique hydrique met en difficulté le gouvernement régional. Après avoir défendu bec et ongles les transferts et rejeté les usines de dessalement pendant l'époque socialiste, les grandes attentes hydriques générées à la suite de l'arrivée au pouvoir du PP au niveau national et dans les régions d'Aragon et Castille-la Manche en 2011 se sont progressivement diluées. La stratégie de confrontation interrégionale et contre l'État qui fut possible dans le contexte géopolitique des années 2000 est brusquement devenue une arme à double tranchant pour l'exécutif régional. A tel point que tous les panneaux d'"*Agua para todos*" ont été progressivement retirés des bâtiments publics comme si rien ne s'était passé.⁷²⁷

⁷²⁶ Pour l'instant la présidente conservatrice, Maria Dolores de Cospedal (2011-2015), ne s'est pas prononcée sur la question.

⁷²⁷ En avril 2012, le gouvernement municipal de la mairie de Murcie argumentait que le panneau fut retiré pour le remplacer par un autre nouveau lors des fêtes de printemps. Depuis lors, ils ne l'ont jamais remis. *Retiran en Murcia la pancarta de Agua para todos*, <http://www.laverdad.es/murcia/v/20120413/region/retiran-murcia-pancarta-agua-20120413.html>, consulté le 31 mars 2015.

Cette situation a déjà provoqué les premières critiques des secteurs économiques régionaux qui menacent de se mobiliser. Les organisations agraires (Proexport, Fecamur, Asaja, Coag et UPA...), et les irrigants réunis dans le comité de sécheresse en mars 2015 ont exigé les mesures complémentaires négociées lors du Mémorandum pour mitiger les effets des nouvelles réserves hydriques du Tage tels que les achats de nouveaux débits issus des banques d'eau, l'eau dessalée à des prix plus raisonnables, l'application du décret de la sécheresse pour favoriser l'utilisation des ressources souterraines en cas d'urgence ainsi qu'un nouveau PHN.⁷²⁸ Cette option de s'approvisionner en eau à travers les puits de sécheresses soulève, non seulement des problèmes d'ordre écologique et législatif, mais des risques naturels. Les prélèvements intensifs ont provoqué, par exemple, dans l'agglomération de Murcie, des mouvements de terrains et des affaissements d'édifices dans les années 90 tandis que certaines études suggèrent que la baisse phréatique des aquifères du Guadalentín ont favorisé l'ampleur du dernier tremblement de terre subi par la ville de Lorca en 2011.⁷²⁹

Cependant, le ferme engagement de Mariano Rajoy de reprendre le projet ainsi que d'assurer le futur du transfert Tage-Segura contraste avec la stratégie actuelle plus orientée à minimiser de possibles disputes territoriales entre les régions gouvernées par le même parti. Tout indique que cela sera l'agenda politique entre les élections régionales et celles de novembre qui va sûrement marquer l'annonce du PHN. Pour le gouvernement national, la tradition de vote et l'ample majorité des conservateurs à Valence et Murcie semblent suffisantes pour maintenir ses fiefs régionaux après les élections de mai. Cela ne suffirait pas dans le cas de Castille-la Manche ou encore plus en Aragon, où tout mouvement contre les intérêts régionaux risque de mettre le dos au mur à leurs respectifs barons régionaux. C'est pourquoi l'actuel contexte socioéconomique de la région de Murcie et la situation hydrique du bassin du Segura limitent la capacité d'argumentation électorale des conservateurs et dévoilent un futur incertain pour le PP dans la région de Murcie. Le discours sur l'eau qui avait joué un rôle mobilisateur et identitaire dans les représentations de la société murcienne très déterminante commence à craquer.

b) Des nouveaux approches hydriques dans le débat politique régional

⁷²⁸ *Los regantes del Tránsito no dejan títtere con cabeza y exigen a Rajoy que cumpla*, <http://www.laverdad.es/murcia/201502/25/regantes-trasvase-dejan-titere-20150225013715-v.html>, consulté le 30 mars 2015.

⁷²⁹ Le séisme du 11 mai de 2011 à Lorca a causé 9 morts, des blessés et de nombreux dommages matériels. La secousse principale a été d'une magnitude de 5,1, l'hypocentre étant situé à seulement un kilomètre de profondeur.

Le scénario politique et le partage de pouvoir institutionnel qui a prévalu ces derniers vingt ans a été bouleversé après les élections de mai de 2015. Le PP a perdu sa majorité absolue qu'il gardait depuis 1995 en passant de 33 à 22 députés dans l'assemblée régionale. Malgré tout, le nouveau candidat de la droite, Pedro Antonio Sánchez, dauphin de Ramón Luis Valcárcel a été candidat le plus voté de tous les partis politiques avec le 37.39 % des votes.⁷³⁰ En revanche, ces résultats par rapport aux élections précédentes (élections européennes, autonomiques et nationales), représentent la chute la plus élevée d'un parti politique avec celui du PP de Valence de toute l'Espagne, entre 20-25 points de moins.⁷³¹ Cette régression électorale montre que les piliers sur lesquels le gouvernement régional s'est allégrement assis deviennent caducs. Le départ de Valcárcel au Parlement européen, la controverse ayant entouré l'élection de son successeur, les multiples affaires de corruption au sein du parti, les effets de la crise économique, les échecs des projets (aéroport, Marina de Cope, le macro-port des containers du Gorguel...), les réductions draconiennes des dépenses sociales ainsi que l'impossibilité de recourir à des formules autour des revendications hydriques ont lourdement influencé les aspirations politiques du PP régional.

Toutefois, cette forte diminution du vote vers la droite ne correspond pas à une importante hausse du parti socialiste. Ils ont obtenu 13 sièges (23.96 %), par rapport aux 11 obtenus dans l'élection précédente. Les luttes de pouvoir interne, la mauvaise réputation de Zapatero à la suite de la gestion de la crise et sa politique hydrique ainsi que l'émergence de nouveaux mouvements politiques entravent ce qui jusqu'ici devrait répondre à un changement naturel dans le jeu politique. En effet, l'irruption des nouveaux partis, jusqu'ici inédit comme Podemos avec 13,15 % des votes dont 6 députés et Ciudadanos avec 4 députés (12,5 %) 15,1 % favorisent un nouveau contexte de rivalités de pouvoirs politiques au sein de la région de Murcie pour les prochaines 4 ans.⁷³²

C'est par cela que ce changement de cycle politique qui s'impose en Espagne au cours de 2015 dessine une nouvelle carte de la politique de l'eau non seulement dans les rapports des forces territoriaux, mais par aussi par l'émergence de nouveaux discours et approches sur la

⁷³⁰ Pour son investiture en tant que Président, Pedro Antonio Sánchez a nécessité (il avait besoin d'un député de plus pour avoir la majorité) de l'appui de Ciudadanos (4 députés) après des intenses négociations concernant l'exclusion des élus de la droite corrompus et imputés.

⁷³¹ Avec ces données les conservateurs passeraient en 4 ans de législature d'avoir ses meilleurs résultats dans la région en 2011 à subir ses pires résultats électoraux depuis les élections générales de 1991 où ils avaient obtenu 33,5 % des suffrages.

⁷³² Selon ces résultats l'Assemblée régionale serait composée pour la première fois par cinq partis politiques (PP, PSOE, Podemos, Ciudadanos et IU).

politique hydrique. De ce fait le positionnement de Podemos autour de la politique hydrique nationale ne s'est pas fait attendre. Les leaders régionaux d'Aragon, Pablo Echenique qui a obtenu 20,56 % des votes, et de Murcia, Óscar Urralburu⁷³³, ont dévoilé séparément leurs premières propositions sur la question à travers une position homogène au niveau national⁷³⁴. Ils s'opposent au transfert de l'Èbre, à la construction des nouveaux barrages et aux grandes usines de dessalement sous-utilisées, des infrastructures qui entraînent certaines dynamiques économiques de corruption.⁷³⁵ Ils partagent alors les postulats de la Fondation nouvelle culture de l'eau pour développer des politiques durables dans la gestion des ressources hydriques. Cependant leurs membres et le noyau central du parti, issu majoritairement des milieux urbains scientifiques ou académiques ont une vision autour de l'environnement et les ressources hydriques qui diffèrent énormément de la réalité du monde rural et agricole.

Au sein de l'équipe de Podemos à la région de Murcia, il faut remarquer de nombreux membres du *Foro ciudadano de la región de Murcia* (José Roberto Barrilado Martínez, Andrés Pedreño Cánovas, Carlos Felipe Iracheta Aguilar) et de la plateforme *La región de Murcia no se vende* (Luis Gallego Mayordomo, Pedro José Romero Pérez, Maria Consolación Ferrer Lozano), qui font partie des rares associations intellectuelles et sociales très actives contre la politique économique du PP durant ces deux dernières décennies, ainsi que des personnes mobilisées sur la question environnementale et des ressources hydriques, comme le professeur d'écologie Miguel Angel Esteve Selma, et l'hydrogéologue Francisco Turrión.

Des nouveaux profils dans le débat de l'eau à Murcia

Miguel Angel Esteve Selva (Murcie, 1959) est docteur en Biologie et professeur d'écologie depuis 30 ans. Il a été responsable académique de science de l'environnement à l'Université de Murcia et membre fondateur de la conférence de doyens des sciences de l'environnement de l'Espagne. Il est écologiste militant depuis plus de 35 ans et a pris part dans de nombreuses campagnes dans la défense des écosystèmes du Segura et du Mar Menor, contre la construction dans les parcs naturels de Calblanque et Marina de Cope ainsi que contre la réalisation

⁷³³ Le processus des élections primaires de Podemos réalisé en Mai de 2015 dans la région de Murcia pour postuler à l'Assemblée régionale a confronté deux candidatures, Claro que podemos (bien sûr que nous pouvons) et Ahora podemos Murcia (nous pouvons maintenant). Celle qui s'est imposée a été Claro que podemos dirigée par Oscar Urralburu Arza (Pampelune 1972), professeur des beaux arts dans un institut public de la ville de Murcia.

⁷³⁴ Podemos n'a pas participé aux élections municipales sous son propre nom, mais en confluence avec des collectifs sociaux, des associations d'habitants et d'autres organisations politiques (EQUO, Podemos...) sous le nom de Cambiemos Murcia.

⁷³⁵ *Podemos dice 'no' al trasvase del Ebro tanto en Murcia como Aragón*, <http://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2015/02/20/dice-trasvase-ebro-murcia-aragon/626948.html>, consulté le 31 mars 2015.

du transfert de l'Èbre dans le cadre du PHN de 2001. Au niveau politique, il a participé à la création de l'agence régionale pour l'environnement et la nature, en tant que député régional indépendant avec IU (1993-1995) et à la rédaction des premières lois environnementales de la région de Murcie, notamment le premier Pacte régional de l'eau en 1994. D'après son parcours et face à la crise socioéconomique et environnementale sans équivalent dans la région de Murcie, « la forte irruption de Podemos dans le panorama politique et en coalition avec le parti écologiste Equo favorise la possibilité de mettre en œuvre les changements de paradigme qu'il défend pour la Région ». ⁷³⁶ De son côté, **Luis Francisco Turrión Pelaez**, diplômé en science géologique (Salamanque) et spécialiste en hydrogéologie appliqué (Madrid) a un profil plus technique. Depuis 1990, il travaille comme géologue dans la Confédération Hydrographique du Segura (CHS) sur des questions concernant les eaux souterraines. Pendant la sécheresse (2005-09) il fut chargé de la direction technique de perforation et d'exploitation d'environ 50 puits de sécheresse. En 2011 il a reçu le prix « La Región de Murcia No Se Vende » pour son opposition à la canalisation du fleuve Segura depuis le barrage du Cenajo, et pour son activisme contre le fracking. Il est l'auteur du blog « Las aguas subterráneas de la cuenca del Segura, su mayor tesoro » (les eaux souterraines dans le bassin du Segura, son meilleur trésor) où il développe la thèse pour résoudre le déficit du bassin du Segura. Selon lui, les réservoirs souterrains de la Région n'ont pas été pris en compte dans la planification hydrologique du bassin bien qu'ils comptent 100 fois plus de débits que les réservoirs superficiels. Il considère que Murcie peut être autosuffisant en ressources hydriques et à des prix compétitifs pour favoriser un développement économique durable et compatible avec l'environnement. Son rôle au sein de Podemos a fait de ce parti politique le seul du panorama régional qui propose des alternatives en dehors de la réalisation de plus de transferts. ⁷³⁷

L'équipe de Podemos Murcie propose « une consommation stable pour un nouveau système productif orienté vers les petits agriculteurs et les coopératives, ceux qui produisent de l'emploi et la véritable richesse, face aux grandes entreprises orientées à rivaliser avec le Maroc en salaires et prix ». Ils se positionnent alors dans la question agraire entre les socialistes (PSOE) et les ex-communistes (IU) pour attirer l'attention des affiliés des syndicats agricoles UPA et COAG et des organisations des coopératives (FECOMUR et FECOAM). Cependant, son rejet de la politique de l'offre, constitue un tournant dans la géopolitique régionale. Il croit qu'« il faut trouver un rééquilibrage entre l'eau qui arrive depuis le transfert du Tage et les ressources disponibles qu'on a, y compris les aquifères, lesquels doivent être exploités d'une façon durable ».

Ces propositions s'appuient sur la thèse du géologue Francisco Turrión, membre de la direction régionale de Podemos. Il est pourtant en faveur de résoudre le déficit du bassin à

⁷³⁶ Site web de Podemos région de Murcie. <https://rmurcia.podemos.info/>

⁷³⁷ *Ibid.*

travers des aquifères confinés profonds situés à 500 mètres, non déclarés par la Confédération dans les différents plans de bassin, mais comportant plus de 400 Hm³.⁷³⁸ La publication de son livre (*Las aguas subterráneas en la gestión de la sequía: ejemplo de la vega media y baja del segura*) en 2011 sous des études officielles de la Confédération fut cachée à l'opinion publique et jamais prise en compte par le gouvernement régional⁷³⁹. Pour lui, ces sources d'eau, potentiellement durables par l'infiltration, sont écartées par le gouvernement régional et la Confédération pour continuer à utiliser l'eau comme arme politique et favoriser les décisions des gouvernements nationaux (tant les socialistes comme les conservateurs) autour des lobbys des grandes entreprises de la construction impliquées dans le projet de l'Èbre et les usines de dessalement respectivement.⁷⁴⁰ Cependant, il y a une certaine prudence avec les données notamment en ce qui concerne les coûts d'extraction pour l'instant non quantifiée. En tous cas COAG vient de faire une proposition formelle à la Confédération pour faire une étude et multiples sondages à travers une entreprise privée sérieuse (ils se méfient de la Confédération) pour confirmer les études de Turrión.⁷⁴¹

En opposition, l'autre parti émergent Ciudadanos s'est positionné électoralement entre le PP et le PSOE ce qui rend son discours autour de la politique hydrique très vague et neutre. Tant le candidat de Ciudadanos (C's) à la présidence de la Communauté autonome, Miguel Sánchez, que le leader à niveau national, Albert Rivera, soulèvent la nécessité de surmonter les clivages territoriaux et de trouver un pacte national de l'eau solidaire pour tous en respectant les débits écologiques avant de réaliser tout transfert hydrique. Or, ce parti, qui avait déjà participé aux élections municipales depuis 2007, mais focalisé principalement sur le plan catalan, avait même obtenu quelques conseillers municipaux à Murcie en 2011. L'un d'eux à Molina de Segura avait présenté à sa mairie une motion en 2012 afin de demander au

⁷³⁸ Ces données scientifiques furent établies pendant le mandat dans la Confédération du socialiste Zorita (2004-2010) et publié dans le livre L. F. T. PELAEZ, A. M. ARIAS, S. D. MOYA, M. A. SÁNCHEZ et G. A. MORALES, *Las aguas subterráneas en la gestión de la sequía: ejemplo de la Vega Media y Baja del Segura*, Confederación Hidrográfica del Segura, 2011.

⁷³⁹ Murcia 'esconde' un estudio oficial que demuestra que la región no necesita trasvase. *Noticias de España*, http://www.elconfidencial.com/espana/2011-11-04/murcia-esconde-un-estudio-oficial-que-demuestra-que-la-region-no-necesita-trasvase_416746/, consulté le 1 novembre 2015.

⁷⁴⁰ Conférence présentée à l'Université de Murcie le 25 Février 2014 intitulée « De l'eau pour tous : le grand mensonge ». Accès sur internet <https://www.youtube.com/watch?v=hq7J1YTA7Ic>

⁷⁴¹ D'autres hydrogéologues reconnues à Murcie, comme Francisco Estrella considère que dans le cas qu'il existe ces immenses réserves d'eau dans les sous-sols, les coûts d'extraction (1km) seraient très élevés.

gouvernement central la réactivation du PHN ainsi que la mise en place du transfert de l'Èbre.⁷⁴²



Affiche de Podemos-région de Murcie annonçant une conférence de Francisco Turrión intitulée : Eau et Murcie : ce qu'ils ne nous ont jamais raconté et ce que nous pouvons faire.

En somme, on est encore dans un moment (octobre,2015) très peu mûr pour calibrer réellement la prise de position des partis politiques dans les années à venir notamment après les élections générales du 20 décembre 2015 . Les stratégies tendent plutôt à délégitimer les adversaires qu'à trouver des solutions réelles pour aborder la question de la ressource à Murcie et son articulation avec les postulats environnementaux de la Directive-cadre sur l'eau. Or, ce qui est incontournable actuellement suite aux élections régionales est la fragmentation politiques de tous les parlements régionaux ce qui a obligé à constituer des pactes et des alliances.⁷⁴³ Ces éléments vont marquer une nouvelle réalité régionale et en conséquence de nouvelles rivalités de pouvoirs en matière hydrique.

⁷⁴². Moción grupo municipal ciudadanos-partido de la ciudadanía (C,S). Reactivacion del Plan Hidrológico Nacinal Estanislao Vidal Pujante, portavoz del Grupo Municipal C's Ciudadanos en Molina de Seguera .Pleno Ordinario del mes de enero de 2012. En ligne sur <http://molina.ciudadanosmurcia.org/search?q=trasvase>

⁷⁴³ Devant cette hypothétique enquête publiée par le Cemop le PP pourrait maintenir le gouvernement régional puisque les 19 députés qui englobent les forces censées être de gauche (PSOE, Podemos, IU) ne dépassent par les 20 députés de la droite. Cependant, Ciudadanos a manifesté à plusieurs reprises son intention de ne soutenir aucune force politique qui intègre dans leurs listes des politiciens imputés, ce qui est le cas de quelques politiciens de la droite.

Les changements probablement vont apaiser les tensions médiatiques en reléguant la question au second plan afin d'orienter progressivement les prises de décisions plus en concordance avec les exigences de Bruxelles. Néanmoins, l'irrigation représente le principal obstacle pour aborder les changements introduits par la Directive-cadre sur l'eau dont l'avenir du secteur marquera les progrès réalisés au niveau des objectifs environnementaux, Ainsi l'émergence de ces nouveaux acteurs politiques qui cherchent à rendre compatibles leurs discours avec le reste du pays doivent faire face au fort immobilisme et capacité de mobilisations des communautés d'irrigants et du secteur agricole en général, sans oublier, qu'aux yeux d'une partie importante de l'électorat l'eau donne et enlève des votes, comme le savent si bien les « partis politiques traditionnelles ».

7.3 Agir local, penser global : Les défis du secteur agroalimentaire de la région de Murcie

La progressive modernisation de l'agriculture ces dernières décennies et la stabilisation des surfaces irriguées à partir les années 2000 a favorisé la consolidation du secteur agroalimentaire comme l'une des activités économiques les plus solides de la région de Murcie. Le renforcement est encore plus évident d'après la crise économique. Depuis 2008, et selon les dernières données du Centre Régional de Statistique de Murcie (CREM) en 2013, l'évolution des principales variables macroéconomiques du secteur agraire (production de la branche agraire, revenu agricole, exportations...) a été marquée dans son ensemble par des valeurs positives. De même, le secteur, et plus précisément l'agriculture, est la seule branche d'activité qui a généré des emplois pendant ce lustre (2008-2013) notamment par l'absorption des travailleurs issus des autres secteurs très touchés par la crise tels que la construction. Dans la région de Murcie, l'augmentation des emplois agricoles est assez remarquable puisque 20 000 nouvelles personnes ont été embauchées dans cette période tandis que l'industrie a perdu plus de 26 000, la construction presque 60 000 et les services environ 37 000.

Toutefois, ces registres particulièrement notables n'empêchent pas de nombreux enjeux autour du secteur. Certains, comme la disponibilité et le prix de la ressource ou la modernisation des exploitations agricoles à faible dimension sont encore une constante qui limite son expansion. D'autres, plus récents, sont liés à l'incertain contexte actuel sur la scène internationale. Les processus d'ouverture commerciale de l'UE avec des pays tiers, la réforme

de la politique agricole commune, les stratégies commerciales de la grande distribution avec des prix à la baisse ou des coûts de production en constante augmentation entre autres représentent quelques-uns des défis actuels et à venir pour le secteur.

Bien que l'accès de la ressource soit la principale quête de l'agriculture dans le bassin du Segura, la contrainte hydrique a favorisé une utilisation plus pointue ce qui a permis une modernisation technologique du secteur devenue l'un des plus efficace dans le monde. Or, l'augmentation des coûts de production va au-delà des facteurs hydriques et énergétiques. La tendance à la hausse des prix des intrants agricoles (semences, pesticides, produits sanitaires, fertilisants, combustibles...]), favorisent non seulement une augmentation des coûts, mais une baisse des prix pour maintenir la compétitivité des produits. Dans ce contexte, ce sont pour l'instant les exploitations ayant de grandes infrastructures technologiques et une capacité de production des rendements à grande échelle et d'innovation celles qui se maintiennent très compétitives dans un marché de plus en plus globalisé et concurrent. Cependant, la stabilité du secteur agricole est marquée aussi par de forts enjeux internationaux qui échappent du contexte régional.

Le caractère exportateur de l'agriculture murcienne à l'échelle communautaire implique des risques avec d'autres pays rivalisant dans les marchés. Les principaux pays concurrents avec la région de Murcie sont les Pays-Bas (tomates, concombre, laitue, raisin et melon) la France (brocoli), l'Italie (pastèque, laitue, raisin), le Maroc (tomates, poivrons, orange et clémentines), la Turquie (citron), l'Afrique du Sud (orange, clémentine, raisin) le Brésil (pastèque et melon) le Costa Rica (pastèque et melon) l'Argentine (citron) et le Chili (raisin)⁷⁴⁴. Les accords de libre-échange de l'UE avec des pays tiers ont une incidence sur l'ouverture des échanges avec d'autres marchés agricoles. Comme on a vu précédemment, un des avantages de l'agriculture d'irrigation développée en Espagne est sa capacité à occuper les créneaux temporels que les pays du nord de l'Europe, à l'exception du modèle agricole très moderne des Pays-Bas, ne peuvent pas satisfaire en raison principalement des conditions climatiques. Les accords avec des pays dans les bassins méditerranéens où se trouvent d'importants producteurs des fruits et légumes sont ceux qui ont un impact plus important pour la Région de Murcie (voir carte ci-dessous).⁷⁴⁵ Leur proximité au marché

⁷⁴⁴ INSTITUTO DE FOMENTO DE LA REGIÓN DE MURCIA, *El sector hortofrutícola en la Región de Murcia*, 2014.

⁷⁴⁵ En 2011 le Conseil européen a donné mandat à la Commission pour entamer des négociations afin d'établir des accords de libre-échange complets (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*) avec le Maroc, la

communautaire, la faible répercussion dans les coûts des transports et dans la production (les bas salaires, le manque de protection sociale des travailleurs, la faible prévention des risques professionnels...) ainsi que les exigences environnementales très réduites deviennent les principaux désavantages concurrentiels.⁷⁴⁶

Un des résultats le plus récent et remarquable de cette ouverture des échanges commerciaux a été l'adoption le 16 février 2012 par le Parlement européen, d'un nouvel accord de libre-échange entre le Maroc et l'UE (« l'accord relatif aux mesures de libéralisation des produits agricoles, agricoles transformés, du poisson et des produits de la pêche entre le Maroc et l'Union européenne) visant les échanges des produits agricoles sans droits de douane ou par quantité à des prix fixés.⁷⁴⁷ Les négociations entamées entre 2006 et 2009 ont été encouragées par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe. Ensuite le Parlement européen a ratifié l'accord agricole entre l'UE et le Maroc par 398 voix en faveur, 175 contre et 50 abstentions. Tous les eurodéputés espagnols (conservateurs, socialistes et de gauche) ont voté contre l'accord ainsi que les groupes écologistes et l'extrême gauche européenne. Ainsi, les grands groupes du Parlement (démocratie populaire, libérale et sociale), ont imposé leur majorité (voir schéma ci-après). L'opposition de tous les eurodéputés espagnols répondait aux inquiétudes d'une grande partie du secteur agricole. En effet, les principales exportations agricoles marocaines dont les agrumes (26 %), les fruits et légumes (14 %) et boîtes en conserves (24 %), rivalisent avec les produits des régions littorales (Andalousie, Valence, Murcie, Îles Canaries...) sur les marchés européens.

L'accord favorise une libéralisation quasi totale des produits agricoles et transformés, à l'exception d'une liste de produits sensibles (tels que les tomates, concombres, courgettes, fraises, clémentines, l'ail et le sucre) pour le maintien de l'économie agricole. Ces produits auront une limite sur les importations où les prix d'entrée seront fixés bien que le quota des produits que le Maroc peut vendre à l'Europe augmente notablement par rapport aux accords

Tunisie, l'Égypte et la Jordanie. Ces accords font suite aux accords d'association signés entre l'UE et nombreux pays de la méditerranée (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité Palestinienne, Tunisie et Turquie) dans le cadre du partenaire Euro-méditerranéen (Euromed.) Cette politique européenne de voisinage est développée en 2004 et appliquée aux voisins immédiats de l'Union, dont le Maroc par exemple est considéré le partenaire le plus privilégié.

⁷⁴⁶ D'autres accords des libres échanges bilatéraux comme celui de l'UE avec le Mercosur menace les producteurs régionaux particulièrement par la concurrence du citron argentin Info2014

⁷⁴⁷ Les relations économiques entre l'UE et le Maroc datent d'un premier accord en 1994 où le pays maghrébin avait des coupons pour exporter des tonnes des produits agricoles (principalement des tomates).

précédents.⁷⁴⁸ Ainsi le quota des tomates (285 000 tonnes/an) a augmenté de plus de 18 %, celui de courgettes (50 000 tonnes/an) de 50 %, le volume de concombre (15 000 tonnes/an) de 37 %, les clémentines (175 000 tonnes/an) plus du 25 % et l'ail (1 500 tonnes/an) de 33 %. En plus, des produits fondamentaux de l'agriculture murcienne, tels que le citron, le poivron, la pastèque, le melon et les haricots verts, ne sont pas considérés comme sensibles, donc ils pourront entrer sans limites.

Comme on verra dans le dernier chapitre concernant la politique européenne de l'eau, la région de Murcie compte sur une délégation à Bruxelles qui défend les intérêts économiques et politiques régionaux au sein de l'Union européenne bien que sa capacité de réagir soit très limitée.⁷⁴⁹ Cependant l'agriculture murcienne est réellement plus représentée à Bruxelles par les biais des organisations et syndicats agricoles nationaux et le ministère d'agriculture. En effet, Upa, Coag et Asaja ont des bureaux à Bruxelles pour suivre les politiques de l'Union européenne concernant le secteur (politique agraire commune, Directive-cadre sur l'eau, directive nitrates, accords agricoles de libre-échange...) ainsi qu'une représentation dans les comités consultatifs, la COPA (organisation agricole européenne) et au CES (conseil économique social).⁷⁵⁰

Les syndicats agricoles défendent l'importance de sauvegarder l'agriculture européenne (souveraineté alimentaire), exigent aux institutions européennes une réciprocité dans l'accord concernant des questions environnementales, des travaux et sanitaires. Les salaires au Maroc dans l'exploitation des fruits et légumes intensifs pour l'exportation oscillent entre 6-8 euros par journée de travail, environ sept fois moins qu'à Murcie, Almería ou Alicante. Les

⁷⁴⁸ Le nouveau texte par rapport à l'accord précédent (en vigueur depuis janvier 2004), libéralise, avec effet immédiat 55% des droits de douane sur les produits agricoles et de la pêche du Maroc (précédemment 33%), 45% de la valeur des importations en provenance de l'UE qui devrait atteindre 70% des produits agricoles et de la pêche de l'UE après une période transitoire de 10 ans (il était jusqu'à présent de 1%). Ces statistiques montrent par conséquent un résultat positif de la balance commerciale de l'UE dans son ensemble. Cependant, le type de produits européens que le Maroc importe correspond davantage à ceux qui sont produits dans le nord et centre de l'Europe (céréales, lait), tandis que les produits marocains consommés par les Européens (tomates, concombres, courgettes, fraises) sont ceux qui sont produits dans le sud de l'Europe.

⁷⁴⁹ Il s'agit d'une entreprise semi-publique qui appartient à l'*Instituto de Fomento de la Región de Murcia* (INFO). Son bureau à Bruxelles a un personnel très réduit, d'environ 10 personnes. Depuis l'année 2001 la directrice générale est Lucia Huertas Suanzes. Son père est un entrepreneur très connu à Murcie [voitures grupo huertas motor] et son grand-père était maire de Carthagène pendant le franquisme. Comme on verra dans le dernier chapitre, ils ont travaillé très activement ces dernières années dans la réalisation des rapports autour de la politique européenne de l'eau.

⁷⁵⁰ Les représentants sur place et dans la vie quotidienne (réunion des comités, accuei..etc) sont des jeunes (moins de 35 ans) plutôt que de grandes personnalités du secteur, ayant une formation en relations internationales/sciences politiques et dans les langues.

exigences environnementales telles que l'eau qui est presque gratuite ou les contrôles phytosanitaires et de pollutions sont beaucoup plus flexibles. En plus, le manque de moyens dans les contrôles douaniers et l'existence de réseaux mafieux frontaliers favorisent l'entrée des produits sans respecter l'accord.

Les politiciens espagnols tels que l'ex-président de la Région de Murcie, Ramón Luis Valcárcel (président aussi du Comité de région de l'Europe) et l'euro députée pour Carthagène du Partido Popular, Cristina Gutiérrez-Cortines, exigent des compensations pour les agriculteurs espagnols notamment pour les producteurs de produits *fruitiers et légumiers*.⁷⁵¹ Pour l'instant ce sont les producteurs de tomates qui sont les mieux organisés au niveau européen, notamment par la poussée des Pays-Bas et l'Espagne (Murcie, Almería)⁷⁵² premier et troisième exportateurs mondiaux des tomates respectivement (le Mexique est le deuxième). Depuis 2004, ils ont créé le « groupe européen des producteurs de tomates » constitués par des organisations de producteurs- exportateurs de tomates de France (AOPN tomate), Pays-Bas (DPA), Royaume-Uni (BTGA), Belgique (VBT) Pologne (chambre d'horticulture) et Espagne (FEPEX) qui représentent 90 % du total des exportations européennes de tomates pour faire pression au sein des institutions européennes.

Cependant, pour la *Federación Española de Asociaciones de Productores Exportadores de Frutas* (Fepex) l'illusion d'un printemps politique arabe, les attentes de l'ouverture du marché marocain pour les excédents de céréales et de produits laitiers et la pression marocaine, ont joué un rôle crucial pour ratifier l'accord.⁷⁵³ En effet, une grande majorité des eurodéputés qui a voté en faveur considère cette ouverture du marché et intégration progressive de l'économie marocaine dans le marché interne de l'UE, comme un instrument très important pour la stabilité économique, migratoire et de sécurité de la région, car il va permettre le

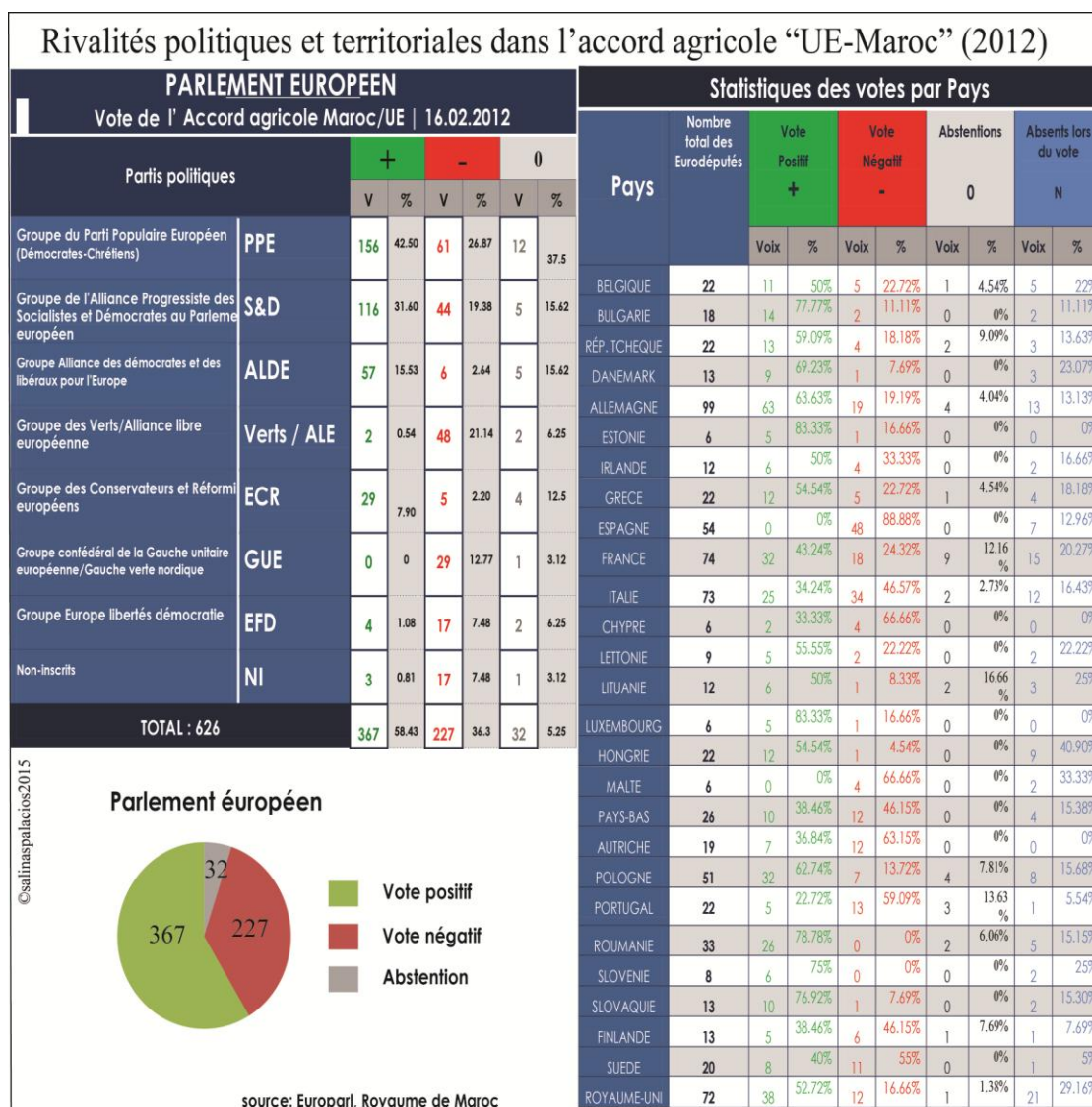
⁷⁵¹De son côté pour le gouvernement marocain, à travers son ministre de l'Agriculture et de la Pêche maritime, Aziz Akhannouch, l'accord majoritaire entre le Maroc et l'UE constitue une « reconnaissance du sérieux du Maroc et de sa crédibilité en tant que partenaire de la politique européenne de voisinage et du développement » Le Maroc qui s'est vu enlisé depuis 2011 dans les révoltes arabes à travers des changements politiques démocratiques et surtout pacifiques dont cet accord constitue devant l'opinion publique une reconnaissance à ces efforts. *Valcárcel plantea compensaciones para Murcia en el acuerdo con Marruecos - La Opinión de Murcia*, <http://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2012/01/20/valcarcel-plantea-compensaciones-murcia-acuerdo-marruecos/379650.html>, consulté le 2 avril 2015.

⁷⁵² Almería représente 55% de l'exportation nationale, Murcie 13% et Grenade 8%.

⁷⁵³<http://www.laverdad.es/murcia/20120216/local/region/fepex-acuerdo-marruecos-201202161702.html>, consulté le 2 avril 2015.

développement des pays du sud de la Méditerranée à travers la réduction de la pauvreté et du chômage.⁷⁵⁴

Figure n°18



Toutefois, un des pays le plus actifs dans les négociations, la France, ainsi que les partis politiques les plus importants des pays de l'Europe non méditerranéenne ne peuvent pas cacher non plus les intérêts économiques et stratégiques pour leurs économies de se

⁷⁵⁴ El Parlamento Europeo aprueba el acuerdo agrícola con Marruecos aunque exige más controles contra el fraude, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20120216IPR38354/html/El-Parlamento-Europeo-aprueba-el-acuerdo-agr%C3%ADcola-con-Marruecos>, consulté le 2 avril 2015.

positionner sur le marché marocain en plein essor de production et consommation.⁷⁵⁵ La possibilité pour les grandes multinationales de délocaliser leur production (voir l'usine de Renault à Rabat et à Tanger), d'accéder aux grands contrats publics et d'augmenter leurs exportations agricoles comme le blé (38 % des importations totales marocaines) et industriel (matériel informatique) sur le marché marocain constituent un enjeu économique majeur. En effet, malgré la diminution des exportations marocaines en 2012 à la suite de la baisse de la demande extérieure de l'UE, la zone euro constitue le premier partenaire économique du Maroc (principal marché des exportations marocaines). À l'inverse, le Maroc se trouve dans une période économique de croissance, d'urbanisation et de constructions de grandes infrastructures publiques (ports, autoroutes, barrages...) ce qui rend cette économie très attractive pour les investisseurs européens.⁷⁵⁶ Les partis de gauche et écologistes européens s'inquiètent notamment pour l'avenir des petits agriculteurs européens, les contrôles phytosanitaires des produits marocains, les conditions et salaires de travail au Maroc, de l'environnement et de la gestion de l'eau. Pour un des rapporteurs le plus actifs, Jose Bové (Verts/ALE, FR,) il s'agit d'un accord perdant des deux côtés de la Méditerranée puisque la libéralisation du commerce va ruiner des milliers de paysans aussi bien au Maroc qu'en Espagne, en France et dans les autres pays du sud de l'UE tout en mettant en péril les ressources en eau du Maroc⁷⁵⁷.

Or, dans l'actuel contexte de crise, les possibles effets de l'accord et la concurrence sur le secteur espagnol sont difficiles à envisager à long terme. Malgré les discours catastrophiques des associations et des partis politiques, la chute du marché intérieur espagnol et la diminution des coûts du travail ont renforcé l'exportation des produits agricoles, notamment dans les régions littorales. En 2013, les exportations des fruits et légumes ont augmenté de 1,4 % en Espagne et 9 % dans la Région de Murcie. Nonobstant, tout en sauvegardant l'écart qui existe entre les deux rives de la Méditerranée il y a quelques similitudes dans le processus de transformation agricole marocain (expansion et modernisation de l'irrigation, nouvelles

⁷⁵⁵ Bien qu'une partie de l'agriculture d'irrigation française soit en concurrence avec celle du Maroc, les intérêts économiques de la France avec le pays magrébin sont nombreux. L'héritage colonial et le lien entre les élites politiques et économiques franco-marocaines constituent un atout pour la France qui est le premier partenaire économique pour le Maroc. En effet, la France est le premier importateur, le deuxième exportateur (derrière l'Espagne) et la première destination des investissements français sur le continent africain avec 750 filiales d'entreprises françaises recensées. *Les relations économiques franco-marocaines*, <http://www.ambafrance-ma.org/Les-relations-economiques-franco>, consulté le 2 avril 2015.

⁷⁵⁶ Selon la Banque africaine de développement (BAD), dans son dernier rapport « Perspectives économiques en Afrique » en 2013, l'économie du Maroc avait progressé un 4,7% en 2013.

⁷⁵⁷ José Bové - Accord UE-Maroc : Un accord perdant-perdant des deux côtés de la méditerranée, <http://jose-bove.eu/accord-ue-maroc-un-accord-perdant?lang=fr>, consulté le 18 février 2015.

aménagements hydrauliques..) qui implique tout au moins qu'on le prenne en considération.⁷⁵⁸

L'agriculture marocaine est en cours de transformation depuis la mise en place en 2008 du Plan Maroc Vert (2008-2020). Ce programme vise à moderniser l'agriculture marocaine partiellement à travers l'irrigation pour faire du secteur agricole un des principaux moteurs de croissance du pays au cours des dix à quinze prochaines années⁷⁵⁹. Parmi les principales mesures, le Programme national d'Économie d'Eau d'Irrigation prévoit pour 2020 d'équiper 550 000 hectares (environ 30 000 ont été déjà conclus en 2014) en systèmes d'irrigation adaptés, améliorer les techniques d'irrigation pour atteindre 48 % par goutte à goutte (actuellement 12 %) et mieux gérer les ressources hydriques pour augmenter les revenus des agriculteurs, la production et les exportations.⁷⁶⁰ Bien évidemment, mis à part la capacité économique et technologique du Maroc, la faible disponibilité de ressource en eau (plus de 80 % des ressources en eau mobilisées sont utilisées), la demande en eau en concurrence avec d'autres secteurs en essor (approvisionnement urbain et tourisme résidentiel), la surexploitation des eaux souterraines, la faible capacité des sols (certains d'entre eux dans des espaces très désertiques) ainsi que des sécheresses très fréquentes et aiguës qui favorisent une pénurie d'eau structurelle, limitent l'expansion du secteur dans les décennies à venir.

Toutefois, dans un marché de plus en plus globalisé, spéculatif, dynamique et concurrentiel les enjeux géopolitiques pour toute sorte d'agriculture irriguée se multiplient. L'émergence de nouvelles terres agricoles plus rentables (Afrique, Argentine, Brésil...) fait que certaines entreprises espagnoles délocalisent leur production de fruits et légumes. Par exemple, la progressive ouverture du marché européen au cours des années 90 et plus récemment avec le nouvel accord avec le Maroc donne aux entreprises marocaines et étrangères installées de meilleures conditions pour la production et exportation de leur marchandise. C'est ainsi que

⁷⁵⁸ Le Maroc a fait de grands efforts de mobilisation des eaux pour l'irrigation en édifiant de nombreux ouvrages. Cette politique des aménagements hydrauliques menée depuis 1967 sous l'impulsion de Hassan II (« objectif du Million d'ha irrigués à l'horizon 2000) a permis une augmentation de la surface irriguée au Maroc qui est passée de 137 000 ha en 1967 à 1 020 000 ha dans l'actualité. Direction de l'Irrigation et de l'Aménagement de l'Espace Agricole du gouvernement marocain. www.agriculture.gov.ma

⁷⁵⁹ Certainement, l'agriculture absorbe autour de 85 % des eaux disponibles du fait de la double contrainte climatique et démographique qui pèse sur l'économie agricole du pays. En conséquence, l'intérêt du Maroc réside non seulement dans l'exportation, qui contribue à 10 % des exportations globales, mais sur sa demande alimentaire en constante augmentation. L'essor économique et démographique d'une population de plus en plus urbanisée a soumis le pays dans une dépendance alimentaire des certains produits comme le blé ou le lait.

⁷⁶⁰ Najib AKESBI, « Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine: Le Plan Maroc Vert », *New Medit*, 2012, vol. 11, n° 2, pp. 12-23.

ces dernières années on assiste à une progressive implantation des entreprises agricoles espagnoles (Duroc, Safiland, Emporio Verde, Periroc, Agromontsia, Douna Export, Toma Nature..), mais aussi des françaises et hollandaises au Maroc principalement dans les espaces autour des villes de Larache au nord, Casablanca et Agadir au sud, principaux espaces agricoles marqués par une agriculture intensive d'initiative privée et des fruits et légumes.⁷⁶¹



Intérieur d'un serre modernisé orienté à la production des tomates dans la région de Agadir de la société hispano-marocaine TomNature (@salinaspalacios2015)

En 2013, l'Icex (institut espagnol de commerce extérieur) recensait environ une cinquantaine d'entreprises et sociétés espagnoles agricoles installées au Maroc. Parmi elles il faut souligner les murciennes Perichan (Mazarrón) une des principales entreprises de production de tomates à Murcia, Aliminte, des confitures, Groupe Fruca (Fuente Álamo) dans la production de laitues, pastèques, melons, agrumes et poivrons, Agrucaper (Águilas) spécialisée dans les conserves végétales (capres, piments, olives, artichauts...) ainsi que Duroc dans les tomates. Cette dernière, participée majoritairement par le groupe Durán (Mazarrón, région de Murcie) est présidée par Miguel Durán (ex-président de PROEXPORT) un des entrepreneurs agricoles le plus remarquable dans la région de Murcie. Seulement la société Duroc avec un partenaire

marocain exportait en 2012 environ 25 000 tonnes annuelles de tomate « cherry », ce qui représentait le 12 % des exportations totales des tomates marocaines dans le marché communautaire.⁷⁶²

Cependant les difficultés entrepreneuriales, professionnelles et juridiques encore visibles au Maroc lui ont fait vendre sa participation marocaine en 2013. Malgré l'ouverture du Maroc vers le marché communautaire, il y a beaucoup de difficultés pour les entrepreneurs agricoles espagnols (voire étrangers) pour s'adapter aux conditions du Maroc. Tout d'abord, la législation marocaine agricole exige que toute entreprise étrangère soit contrôlée à hauteur de 51 % du capital par une société anonyme marocaine.⁷⁶³ Il y a aussi certaines limitations dans la sortie du pays des bénéfices, capitaux et dividendes ainsi qu'un manque de sécurité juridique et une récurrence à payer des pots de vins pour augmenter par exemple la part des produits qui peuvent entrer dans le marché de l'UE.⁷⁶⁴ Ces rapprochements des relations, UE-Maroc, et des enjeux pour les entreprises espagnoles a favorisé la création en 2013 d'un groupe de contact hispano-marocain confirmé par les respectives ministères d'agriculture dont Fepex fait également partie.

Un exemple d'entrepreneur agricole murcien

Miguel Durán Granados (Mazarrón-Région de Murcie, 1946) est un entrepreneur agricole issu d'une famille des producteurs et commerçants-distributeurs du secteur agricole murcien. Il a été président de Proexport (associations d'entreprises agricoles pour la production et exportation des fruits et légumes) entre 2001-2009. Avec ses frères il détient le groupe d'entreprises Durán (Agrícola Durán ou Mazalia) en plus de présider d'autres entreprises ; le groupe à des participations comme Duroc, Agrios el Carril, Hortícola de Mazarrón, Dugralia et Quórum Capital Partners entre autres. Depuis les années 60 ils produisent principalement des tomates et à partir des années 70, suite à l'ouverture du marché européen, il devient un des premiers exportateurs

⁷⁶² La progressive augmentation de sa production des tomates marocaines a été inversement proportionnelle à la diminution du volume de production dans la Région de Murcie puisqu' elle a passé de 40000 tonnes aux 15.000 actuels. *El ex presidente de Proexport vende el 12% del tomate marroquí. La Verdad*, <http://www.laverdad.es/murcia/20100118/region/presidente-proexport-vende-tomate-20100118.html>, consulté le 17 février 2015.

⁷⁶³ Les lois les plus restrictives concernent la pêche, l'agriculture et la santé hospitalière. C'est pourquoi l'intérêt des certains pays (comme la France) dans l'accord UE-Maroc était plus focalisé dans les rapports commerciaux dans d'autres secteurs d'activités (construction, voitures..)

⁷⁶⁴ En effet, il y a eu beaucoup d'agriculteurs producteurs murciens qui se sont installés au Maroc et quelques années plus tard ont du rentrer. Après leur retour ils ont des difficultés pour s'intégrer sur les marchés (pertes des réseaux, contacts dans la distribution, positionnement sur le marché..). Source: Interview d'Antonio Méndez, président de Biopec. Entreprise de biotechnologie à Murcie chargée de l'élaboration des vaccins pour les tomates à Murcie, Almeria et au Maroc.

importants de la région de Murcie. En 1989, il installe à Agadir (Maroc) l'entreprise Duroc. L'arrivée de maladies à la fin des années 90 comme la mineuse de la tomate/polilla del tomate (*tuta absoluta*) avait entraîné une diversification du groupe vers la production des fruits à noyau, la grenade et les agrumes (*Agrios del Carril*). La stricte régulation phytosanitaire renchérit le prix et la tomate deviendra moins rentable encourageant la production depuis le Maroc⁷⁶⁵. Coïncidant avec l'essor de la construction à la fin des années 90, le groupe se développe principalement vers les secteurs immobiliers (*Quórum Capital Partners*) et du tourisme de loisir (*Alamillo Golf SA, La Morera Golf resort SI*). Il a été, entre autres, président entre 1998 et 2006 de la commission de commerce extérieur de la Chambre de Commerce de Carthagène ainsi que membre actif de la communauté d'irrigants de Mazarrón et de la patronal des entreprises murciennes (*CROEM*). Il a été lauréat, entre autres distinctions, comme meilleur entrepreneur de Murcie, entrepreneur de l'année au niveau national et avec l'Ordre du Mérite agricole délivrée par le Ministère d'Agriculture.⁷⁶⁶ Depuis la fermeture de Duroc au Maroc Miguel Durán produit actuellement seulement des agrumes, quelques fruits et du brocoli dans la région de Murcie et le sud de la province d'Alicante.

La recherche de marchés alternatifs pour diversifier la forte concentration des exportations vers l'espace européen communautaire désormais dans un cycle stagnation de la demande est de plus en plus dans les priorités du secteur. Pour ce faire, le gouvernement régional, à travers l'Institut de Fomento (*INFO*) a encouragé ces dernières années de nombreuses conventions internationales pour la promotion des produits murciens en l'Inde, au Brésil, en Algérie ou dans les pays du Golfe entre autres. Rien qu'entre 2011 et 2013 la valeur des exportations vers des pays du Golfe (Émirats arabes, Qatar, Arabie Saoudite et Iran) a été multipliée par trois pour se situer dans le 8,59 millions d'euros tandis que le commerce avec le continent africain, principalement à travers les pays arabes et l'Afrique du Sud a doublé dans la même période. Au niveau national FEPEX organise depuis quelques années une foire internationale à Madrid (*fruit attraction de Madrid*), équivalant au *free-logistic* de Berlin (la plus importante de l'Europe) pour favoriser les relations entre producteurs et futurs distributeurs, notamment avec les derniers pays ayant entré dans l'UE.⁷⁶⁷

⁷⁶⁵ Un exemple a été la production des tomates à Mazarrón et Águilas qui est passée cette dernière décennie d'environ 5000 ha (14 entreprises/coopératives) en 2004 à 2700ha en 2014. Ils restent seulement deux petites coopératives et les sociétés *Perichan* et *Paloma*, les plus grands dans le secteur de la tomate.

⁷⁶⁶ *Miguel Durán, semblanza de un sr. La Verdad*, <http://www.laverdad.es/murcia/v/20110708/opinion/miguel-duran-semblanza-20110708.html>, consulté le 28 octobre 2015.

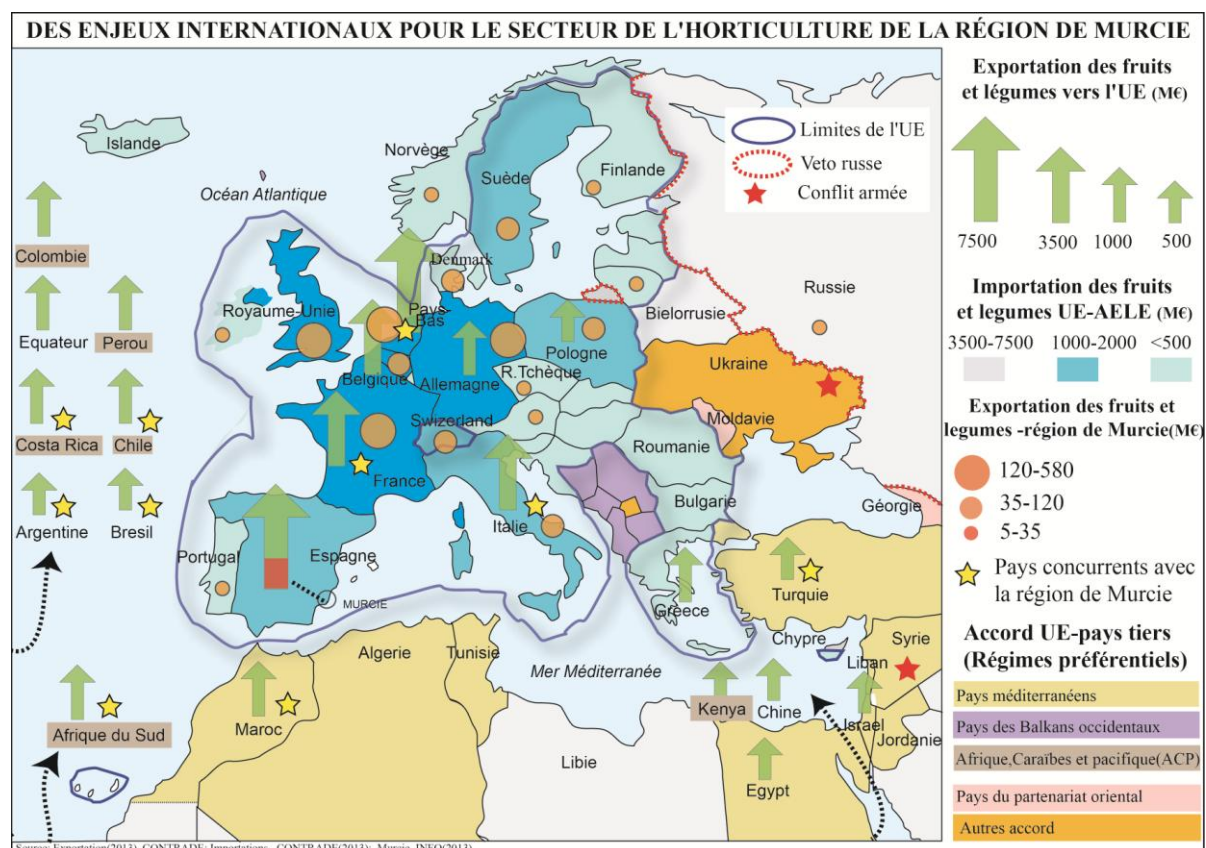
⁷⁶⁷ Les relations commerciales entre les producteurs et acheteurs/distributeur s'établissent souvent dans les pays de destination des produits, notamment dans le cas du Royaume-Uni avec *Tesco* et sur place dans le cas de *Carrefour* (très implanté en Espagne). D'une manière générale, les contacts ont été déjà établis depuis plusieurs années donc le niveau de relations est très mûre.

Dans ce contexte d'internationalisation des marchés agricoles, le secteur est confronté à d'autres enjeux géopolitiques qui dépassent sa capacité d'agir. La récente crise ukrainienne et comme conséquence, le veto russe aux produits européens en 2015, a eu un impact dans l'exportation des fruits et légumes. Cette décision politique a affecté directement les fruits d'Aragon, Catalogne, sud de la France et à l'Italie étant donné que leur part du marché dans le pays russe est relativement plus élevée que les exportations murciennes, ces dernières étant plus orientées vers le marché communautaire. Les exportations de la Région de Murcie vers la fédération russe en 2013, auxquelles participent 61 entreprises, ont été d'environ 14,5 millions d'euros. Bien qu'il s'agisse seulement de 0,7 % des exportations et de 10 % des entreprises totales, la Russie est le principal pays importateur au-delà de l'Union européenne y compris les pays de l'EFTA (Suisse, Norvège, Islande).⁷⁶⁸ Cependant, le veto est en train de provoquer indirectement un impact sur les producteurs agricoles de Murcie suite à l'augmentation de l'offre des fruits dans le marché communautaire (poire, pommes..) qui a fait descendre beaucoup les prix et par conséquent affectent d'autres fruits produits à Murcie comme la pêche, l'abricot et la nectarine.⁷⁶⁹

⁷⁶⁸ Actuellement l'Institut de Fomento de la Région de Murcie cherche à ouvrir des contacts avec des pays comme la Serbie, la Biélorussie ou le Kazakhstan afin de surmonter le veto russe. *Murcia sondea el acceso a Rusia a través de Bielorrusia y Kazajstán* |, <http://www.revistamercados.com/noticia/murcia-sondea-el-acceso-rusia-traves-de-bielorrusia-y-kazajstan/>, consulté le 20 février 2015.

⁷⁶⁹ Le Ministère a quantifié en 337 millions d'euros l'impact des restrictions aux exportations dans le marché russe ce qui représente le 1,8% de la valeur totale des ventes espagnoles dans l'extérieur. Ediciones El PAÍS, *Agricultura cifra el impacto del veto de Rusia en 337 millones para España*, http://economia.elpais.com/economia/2014/08/08/actualidad/1407499267_460423.html, consulté le 25 octobre 2014.

Carte n°40



La difficulté de réduire la forte dépendance communautaire et la forte limitation (douanière, sanitaire...) qu'ils imposent d'autres marchés très puissants comme l'américain, le chinois ou le japonais obligent à une réorientation de la production vers d'autres standards de qualités et de type de consommateurs. Un des exemples le plus évident est l'essor ces dernières années des productions issues des cultures écologiques lesquelles se sont multipliées par trois dans la région de Murcie depuis 2007. Sur une superficie totale de 60 844,49 hectares en 2013 elle est actuellement la communauté autonome espagnole qui a proportionnellement plus de surfaces destinées aux cultures écologiques puisque plus de 17 % des surfaces agricoles utiles correspondent à ce type d'agriculture.⁷⁷⁰ En effet, l'adaptation aux demandes des nouveaux consommateurs issus principalement des marchés de l'Europe du Nord (Allemagne, Royaume-Uni, France, Danemark, Suisse) fait que 90 % de la production écologique soit orientée vers l'exportation.

⁷⁷⁰ Actuellement la région de Murcie est la troisième région de l'Espagne après l'Andalousie et la Valence par nombre absolue d'hectares agricoles et la première qui a proportionnellement plus de surfaces des cultures d'agriculture écologique. MAGRAMA, *Agricultura ecológica. Estadísticas 2013*, Madrid, 2014.

Cette augmentation de l'importance de l'alimentation écologique a provoqué une intégration progressive dans ce marché des producteurs (cultures ou élevage) composé majoritairement par des petites et moyennes sociétés limitées, associations, coopératives ou agriculteurs particuliers. Leurs productions primaires (cultures ou élevages) sont soit vendues directement dans les circuits commerciaux locaux et régionaux soit servent à approvisionner d'autres acteurs agricoles majeurs. Les grands groupes agricoles régionaux (des grandes entreprises privées, principales coopératives et multinationales) ayant une plus grande capacité pour la commercialisation des produits dans les marchés internationaux ont aussi orienté une petite partie de leurs productions, manipulation, transformation et/ou emballage (conserves) à des produits écologiques à grande valeur ajoutée.⁷⁷¹

Selon les données du conseil d'agriculture écologique de la région de Murcie (CAERM)⁷⁷² et le ministère, en 2013, le nombre des opérateurs soumis aux règles de l'agriculture écologique conformément aux standards européens est de 2 550 , dont 2 327 sont des producteurs, 234 des transformateurs et 18 des sociétés de commercialisation⁷⁷³. La coopérative Coato qui a son siège à Totana, dans la vallée du Guadalentín, représente un exemple des changements dans le secteur. Créée en 1979 par 65 producteurs de paprika, elle a progressivement élargi ses activités vers d'autres produits (fruits, légumes, amandes, huile, miel...) et activités (manipulation, emballages, commercialisation, fourniture et ravitaillement agricole...). Actuellement cette coopérative compte avec plus de 21 000 hectares de diverses cultures (fruits, légumes, amandes, olives..) situées à Murcie, Andalousie, Valence et Castille-la Manche, dont 16 000 sont dédiées à l'agriculture écologique.⁷⁷⁴

⁷⁷¹ Il s'agit des entreprises murciennes comme García Carrión (vins), Júver (boissons et jus), Agroamark (Brocoli et chou) kernell export ou Montensinos (produits laitiers et dérivés). Comme multinational (britannique) ayant aussi une participation murcienne il y a Kettle Produce España S.L. (Brócoli et chou). Les coopératives le plus importantes qui participent dans le secteur bio : Hortamira S.C.L (neuvième coopérative de l'Espagne par ventes extérieures) dans la production de Apio, brocoli, chou, chou haché, céleri radis, poivrons, melon, pastèque et COATO (12e) amandes, piments, huile d'olive, miel.

⁷⁷² Le Conseil d'Agriculture Écologique de la Région de Murcie est une autorité publique créée en 2000 et qui est chargée d'appliquer un système de contrôle d'Agriculture écologique selon les normes européennes (Règlement (CE) 834/2007) de production et d'étiquetage.

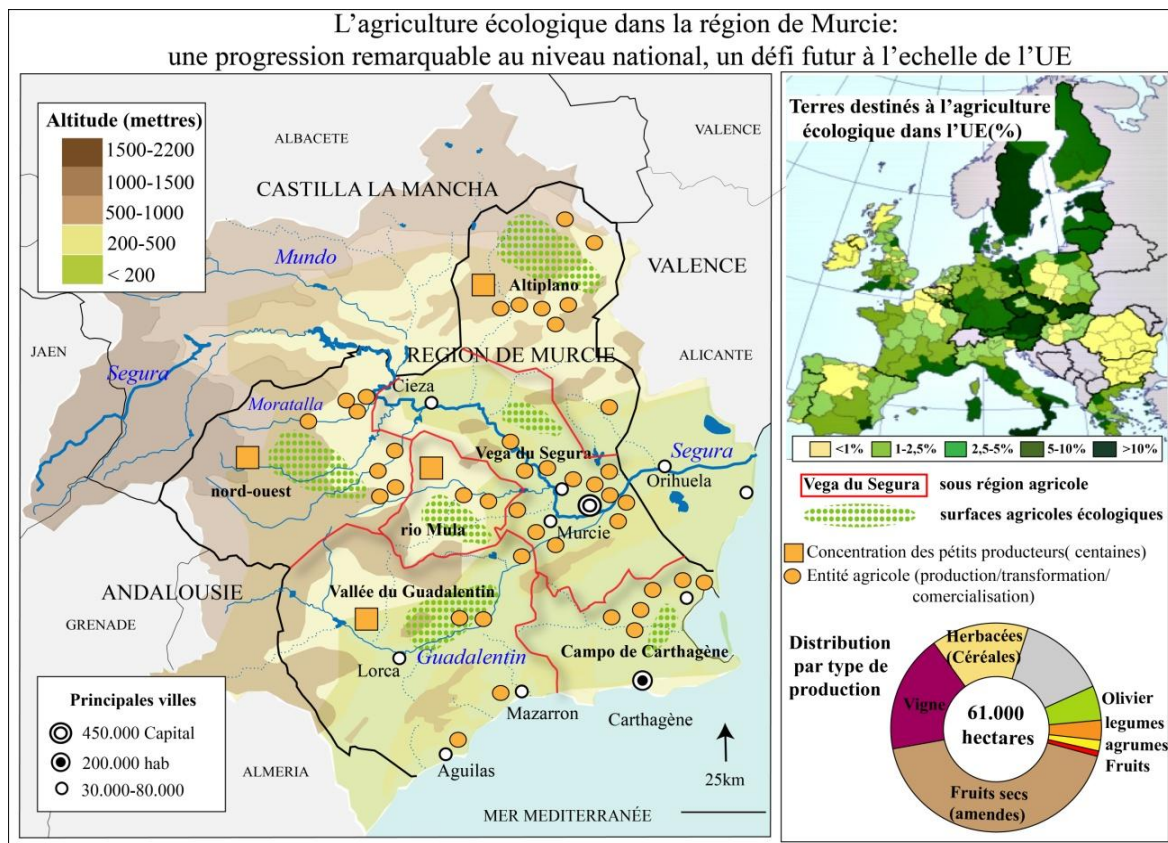
⁷⁷³ Les premiers opérateurs se sont constitués en 1997. En 2007 ils étaient environ 1000. MAGRAMA, *Agricultura ecológica. Estadísticas 2013, op. cit.*

⁷⁷⁴ En 2009 Coato avait reçu de la part du Ministère d'Agriculture le prix d'aliment d'Espagne à la production écologique.



Intérieur de la coopérative de Coato. À gauche, zone manipulation et emballage des produits. À droite, machines pour l'élaboration du paprika (@salinaspalacios2013)

Carte n°41



Comme nous pouvons le voir sur la carte, les limites de l'expansion de l'agriculture écologique sont pour l'instant très loin de pouvoir atteindre son point de maturité. L'agriculture écologique selon les règles communautaires est difficile à appliquer dans une grande partie de l'actuel modèle des exploitations intensives qui règnent dans la région. Il est plus facile de l'instaurer, par des questions techniques, sanitaires (contrôle de maladies) et

économiques (absences des engrais, fertilisants, eau...), dans les exploitations extensives et de *secano*.



Des cultures extensives bio des amandiers dans le norest de la région de Murcie (@salinaspalacios2013)

Par ailleurs, les quelques aides européennes issue de la PAC à Murcie sont majoritairement destinées à ce type d'agriculture (olivier, vigne, amandes...) beaucoup moins rentables que celle destinée à la production intensive de fruits et légumes. En plus, la forte diminution depuis dix ans de la location foncière dans les cultures de *secano* (-50 %) par rapport à la hausse des terrains irrigués (15 %) fait plus attractive pour les nouveaux producteurs particuliers cette orientation dans le domaine du bio.⁷⁷⁵

La distribution de ces surfaces se localise principalement dans la circonscription agricole de l'Altiplano (33 %), au nord-ouest, (23 %) dans la vallée du Guadalentín (21 %) et, dans une moindre mesure, à Mula (13 %), Vega du Segura (6 %) et Campo de Cartagena (4 %). Cette distribution spatiale majoritairement située dans les espaces agricoles plus élevés s'explique en partie parce que les grandes compagnies agricoles des fruits et légumes n'ont pas encore orienté leurs exploitations sur ce type de production. À l'heure actuelle les principales cultures écologiques sont les amandes (41,7 %) la vigne (17,52 %) et les céréales (14,52 %) et l'olivieraie (5 %), des produits principalement localisés dans les espaces agricoles

⁷⁷⁵ Depuis 2012 il y a eu de nouveau une forte reprise du foncière des terrains agricoles irrigués et en conséquence elle est devenue plus attractive suite à l'éclatement de la construction.

d'altitudes, dont certaines ne sont pas irriguées, et dans des exploitations extensives. En revanche, les légumes (3,06 %), agrumes (1,58 %) et fruits (0,88 %), souvent les cultures le plus marquées par des pratiques agricoles très intensives et ayant besoin de l'eau sont peu bio

776

Cette évolution constante dans la production et la variété des différents produits pour rendre plus compétitive la production contraste avec l'environnement complexe du marché agroalimentaire international. Le processus autour de la chaîne de distribution agroalimentaire (production, commercialisation en origine, commercialisation de destination et vente directe) implique d'autres types de rivalités de pouvoirs.⁷⁷⁷ La différence entre les prix des produits en origine selon les destinations de principaux marchés européens (Perpignan saint Charles, Paris Rungis, Lyon, Hamburg, Cologne, Frankfurt, Londres ou Milan entre autres) et la vente a posteriori dans les supermarchés sont caractérisées par des variations très notables. Les relations commerciales entre les producteurs, les centrales des fruits et légumes et les distributeurs des principaux hypermarchés sont soumis à des rapports de forces inégaux.⁷⁷⁸ Les chaînes imposent l'achat de grandes quantités de produits à des prix relativement proches du coût de production des agriculteurs.⁷⁷⁹

La forte concentration des multinationales de la distribution agroalimentaire en fait l'un des lobbies les plus importants de l'Europe. Parmi les premiers au monde se trouvent les groupes français Carrefour, Auchan et Casino, la Britannique Tesco, les Allemands Metro, Aldi et Schwarz Gruppe [Lidl et Kaufland] entre autres. Cette situation, favorisée par la progressive libéralisation du marché communautaire, modifie les rapports des forces du secteur agricole et

⁷⁷⁶ Nonobstant la Région est la deuxième de l'Espagne d'après l'Andalousie dans la production des fruits et légumes et la troisième dans les agrumes. MAGRAMA, *Agricultura ecológica. Estadísticas 2013*, op. cit.

⁷⁷⁷ La distribution alimentaire est l'ensemble d'activités intermédiaires (grossistes, transport, en détail, distribution dans le supermarché) existant entre les producteurs (agriculteurs) et les consommateurs. Les ventes sur place s'effectuent par la vente directe des producteurs aux distributeurs dans les centrales des fruits et légumes. C'est la plus généralisée notamment pour les coopératives. Dans l'autre, dans les *alhondigas* [halle, vendre aux enchères] participent des agriculteurs indépendants, des entreprises commerciales et les supermarchés. Les bénéfices peuvent être plus élevés, mais les risques aussi, notamment pour les agricultures plus petites. Les organisations syndicales [coag et UPA] ainsi que la fédération de coopératives [fecoam] critiquent ces types de ventes qui spéculent avec les prix des produits et altèrent les marchés.

⁷⁷⁸ Par exemple, la production d'un kilo de citron 0,24 € / kg en origine passe à 0,90 € / kg sur le marché parisien de Rungis, et sa vente directe dans un Carrefour city en Ile de France est de 3,17 € / kg. Des données moyennes pour le mois de février 2015. Source : Infoagro, Novagrim, Carrefour.

⁷⁷⁹ La libération du marché communautaire et plus récemment les effets de la crise ont favorisé une réduction des prix des produits dans les supermarchés notamment par la décentralisation de la production, l'introduction des discounts, marques des distributeurs et promotions qui affaiblit encore plus la marge de profit des producteurs. En opposition, la croissance du profit annuel accumulé dans les principales chaînes des distributions précédemment mentionnées entre 2009 et 2014 s'est située entre 5,7 % de Carrefour et 8,9 % de Metro Site web de la Revue Forbes. <http://www.forbes.com/>

l'industrie alimentaire européenne.⁷⁸⁰ En effet, jusqu'aux années 90 et dans le contexte d'une progressive libéralisation économique et libre circulation des capitaux suite à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1993, les grandes chaînes de production soutenaient des politiques de défense des produits nationaux afin de minimiser l'impact d'autres produits sur la production nationale (exemple : Carrefour et secteur agricole français). Cependant, l'implantation progressive des multinationales de la distribution dans la plupart des pays de l'UE a favorisé que ces entreprises répondent avant tout à ces intérêts économiques sans tenir compte du facteur national. L'essor des exportations des fruits et légumes espagnols dont l'Espagne qui avait toujours manqué d'une présence multinationale de la distribution, s'est vu favorisé entre autres par cette perte du caractère national des multinationales de la distribution, car le secteur agricole français ou italien ont perdu leur position de domination dans le marché. Ce fut un des problèmes des premières manifestations des agriculteurs français contre l'entrée des camions espagnols remplis des fruits et légumes. Plus récemment on a assisté de nouveau à ce type d'événements. Pour les organisations agraires espagnoles, les agriculteurs français n'ont pas pris en compte que les principaux responsables de la chute de prix sont les multinationales elles-mêmes.⁷⁸¹ L'affaiblissement des producteurs agricoles des fruits et légumes a favorisé une progressive organisation entre eux à l'échelle européenne à travers des groupes mixtes (français, espagnols, italiens...) et sectoriels (fruits à noyau, tomates) afin d'unir des efforts et d'augmenter leurs capacités de pression au sein des institutions européennes et dans les négociations avec les grandes chaînes de distribution comme fut l'exemple dans les négociations autour de l'accord agricole avec le Maroc.

En somme, le secteur agroalimentaire de la région de Murcie, d'un haut niveau de mécanisation, technologie d'irrigation, innovation agroalimentaire, de production végétale atteint son niveau de maturité. L'essor des exportations, sa capacité constante d'adaptation et son importance socioéconomique est une conséquence du véritable saut quantitatif et qualitatif comparable à celui de la France ou l'Italie.⁷⁸² Sur ce point les rapports autour de la

⁷⁸⁰ Cela arrive souvent que de grands groupes de distributions contactent des producteurs locaux pour faire une production exclusivement pour eux. Par exemple Carrefours avec le melon « français » (de Poitou-Charentes) qui est produit à Murcie, pour l'exportation (il est rare de le trouver dans les supermarchés espagnols). La Britannique TESCO a un accord avec des producteurs locaux murciens pour produire un type de pommes de terre très apprécié sur le marché britannique.

⁷⁸¹ Au niveau interne (Espagne) cette situation se reproduit avec les principales chaînes de distribution alimentaire espagnoles. Par exemple, Mercadona une des plus importantes, vend des citrons de l'Argentine, des oranges de l'Afrique du Sud ou des haricots de la Chine.

⁷⁸² Par exemple, certains produits à forte intensité de main-d'œuvre (safran, haricots verts, petits poids) ont presque disparu récemment en faveur d'autres plus rentables (pastèques, melons...) ou avec une valeur ajoutée (raisins sans pépins).

disponibilité et du prix de la ressource, perçu comme un enjeu de géopolitique interne, mais soumis visiblement aux changements introduits par la Directive-cadre sur l'eau révèlent que la problématique de l'eau pour l'irrigation dans la région de Murcie et dans la plupart du territoire espagnol dépassent les frontières régionales et nationales et situent la question à l'échelle européenne.

Conclusion partie II

L'eau, une question géopolitique à Murcie d'avenir

La pénurie d'eau dans la région de Murcie en tant que représentation géopolitique se place comme l'élément de cohésion politique et territorial. Le rapport de la ressource autour des processus et dynamiques spatiales subis dans la plupart du territoire au cours de ces dernières décennies a favorisé cette démarche de construction régionale. La crise de surconsommation hydrique motivée par la domination du secteur agricole s'avère très difficile à modifier pour les années à venir et crée en conséquence une source de conflits constants pour avoir accès à l'eau dans des conditions favorables. La possibilité de diversifier l'économie pendant les années du boom économique afin de s'appuyer sur d'autres activités économiques (industrie, secteur énergétique,...) moins consommatrices en eau et plus compétitives s'est visiblement perdue à court et moyen terme. Paradoxalement, l'essor de la construction et du tourisme n'a pas limité le rôle du secteur agricole dans l'économie régionale désormais renforcé dans l'actuel contexte de crise économique. C'est sur ce point que les revendications hydriques sur des arguments et stratégies politiques, plus au moins réelles, révèlent le caractère imminent géopolitique de la ressource.

Cependant, l'évolution des approches idéologiques autour de l'eau en Espagne et le processus de décentralisation rendent très difficiles ces revendications sans considérer leur articulation au niveau national, mais aussi international. En effet, la défense d'une politique de l'offre à Murcie, tant pour les socialistes comme pour la droite au-delà des discours électoralistes, nous amène à prendre en compte différents niveaux d'analyse spatiale

En ce sens, le futur Plan hydrologique national pose ces diverses réalités territoriales. D'une part, la proposition d'une nouvelle répartition de l'eau qui en retire à certaines régions pour l'attribuer à d'autres au nom de la solidarité nationale ne pourra se réaliser sans de nouveaux conflits entre les régions et les partis politiques. En plus, rappelons que, toute décision concernant des nouveaux transferts compliquent les tâches de l'administration pour accomplir avec la directive-cadre sur l'eau mais aussi avec le Portugal dont 40 % des ses ressources hydriques proviennent des grands fleuves internationaux péninsulaires (Minho, Tage, Duero et Guadiana), tous régis depuis 1998 par une convention juridique (Convention d'Albufeira) qui établit un respect des débits des écoulements partagés entre les deux États.

Or, l'intensité des rivalités de pouvoirs politiques apparus ces vingt dernières années dans la région de Murcie, évoluent également en parallèle de la situation politique du pays. Le parti de gauche et les mouvements écologistes minoritaires opposés au discours dominant et à travers d'une approche durable de la ressource se sont renforcés depuis la forte irruption de Podemos sur la scène politique régionale. Cela favorise une maturité politique autour du débat sur la ressource, mais aussi des possibles clivages idéologiques plus profonds au niveau régional comme celui qui est survenu en Catalogne et dans une moindre mesure en Aragon. Cette situation peut altérer les mesures adoptées au sein de la Confédération hydrographique du Segura pour accomplir les objectifs environnementaux de la Directive-cadre sur l'eau. Les associations écologistes (écologistes en action et Greenpeace) menacent de dénoncer devant la Commission européenne le nouveau cycle de planification hydrique (2015-2021) en raison de l'absence des calculs des débits écologiques dans les 95 % des masses d'eau.⁷⁸³ C'est pourquoi que cette subjectivité autour de la Directive-cadre sur l'eau nous amène à prendre en considération les enjeux et rapports de forces autour de la politique européenne de l'eau.

⁷⁸³ *El nuevo Plan Hidrológico del Segura no cumplirá con las directivas europeas*, http://www.eldiario.es/murcia/sociedad/Plan-hidrologico-cumplira-directivas-europeas_0_416108549.html, consulté le 28 octobre 2015.

PARTIE III

Droit international de l'eau et géopolitique : Quelles implications pour l'Espagne?

"Celui qui saurait résoudre le problème de l'eau mériterait deux prix Nobel : un pour la paix et l'autre pour la science"

John F. Kennedy

Le 17 août 2014 est entrée en vigueur la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (appelée la Convention de New York de 1997).⁷⁸⁴ Ce cadre juridique universel adopté par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1997 nécessitait 35 ratifications obtenues finalement grâce au Vietnam qui est devenu partie en mai 2014⁷⁸⁵ (voir carte ci-dessous). Les presque vingt ans passés pour que cette convention, censée régler la gestion d'eau des fleuves et des nappes souterraines partagées entre deux ou plusieurs États, puisse être effective reflète les difficultés des États pour adhérer au texte.⁷⁸⁶ En effet, depuis 1970 l'Assemblée générale par le biais de la Commission du droit international⁷⁸⁷, a essayé de trouver un équilibre dans les rapports des forces entre les États à travers un consensus qui définisse les normes et les règles de base pour une coopération en matière des ressources en eau.⁷⁸⁸

⁷⁸⁴ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, A/RES/51/229, 21 mai 1997.

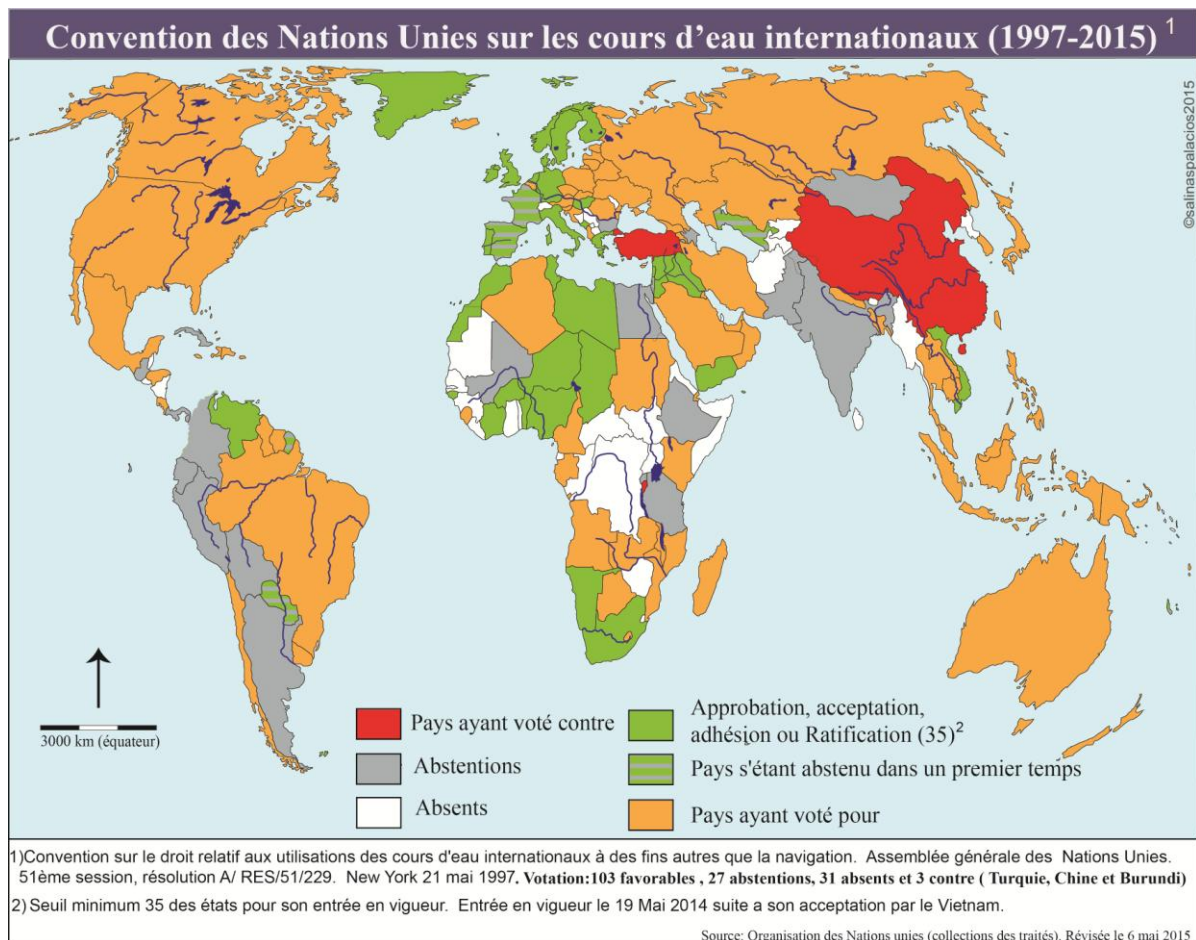
⁷⁸⁵ Les 35 pays qui font partie de la Convention sont Bénin, Burkina Faso, Tchad, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Libye, Maroc, Namibie, Niger, Nigéria, Afrique du sud, Syrie, Tunisie, Irak, Jordanie, Liban, Qatar, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Monténégro, Pays Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Grande Bretagne, Ouzbékistan, Vietnam. L'Espagne s'est abstenue dans un premier temps. Le ministre socialiste des affaires étrangères et coopération, Miguel Ángel Moratinos, a présenté le document d'adhésion le 29 Septembre 2009. Le Portugal a présenté sa signature le 11 novembre 1997 et sa ratification le 22 juin 2005. La France est l'avant dernier pays signataire, (24 février 2011).

⁷⁸⁶ 26 États se sont abstenus lors de la votations : Andorre, Argentine, Azerbaïdjan, Bolivie, Bulgarie, Colombie, Cuba, Egypte, Equateur, Espagne, Éthiopie, France, Ghana, Guatemala, Inde, Israël, Mali, Monaco, Mongolie, Ouzbékistan, Pakistan, Panama, Paraguay, Pérou, République-Unie de Tanzanie, Rwanda ; tandis que 3 votaient contre la résolution : le Burundi, la Chine et la Turquie.

⁷⁸⁷ Créée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution A/RES/174(II)), la Commission du droit international a pour mission de favoriser le développement progressif et la codification du droit international.

⁷⁸⁸ Il y a 263 cours d'eau internationaux dans le monde qui concernent 40% de la population mondiale et représentent près de 60% du volume global d'eau douce. Source: United Nations water. http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/transboundary_waters.pdf

Carte n°42



D'une manière générale, pour les gouvernements des États, l'eau est une ressource du territoire et son usage est souvent perçu comme étant un droit légitime et souverain de chaque État.⁷⁸⁹ En général, leurs positions juridiques sont définies en fonction de leur localisation géographique sur les cours d'eau (position en amont, position en aval et position mixte) et de leur rapport aux usages de la ressource au cours du temps (droits d'usages historiques, nouveaux usages...). Ainsi, pour les pays en amont l'eau qui passe par leur territoire leur appartient (théorie de la souveraineté territoriale absolue)⁷⁹⁰ tandis que les pays en aval valorisent la notion d'appartenance d'un fleuve à tous les États riverains, donc, en conséquence, le débit de celui-ci doit rester intégral tant dans sa quantité comme dans sa

⁷⁸⁹ LASSERRE Frédéric et ROCARD Michel, *Écologie, irrigation, diplomatie, comment éviter les guerres de l'eau l'eau au coeur des conflits du XXIe siècle*, Paris, Delavilla, 2009, p. 226.

⁷⁹⁰ L'intérêt des États qui défendent cette approche est de ne pas considérer l'eau comme une ressource universelle, mais nationale. C'est la doctrine Harmon qui a été appliquée en 1895 pour la première fois dans les disputes entre EUA et le Mexique autour des fleuves Colorado et Bravo. La Turquie soutient aussi ce principe face à la Syrie et l'Irak pour le contrôle des fleuves Tigris et Euphrate.

qualité (théorie de l'intégrité territoriale absolue).⁷⁹¹ D'autres États mettent en valeur la nécessité de partager la souveraineté sur le bassin hydrographique en tenant compte des activités existantes et des besoins en eau (théorie de la première utilisation).⁷⁹²

Cependant, ces théories invoquées par les États ne facilitent pas une vraie solution pour éviter ou apaiser les conflits territoriaux autour de la gestion et l'usage des eaux internationales. Au contraire, selon le droit international (la convention de New York), le principe essentiel sur lequel se fonde la répartition des eaux partagées entre des États est le « principe d'utilisation équitable et raisonnable ». Ce principe se base sur la théorie de la « souveraineté territoriale restrictive et intégrité territoriale restrictive » qui stipule qu'un État est libre d'utiliser ses ressources en eau localisées dans son territoire tant qu'il ne nuit pas à d'autres États qui partagent le même cours d'eau. Ainsi, l'équilibre d'intérêts que cette théorie défend entre les États en aval et amont va constituer l'axe central pour la codification et développement progressifs du Droit international de l'eau qui s'est déroulé entre les Règles d'Helsinki en 1966 et la Convention de New York de 1997.⁷⁹³

Bien que cette Convention internationale soit entrée très récemment en vigueur, en parallèle, le processus d'intégration européenne a entraîné des changements juridiques autour de la ressource qui conditionne les relations hydrogéopolitiques parmi les États partageant des bassins internationaux. Cette évolution sur le droit et la gestion de l'eau, plus coopératrice et équilibrée entre les États, s'insère également dans le contexte des années quatre-vingt-dix marquées par des préoccupations autour de l'environnement et du changement climatique. Ainsi, la multiplication des conventions, traités et conférences internationales envisageant de nouvelles approches sur la gestion durable de la ressource impliquent indirectement des

⁷⁹¹ Cette théorie reste très peu soutenue parmi la communauté juriste internationale, car elle est interprétée comme une approche partielle. L'État à l'amont est obligé d'adopter des normes sans que pour autant les pays en aval aient des obligations. Par contre, elle a été invoquée par certains pays en raison d'une situation critique du débit du fleuve ou par leurs intérêts en fonction de leur position sur le territoire.

⁷⁹² La doctrine faisant état de l'antériorité et des droits acquis grâce à la première utilisation des usages en eau. Cette théorie prend en compte que la répartition de l'eau d'un fleuve international doit respecter le bassin et le partager selon le principe de la reconnaissance mutuelle des usages en eau existants, c'est-à-dire, en tenant compte des activités existantes et des besoins en eau. Ce principe est aussi invoqué implicitement par des États comme la Syrie, l'Irak et l'Égypte.

⁷⁹³ Les précédents remarquables des instruments de codification pour l'adoption de la Convention de New York de 1997 remontent à 1966, des lors que l'Association de droit international (*International Law Association* ILA), réunie à Helsinki, publie les « Règles d'Helsinki » sur les utilisations des fleuves internationaux. L'ILA est la première institution à tenter de codifier le droit sur les cours internationaux. Ces lois adoptées à Helsinki comme étant la base d'un support légal international se sont basées sur le principe d'utilisation équitable.

changements législatifs dans l'UE.⁷⁹⁴ Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht⁷⁹⁵ en 1992, l'environnement, et par conséquent les ressources en eau, est une compétence partagée entre les institutions européennes et les États membres.⁷⁹⁶ C'est pour cela que, le droit communautaire sur l'eau, comme on a vu précédemment, contrairement au droit international qui est fondé sur la volonté des États, a une répercussion directe sur la législation, la planification et la gestion de l'eau en Espagne. Cette européanisation institutionnelle de l'environnement a servi de base pour l'adoption de la Directive-cadre sur l'eau en 2000. La mise en place de ce cadre juridique entraîne une coopération plus étroite entre les États dans le partage de la ressource mais aussi des conditions à respecter. Comme on peut remarquer sur la carte ci-dessous plus du 60% de la superficie totale de l'UE correspond à des bassins internationaux qui impliquent tous les États membres à l'exception de Chypre et Malte. Or, ces obligations à accomplir par les États membres vont forcément influencer des accords juridiques entre les États qui partagent des ressources en eau internationales.⁷⁹⁷

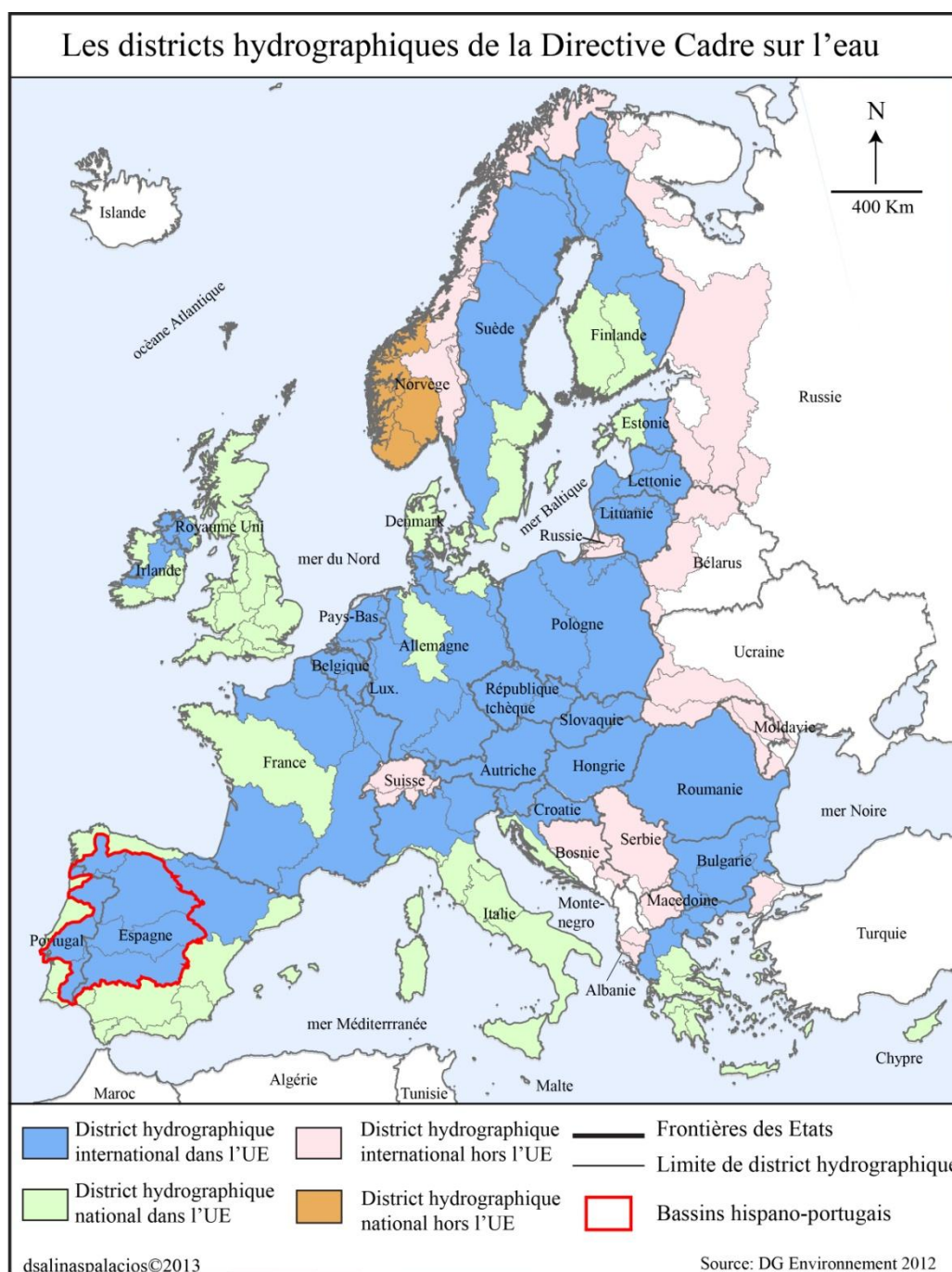
⁷⁹⁴ La Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin de 1992 ; La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, (sommet de la Terre de Rio de Janeiro de 1992). La Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans les contextes «transfrontaliers» (1991). La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki de 1995). La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (Convention de New York de 1997).

⁷⁹⁵ Traité sur l'Union européenne, 7 février 1992, version consolidée [1992] J.O. C 224/1.

⁷⁹⁶ La délimitation de compétences dans l'organisation juridique de l'UE est régie par des compétences exclusives (Pêche), c'est-à-dire péremptoires, compétences partagées sous le principe de subsidiarité (art.5.3/) et compétence de coordination (éducation). Ainsi, les directives, celle de la Directive sur l'eau, font partie des compétences partagées. Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, J.O.C.E. 19 du 29 juillet 1992. Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, J.O.C306/01 du 17décembre 2007.

⁷⁹⁷ Mis à part la Convention de l'Albufeira en 1998 entre l'Espagne et le Portugal il y a la Convention sur la protection de l'Elbe en 1991 ; la Convention sur le Danube en 1994, l'Accord concernant la Protection de l'Escaut en 1994, l'Accord concernant la Protection de la Meuse en 1994 ; La Convention sur la protection de l'Oder en 1996 ; la Convention sur la protection du Rhin en 1998.

Carte n°43



Une partie du territoire espagnol est également soumise depuis 1998 à un traité international signé avec le Portugal « L'Accord de coopération pour la protection des eaux et l'aménagement hydraulique durable des bassins versants hispano-portugais ». Ce cadre juridique, influencé par les objectifs de la future Directive, mais aussi inspiré sur des principes internationaux, dont la Convention de New York de 1997, implique un partage des débits des eaux des bassins internationaux du Duero, Guadiana, Minho, et Tage. Malgré la position

espagnole en tant que pays en amont des bassins versants face au Portugal, l'évolution du droit international, mais surtout son appartenance à l'Union européenne et son obligation de respecter les directives communautaires seront plus déterminantes que sa position géographique et sa souveraineté territoriale.⁷⁹⁸

En conséquence, la position de l'Espagne devant cette régulation juridique internationale et communautaire sur la gestion des eaux douces a été marquée par ses rivalités de pouvoirs par rapport à son voisin ibérique, mais aussi au sein de l'UE où des pays de l'Europe du nord et occidentaux ont eu plus d'influence sur la nature de la Directive-cadre sur l'Eau. En effet, la dimension de la législation européenne focalisée principalement sur des critères qualitatifs de l'eau visualise la réalité des ressources hydriques dans les pays de l'Europe du Nord. Cela rivalise avec la perception autour de la ressource des pays de la Méditerranée dont la politique espagnole basée sur l'augmentation de la disponibilité de la ressource pour le développement économique représente l'exemple majeur de ces différentes représentations et intérêts au sein de l'UE.

En somme, cette démarche d'analyse à travers les différentes législations nous permettra de comprendre l'empreinte que la jurisprudence internationale et communautaire a eue sur les ressources en eau situées dans le territoire espagnol. En effet, la dimension interne du droit international s'avère depuis les années quatre-vingt-dix un des facteurs les plus remarquables pour comprendre les enjeux hydriques actuels en Espagne. Si la Directive-cadre sur l'eau a penché principalement sur des critères qualitatifs de l'eau, la convention de New York, sans nier la dimension écologique de la ressource, s'appuie sur une base juridique pour un partage équitable et raisonnable entre les États dont les aspects quantitatifs de la ressource restent essentiels. Cette dualité, entre territoire et droit supra étatique, devient capitale non seulement pour comprendre les rivalités de pouvoirs vues entre les différentes communautés autonomes, mais sur les négociations pour le partage d'eau des bassins versants internationaux ibériques et les défis qu'affronte la planification et la gestion des ressources en eau en Espagne dans les années à venir.

Chapitre 8

La politique européenne de l'eau : enjeux et rivalités des pouvoirs au sein de l'UE

Le processus d'élaboration et la mise en place de la Directive-cadre sur l'Eau reste essentiel pour comprendre les enjeux et défis de la planification et gestion de l'eau dans les différents territoires européens.⁷⁹⁹ Son achèvement est le résultat d'une évolution de la politique européenne de l'eau qui remonte aux années soixante-dix. Avant la signature de la Directive-cadre en 2000, le cadre juridique communautaire s'est caractérisé par l'existence d'une trentaine de directives et dispositions très hétérogènes autour de la ressource. Cette multiplication normative posera des problématiques matérielles et formelles aux États membres pour leur application. Ainsi, au milieu des années quatre-vingt-dix, le passage d'une approche sectorielle à chacune de ces directives vers une approche intégrée de la gestion de l'eau permettra une harmonisation de la politique communautaire qui débouchera sur l'actuelle Directive-cadre sur l'eau.

Ces changements normatifs, comme on verra, sont conditionnés par les rapports des forces entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE suite à des changements internes dans la prise de décisions lors du Traité de Maastricht de 1992 et celui d'Amsterdam en 1997. De même, les différents enjeux juridiques (modèle législatif et administratif), économiques (technologie et capacité économique) et géographiques (caractéristiques climatiques et hydrologiques) vont révéler les différentes représentations et enjeux autour de la ressource entre les États membres. Effectivement, les difficultés des États membres pour accomplir les mesures prévues révèlent le caractère géopolitique de la Directive-cadre sur l'eau. Des aspects tels que la gestion de l'eau face à des situations de sécheresse, la culture de grands travaux hydrauliques (barrages, transferts, canalisations...) ou l'importance de l'irrigation constituent une des particularités des pays influencés par le climat méditerranéen. À l'inverse, la pollution des eaux souterraines et superficielles des grands fleuves marqués par l'existence de grands espaces urbains et industriels dans le centre et le nord de l'Europe est devenue une préoccupation majeure pour les autorités publiques et les populations concernées.

⁷⁹⁹ En tout, la Directive-cadre sur l'eau va entraîner la création de 110 districts hydrographiques, dont 40 sont internationaux (60% du territoire de l'UE). Voir carte: n°43

Ainsi, mis à part le caractère flexible et général de la Directive cadre, ce sont d'abord les particularités géographiques et socioéconomiques qui ont influencé la législation de la politique européenne de l'eau; celle-ci répond plutôt aux considérations des pays de l'Europe centrale et du Nord. On ne peut pas nier que l'importance du poids démographique, économique et politique de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne favorise des politiques communautaires plutôt centrées sur leurs caractéristiques internes que sur celles d'autres pays comme l'Espagne. Les pays du nord considèrent l'eau comme une ressource durable à long terme, ce qui contraste avec les problèmes liés à la rareté de l'eau de certaines régions des pays de l'Europe du Sud. Dès lors on entrevoit que le processus de négociation de la Directive-cadre et les enjeux autour des différentes représentations et problématiques sur la ressource seront marqués par des rapports de forces entre les institutions européennes et les États membres, mais aussi sur la capacité d'influence des acteurs économiques et environnementaux sur les acteurs institutionnels.

Or, depuis la signature de la Directive-cadre en 2000 de nouveaux enjeux apparaissent de la question à l'échelle européenne. Les préoccupations sur l'impact du changement climatique sur les ressources en eau deviennent un sujet d'actualité de plus en plus pressant dans la plupart des pays. Le Traité de Lisbonne de 2007 introduit formellement la lutte contre le changement climatique comme un des objectifs de l'UE⁸⁰⁰ tandis que la directive des eaux souterraines en 2006 et celle des inondations de 2007 répondent en partie à ces changements. Cependant, la réponse à certains des aspects concernant la rareté et la pénurie de la ressource est encore lacunaire au plan juridique. Pour l'instant, la Commission s'est seulement prononcé à travers une communication avec des recommandations aux états membres comme on verra. L'objet est donc d'ouvrir le débat à l'échelle européenne sur ce sujet et comment le faire dans un contexte dominé par le changement climatique. C'est pourquoi que, devant des possibles initiatives juridiques communautaires, dans quelle mesure les stratégies pour lutter contre la sécheresse et la pénurie d'eau pourraient être plus flexibles avec cette culture de l'offre et de grands travaux hydrauliques de l'Espagne? Ou, à l'inverse, vont-ils encore plus limiter cette politique hydrique traditionnel ?

En outre, le processus d'élaboration de Directive-cadre s'insère aussi dans le contexte de libéralisation économique de l'UE et de privatisation progressive des services publics depuis

⁸⁰⁰Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. JO C 306 du 17.12.2007, p. 1–271

les années 90. Malgré la mise en place par le Parlement de la phrase symbolique dans la préface de la Directive-cadre « L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel », l'approche économique de la ressource et de l'environnement aboutissant à une tarification selon les usages sera mis à profit par des entreprises qu'y verront des opportunités commerciales très rentables. L'élargissement européen a favorisé l'implantation dans plusieurs pays des multinationales (Suez, Veolia...) devenues des acteurs très puissants dans la gestion de l'eau en Europe. Cette situation s'accroît encore plus depuis la crise économique et l'orientation libérale de l'économie et les politiques d'austérité publique en Europe dont l'Espagne est un des meilleurs exemples.

8.1 L'évolution de la politique européenne de l'eau (1972-2000)

La Communauté économique européenne (CEE), s'est intéressée dès le milieu des années soixante-dix au domaine de l'eau, suite à l'émergence des préoccupations environnementales et de la santé publique à l'échelle communautaire. À l'issue du sommet européen de Paris (19-21 octobre 1972), les chefs d'État et de gouvernement des neuf pays membres énumèrent dans une première déclaration commune les objectifs et les politiques à suivre pour parvenir à l'Union européenne. Le résultat des pourparlers a été la reconnaissance qu'une attention particulière devait être accordée à l'environnement dans le contexte de la croissance économique et de l'amélioration de la qualité de vie : « conformément au génie européen, une attention particulière sera portée aux valeurs et des biens non matériels et à la protection de l'environnement, afin de mettre le progrès au service des hommes ».⁸⁰¹

Sous ce rapport, les premiers programmes d'action pour l'environnement (PAE) ont été adoptés : « Les chefs d'États et de gouvernements soulignent l'importance d'une politique de l'environnement dans la Communauté. À cette fin ils invitent les institutions de la Communauté à établir, avant le 31 juillet 1973, un programme d'action assorti d'un calendrier précis »⁸⁰². Le premier programme pour la période comprise entre 1973 et 1976 sera suivi par d'autres programmes pluriannuels du même type (1977-1981, 1982-1986, 1987-1992, 1993-

⁸⁰¹ *Déclaration du sommet de Paris (19 au 21 octobre 1972)*, http://www.cvce.eu/obj/declaration_du_sommet_de_paris_19_au_21_octobre_1972-fr-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html, consulté le 4 avril 2014.

⁸⁰² *Ibid.*

2000, 2002 -2012, 2012-2020) qui ont permis l'adoption d'une série de directives sur l'environnement dont certaines d'entre elles seront focalisées sur les ressources hydriques. À cet effet-là, et depuis lors la compilation juridique des directives émanées montre une évolution de la politique européenne de l'eau douce qui est souvent divisée par les auteurs en trois phases différentes en raison de la mise en place des différentes approches et des mesures législatives sur ce domaine qui vont conditionner l'actuelle DCE.

a) Première vague (1975-1988): L'eau, une préoccupation pour la consommation humaine

Sur ce point, la « première vague » législative, focalisée par des objectifs exclusivement sur la qualité des eaux, est marquée principalement par des rapports sur la protection de la santé publique et des négociations sur l'harmonisation de la législation environnementale communautaire. En effet, la Commission européenne a adopté des directives conçues notamment sur la protection des eaux utilisées pour la consommation humaine. Dans cette période on remarque principalement deux directives : la directive concernant la « qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres » (75/440/CEE du 16/06/75)⁸⁰³ et la directive relative à la « qualité des eaux destinées à la consommation humaine » (80/778/CEE du 15/07/80).⁸⁰⁴

Néanmoins, pendant cet intervalle de temps (1975-1980) plusieurs directives ont été approuvées, concernant « la qualité des eaux de baignade » (76/160/CEE du 8/12/75)⁸⁰⁵, « la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté » (76/464/CEE du 4/5 76)⁸⁰⁶, « la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons »⁸⁰⁷ (78/659/CEE du 18/07/78) et la Directive (79/923/CEE du 30/10/79) relative à la qualité requise des eaux conchylicoles.⁸⁰⁸

⁸⁰³ Modifiée le 23.12.1991 par la Directive 91/692/CEE.

⁸⁰⁴ La directive 80/778/CEE a été remplacée par la directive 98/83/CE à partir du 25 décembre 2003 et par le Règlement (CE) n° 596/2009.

⁸⁰⁵ Modifiée le 23.12.1991 par la Directive 91/692/CEE ; et le 11.12.2008 par le Règlement (CE) n° 1137/2008.

⁸⁰⁶ Cette directive, qui a eu plusieurs modifications, est abrogée par la Directive-cadre sur l'eau à compter du 22 décembre 2013.

⁸⁰⁷ Cette directive, révisée plusieurs fois, sera abrogée par la Directive-Cadre sur l'eau le 22 décembre 2013,

⁸⁰⁸ Cette directive sera modifiée plusieurs fois et remplacée par la Directive 2006/113/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles.

De même, dans cette génération de directives, la législation communautaire va se focaliser pour la première fois sur les eaux souterraines. En effet, suite à un fort épisode de sécheresse qui a affecté une partie de l'Europe occidentale entre l'automne 1975 et l'été 1976 la CEE va mettre en valeur l'importance des aquifères comme outils complémentaires dans les systèmes d'approvisionnement en eau.⁸⁰⁹ Le résultat sera une Directive (80/68/CEE 17/12/1979) qui s'intègre dans le 2^{ème} programme d'action communautaire pour l'environnement (1977-1981) concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution à travers la limitation des rejets de certaines substances dangereuses ainsi que par un contrôle systématique de la qualité de ces eaux. Enfin, plusieurs autres directives concernant la protection du milieu aquatique contre les rejets de substances dangereuses seront également adoptées entre 1980 et 1986.⁸¹⁰

Dans cette optique, la législation communautaire cherchait à limiter l'impact de la pollution dans les territoires transfrontaliers en même temps qu'elle encourageait la suppression des taxes douanières afin d'éviter la distorsion concurrentielle entre les pays par le dumping environnemental.⁸¹¹ En somme, on peut constater que dans cette première phase normative les mesures adoptées atteignent déjà les eaux superficielles, souterraines et côtières. Toutefois, ces dispositions législatives se focalisent d'abord sur des objectifs sanitaires et sur la réduction des effets négatifs du secteur industriel comme moyen pour protéger la santé des individus. La Commission avait alors des compétences directes sur la santé publique, mais pas encore sur l'environnement. En effet, au niveau juridique le traité de Rome de 1957 (Traité CEE) ne faisait nullement référence à la protection de l'environnement et en conséquence aux ressources hydriques. Néanmoins, l'article 100 (sur le rapprochement des dispositions législatives des États membres) et le 235 (sur l'extension des compétences de la CEE en matière du marché commun) serviront de fondement juridique en vue de l'adoption

⁸⁰⁹ Comme on verra, la sécheresse et la rareté de l'eau seront de plus en plus traitées par l'Union Européenne en raison des derniers épisodes de sécheresse, notamment celui de 2003.

⁸¹⁰ Directive 82/176/CEE du Conseil, du 22 mars 1982, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins ; Directive 83/513/CEE du Conseil du 26 septembre 1983 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de cadmium ; Directive 84/156/CEE du Conseil du 8 mars 1984 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure des secteurs autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins; La Directive 84/491/CEE du Conseil du 9 octobre 1984 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets d'hexachlorocyclohexane; Directive 86/280/CEE du Conseil du 12 juin 1986 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE.

⁸¹¹ KALLIS Giorgos et NIJKAMP Peter, « Evolution of EU water policy: a critical assessment and a hopeful perspective », *Research Memorandum*, 1999, vol. 1999, p. 2.

de la première génération de directives dans le domaine de l'eau.⁸¹² De même, ces premières directives se sont centrées exclusivement sur les aspects qualitatifs de l'eau. Évidemment, les premiers programmes pour l'environnement (1973-1997, 1977-1981, 1983-1986), ont abordé progressivement la problématique de la rareté, l'interdépendance entre la qualité et quantité et l'importance de promouvoir l'utilisation rationnelle afin d'améliorer la disponibilité de la ressource bien que ces initiatives se caractérisent par une stricte portée politique et n'avaient pas de force juridique contraignante.⁸¹³

b) Deuxième vague (1988-1996) : La protection des milieux aquatiques

Des le début des années quatre-vingt la montée de l'euroscpticisme dans plusieurs pays en Europe va générer une période de paralysie des initiatives communautaires souvent marquées par de fortes divergences entre les États membres. Il a fallu l'adoption de l'Acte unique européen (AUE) en 1986 pour relancer la politique européenne où pour la première fois des domaines comme la protection de l'environnement et les milieux aquatiques vont devenir des pouvoirs législatifs de la CEE. L'article 130 R, 130 S et 130 T de l'Acte va dorénavant permettre à la Communauté de légiférer, à l'unanimité de tous les États membres, sur des dispositions qui visent à «préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, contribuer à la protection de la santé des personnes et assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles». Ainsi, l'utilisation prudente et rationnelle devient alors une nouveauté et l'un des objectifs cible de la CEE en matière environnementale.

Or, les directives adoptées jusque-là étaient encore trop limitées pour envisager une harmonisation législative dans la CEE. C'est ainsi que, en 1988, lors du séminaire des ministres de l'Environnement sur la politique communautaire de l'eau tenu à Frankfurt, le Conseil de l'Union européenne questionna les faiblesses de la politique environnementale à l'échelle européenne. Dans ses conclusions les ministres déclarèrent la nécessité d'une législation commune globale focalisée sur la qualité écologique de l'eau, qui sera envisagée au cours du quatrième programme d'action pour l'environnement (1987-1992).

⁸¹² ELOLA CALDERON Teresa, « La politique de l'eau de l'Union européenne : vers une gestion quantitative des ressources hydriques? », *Les Cahiers de droit*, 2010, vol. 51, n° 3-4, p. 864.

⁸¹³ *Ibid.*, p. 859.

Ces démarches politiques s'insèrent dans une deuxième vague des directives (1991-1996) où le droit européen commence à se focaliser non seulement sur le contrôle de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (directives sur une approche dite de valeurs d'« immission »), mais aussi sur la supervision des principales sources de pollution à travers la mise en place de normes d'émission visant les rejets polluants des différentes activités (approche dite de valeurs limites d'« émission »). Ainsi, cette nouvelle législation comportera une directive concernant le traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU)⁸¹⁴, une autre sur la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (DNA)⁸¹⁵, une nouvelle directive des eaux potables et la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (dite IPPC).⁸¹⁶ La directive IPPC introduit un système commun de lutte contre la pollution pour les installations industrielles à travers la mise en place du principe *meilleure technologie possible* (MTD⁸¹⁷) comme moyen d'efficacité, mais aussi pour éviter les distorsions entre les pays. De même, dans cette phase fut approuvée la Directive Habitats en 1992, base fondamentale du *réseau Natura 2000* pour l'identification des écosystèmes aquatiques (fleuves, lacs, zones humides) et des plans pour leur protection territoriale.

Il faut noter que cette tendance de la politique européenne à s'orienter vers une vision plus globale sur la ressource est directement liée à l'adoption du Traité de l'Union européenne de 1992 (Traité de Maastricht) et au contexte international des années quatre-vingt-dix. L'apparition de nouveaux concepts juridiques tels que le développement durable, la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) sur un territoire précis (bassin hydrographique),

⁸¹⁴ Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, qui impose des obligations de collecte et de traitement des eaux usées. Cette Directive oblige les États membres à s'équiper de systèmes de collecte et de stations de traitements des eaux usées domestiques / Les dates d'application et les niveaux de traitement exigés sont fixés en fonction de la taille des agglomérations, d'assainissement et de caractéristiques du milieu récepteur.

⁸¹⁵ Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. La DNA, à part la mise en place des codes de bonnes pratiques agricoles et des programmes d'action, oblige à une limitation des valeurs des concentrations de nitrates dans les eaux souterraines ou de surface quand ils dépassent le 0 mg/l ou quand les eaux de surface sont eutrophiques ou risquent de l'être.

⁸¹⁶ Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 (codifiée par la directive 2008/01/CE du 29 janvier 2008) qui vise à prévenir et réduire toutes les pollutions chroniques et risques de pollution chronique émises par des installations européennes estimées les plus polluantes (chimie, métallurgie, papeterie, élevages industriels...) Elle s'est appliquée d'abord aux installations créées après le 30 octobre 1999, date de transposition initiale, puis aux installations antérieures, qui devaient s'y conformer avant le 30 octobre 2007.

⁸¹⁷ Définie dans l'article 2 de cette directive comme « le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique des techniques particulières à constituer, en principe, la base des valeurs limites d'émission visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire de manière générale les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble ». Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996.

l'ouverture de l'information et la participation publique dans les domaines environnementaux, commencent à être pris en considération dans le nouveau Traité.

Par ailleurs, la « Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin »⁸¹⁸ et « le sommet de la Terre à Rio »⁸¹⁹ en 1992, manifeste pour la première fois une problématique mondiale autour de l'eau révélant la multiplicité des acteurs concernés par la ressource. La mondialisation des problèmes environnementaux et par conséquent sur les ressources hydriques se poursuivra par des traités et des conventions qui dépassent la souveraineté exclusivement territoriale des États. Ainsi, l'approbation de la « Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube » de 1994⁸²⁰ va intensifier la coopération entre les États en matière de gestion des ressources hydrauliques dans la perspective d'une meilleure protection et utilisation des eaux. D'autres, comme la Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe agira sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (Convention d'Espoo de 1991).⁸²¹ De son côté, la Convention d'Helsinki en 1995, relative au cours d'eaux transfrontaliers et lacs internationaux, vise à prévenir et à maîtriser la pollution à travers le développement d'une coopération internationale⁸²² tandis que la « Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation » (Convention de New York de 1997)⁸²³ cherchera à codifier la coopération et le partage de l'eau entre les différents États.

Dans ce contexte marqué par de nouvelles approches, le Traité de Maastricht donne d'une part une majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne dans des décisions sur la qualité des

⁸¹⁸ La Conférence de Dublin qui regroupa plus de 120 participants de tous les pays, 80 organisations internationales, intergouvernementales, non-gouvernementales s'inspire sur quatre grands principes: L'eau douce est une ressource limitée et vulnérable, indispensable à la vie, le développement et l'environnement ; le développement et gestion des eaux devraient être fondés sur une approche participative impliquant usagers, planificateurs et décideurs à tous les niveaux ; les femmes jouent un rôle central dans l'approvisionnement, la gestion et la sauvegarde de l'eau ; l'eau a une valeur économique dans toutes ses utilisations concurrentes et doit être reconnue comme un bien économique.

⁸¹⁹ Les notions de participation et d'écocitoyenneté sont associées et développées lors du sommet de la terre à Rio.

⁸²⁰ Convention de Sofia du 29 juin 1994 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube Journal officiel n° L 342 du 12/12/1997 p. 0019 – 0043

⁸²¹ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (Convention d'Espoo) Conclue à Espoo le 25 février 1991

⁸²² Décision 95/308/CE du Conseil, du 24 juillet 1995, relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki).

⁸²³Assemblée générale des Nations Unies, Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, A/RES/51/229, 21 mai 1997.

eaux (art.130 R et 130 S.1), et d'autre part, l'unanimité pour des questions concernant la gestion des ressources hydrauliques, l'aménagement du territoire et l'affectation de sols (art.130 S 2)⁸²⁴. Grosso modo, le traité de Maastricht établit une division de compétences entre la notion de gestion qualitative conçue comme un intérêt général communautaire et la gestion quantitative de l'eau construite sur la souveraineté des États.⁸²⁵ C'est sous l'égide de la présidence hollandaise au second semestre de 1991 que la distinction entre la gestion de la qualité de l'eau (art.130R) et la gestion des ressources hydrauliques (art.130 S (2)) a vu le jour. En effet, les Pays-Bas comptaient avec une organisation administrative partagée entre, d'une part, le ministère du Transport et du Waterstaat (ministère des infrastructures des ponts et des chaussées) qui connaissait certains aspects quantitatifs de l'eau, et d'autre part, le ministère de l'environnement qui se confrontait aux aspects qualitatifs.

Toutefois le corpus législatif de l'UE se caractérise encore par une superposition de ces différentes directives sectorielles, ce qui donna corps à un ensemble juridique complexe, incohérent et difficile à mettre sur place dans les différents États membres. Par exemple, la marge de manœuvre des États membres pour désigner les masses d'eaux assujetties à une protection a entraîné, dans certains cas, un assouplissement des exigences de ces directives qui ont limité leur efficacité.⁸²⁶ Les mesures environnementales pour les milieux aquatiques étaient difficiles à intégrer dans les différents systèmes juridiques des pays membres. Cette situation soulevait la nécessité de chercher une nouvelle approche combinée afin de rassembler les deux normes des références principales: les normes de qualité visant la qualité du milieu récepteur (*normes d'inmission*), utilisées par le Royaume-Uni, et la politique de contrôle de rejets des matières polluantes (*normes d'émission*) existantes en Allemagne.⁸²⁷ Pour intégrer les approches et inclure des objectifs de qualité de l'eau en fonction de leurs différents usages (eau potable, eaux de baignade ou de traitement des eaux usées) il fallait développer et standardiser les caractéristiques, les niveaux et les substances potentiellement contaminants afin de fixer les critères de la bonne qualité écologique des eaux communautaires.

⁸²⁴Traité sur l'Union européenne, ensemble le texte complet du Traité instituant la Communauté européenne, 7 février 1992, version consolidée [1992] J.O. C 224/1

⁸²⁵ ELOLA CALDERON Teresa, « La politique de l'eau de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 867.

⁸²⁶ KALLIS Giorgos et NIJKAMP Peter, « Evolution of EU water policy », *op. cit.*, p. 306.

⁸²⁷ BARRAQUE Bernard, « Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne », *Flux*, 2001, n° 4, pp. 70-75.

À partir 1995, l'UE commence à s'engager à définir une politique globale sur l'eau pour l'ensemble de l'Union capable de simplifier le corpus législatif communautaire⁸²⁸. Sous ce rapport, au mois de juin, le Conseil de l'Union européenne des ministres de l'Environnement et la commission de l'environnement du Parlement européen ont formulé une proposition⁸²⁹ à la Commission de l'environnement de l'UE afin d'examiner la politique communautaire de l'eau. Ce processus a débouché sur une communication de la Commission le 21 février de 1996 adressée au Parlement et au Conseil en même temps qu'elle a invité d'autres acteurs concernés par la ressource à fixer les principales orientations.⁸³⁰ Enfin, les demandes effectuées à la Commission au deuxième semestre de 1996 de la part des ministres de l'environnement, le Comité des Régions, le Comité économique et social et le Parlement vont influencer et déclencher l'intention et la nécessité d'aller vers une Directive-cadre : cela marque le début d'une troisième vague dans la législation européenne de l'eau.

c) La troisième vague (1996-2000): vers une politique globale sur l'eau dans l'ensemble de l'Union européenne

Le 26 février 1997 la Commission effectue une proposition de Directive-cadre sur l'eau (COM (97)49 qui cherche à simplifier les règles et les objectifs pour les États membres. Il s'agit des aspects qu'on a vu précédemment dans le processus d'application de la Directive-cadre sur l'eau tels que la définition du bassin hydrographique comme unité de gestion ainsi que l'extension de la protection à toutes les masses d'eaux du territoire communautaire, y compris les eaux de surface, souterraines, intérieures, de transition et côtières . D'autres aspects comme celui de la mise en place d'un calendrier d'actions pour arriver à un «bon état écologique » de toutes les masses d'eaux a travers une approche combinée, exige des efforts de la part des autorités publiques. Enfin, veiller et assurer une tarification de l'eau qui incite les usagers à utiliser les ressources de manière efficace à travers une récupération de coûts des usages des activités économiques, pour maintenir la gestion et infrastructure qui sont

⁸²⁸ L'adoption de la Directive-cadre sur l'eau remplacera la plupart des directives et décisions conçues notamment dans les années soixante-dix et quatre-vingt. La plupart des directives de la deuxième vague ont été abrogées en 2007.

⁸²⁹ Le 18 décembre 1995, le Conseil a adopté des conclusions demandant, entre autres, l'élaboration d'une nouvelle directive cadre fixant les principes de base d'une politique de l'eau durable dans l'Union européenne et invitant la Commission à présenter une proposition

⁸³⁰ « Politique communautaire dans le domaine de l'eau », 1996 COM 96 59 Final. Cette communication fut présentée devant 250 délégués dont des représentants des états, des régions et des autorités locales, des opérateurs de l'eau, de l'industrie, agriculture, consommateurs et des associations écologistes

associées ainsi qu'une ouverture de la participation publique dans le processus d'élaboration de plan de Bassin implique désormais des multiples acteurs concernant la ressource. Certaines de ces mesures, très conflictuelles comme on a vu dans le cas d'application espagnole, montre la complexité et les difficultés d'arriver à un accord communautaire sur les principes qui régissent la politique européenne actuelle sur l'eau. D'après plusieurs propositions et renvois successifs entre le Conseil, la Commission et le Parlement, entre 1998 et 2000, le texte sera finalement approuvé en session plénière du Parlement et par le Conseil de ministres en septembre 2000. Comme on peut constater sur le chronogramme, ce processus communautaire pour adopter la Directive-cadre s'insère dans une contexte de changement des institutions européennes suite aux modifications effectuées dans le traité de Maastricht de 1992 par celui d'Amsterdam e 1997 (en vigueur depuis 1999)⁸³¹ qui vont ajouter une nouvelle dimension au jeu communautaire. Sous la législation du Traité de Maastricht, le pouvoir législatif résidait principalement dans le Conseil de l'UE qui était représenté par les différents ministres de l'Environnement de chaque État membre⁸³². Le Parlement pouvait seulement modifier la législation proposée par le Conseil après que celui-ci ait rédigé sa proposition.⁸³³ L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en mai 1999 renforce donc le pouvoir législatif du Parlement européen à travers la procédure de codécision.⁸³⁴

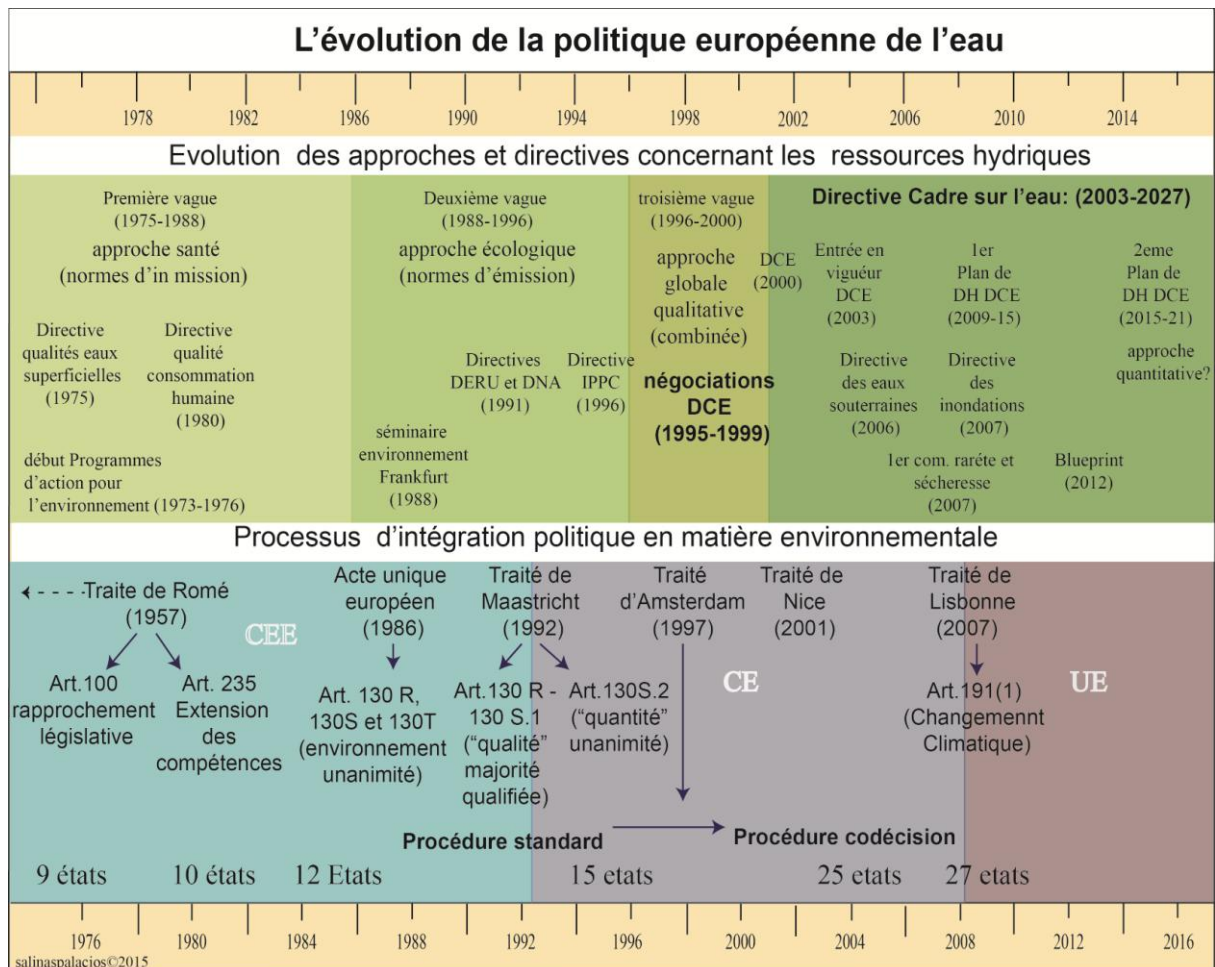
⁸³¹ Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, 2 octobre 1997, [1997] J.O. C 340/1 (entré en vigueur le 1^{er} mai 1999).

⁸³² Selon la procédure standard de l'UE sous Maastricht les propositions entamées par la Commission européenne étaient débattues par les ministres et la Commission de l'environnement du Parlement européen bien que dans ces premières années de négociations les rapports des forces fussent inégaux puisque le rôle du Parlement était plutôt de coopérer tandis que celui du Conseil était de décider.

⁸³³ KAIKA Maria, « The Water Framework Directive: a new directive for a changing social, political and economic European framework », *European Planning Studies*, 2003, vol. 11, n° 3, p. 308.

⁸³⁴ Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, cette procédure, renommée procédure législative ordinaire, est devenue la principale procédure législative du système décisionnel de l'UE.

Figure n°19



Ces changements juridiques s'appliquent désormais à la plupart des domaines législatifs dont les mesures dans le domaine de la protection de l'environnement font partie.⁸³⁵ À cet égard, dans la procédure de codécision, si le Conseil ne parvient pas à tenir dûment compte de l'avis du Parlement dans ses positions communes, celui-ci peut empêcher l'adoption des directives. De même, si le Parlement décide de rejeter une directive, elle ne peut pas être adoptée par le Conseil. Afin de prévenir de possibles blocages institutionnels un comité de conciliation conformé par des membres des deux institutions est mis en place afin de chercher un compromis (avant la troisième lecture du Parlement). Comme on verra par la suite, l'actuelle directive sur l'eau sera achevée à travers ce mécanisme comme seul outil juridique pour surmonter les clivages parmi une multiplicité d'acteurs qui entourent les différentes institutions.

⁸³⁵Traité d'Amsterdam (art.175 (130s) al.3).

8.2 Des rapports de forces autour de la mise en place de la Directive-cadre sur l'eau

La signature de la Directive-cadre sur l'eau fut marquée par un intense processus de négociation entre les trois institutions communautaires.⁸³⁶ Mise à part la procédure communautaire, les résultats et les mesures envisagés du texte sont également influencés par les différents intérêts autour de la ressource des États membres et des acteurs non institutionnels (économiques, environnementaux et sociaux) qui vont révéler le caractère géopolitique du droit de l'eau en Europe. Comme on a pu remarquer, la nouvelle Directive-cadre qui harmonise la politique européenne de l'eau obéit à la mise en œuvre d'un cadre juridique et institutionnel de gouvernance focalisé sur une gestion intégrée des ressources en eau (élaboration d'outils de planification, mise en place de mécanismes pérennes de financement...) par bassin versant dont les objectifs sont essentiellement environnementaux et économiques.

Or, malgré ces consensus le vrai enjeu autour de la Directive résidait dans l'importance de la disponibilité de la ressource pour les économies du sud de l'Europe. La régulation des aspects quantitatifs de la ressource va devenir la principale problématique dans les rapports des forces entre les pays du nord et ceux du sud de l'Europe. Par exemple, l'Espagne considère d'abord la problématique de la quantité d'eau avant celle de la qualité. Ainsi, pour le gouvernement espagnol l'intervention de la Directive dans la gestion de la quantité d'eau touche les questions de sa souveraineté nationale, raison pour laquelle il va s'opposer farouchement à la directive à chaque occasion.⁸³⁷ Cette décision de prioriser les aspects qualitatifs devant les quantitatifs était désormais, comme on vu, la principale source de conflits internes en Espagne

⁸³⁶ D'autres instances communautaires ont participé également lors du processus bien qu'avec une capacité d'influence beaucoup moins notable. Le Comité économique, social européen (CESE), constitué par des partenaires économiques (associations agricole), et sociaux (organisations écologistes) européens proposés par les gouvernements nationaux et nommés par le Conseil de l'Union européenne, est chargé d'élaborer des dossiers spécialisés à travers des avis consultatifs sur les propositions législatives de l'UE dont une de ses sections dédiée à l'agriculture, le développement rural et l'environnement. De son côté, le Comité des régions, qui représente les autorités régionales et locales, est un organe consultatif né lors du Traité de Maastricht qui est censé d'être consulté par la Commission dans la phase pré-législative pour toute décision ayant des répercussions sur l'échelle locale y compris l'environnement. Le domaine de la politique de l'eau est traité par une commission centrée sur la mise en œuvre de l'environnement, le changement climatique et la politique énergétique ainsi que par une autre sur les ressources naturelles.

⁸³⁷ PAGE Ben et KAIKA Maria, « The EU Water Framework Directive: part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance », *European Environment*, novembre 2003, vol. 13, n° 6, pp. 328-343.

entre les milieux scientifiques et académiques, les partis politiques et les différents usagers de l'eau pour revendiquer l'importance de nouvelles approches européennes autour de la ressource ou à l'inverse critiquer la Directive comme une imposition des pays du nord de l'Europe qui ne tiennent pas en compte les particularités hydriques espagnoles.

a) Les institutions européennes au cœur des négociations

Le début du débat autour de la future Directive-cadre a commencé, comme nous avons mentionné précédemment, le 21 février 1996 lors de l'adoption d'une communication de la Commission sur la « politique communautaire dans le domaine de l'eau » qui fixe les principes d'une politique communautaire de l'eau.⁸³⁸ Cette proposition de directive de la Commission fera apparaître des divergences entre le Parlement et le Conseil sur le contenu et la vitesse d'implantation du texte.⁸³⁹ Or, les difficultés pour trouver un consensus au sein du Conseil de l'UE entre les ministres de l'environnement de chaque État (15 États à l'époque) va ralentir les négociations. La négative du gouvernement conservateur espagnol, en phase de préparation du PHN 2001 (transfert de l'Ebre), de subordonner les aspects quantitatifs de la ressource aux qualitatifs va rendre difficile une position commune du Conseil comme on verra par la suite.

La première position commune du Conseil, en juin 1998, s'est centrée sur un temps d'application plus long que celui envisagé par la Commission européenne en plus de favoriser des dérogations plus flexibles sur certaines masses d'eau très modifiées. Si le temps et dérogations prévues par la Commission étaient de 12 ans plus 18 ans de dérogations, de son côté les ministres défendaient 16 et 18 ans respectivement. En revanche, le Parlement proposait un temps de mise en œuvre plus court (10 ans). Alors que les objectifs de la conservation de la ressource étaient clairement énoncés, il y avait plus d'ambiguïté en ce qui concerne les objectifs de durabilité.⁸⁴⁰ L'application progressive des tarifs selon les différents usages (urbain, industriel, agricole..) ainsi que la liste des substances dangereuses à prendre en compte pour lutter contre la pollution représentaient d'énormes efforts économiques pour les différents secteurs d'activité. En plus, la participation du public et des acteurs de la société

⁸³⁸ Elle sera transmise en février 1997 au Parlement Européen et au Conseil ainsi qu'à l'avis du Comité économique et social.

⁸³⁹ Adoption par la Commission proposition modifiée COM/1997/614/FINAL

⁸⁴⁰ KAIKA Maria et PAGE Ben, « The EU Water Framework Directive: part 1. European policy-making and the changing topography of lobbying », *European Environment*, novembre 2003, vol. 13, n° 6, pp. 314-327.

civile dans le processus de consultation et réalisation des Plans de gestion des districts hydrographique exigeait une évolution dans les modèles de plusieurs États au sujet de la gouvernance de l'eau comme on a vu plus en détail dans le cas espagnol.

Ainsi, dans cette première étape dans les négociations sous le traité de Maastricht, le Conseil évitera de faire référence à l'analyse économique et notamment à la récupération de coûts par secteur d'activité. Il proposera également une liste réduite de substances polluantes à inclure dans la future Directive-cadre.⁸⁴¹ Les coûts financiers et écologiques de mise en œuvre de la directive ainsi que l'ouverture à la société civile reflètent la préoccupation des secteurs économiques (agriculture, industrie...) impliqués dans l'eau. Dans les pays où le poids du secteur agricole (Espagne, Grèce, Portugal, France, Italie) est très important ou encore le secteur industriel, notamment pour l'industrie chimique (Royaume-Uni, Allemagne, Belgique...) ceux-ci joueront un rôle d'influence sur les gouvernements des États comme on verra par la suite. À l'inverse, une majorité du Parlement européen plus détaché des rapports des forces issus des États, avait des exigences beaucoup plus strictes pour la protection de l'environnement (obligations dans les objectifs environnementaux, élargissement de la liste de substances polluantes à éliminer) et le calendrier de mise en œuvre (voir schéma ci-dessous). De son côté, la Commission intervenait avec plus d'indulgence entre les intérêts nationaux et les différents acteurs.⁸⁴² Concernant les objectifs sur le bon état écologique de l'eau, le Conseil proposait que les États devaient faire un « effort » pour arriver à un bon état. Par contre, pour le Parlement et la Commission le succès de la future Directive-cadre sur l'eau résidait dans l'« obligation » et non dans la volonté d'accomplir les objectifs prévus.

⁸⁴¹ Le Conseil avait proposé d'abandonner l'approche de zéro émissions de substances incluses dans la directive des eaux souterraines (80/68) en effaçant les exigences de 60% de la liste de 129 substances dangereuses BOSCHECK Ralf, « The EU Water Framework Directive: Meeting the Global Call for Regulatory Guidance? », *Intereconomics*, 1 septembre 2006, vol. 41, n° 5, pp. 268-271.s.

⁸⁴² KAIKA Maria, « The Water Framework Directive », *op. cit.*, p. 308.

Figure n°20

Positionnement des institutions européennes lors de négociations de la directive-cadre sur l'eau (1996-2000)				
<i>Enjeux principales</i>	<i>Acteurs institutionnelles</i>	Conseil	Comission	Parlement
Récuperations intégrale des coûts (Tarification)		Contre	En faveur	En faveur
Nature juridique obligatoire de la directive		Contre	En faveur	En faveur
Engagement pour limiter les substances dangereuses (inclut dans la convention d'OSPAR)		Contre	Contre	En faveur
Période de mise en place de la directive (sans tenir en compte de l'extension de 18 ans)		16 ans	12 ans	10 ans

source: John Wiley&Sons,Ltd and ERP Environnemet Eur:Eurc.13,000-000(2003)

En février 1999, et selon les démarches communautaires, le Parlement a donné son premier avis sur la Directive et refusé les modifications proposées du Conseil.⁸⁴³ Ainsi, le Parlement européen soutiendra la proposition de la Commission d'une récupération des coûts intégraux par secteur d'activité (urbain, industriel et agricole⁸⁴⁴) comme moyen pour favoriser un usage responsable de la ressource. Le Parlement n'était pas unanime non plus sur cette question. Les eurodéputés socialistes du sud ainsi que tous les europarlementaires espagnols revendiquaient une exception de la tarification de l'eau pour l'agriculture.⁸⁴⁵ Le Parlement exigeait également un processus de participation publique plus précoce dans la mise en place du Plan de Bassin (même avant la première phase de mise en place)⁸⁴⁶ ainsi que des programmes de surveillance et contrôle de mesures plus transparents, actifs et contrôlés par la Commission.⁸⁴⁷ Cette position du Parlement, plus exigeante avec les mesures environnementales, est sans doute le

⁸⁴³ (1999/C150/01). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1999:150:TOC>

⁸⁴⁴ L'analyse et récupération de coûts par secteur était un des sujets le plus sensible lors de négociations. Plusieurs pays et surtout l'Espagne rejetaient toute possibilité de division sectorielle, notamment pour défendre les intérêts agricoles.

⁸⁴⁵ KAIKA Maria et PAGE Ben, « The EU Water Framework Directive », *op. cit.*

⁸⁴⁶ KALLIS Giorgos et NIJKAMP Peter, « Evolution of EU water policy », *op. cit.*, p. 20.

⁸⁴⁷ De même, il avait inclus dans le premier amendement la phrase symbolique « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine appartenant aux peuples de l'Union européenne, patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel » qui fut rejetée dans un premier temps par la Commission sous pression du Conseil, mais finalement intégrée avec un caractère facultatif dans la Directive-cadre Résolution législative portant avis du Parlement sur la proposition et les propositions modifiées de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM(97)0049 C4-0192/97, COM(97) 0614 C4-0120/98 et COM(98)0076 C4-0121/98 97/0067(SYN)) (Procédure de coopération: première lecture) JO C 150 du 28.5.1999, p. 388.

résultat de l'influence des ONG's sur le Comité de l'environnement du Parlement, responsable principal de la politique de l'eau ainsi que de la participation active des eurodéputés des partis verts et écologistes issus principalement des pays de l'Europe du nord.⁸⁴⁸

Toutefois, le manque d'accord sur les principaux sujets tels que la liste de substances dangereuses, l'inclusion des eaux souterraines, le temps de mise en œuvre et la tarification de la ressource selon la nature des usages obligera à trouver une « conciliation » entre le Parlement et le Conseil. En effet, d'après une deuxième lecture par le Parlement en février 2000, l'adoption finale s'est achevée en octobre 2000 à travers la prise d'une décision conjointe sous la procédure de conciliation.⁸⁴⁹ L'accord final montrera la nouvelle politique européenne du processus grâce à la mise en place de certaines demandes du Parlement européen notamment dans l'obligation d'achever les objectifs environnementaux de la Directive-cadre, la mise en place d'une tarification de l'eau et une participation publique très proactive. En revanche, la forte position du Conseil de ministres permettra de décaler le temps d'exécution des objectifs environnementaux jusqu'à 2015 (et dérogations jusqu'à 2021 et 2027), d'éliminer une grande partie des substances dangereuses ainsi que d'édulcorer les mesures économiques. Les principes de tarification de l'eau et de récupération des coûts seront finalement envisagés dans le texte sur des conditions flexibles et des efforts adéquats à accomplir par les États que par de strictes obligations.

En somme, le caractère normatif de la Directive-cadre sur l'eau doit être envisagé dans cette double influence du Parlement et du Conseil sur le texte final suite à la mise en place de la procédure de codécision. De même, les positions et prise de décisions finales qui se révèlent entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne sont le résultat des rapports des forces tant internes comme externes entamés par des acteurs très hétérogènes. Si les commissaires européens sont l'objet de pressions de la part de tous les acteurs, l'influence des lobbies environnementaux sur les décisions adoptées par le Parlement lors de

⁸⁴⁸ KALLIS Giorgos et NIJKAMP Peter, « Evolution of EU water policy », *op. cit.* Kallis G. and P.Nijkamp (2000).

⁸⁴⁹ La conciliation est la troisième et dernière phase de la plus importante des procédures législatives de l'Union européenne. La procédure de conciliation intervient si le Conseil n'approuve pas tous les amendements adoptés par le Parlement européen en seconde lecture. Le Comité de conciliation se compose de vingt-sept membres du Conseil ou de leurs représentants et d'un nombre égal de représentants du Parlement, qui composent la délégation du Parlement européen. Au sein du Parlement européen, les 27 membres de la délégation au Comité de conciliation sont nommés, pour chaque procédure de conciliation, par les groupes politiques. La composition des délégations reflète l'équilibre politique général qui prévaut au Parlement. (« Conciliations and Codecision - CODE » 2014).

négociations, montre que les changements dans les pratiques des décisions européennes vont donner aux organisations non gouvernementales des opportunités pour participer dans la politique européenne de l'eau à travers une influence notable sur les directives.⁸⁵⁰ En effet, l'ouverture à la participation des usagers et de la société civile dans la prise de décision sera soutenue par la Convention d'Aarhus en 1998⁸⁵¹, laquelle renforce l'accès à l'information et à la justice en matière d'environnement. De son côté, on ne peut pas oublier que le Conseil est formé par les ministres de l'Environnement de chaque État et en conséquence ils doivent se mettre d'accord pour envisager une position commune. À cet égard, la Directive-cadre a été également marquée par les rivalités des pouvoirs entre les États membres puisque les ministres répondent d'abord aux intérêts nationaux des principaux acteurs consommateurs de l'eau (industrie chimique, irrigateurs, consommateurs...) et aux particularités et différentes représentations de la ressource dans leurs respectifs territoires.

b) L'eau: une question géopolitique avant tout pour les États européens

Dans une Europe avec des frontières internes de plus en plus flexibles, la plupart des pays partagent, comme on a vu, des bassins versants internationaux. Dans cette complexité, la coordination pour appliquer une même politique implique un consensus selon les différents intérêts socio-économiques et une forte coopération marqués par l'hydrogéopolitique (aval, mixte en amont) de chaque pays.⁸⁵² Par exemple, le DH du bassin du Danube, avec une superficie de 725 985 km² -une fois et demie plus grand que l'Espagne-, est le plus partagé du monde avec 18 pays (pays UE et hors UE). Tous ces facteurs marquent la complexité de ce bassin⁸⁵³. Dans toute son étendue, il est caractérisé par de différentes zones climatiques, par l'existence de nombreux réservoirs des eaux souterraines et des affluents de montagne qui prennent leurs sources dans les Carpates, les Alpes et les Balkans ainsi que d'un vaste delta et des eaux côtières de la mer Noire. Mise à part cette diversité physique, le bassin est soumis à

⁸⁵⁰ KAIKA Maria et PAGE Ben, « The EU Water Framework Directive », *op. cit.*

⁸⁵¹ La convention d'Aarhus fut signée le 25 juin 1998 par 39 États. Les principes de la Convention ont été repris dans la charte de l'environnement, adossée à la Constitution et qui rappelle que «Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement» (article 7). *Convention on Access to Information, Public Participation' in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, United Nations Economic Commission for Europe, Aarhus. 1998

⁸⁵² Dans un certain nombre d'États membres de l'UE, les ressources en eau proviennent, pour la plus grande partie, de l'apport de cours d'eau situés en amont: c'est le cas notamment dans le bassin du Danube et aux Pays-Bas et, dans une moindre mesure, en Lettonie, en Allemagne et au Portugal.

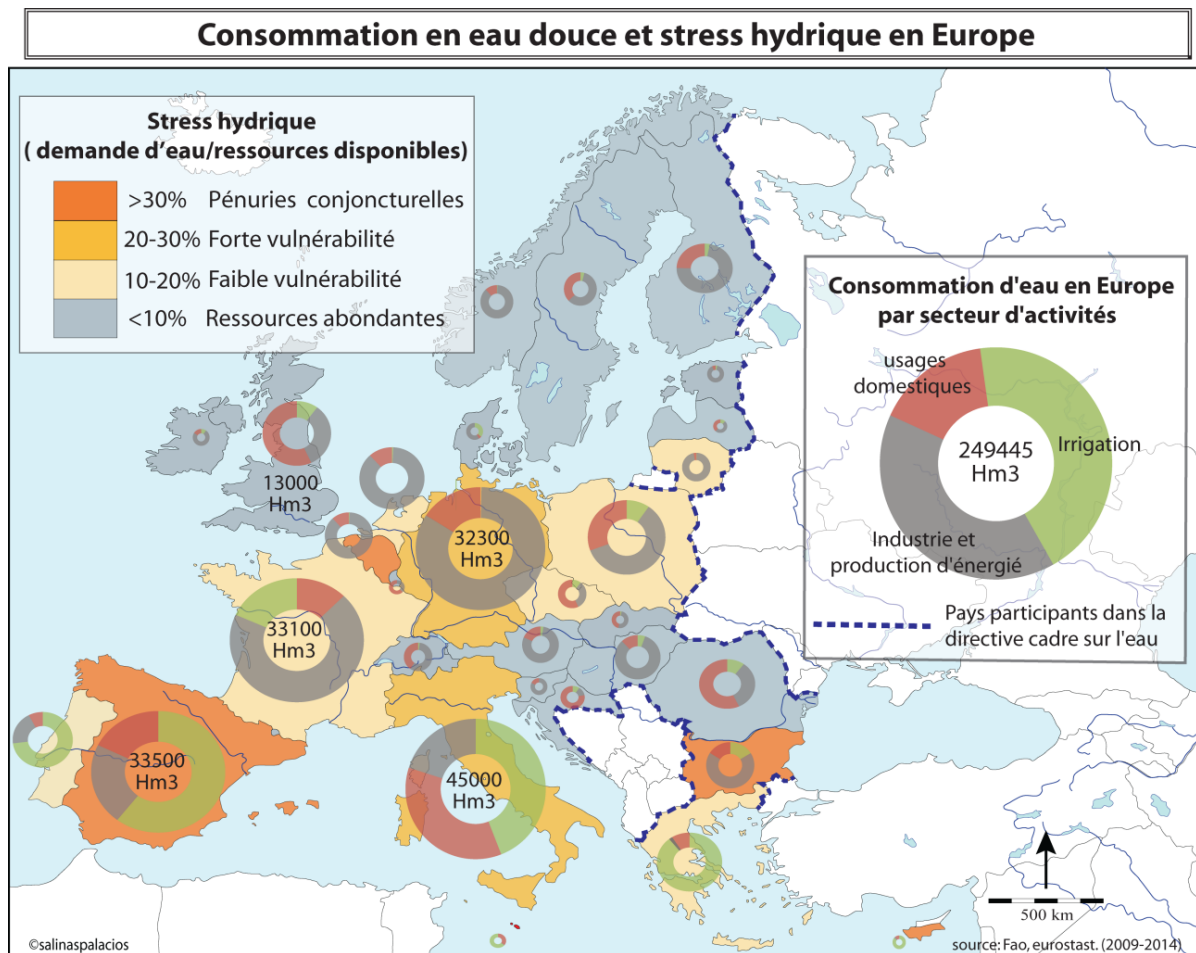
⁸⁵³ En 1994, 14 pays et l'UE se sont réunis pour signer la Convention internationale sur la protection du Danube (ICPDR) étant l'accomplissement de la Directive-cadre sur l'eau leur première priorité.

différents usages (urbain, industriel, agricole, environnemental) qui varient en fonction des cours d'eau et des pays.

De même, le modèle institutionnel et « hydroterritorial » par bassin versant introduit par la directive-cadre, très intégré dans des pays comme la France (agences de bassin 1964), le Royaume-Uni ou l'Espagne (les confédérations hydrographiques depuis 1926) n'étaient pas l'outil de gestion dans tous les pays européens.⁸⁵⁴ Par exemple, l'Allemagne ayant une décentralisation de l'eau indépendante et indifférente par Länder (sauf pour la Ruhr) a dû changer son système fédéral et sa constitution.⁸⁵⁵ De même, les échelles de gouvernance et le contexte géopolitique des États varient énormément selon les pays. Ainsi, les pays nordiques (Danemark, Suède...) favorisaient une souveraineté locale dans les domaines de l'environnement ce qui contraste avec les forts pouvoirs des länder en Allemagne et les énormes différences socioéconomiques entre les régions de l'est et l'ouest. En revanche, la centralisation de la politique de la ressource dans l'État espagnol comme on a vu précédemment est disputée par la montée des communautés autonomes et la régionalisation des aspects environnementaux et de la gestion des ressources hydrauliques. En plus, comme nous pouvons le voir sur la carte ci-dessous, la dimension de la problématique des ressources en eau en Europe diffère énormément selon les caractéristiques géographiques et les modèles économiques entamés dans chaque territoire.

⁸⁵⁴ Nonobstant, la logique d'envisager le bassin hydrographique comme unité de gestion de l'eau largement considérée dans les conventions internationales, montrée pas de fortes contestations de la part de la plupart des États membres, s'est imposée très facilement.

⁸⁵⁵ En plus, elle ne détenait pas le plan de Bassin sinon plutôt un modèle américain basé sur des lois spécifiques par Lander (water management act) BARRAQUE Bernard, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 3, pp. 420-453.



Si la plupart des pays de l'Europe occidentale et du nord se caractérisent par un degré d'industrialisation très important sur des espaces déterminés par la présence de grands fleuves (le Rhin, la Meuse, la Tamise, L'Elbe, le Danube...), les pays du sud, marqués par les caractéristiques du climat méditerranéen (des précipitations irrégulières, rareté de la ressource pendant la période estivale, des sécheresses récurrentes) ont conçu ces dernières décennies une grande partie de leur modèle économique autour de l'augmentation de surfaces irriguées et le développement du tourisme sur les littoraux.

Toutefois, cette vision de différents ensembles géographiques marqués par la disponibilité de la ressource n'est pas tout à fait homogène. Certains territoires des pays d'Europe occidentale et centrale se caractérisent par de fortes densités de population, une activité industrielle intense et une agriculture très intensive. En Flandre, aux Pays-Bas dans les régions du nord-est de la France, le sud-est de l'Angleterre ou dans le nord-est de l'Allemagne, les problèmes

de répartition et durabilité des ressources naturelles, tant au niveau de la qualité que de la quantité, contrastent avec les ressources disponibles d'une grande partie de l'Europe septentrionale, du Portugal, l'Italie et le nord de l'Espagne. En effet, en termes absolus, les ressources totales en eau douce sont globalement identiques en Allemagne, en France, en Suède, au Royaume-Uni et en Italie⁸⁵⁶. Cependant, si on considère la disponibilité annuelle par habitant, la Finlande et la Suède présentent les ressources annuelles en eau douce par habitant plus importantes (environ 20 000 m³ par habitant). À l'opposé, on trouve des niveaux par habitant relativement pareils (moins de 3 000 m³/hab./an) dans des pays très différents géographiquement comme la France, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique, la Pologne, la Roumanie et la République tchèque.⁸⁵⁷

En général, la question de la disponibilité de la ressource dans les pays méditerranéens est plutôt liée aux irrégularités climatiques suite à des sécheresses prolongées et la temporalité des précipitations et aux usages inégaux par secteur d'activité et territoire. Par exemple, les usages pour l'irrigation représentent environ 30 % de la consommation totale en Europe bien qu'il atteigne comme on a vu 80% dans la plupart des pays de l'Europe du sud.⁸⁵⁸ Pour ces derniers, les enjeux économiques sont d'abord essentiellement conditionnés par le prix et la disponibilité de la ressource pendant toute l'année, tandis que pour la plupart des États membres la lutte contre la pollution des eaux souterraines et superficielles devient la principale revendication de leurs sociétés.

À cet effet, l'orientation de la politique européenne de l'eau vers des approches plus focalisées sur la durabilité économique et qualitative de la ressource va impliquer que pour la majorité des pays d'Europe centrale et du nord, ayant une approche environnementaliste plus progressiste, la Directive-cadre sur l'eau représente un renforcement de leurs pratiques et un reflet de leurs modèles constitutionnels. En effet, ces États comptaient déjà avec des instruments économiques pour facturer l'eau ainsi que pour punir toute sorte de dégradation (principe pollueur-payeur). De même, leur haut degré de développement industriel local dans des domaines environnementaux entraîne aussi des positions plus exigeantes quant aux

⁸⁵⁶ Ces États membres enregistrent une moyenne annuelle à long terme de ressources annuelles en eau douce comprise entre 188.000 et 164.300 millions de m³. En Espagne la disponibilité annuelle d'eau douce est environ 106.000hm³. Source : Statistiques sur l'eau. Eurostat (2012) ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index..

⁸⁵⁷ Les niveaux les plus bas sont celui de Chypre (410 m³ par habitant) et de Malte (190 m³ par habitant).: *Ibid.*

⁸⁵⁸ *Ibid.*

critères de qualité de l'eau. Ainsi, dans leurs représentations sur la ressource, la question de la quantité n'était pas le principal problème pour envisager le bon état écologique.

Dans ce contexte, ce rapport entre le territoire et la disponibilité et usage de la ressource va impliquer des rivalités de pouvoirs étatiques plus ou moins tendues selon les thèmes discutés qui vont se manifester notamment au sein du Conseil de l'Union Européenne et dans une moindre mesure dans le Parlement. D'une part, les pays méditerranéens basent d'abord leur position sur la coordination de la gestion de l'eau dans des périodes de sécheresse, la conservation des droits aux aides et subventions dans les investissements et les infrastructures nécessaires pour accomplir les objectifs environnementaux, ainsi que dans la limitation d'une récupération des coûts intégrale par secteur économique, notamment sur la défense des intérêts du secteur agricole d'irrigation. Dans ce bloc (Espagne, Portugal, Italie, Grèce...), c'est l'Espagne qui aura un rôle plus actif, visible et ferme dans ses revendications lors des négociations. D'autre part, les pays du nord (Finlande, Suède, Danemark, Irlande...) ainsi que l'Allemagne⁸⁵⁹ ou l'Autriche, très influencés au niveau interne par le poids des partis verts et les associations écologistes, se focalisent notamment sur des préoccupations environnementales et de forts critères de qualité des eaux. Effectivement, leur situation géographique ne leur causant pas de problèmes de quantité d'eau, leur mode de gestion et leur rapport à la nature sont d'autant plus différents qu'ils sont dénués de droits de propriété.⁸⁶⁰ Or, dans cette opposition nord-sud, on retrouve dans des situations intermédiaires, sur des aspects géographiques et dogmatiques, d'autres pays ayant un poids décisionnel au sein de l'UE très important, comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Cependant, on ne peut pas considérer toutes ces pays comme un groupe homogène dans leurs prises de décision étant donné le haut degré d'opposition entre eux, notamment autour des enjeux économiques qu'entraîne la Directive-cadre. Ils constituent plutôt des pièces oscillant entre les deux blocs précédents.

En effet, comme on a vu précédemment les premières rivalités notables entre ces États ont porté sur le fait d'appliquer l'approche législative de contrôle d'émissions basiques (Allemagne) et sur la mise en place une politique de normes de qualité (RU). L'enjeu pour l'Allemagne était plutôt de faire prévaloir le contrôle des rejets polluants, plutôt que de

⁸⁵⁹ La position de l'Allemagne révèle aussi quelques doutes internes par rapport aux coûts économiques d'implantation des directives DERU et NERU et la DCE en raison de l'unification et les décalages dans les systèmes de traitements et approvisionnement entre la partie de l'est et l'ouest.

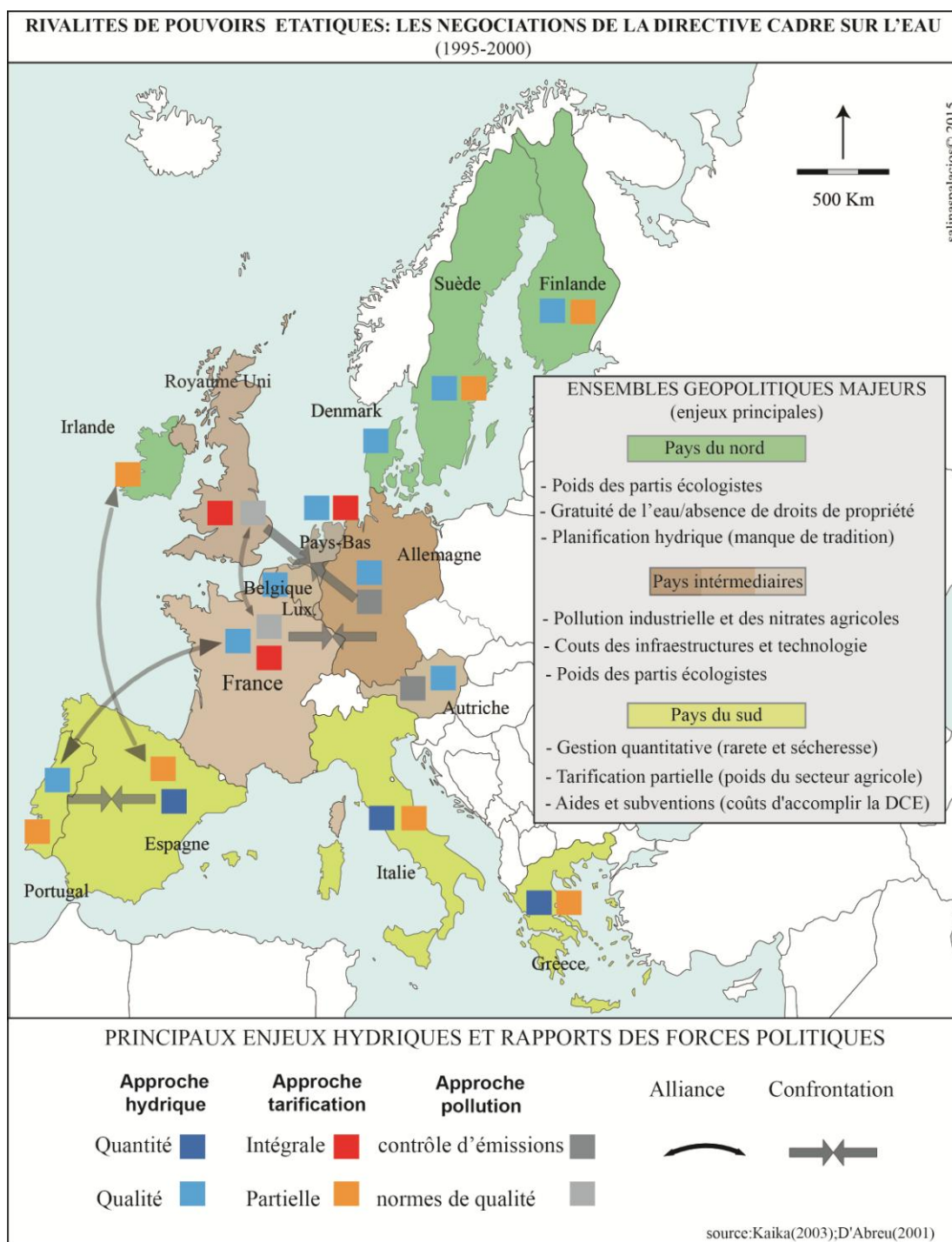
⁸⁶⁰ D'ABREU Beatrice, *La négociation de la directive-cadre sur l'eau : place et rôle des références économiques dans le processus*, Université de Paris X-Nanterre, 2001.

l'approche par objectif de qualité, plus soutenu par le Royaume-Uni. La capacité du secteur industriel et le haut développement technologique allemand favorisaient cette position, car il soutenait la mise en place de la meilleure technologie possible (MTD) pour résoudre les problèmes environnementaux. Le but était de permettre des règles environnementales uniformes capables d'éviter une délocalisation des entreprises dans des pays à faible législation environnementale (dumping environnemental) en même temps qu'on favorisait les exportations technologiques allemandes. Par contre, le Royaume-Uni, qui détenait l'infrastructure urbaine de traitement de l'eau la plus ancienne d'Europe⁸⁶¹, l'Espagne en raison du poids stratégique de la ressource dans son économie et dans une moindre mesure la France, étaient alliés contre l'Allemagne, notamment sur le principe de MTD. Ce refus hispano-britannique, très sensible aux possibles coûts de la mise en place de cette politique, a pu établir la notion de valeurs limites des substances prioritaires, ce qui va favoriser que l'approche combinée soit incluse par la Commission dans la future Directive⁸⁶².

La position de l'Espagne était très conditionnée par le secteur agricole et par la nécessité de faire une analyse de coûts et risques de la mise en place de la Directive-cadre. D'après les études des experts nationaux, ingénieurs agronomes ou économistes, universités, des centres de recherche et du ministère de l'Agriculture espagnol, il était nécessaire d'évaluer d'abord la capacité économique de chaque pays avant de fixer les objectifs à atteindre dans la Directive-cadre sur l'eau. Cette position d'analyse de risques reste convergente avec les intérêts britanniques bien que par des circonstances différentes. Le lobby agricole espagnol, intégré par les syndicats (Asaja, Upa, Coag) des organisations (Fepex), des coopératives (*Cooperativas Agro-alimentarias* d'Espagne) et des communautés d'irrigation (Fenacore) et sous la représentation politique du ministère de l'Agriculture, vont être en désaccord vers la tarification et récupération des coûts de manière intégrale par secteur d'activité (urbain, industriel et agricole) en raison de l'inévitable augmentation du prix de l'eau. Rappelons que dans ce contexte européen des changements juridiques sur l'utilisation de la ressource, Fenacore fonda avec d'autres fédérations nationales (italiens, française ...) la Communauté euro-méditerranéenne d'irrigants. Cette association défend, depuis 2003, les intérêts des tous les irrigants concernés par la directive-cadre sur l'eau-

⁸⁶¹ BARRAQUE Bernard, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 3, pp. 420-453.

⁸⁶² En effet, la directive IPPC de 1996 (integrated pollution prevention and control), relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, a été la première directive environnementale imposant des objectifs de qualité sur tout le territoire au même temps qu'elle ajoutait la mise en place progressive du MTD.



En opposition les pays de l'Europe du nord (Suède, Finlande et Danemark) considéraient d'abord les difficultés de changement institutionnel dans la création de nouveaux districts hydrographiques, de plans de bassins ainsi que la mise en place d'instruments économiques. Par exemple, l'Irlande où l'eau est gratuite dans sa Constitution, et les pays scandinaves dont

le captage des eaux souterraines est libre, car il n'y a pas de droits de propriété, soutenaient les positions espagnoles d'un possible rejet interne de la directive de la part de la population à cause de la mise en place d'un tarif sur l'eau.⁸⁶³ En revanche, l'importance du secteur agricole et de l'industrie chimique en Europe dans la plupart des pays vont influencer les différents États pour limiter la liste de substances dangereuses telles qu'elle était proposé par le Parlement et les ONG's. Malgré ces divergences, la position du Conseil dans les débats de la politique de l'eau entre les institutions européennes et les principaux lobbys prendra en compte les différentes pratiques nationales afin d'atteindre des accords entre les États, ainsi qu'une flexibilisation des conditions et de certaines dérogations, notamment dans les enjeux économiques. Cela a permis de déroger l'obligation d'une tarification dans des pratiques nationales déjà établies, dans des situations où il n'y pas d'infractions ou d'entraves pour les objectifs prévus.⁸⁶⁴

La question de la disponibilité: une dimension interne dans les relations hispano-portugaises

Toutefois dans cette représentation d'unité méditerranéenne plus ou moins partagée, les positions parmi les États sont divergentes, notamment entre les deux pays ibériques. En effet, dans ce contexte d'élaboration de la Directive, les deux gouvernements se sont rencontrés parallèlement dans une phase de négociation pour le partage des eaux des fleuves internationaux (Chanza, Minho, Douro, Tage et Guadiana) très influencés par une montée de tensions diplomatiques suite à une forte sécheresse des années quatre-vingt-dix (1991-1995) dans la péninsule Ibérique et le projet espagnol de plan hydrologique national de 1993. Dans ces rapports de forces, l'Espagne, comme pays en amont, s'est focalisée sur la souveraineté de la gestion des ressources en eau, tandis que le Portugal, comme pays en aval, s'est orienté sur les aspects qualitatifs des ressources, très conditionnés par l'obligation d'appliquer un débit écologique.

⁸⁶⁴ C'est aussi le cas des cultures irriguées traditionnelles des *huertas* espagnoles qui ont des droits historiques sur la ressource et en conséquence paient des tarifs beaucoup plus faibles par rapport aux nouvelles surfaces irriguées. De même dans les foyers à faible revenu il sera possible de subventionner les coûts liés à l'approvisionnement en eau et aux traitements des eaux usées. Ben PAGE et Maria KAIKA, « The EU Water Framework Directive », *op. cit.*

Ainsi, les rivalités ibériques vont se manifester à l'échelle européenne dans ce rapport géopolitique du nord et du sud. Lors de l'approbation de la « Convention du Danube de 1994 » à la majorité qualifiée du Conseil de l'UE sous l'article 130 S (1) l'Espagne revendiquait une limitation des compétences de la future politique européenne de l'eau dans son territoire. Le gouvernement espagnol s'abritait derrière l'idée que l'aménagement du territoire, l'utilisation de sol et la gestion des ressources hydriques, était une question de quantité et devait en conséquence s'opérer exclusivement à travers l'unanimité du Conseil par l'article 130 S (2). En effet, les objectifs de la Convention du Danube reposent sur une gestion de l'eau fondée sur la protection et l'amélioration de la qualité des eaux du bassin où la question des usages et la quantité d'eau sont forcément inhérentes dans le texte.

En 1998, l'Espagne s'est opposée au Conseil⁸⁶⁵ contre la France, la Finlande et le Portugal. Malgré l'article 130 du Traité de Maastricht et celui d'Amsterdam qui marque une différence, comme on a vu précédemment, entre les aspects environnementaux qui doivent être approuvés à la majorité qualifiée et la gestion des ressources hydriques à l'unanimité, la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée en disant que pour toute disposition qui poursuit un double objectif (la quantité et la qualité de l'eau), et où la composante « qualité » est prépondérante par rapport à la « quantité », la décision sera adoptée à la majorité qualifiée.⁸⁶⁶

En effet, le principal argument dans ce débat juridique concerne la portée de l'expression « mesures relatives à la gestion des ressources en eau ». Pour l'Espagne, il n'y aurait pas de différence entre la gestion des ressources en eau et la gestion de l'eau tandis que, pour les positions contraires, la gestion des ressources en eau est liée seulement aux aspects quantitatifs de la distribution et l'utilisation de l'eau, ce qui correspond à un élément commun avec l'aménagement du territoire et des sols et nécessite en conséquence de l'unanimité des tous les membres.⁸⁶⁷ C'est pourquoi et malgré l'opposition espagnole, la qualité et la quantité dans ces situations vont devenir dans la future Directive-cadre un aspect indissociable de la gestion des ressources en eau.⁸⁶⁸

⁸⁶⁵ Royaume d'Espagne c. Conseil de l'Union européenne, Affaire C-36/98, arrêt du 30 janvier 2001, [2001] Rec. C.E. I-810 (CJCE).

⁸⁶⁶ Cour de justice de l'Union européenne. Arrêt du 30 janvier 2001, préc. note 25, point 59.

⁸⁶⁷ VILLAR Pilar Carolina, « La evolución de la tutela jurídica de las aguas subterráneas en el Derecho Comunitario », *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 2010, n° 20, p. 5 .

⁸⁶⁸ Or, cette situation servira pour modifier cet article dans les traités a posteriori. Le traité de Nice (2001) et de Lisbonne (2007) celui-ci consolidé en 2012 (art 192, 2 b) vont préciser l'unanimité du Conseil pour des

Effectivement, bien que la Directive 2000/60 dans son premier article ait pour objet de contribuer à atténuer les effets des inondations et des sécheresses, la question de la disponibilité de l'eau au sens strict n'est pas réellement envisagée par la législation communautaire.⁸⁶⁹ De même, elle est assujettie aux conditions des objectifs de la qualité comme nous avons pu le constater.⁸⁷⁰ Les seuls aspects juridiques relatifs à la quantité que les États peuvent envisager, sont une dérogation temporaire de la détérioration de l'état des masses d'eau en cas de sécheresses prolongées (article 4. 6) et une exemption des contrôles dans les captages ou endiguements qui n'ont pas d'incidence significative sur l'état des eaux (Article 11(3) (e)).⁸⁷¹ En ce sens, on peut constater que les aspects quantitatifs de l'eau sont plutôt énoncés pour répondre aux questions qualitatives qu'à la disponibilité de la ressource elle-même. En plus, des aspects clés autour de la gestion quantitative des ressources en eau, comme le changement climatique et la désertification, n'apparaissent même pas dans la Directive-cadre sur l'eau.⁸⁷² Toutefois, cette décision facilitera l'adoption finalement de la Directive-cadre sur l'eau, car devant les futures obligations à imposer aux États, il serait très difficile de parvenir à un consensus à l'unanimité.⁸⁷³

c) Des acteurs non institutionnels très puissants: « Bruxelles » lieu des rivalités de pouvoirs

Le processus de changement en matière de l'environnement en Europe dans les années 1990 a marqué un tournant dans les enjeux de l'eau à cause de l'accroissement des rivalités de pouvoir entre les institutions européennes et les États membres. Or, ces rapports des forces

questions portant sur la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement à la disponibilité desdites ressources.

⁸⁶⁹ KRÄMER Ludwig, « Climate change and EU legal initiatives regarding water availability », *Journal for European Environmental & Planning Law*, 1 décembre 2009, vol. 6, n° 4, p. 467.

⁸⁷⁰ Par exemple, la considération 19 de la DCE précise que « le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau et, par conséquent, il convient de prendre également des mesures relatives à la quantité, subordonnées à l'objectif d'une bonne qualité » tandis que le considérant 42 exprime « qu'en ce qui concerne les quantités d'eau disponibles, il convient de fixer des principes généraux de contrôle des captages et de l'endiguement afin d'assurer la viabilité environnementale des systèmes hydrologiques concernés ».

⁸⁷¹ Cette situation juridique incertaine entre la disponibilité et la qualité de la ressource favorise que dans plusieurs bassins et spécialement dans celui du Segura comme on a vu, il y ait une tendance des autorités du bassin à décaler les objectifs de la Directive-cadre ou même à classer les masses d'eau les plus critiques comme non récupérables.

⁸⁷² KRÄMER Ludwig, « Climate change and EU legal initiatives regarding water availability », *op. cit.*, p. 467.

⁸⁷³ VILLAR Pilar Carolina, « La evolución de la tutela jurídica de las aguas subterráneas en el Derecho Comunitario », *op. cit.*

obéissent également à l'influence croissante des organisations non institutionnelles tant sur le plan national que sur le plan européen. L'importance économique, sociale et environnementale de la Directive-cadre sur l'eau va impliquer la participation directe et indirecte des différents acteurs ayant des intérêts opposés sur les mesures adoptées autour de la ressource. Effectivement, ce rapport à la ressource ne sera pas le même pour une société d'approvisionnement en eau, l'industrie chimique, le secteur agricole ou encore une ONG.

En conséquence, les décisions européennes sont conditionnées d'une part par la dimension de ces acteurs de l'eau dans la géopolitique interne des États, ce qui entraîne logiquement un positionnement des ministres de l'Environnement au sein du Conseil de l'UE, et, de l'autre, par leurs capacités d'influence sur la Commission et le Parlement. Dans cette analyse spatiale des rapports des forces à différentes échelles, une grande partie de ces acteurs se constituent à travers le rassemblement des associations nationales et internationales dans les différents secteurs pour concevoir conjointement des stratégies. De nombreuses associations de représentation des entreprises privées, les organisations des différents secteurs économiques ainsi que les associations civiles et environnementales s'installent à Bruxelles (voir carte ci-après) pour essayer de peser sur les différentes directives en fonction de leurs intérêts.⁸⁷⁴

Par exemple, la Fédération européenne des Associations nationales des Services d'Eau (EUREAU) est chargée de défendre les intérêts dans la distribution des eaux potables et la réutilisation des eaux usées tandis que l'*European Fertilizer Manufacturers Association* (EFMA) et l'*European Crop Protection Association* (ECPA) vont représenter de nombreuses industries chimiques qui produisent des pesticides et fertilisants pour les agriculteurs. De son côté, le rassemblement de plusieurs associations écologistes autour de l'*European Environmental Bureau* (EEB) ainsi que d'importantes ONG internationales comme Greenpeace ou World Wild Fund (WWF) seront très actives dans la défense des intérêts environnementaux, notamment à travers le Parlement européen. De même, le secteur agricole, très présent à travers des associations nationales et internationales comme c'est le cas de COPA-COGECA⁸⁷⁵, est très marqué par les aspects quantitatifs et qualitatifs de la ressource.

⁸⁷⁴ Cette idée des représentations et du lobbysme à l'échelle européenne inclut aussi des organisations, associations et délégations politiques aux niveaux nationaux et même régionaux comme c'est le cas de la Région de Murcie.

⁸⁷⁵ COPA, créée en 1958, et COGECA en 1959 se sont unifiées sur le même secrétariat en 1962 pour focaliser leurs intérêts en commun. Ensemble, les deux organisations maintiennent et développent des relations avec les institutions européennes, en plus d'avoir une représentation auprès de l'UE. L'ensemble de COPA-COGECA représente environ 28 millions d'agriculteurs et 38.000 coopératives.

Ces organisations qui représentent des organismes opérateurs de l'eau, des entreprises privées de l'eau, des industries chimiques et de l'alimentation, des associations civiles de consommateurs et des ONG liées à l'environnement entre autres sont devenues des pièces fondamentales pour comprendre la position des États et les rapports complexes des forces existantes entre le Parlement, la Commission et le Conseil autour des différents enjeux de la Directive (listes des polluants, les mesures sur la récupération des coûts, le temps et le caractère juridique de mise en oeuvre...).

Par exemple, l'organisation environnementale la plus remarquable, le Bureau européen de l'environnement (BEE)⁸⁷⁶, à travers son groupe de travail sur la politique européenne de l'eau, soulignait depuis le début des années quatre-vingt-dix l'importance d'une protection globale des ressources en eau basée sur une approche intégrée de la gestion de l'eau. L'EEB et d'autres ONG comme Greenpeace, ou WWF vont encourager des positions centrées sur l'obligation de la directive-cadre sur l'eau pour les États membres dans la protection des écosystèmes et l'environnement ainsi que sur l'utilisation durable de la ressource. Ces associations environnementalistes insistaient notamment sur le caractère légal à accomplir les objectifs de la Directive, sur l'élargissement du territoire à protéger (eaux souterraines et zones humides), sur la réduction des émissions polluantes et leur élimination totale pour 2020 ainsi que sur la nécessité d'utiliser des instruments économiques efficaces capables de réduire la pollution et d'encourager des économies dans la consommation d'eau. Pour eux, il fallait inclure dans l'harmonisation de la politique européenne de l'eau des objectifs environnementaux obligatoires, via des normes juridiquement contraignantes et semblables pour tous les États membres qui soient fixés dans le temps et vérifiés de façon impartiale.⁸⁷⁷

⁸⁷⁶ Ayant un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et des Nations Unies le EEB est une fédération créée en 1974 à Bruxelles de plus de 140 organisations environnementales. Les associations espagnoles qui en font partie sont *Mediterrrenai*, CIE (Centre d'Iniciatives Ecologiques), IIDMA (Insituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente), Federació Ecologistas de Catalunya (EdC), Eco-Union, Ecologistas en Acción, Ecodes-Ecology and development foundation et ADEGA (Asociación paa a defensa ecolóxica de Galiza)

⁸⁷⁷ Klaus LANZ et Stephan SCHEUER, *EEB Handbook on EU water policy under the Water Framework Directive*, European Environmental Bureau Brussels, 2001.

Carte n°46



Cependant, comme nous pouvons l'observer dans le graphique de la carte précédente, ces multiples mesures qui impliquent une limitation des exceptions pour les masses d'eau et un temps d'application plus restreint allaient choquer avec les intérêts des États membres, les autorités régionales et locales, lesquelles défendaient une politique plus flexible dans le temps et dans l'espace. En plus, leurs revendications sur la récupération totale des coûts liés aux différents usages, les normes plus rigoureuses dans les substances polluantes et l'inclusion des eaux souterraines contrastent avec les intérêts des agriculteurs et le secteur industriel. En effet, les associations agricoles et l'industrie chimique se sont opposées à la limitation des substances dangereuses et aux sources de diffusion de la pollution issues des pesticides et des fertilisants. Les efforts économiques et technologiques dans les réductions de ces polluants

risquaient de réduire leurs compétitivités dans la production. Plusieurs organisations agricoles dont COPA-COGECA⁸⁷⁸ qui représentent les intérêts agricoles de 57 organisations productrices (COPA) et 31 coopératives (COGECA) européennes, revendiquaient des indemnités en raison des précautions supplémentaires sur la protection des eaux souterraines ou la limitation de l'usage des produits phytosanitaires. De même, les possibles augmentations du prix de la ressource suite à la récupération intégrale des coûts feront des agriculteurs un des acteurs les plus critiques avec la Directive-cadre sur l'eau.

En revanche, pour les opérateurs de l'eau, chargés de la réutilisation et de la distribution des eaux potables, ces mesures qui entraînent moins de pollutions sur la source, favoriseront les coûts pour le traitement des eaux. Ainsi, la Fédération européenne des Associations nationales des Services d'Eau (EUREAU)⁸⁷⁹ défend les intérêts de la politique de l'eau potable et des opérateurs de services de traitement des eaux usées devant le Parlement et la Commission. Or, l'influence des organismes opérateurs publics de l'eau en Europe s'adresse aussi à l'échelle nationale, régionale et locale en raison qu'une grande partie de la distribution d'eau potable se fait par les municipalités. De même, la privatisation et la libéralisation des marchés entamées dans une grande partie de l'Europe à partir des années quatre-vingt a favorisé un renforcement des entreprises privées sur la gestion de l'eau principalement en France (Suez Veolia,) et au Royaume-Uni (Thames Water), mais aussi en Espagne (FCC) et en Allemagne (SUEZ ONDEO) qui ont de plus en plus une forte présence tant dans les négociations nationales qu'européennes.⁸⁸⁰ Or, même si ces organisations ont en commun le service, la gestion et le traitement de l'eau, leur statut public ou privé fait différencier leurs positions notamment dans la politique d'augmentation de prix.⁸⁸¹ En effet, à l'égal que des ONG's, les organisations des acteurs industriels et les entreprises privées de l'eau se sont montrées favorables à une

⁸⁷⁸ Dans le COPA on trouve les organisations agricoles espagnoles COAG, ASAJA et UPA. Dedans COGECA, l'Espagne est représentée par Cooperativas Agroalimentarias (ex Confederación de Cooperativas Agrarias de España) qui est l'organisation qui représente les intérêts économiques et sociaux du mouvement coopératif agricole espagnole (C'est la COOP de France) Les français sont représentés par Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), la Confédération Nationale de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit Agricoles (CNMCCA), la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA).

⁸⁷⁹ EUREAU, intègre et regroupe des associations nationales représentant l'approvisionnement en eau et des services d'eaux usées dans les pays de l'UE ainsi que la Norvège, la Suisse et la Serbie. Ensemble, ils fournissent des services d'eau à plus de 400 millions de personnes et reflètent toute la diversité du secteur privé européen et de l'industrie des services publics d'eau en Europe. L'Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS) fait partie d'EUREAU.

⁸⁸⁰ Cette augmentation internationale du marché de l'eau a permis en 2006, comme on verra par la suite, la création de la Fédération Internationale d'organismes privés opérateurs de l'eau (AquaFed) qui est une association internationale qui regroupe le secteur privé des prestataires de service d'eau.

⁸⁸¹ En effet, la proposition de directive sur l'attribution de contrats de concessions qui prévoyait la possibilité de privatisation de la gestion et de la distribution de l'eau dans l'UE a été un des points des divergences comme on verra par la suite.

récupération totale de coûts bien que pour des motifs différents. Pour l'industrie chimique l'avis favorable était conditionné par le fait de faire valoir que les coûts environnementaux, y compris le coût de la cessation des substances particulièrement dangereuses, doivent être pris en charge par le citoyen européen et non par l'industrie chimique elle-même.⁸⁸²

En revanche, pour les entreprises privées de distribution de l'eau la perspective d'une meilleure qualité de l'eau à travers la mise en œuvre de la directive permettrait non seulement de réduire les coûts de traitement, mais aussi des arguments pour augmenter le prix de l'eau au nom de la «protection de l'environnement».⁸⁸³ Cette réflexion contrastait d'abord avec celle des organismes publics qui craignaient une montée impopulaire des prix. De la même manière, les organisations des consommateurs de l'eau, rassemblées autour du Bureau européen des Unions de Consommateurs (BEUC)⁸⁸⁴, étaient très en désaccord avec la récupération de coûts, car cette mesure allait faire centrer les efforts des coûts environnementaux sur les consommateurs finaux.

En somme, cette influence croissante des acteurs non institutionnels dans la prise de décisions à Bruxelles reflète de nouvelles échelles des pouvoirs dans la gestion de l'eau dans l'Union européenne. La réponse à cette mutation dans la prise de décisions s'est traduite très rapidement en 1996 suite à l'invitation de la Commission des différents acteurs pour participer à la future politique européenne de l'eau. Leur implication directe lors de la participation publique dans la réalisation de plan de bassin souligne ces changements dans la gouvernance de l'eau.

Le fait que la DG environnement de la Commission le soit chargée de faire démarrer la législation sur la politique européenne de l'eau en 1995 va donner évidemment des avantages aux écologistes sur d'autres acteurs. En effet, comme c'est logique, les objectifs de la DG environnement et ceux des ONG's sont plus proches que ceux du DG Environnement et les intérêts de l'industrie chimique.⁸⁸⁵ Ainsi, l'inclusion de la liste de la déclaration d'Esbjerg et le traité de OSPAR⁸⁸⁶ sur les substances dangereuses potentiellement préoccupantes censées

⁸⁸² ΚΑΙΚΑ Maria, « The Water Framework Directive », *op. cit.*, p. 307.

⁸⁸³ *Ibid.*

⁸⁸⁴ Le BEUC a été créé en 1962 par les organisations de consommateurs de Belgique, du Luxembourg, de France, des Pays-Bas, d'Italie et d'Allemagne. Après avoir travaillé ensemble un certain nombre d'années, ces organisations ont décidé de fonder une association européenne. Le BEUC compte parmi ses membres 42 organisations nationales indépendantes de consommateurs provenant de 31 pays d'Europe.

⁸⁸⁵ ΚΑΙΚΑ Maria et PAGE Ben, « The EU Water Framework Directive », *op. cit.*, p. 326.

⁸⁸⁶ La déclaration d'Esbjerg et la convention OSPAR a pour objet de prévenir et d'éliminer la pollution ainsi que de protéger le milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est contre les effets néfastes des activités humaines.

être éliminées, la rigidité dans le temps d'application et la mise en place des instruments économiques comme moyen pour la protection, l'environnement et l'utilisation durable de la ressource, tout cela montre l'importance des mouvements écologistes devant d'autres acteurs très puissants sur le plan décisionnel des États et les institutions communautaires.

Toutefois, comme on a remarqué dans le cas espagnol, le caractère flexible de la directive montre également la complexité des rapports entre les différents acteurs, les institutions et les États membres. Le décalage dans l'inclusion de la lutte contre la pollution dans les eaux souterraines⁸⁸⁷, la possibilité de dérogations de certaines masses d'eau très modifiées, une version adoucie de la récupération de coûts ainsi qu'une certaine subjectivité dans la mise en place des débits écologiques dans l'élaboration de Plan de Bassin montre également les poids de la souveraineté des États et leurs positionnements devant les intérêts des acteurs économiques les plus importants autour de la ressource.

8.3 Enjeux actuels et défis futurs autour la ressource dans le contexte européen. Quelles implications pour l'Espagne?

La transposition de la Directive-cadre dans le droit interne des États avant 2004 fut suivie, comme nous avons montré, par l'application d'une série de mesures et d'étapes à atteindre dans chaque district hydrographique, les plus remarquables étant la réalisation d'un Plan de gestion de Bassin Hydrographique (PGBH) en 2009 et la réalisation des objectifs dès le premier cycle de planification (2009-2015). Entre temps, la publication en 2012 par la Commission européenne du projet «Blueprint, pour la sauvegarde des ressources en eau en Europe »⁸⁸⁸ dévoilera les principaux enjeux jusqu'à présent et les défis à venir autour de la ressource. Cette publication est le résultat de l'analyse par la Commission des informations issues du différents Plan de bassins de toute l'Europe (à l'exception évidemment de la plus grande partie des bassins de l'Espagne, le Portugal, la Belgique et la Grèce qui ont été tous achevés après 2012) ainsi que de tous les rapports élaborés par les instances européennes sur

Décision 98/249/CE du Conseil, du 7 octobre 1997, relative à la conclusion de la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (convention de Paris).

⁸⁸⁷ L'inclusion des eaux souterraines se fera par la Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration.

⁸⁸⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe » Bruxelles, le 14.11.2012 COM (2012) 673 final.

la question de la ressource en eau en Europe (qualité, agriculture, etc.). L'objectif de ce « plan d'action » est de présenter des mesures qui se concentrent sur l'amélioration de la mise en œuvre de la législation actuelle de l'eau ainsi que pour favoriser l'intégration des objectifs de la politique de l'eau dans d'autres politiques sectorielles, telles que l'aménagement du territoire et les politiques économiques. En somme, Blueprint va se focaliser sur les problèmes fondamentaux dans l'ensemble de l'UE, comme l'amélioration de l'utilisation des sols, la lutte contre la pollution de l'eau, l'utilisation rationnelle et la vulnérabilité des eaux, ainsi que les renforcements de la gouvernance et la gestion des ressources en eau parmi les différents acteurs impliqués.

Or, la nouveauté dans ce rapport vient de ce qu'il met l'accent non seulement sur les objectifs environnementaux et qualitatifs de la ressource, mais sur la problématique des inondations, la sécheresse et la pénurie d'eau. Ces enjeux, qui sont forcément liés à la disponibilité et aux aspects quantitatifs de la ressource, y ont été inclus, suite à l'intensité des phénomènes extrêmes et à la préoccupation pour le changement climatique en Europe ces dernières années. En effet, d'après la mise en place de la Directive-cadre, l'UE a approuvé de nouvelles directives qui répondent à différents degrés sur l'importance des aspects quantitatifs: parmi lesquelles, une directive sur la protection qualitative des eaux souterraines en 2006, remarquant leur fonction de tampon dans les périodes de sécheresse, et une autre sur les inondations, en 2007. Plus concrètement, en 2007 la Commission publiera une communication pour « faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne », mais qui n'est pas pour l'instant juridiquement contraignante pour les États.

Ces motivations politiques et juridiques montrent la préoccupation de l'UE envers les effets du changement climatique. De la même façon, cette implication de l'UE avec la protection durable de l'environnement à travers la lutte contre la pollution et l'usage efficace de la ressource va entraîner en parallèle la nécessité de grands investissements en matière d'infrastructures et de nouvelles technologies plus avancées. L'existence d'un secteur privé de l'eau très puissant entraînera non seulement la construction des aménagements hydrauliques, mais aussi la prise en charge en dépit des autorités publiques de la captation de la ressource, le traitement et la distribution de l'eau potable pour l'approvisionnement urbain ainsi que l'assainissement et épuration des eaux résiduelles. Ce processus progressif qu'on constate en

plusieurs pays en Europe depuis le début des années quatre-vingt-dix s'est amplifié dans certains territoires y compris l'Espagne dans l'actuel contexte de crise.

a) Le changement climatique, les sécheresses et la pénurie d'eau: quelle sauvegarde des ressources en eau en Europe ?

Ces dernières années les préoccupations sur le changement climatique et l'impact sur la ressource, suite à la récurrence et l'intensité des phénomènes extrêmes comme les sécheresses et les inondations, deviennent de plus en plus un enjeu communautaire qui a non seulement des conséquences environnementales, mais aussi une incidence directe sur la population et les économies des États.⁸⁸⁹ Les fortes inondations subies en Europe centrale et orientale (Allemagne, Autriche, République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Roumanie, Croatie...) entre 1998 et 2002 ont amené la Commission européenne en 2004 à émettre un communiqué portant sur la gestion des risques liés aux inondations. En effet, durant cette période 1998-2002, l'Europe a subi plus de 100 inondations majeures à effets désastreux, y compris les inondations catastrophiques du Danube et de l'Elbe en 2002.⁸⁹⁰ Depuis 1998, les inondations ont causé environ 700 morts, le déplacement d'environ un demi-million de personnes et au moins 25 milliards d'euros de pertes économiques en matière d'assurance.⁸⁹¹ De même, de nouvelles inondations en 2004 seront déclarées « catastrophe nationale » par les autorités d'Allemagne. Ainsi, ces événements climatiques ont encouragé le gouvernement allemand à influencer l'UE pour adopter une directive afin de prévenir et mitiger les effets des inondations. Cette directive des inondations de 2007 oblige les États membres à élaborer un plan de gestion de risques en 2015 et à établir la création d'un fond de solidarité communautaire en cas de désastres majeurs.⁸⁹² Toutefois, bien que cette directive, votée à la majorité qualifiée du Conseil et en codécision avec le Parlement, porte sur les quantités d'eau dans leur dimension spatiale, elle n'a pas pour objet l'allocation de l'eau entre usagers.⁸⁹³

⁸⁸⁹ Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (2005-2012) établira la lutte contre le changement climatique comme priorité d'action et le même Traité de Lisbonne de 2007 va l'introduire formellement. Article 191(1), 4e du TFUE.

⁸⁹⁰ Selon un rapport de l'Agence Européenne de l'environnement (issue report no. 35, 2003).

⁸⁹¹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Gestion des risques liés aux inondations - Prévention, protection et mitigation des inondations/* COM/2004/0472 final */

⁸⁹² CE, Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, [2007] J.O. L 288/27.

⁸⁹³ ELOLA CALDERON Teresa, « La politique de l'eau de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 872.

Par ailleurs, la gestion de la sécheresse et les déséquilibres à long terme entre la demande d'eau et la disponibilité sont également des problématiques qui sont de plus en plus marquantes dans plusieurs pays de l'Europe. La directive du 12 décembre 2006, sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, même si elle ne prévoit que des mesures juridiques concernant l'allocation dans les usages, renforce, dans son intitulé, le rôle possible à jouer des aquifères dans les périodes de sécheresse. En effet, selon la Commission européenne, en 2008, 75 % de la population européenne s'est approvisionnée de ressources en eau souterraine. Un rapport, publié par l'UNESCO en 2004, révèle que des pays comme l'Autriche ou le Danemark utilisent presque exclusivement les eaux souterraines comme source d'approvisionnement urbain. En Italie, Allemagne, Suisse, Islande, Portugal, Pologne, Luxembourg et Pays-Bas cette proportion se situe autour de 70-85 %, tandis qu'en France, Finlande, Grèce et Irlande elle atteint plus de 50 %. De même, si pour les pays méditerranéens (Espagne Italie, Grèce et Portugal) elles constituent une source très importante pour l'agriculture d'irrigation, pour les pays du centre et du nord de l'Europe (Norvège, France, Royaume-Uni, Belgique, République tchèque) elles sont très importantes pour l'industrie.⁸⁹⁴

Vers une gestion quantitative des ressources hydriques ?

Le détonateur des préoccupations sur les possibles déséquilibres hydriques en Europe seront les épisodes de sécheresses survenus dans la majorité de l'Europe en 2003 et sur la partie occidentale en 2005. Ainsi, suite aux pétitions des ministres de l'Environnement des neuf pays (Espagne, France, Italie, Chypre, Malte, Grèce, Portugal, Slovénie et Belgique) réunis le 9 mars 2006, le Conseil va demander à la Commission européenne d'analyser ces phénomènes pour entamer une stratégie européenne pour la prévention et la protection face aux sécheresses et la réduction de risques liés à la pénurie d'eau. De même, l'ex-ministre espagnole de l'Environnement, Cristina Narbona, va demander des mesures (plan de gestion de sécheresse, fonds de solidarité...) semblables à celles de la directive d'inondations.⁸⁹⁵ Pour répondre aux demandes des États, en juillet 2007, la Commission européenne publiera la communication «faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse

⁸⁹⁴ I. S ZEKŦSER, Lorne G EVERETT et INTERNATIONAL HYDROLOGICAL PROGRAMME, *Groundwater resources of the world and their use*, Paris, UNESCO, 2004.

⁸⁹⁵ *España propone a la UE la creación de un fondo de ayudas para las sequías e incendios*, http://www.cadenaser.com/sociedad/articulo/espana-propone-ue-creacion-fondo-ayudas-sequias-incendios/csrcsrpor/20070901csrcrsoc_5/Tes, consulté le 28 mars 2014.

dans l'Union européenne» dans laquelle elle propose « des orientations afin de faire face aux problèmes de sécheresse ponctuelle et de rareté à moyen ou long terme de la ressource en eau ». ⁸⁹⁶ Pour la première fois sont abordés à l'échelle européenne les problèmes liés à l'usage de l'eau dans un texte de portée exclusivement politique. ⁸⁹⁷ Dans son document, la Commission estime « qu'au moins 11 % de la population européenne et 17 % du territoire de l'UE ont connu un problème de rareté de la ressource en eau ». ⁸⁹⁸ Selon ce document le nombre de régions et les populations touchées par la sécheresse a augmenté d'environ 20 % entre 1976 et 2006. Au total, les sécheresses de ces trente dernières années ont coûté 100 milliards d'euros, tandis que le coût annuel moyen a quadruplé au cours de la même période. ⁸⁹⁹

En effet, entre 2000 et 2013, comme on peut le constater sur la carte suivante (n°47), il y a eu en Europe plusieurs épisodes de sécheresse qui ont touché des pays « rarement concernés » par ce phénomène. En 2002, une sécheresse intense pendant l'été dans la péninsule scandinave a provoqué une considérable réduction de la production hydroélectrique et en conséquence une augmentation des prix de l'électricité en Suède, Finlande et Norvège ⁹⁰⁰. La Commission elle-même fait une référence spéciale dans sa communication à la sécheresse de 2003 en ces termes: « L'une des plus grandes sécheresses est survenue en 2003, affectant plus de 100 millions de personnes et un tiers du territoire de l'UE. Le coût des préjudices causés à l'économie européenne s'est élevé à 8,7 milliards d'euros au moins. »

⁸⁹⁶ Communication de la Commission du 18 juillet 2007: «Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne» [COM(2007) 414 final – Non publié au Journal officiel].

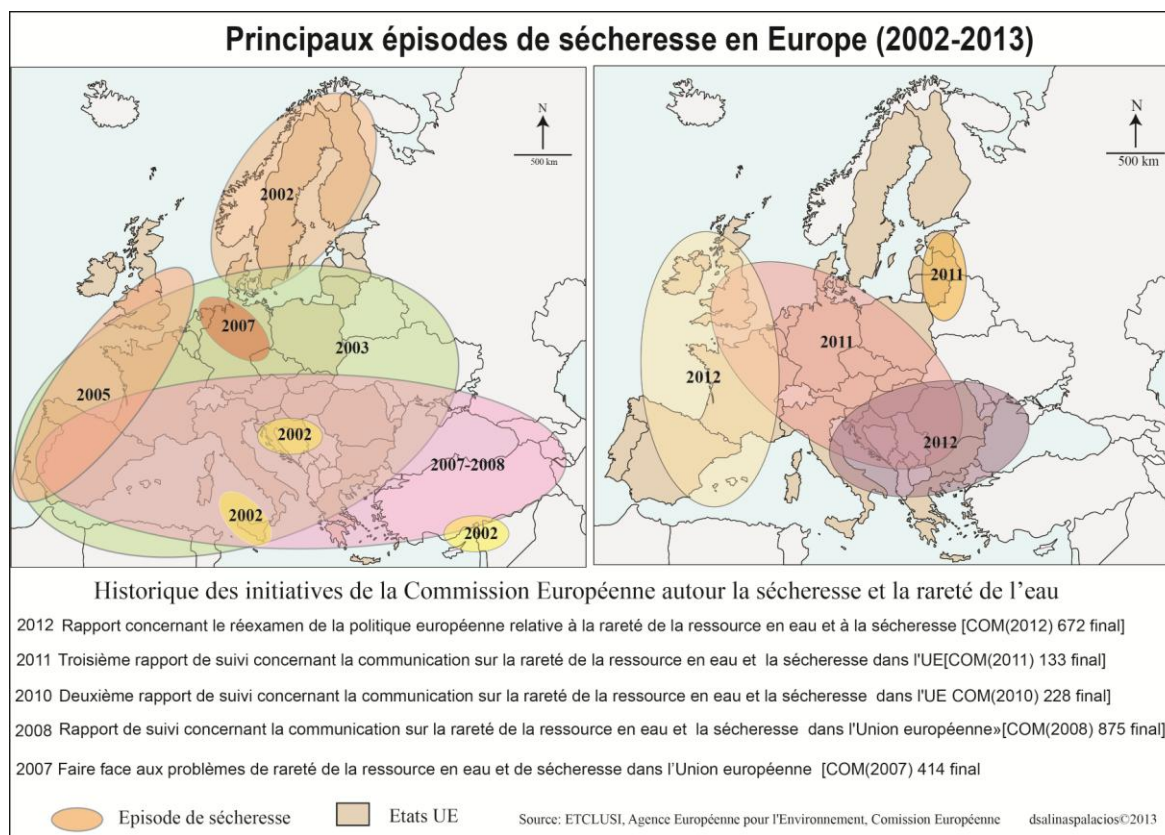
⁸⁹⁷ ELOLA CALDERON Teresa, « La politique de l'eau de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 867.

⁸⁹⁸ *Ibid.*

⁸⁹⁹ *Ibid.*

⁹⁰⁰ KUUSISTO Esko, « Droughts in Finland—past, present and future », 2004.

Carte n°47



En 2005 une autre sécheresse a affecté l'Europe occidentale, notamment le Royaume-Uni, la France et l'Espagne. Pour le sud-est du Royaume-Uni, l'hiver et le printemps de cette année-là ont été les plus secs depuis 1975-1976 et le troisième des derniers 100 ans.⁹⁰¹ En printemps 2011 et 2012, une grande partie des territoires de l'Europe ont eu de faibles précipitations et des températures au-dessous de la moyenne.⁹⁰² Au cours de ces deux années, l'eau disponible se trouvait en quantités considérablement réduites au printemps et des restrictions d'utilisation de l'eau ont été mises en place dans une grande partie de l'UE.⁹⁰³ Pour la Commission

⁹⁰¹ Michael MCCARTHY et Environment EDITOR, *Drought alert: the 2005 water crisis*, <http://www.independent.co.uk/environment/drought-alert-the-2005-water-crisis-499359.html>, consulté le 7 avril 2014.

⁹⁰² En août 2012, trente-neuf départements en France sont désormais concernés par des restrictions d'usage de l'eau. Dix-neuf, principalement dans le Sud-Ouest, sont touchés par une interdiction de tout prélèvement non prioritaire. *Sécheresse: 39 départements concernés par des restrictions d'usage de l'eau*, http://www.liberation.fr/societe/2012/08/16/secheresse-39-departements-concernes-par-des-restrictions-d-usage-de-l-eau_840112, consulté le 4 avril 2014.

⁹⁰³ En France, en avril 2011, environ 58 % des réservoirs ont affiché un niveau inférieur à la normale, et notamment sur la plus grande partie du bassin parisien. A l'est de Paris des mesures de restriction maximales ont été décidées, y compris pour l'irrigation des cultures. Au total huit départements du centre et du centre-ouest de la France ont été concernés par des limitations de l'usage de l'eau. *Sécheresse inquiétante en Europe*, <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2011/04/22/97002-20110422FILWWW00443-secheresse-inquietante-en-europe.php>, consulté le 7 avril 2014.

européenne, la sécheresse de 2011 où les précipitations se situèrent à 40 % par rapport à leur niveau normal a été qualifiée comme la pire sécheresse du siècle.⁹⁰⁴

En conséquence, le but de cette communication est celui d'analyser les enjeux de la politique européenne de l'eau afin d'envisager des actions pour diminuer les risques liés à la rareté de la ressource et la vulnérabilité face aux sécheresses. Le résultat de cette évaluation entamée depuis 2007 et après plusieurs rapports annuels de la Commission sur la question en 2008, 2009, 2010, a été achevé en 2012 lors du rapport concernant « le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et la sécheresse ».⁹⁰⁵ Cela servira également de base pour introduire les orientations pour améliorer l'utilisation rationnelle et faire face aux vulnérabilités de la ressource en eau dans le plan d'action « Blueprint ». Or, on se demande dans quel sens ces approches proposées par les institutions européennes répondent aux différents intérêts géopolitiques de la ressource en Espagne?

Cette communication présente une hiérarchisation des solutions possibles pour inverser la tendance à la rareté de l'eau et aux situations de sécheresse. Par exemple, elle incite à « fixer le juste prix de l'eau » dans tous les secteurs pour économiser la consommation d'eau. En effet, selon la Commission l'application des instruments de récupération de coûts dans le Plan de Bassin constitue encore une des faiblesses dans la plupart des pays de l'Europe, ce qui ne favorise pas une efficacité dans l'usage de la ressource. Selon le rapport Blueprint en moyenne en Europe chaque année se perd à cause des fuites entre 25 et 30 % de la distribution d'eau potable. De même ce rapport indique que la plupart des États membres ne réalisent pas une correcte tarification des usages de l'eau notamment dans l'agriculture et l'industrie.⁹⁰⁶

L'investissement pour remplacer les infrastructures des réseaux d'eau potable pour réduire les fuites révèle l'importance de réaliser une tarification de l'eau capable d'atteindre une récupération du coût total dans le service d'approvisionnement. En ce qui concerne l'agriculture, le rapport a constaté que les frais d'exploitation liés à la fourniture de l'eau sont

⁹⁰⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. « Rapport concernant le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse » {SWD (2012) 380 final.

⁹⁰⁵ *Ibid*

⁹⁰⁶ Rappelons que la Commission européenne a plusieurs fois manifesté la nécessité d'augmenter les prix pour l'usage de l'eau en Espagne.

uniquement récupérés en partie dans 10 États tandis qu'une part notable des captages d'eau destinée à l'agriculture n'est pas tarifée.⁹⁰⁷

Le rapport insiste également sur l'importance de « distribuer plus efficacement l'eau et les fonds liés à l'eau à travers une amélioration de la planification des politiques d'aménagement du territoire, des activités économiques et de leurs usages de l'eau en concordance avec le « Plan de Gestion de Bassin ». Ainsi, il invite les États membres à renforcer les systèmes de flux écologiques (débits écologiques) pour favoriser l'utilisation rationnelle et la préservation des écosystèmes, l'adaptation de l'utilisation des sols pour réduire la vulnérabilité des ressources en eau, la hiérarchisation des usages de l'eau, l'analyse de coûts-bénéfices et bénéfice-coûts-efficacités pour établir des priorités dans l'investissement.⁹⁰⁸

En plus, la Commission encourage les États sur l'importance de mettre en place des fonds de développement rural pour des projets d'irrigation, les fonds FEDER pour la gestion de l'eau ainsi qu'une progressive «amélioration de la gestion des risques de sécheresse » dans le Plan de Bassins. Elle les encourage aussi à continuer « d'améliorer les connaissances et la collecte des données » ainsi que « la promotion des technologies et pratiques permettant une utilisation rationnelle de l'eau » la mise en pratique des « programmes de modernisation de l'irrigation », et l'émergence en Europe d'une « culture des économies de l'eau » à travers la tarification incitative, la consommation durable (l'empreinte hydrique) De même, la Commission européenne envisage d'autres aménagements hydrauliques pour réduire la pénurie d'eau. En effet, selon le rapport, lorsque toutes les solutions de prévention et toutes les mesures d'économie d'eau et d'efficacité de l'utilisation de l'eau sont mises en œuvre, il sera possible d'envisager «des infrastructures d'approvisionnement en eau supplémentaires» comme l'installation d'usines de dessalement, la mise en place et modernisation des réservoirs d'eau ou le détournement de masses d'eau à travers le transfert pour la réutilisation des eaux usées, la réalimentation artificielle de nappes phréatiques et la collecte des eaux des pluies. Toutefois dans ces dispositions et recommandations sur les faiblesses actuelles et les solutions possibles afin de remédier la rareté et la vulnérabilité de la sécheresse et bien que la

⁹⁰⁷ En effet, l'Espagne, plusieurs fois signalée par la CE pour avoir des prix très bas dans les différents secteurs, applique encore des subventions sur l'usage de l'eau pour l'agriculture (voir chapitre. L'irrigation : un problème d'ordre national).

⁹⁰⁸ Il donne des exemples comme la création des marchés de l'eau et les échanges des droits d'utilisation de l'eau autorisés en Espagne depuis 1999 et pendant la sécheresse subie entre 2005 et 2009.

Commission envisage des apports supplémentaires en eau, elle ne prévoit pas la réalisation de transfert d'eau entre différents bassins pour éviter le déficit hydrique.

En conséquence, le contexte géopolitique espagnol autour de la ressource depuis les années 2000, qui s'exprime à travers des rapports de forces idéologiques divergentes principalement entre les socialistes et les conservateurs, s'est superposé aux rivalités et débats à l'échelle régionale et nationale, mais aussi sur le plan communautaire. En effet, en juin 2008, le Parlement européen approuvait à majorité (594 votes en faveur, 45 contre et 12 abstentions) la communication de la Commission sur la rareté et la sécheresse qui envisageait dans les motifs que « les transferts d'eau sur de grandes distances ne devraient pas constituer la solution au problème de la rareté de l'eau ».⁹⁰⁹ De même dans l'exposé des motifs le document fait remarquer explicitement que « les mesures s'appliquant à la demande devraient être préférées à un simple accroissement de l'approvisionnement en eau, tandis que des mesures axées sur l'offre ne devraient être envisagées qu'une fois épuisées les options concernant une utilisation plus rationnelle de l'eau, une amélioration de la gestion de la demande et des mesures éducatives ».⁹¹⁰

On peut constater que, tant l'avis du Parlement en 2008 comme celui de la communication, ressemblent au discours adopté en Espagne par le gouvernement de Zapatero pendant sa première législature contre les arguments à faveur des transferts du Parti Populaire et des régions méditerranéennes. Cette allusion du Parlement sur les transferts était motivée suite à l'intérêt des partis politiques et de certaines régions espagnoles autour de la communication de la Commission. En effet, selon la procédure de l'UE, le 9 et 10 avril 2008, la 74ème session plénière le Comité des Régions (CdR) approuva à majorité son avis sur la communication « Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne ».⁹¹¹ Cet avis consultatif, présenté dans la commission du

⁹⁰⁹ Le résultat de ce paragraphe a été de 445 votes en faveur, 178 contre et 15 abstentions. L'europarlementaire murcienne du PP, Cristina Gutiérrez-Cortines, qui avait voté contre, dans ses explications du vote (c'est optionnel) ajoutait en faisant référence aux impacts du changement climatique que... « la nouvelle approche consiste à préserver l'eau sur terre par le biais de nouveaux barrages, d'une nouvelle régulation des rivières, de la prévention des catastrophes, de nouvelles stratégies agricoles permettant une approche neuve et, bien entendu, de dérivations de l'eau si nécessaire ».

⁹¹⁰ *L'eau, une ressource qui s'épuise*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20081008IPR39026&language=FR>, consulté le 9 avril 2014.

⁹¹¹ Avis du Comité des régions « Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne » (2008/C 172/10).

développement durable (DEVE)⁹¹² du CdR, sera marqué par le rapport « *Informe Camps* » présenté par Francisco Camps Ortiz, président du gouvernement de la Communauté valencienne (2003-2011) et Vicente Rambla vice-président, cherchant la possibilité d'inclure les transferts comme outil supplémentaire pour faire face à la pénurie d'eau et à la sécheresse.

Ainsi, malgré son caractère consultatif, le Comité des Régions, dans ses recommandations politiques, ouvrait symboliquement pendant quelques mois la porte aux éventuels transferts d'eau dans l'Union européenne. Le texte final souligne l'importance en Europe des transferts, des barrages et des usines de dessalement comme solution et prévention des situations provoquées par une sécheresse grave ou de rareté de l'eau.⁹¹³ C'est entre les paragraphes 37 et 45, concernant les infrastructures d'approvisionnement en eau supplémentaire, qu'allaient se manifester les rivalités de pouvoirs politiques et régionaux de l'Espagne sur la scène européenne. La mise en place de certains éléments et définitions symboliques dans les représentations et discours politiques autour de l'eau en Espagne, tels que les transferts interbassins, les bassins cédants et récepteurs, l'unité de gestion, la solidarité entre les territoires et les enjeux économiques et environnementaux des usines de dessalement, montre cette stratégie de l'ex-président de la Communauté de Valence d'internationaliser positivement la politique des transferts.

Ainsi, parmi les tensions générées par le texte on peut souligner quelques paragraphes qui ont été retenus, dont le 41 soutenu par Ramón Luis Valcarcel (Murcie) et Francisco Camps (Valence) qui affirme que «... les transferts de ressources excédentaires et autres échanges d'eau entre systèmes au sein de chaque État membre sont positifs en ce sens qu'ils organisent la solidarité s'agissant des ressources hydriques pour autant que soient garanties l'amélioration de l'environnement, la qualité des masses d'eau, la remise en état des canalisations et la préservation des ressources environnementales ». De son côté, les représentants socialistes espagnols d'Estrémadure, de Castille-la Manche, des Îles Baléares, de Galice et d'Aragon vont s'opposer à ce paragraphe⁹¹⁴. Dans leur amendement (n°30)⁹¹⁵ ils

⁹¹² Actuellement nommés Environnement, Changement climatique et Énergie (ENVE).

⁹¹³ Avis du Comité des Régions « Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne » JO C 172 du 05/07/2008, p. 49–54 Recommandation 28, 37, 44 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52007AR0313>

⁹¹⁴ Les objets d'amendement seront présentés par Monterrubio Villar pour le gouvernement de l'Aragon, le socialiste Fernández Vara pour l'Estrémadure, la socialiste Terrón I Cusí pour la Catalogne, la socialiste Maria Luisa Araujo Chamorro pour la Castille-la Manche, Gabriel Amer Amer du parti socialiste des Îles Baléares, pour la Galice le socialiste Fernández Mato ainsi que le socialiste Alain Rousset, Président du Conseil régional d'Aquitaine.

vont argumenter la contradiction des transferts sur les approches et les objectifs de la Directive-cadre et les recommandations de la Commission européenne sur l'utilisation rationnelle et durable de l'eau prévue ainsi que les conséquences socioéconomiques et environnementales pour les territoires qui cèdent de l'eau.

En ce qui concerne la mise en question de la valeur économique et environnementale des usines de dessalement (Programme AGUA du PSOE) et les transferts (PHN du transfert de l'Ebre du PP) très contestés au niveau interne entre les deux partis, on peut constater ces rapports dans le paragraphe 42 « ...Dans le cadre du changement climatique, l'efficacité énergétique et le développement durable doivent être un facteur décisif dans le choix entre les différentes solutions d'apport externe d'eau aux zones de planification (transferts ou dessalement). Le dessalement est un processus à forte intensité énergétique et dont l'impact environnemental est, pourtant, élevé: il conviendrait de n'envisager son éventualité que dans des circonstances où les avantages l'emportent sur cet impact ». À l'inverse, les représentants socialistes vont argumenter (amendement 39⁹¹⁶) que la préférence entre ces deux choix (usines de dessalement ou transferts) devraient d'abord viser les solutions locales devant celles qui ont un impact important sur le territoire et une incidence sur l'aménagement du bassin cédant.

C'est vrai que le maintien par loi du transfert vers le Segura, bien qu'à des niveaux plus bas, suite au Mémoire, reflète d'un côté la dimension interne de la Directive-cadre sur le territoire espagnol à long terme à cause des critères environnementaux plus exigeants pour les eaux du Tage et, de l'autre, un signe de volonté de soutenir à court et moyen terme cette politique inhérente à l'Espagne. En ce sens, dans ce contexte politique, vu les approches qu'envisage l'UE pour lutter contre la sécheresse et la pénurie de l'eau, dans quelle mesure le gouvernement conservateur actuel sera-t-il intéressé par des avancées de l'UE vers des mesures législatives sur les aspects quantitatifs qui pourraient limiter encore plus sa souveraineté territoriale sur la ressource?

Évidemment, au-delà de cette hypothèse d'une future directive, la problématique de la rareté de l'eau et la sécheresse ne sont pas pour l'instant des sujets législatifs de l'acquis

⁹¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l - Amendement - CDR313-2007_REV2_AM_1-61_AM

⁹¹⁶ *Ibid.*

communautaire. De même, il est d'autant plus remarquable que les deux communications de la Commission ne mentionnent pas les questions d'érosion et de désertification, deux phénomènes sensibles au changement climatique et qui sont étroitement liés à la disponibilité de l'eau et l'utilisation de sols.⁹¹⁷ C'est vrai qu'on peut constater que l'augmentation et l'intensité des épisodes de sécheresse dans l'ensemble de l'Union au cours de la dernière décennie ont suscité les préoccupations de l'UE sur la disponibilité de la ressource en eau. La reconnaissance formelle de l'impact du changement climatique dans le traité de Lisbonne ainsi que les différents rapports élaborés par la Commission européenne et validés par les différentes institutions européennes ont introduit politiquement l'enjeu des aspects quantitatifs de la ressource. La création de l'Observatoire européen de la sécheresse ainsi que d'un fond européen solidaire en cas de sécheresses très sévères (il a été activé une fois pour Chypre en 2008) montre cette tendance de l'UE sur la durabilité de la ressource en eau, non seulement en termes qualitatifs, mais aussi quantitatifs.

Or, dans quelle mesure la disponibilité de la ressource s'avère-t-elle plus que jamais une problématique environnementale et socioéconomique dans l'ensemble de l'UE ? Le fait que ces initiatives répondent exclusivement à des communications sur des recommandations montre que la Commission n'a pas eu pour l'instant l'intérêt d'aller vers une législation qui dépasse le caractère exclusivement facultatif. De même, cette « invitation » volontariste de la part des États pour envisager des mesures détaillées dans le texte n'assure pas des solutions communautaires réelles. Au-delà des aspects sur la qualité de l'eau, les ressources en eau disponibles dans des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg ou le Portugal proviennent, dans une grande partie, des pays voisins.⁹¹⁸ Par exemple, le traité (Convention de l'Albufeira) de 1998 pour le partage des bassins internationaux entre l'Espagne (en amont) et le Portugal (en aval) oblige l'Espagne à céder une quantité d'eau.⁹¹⁹

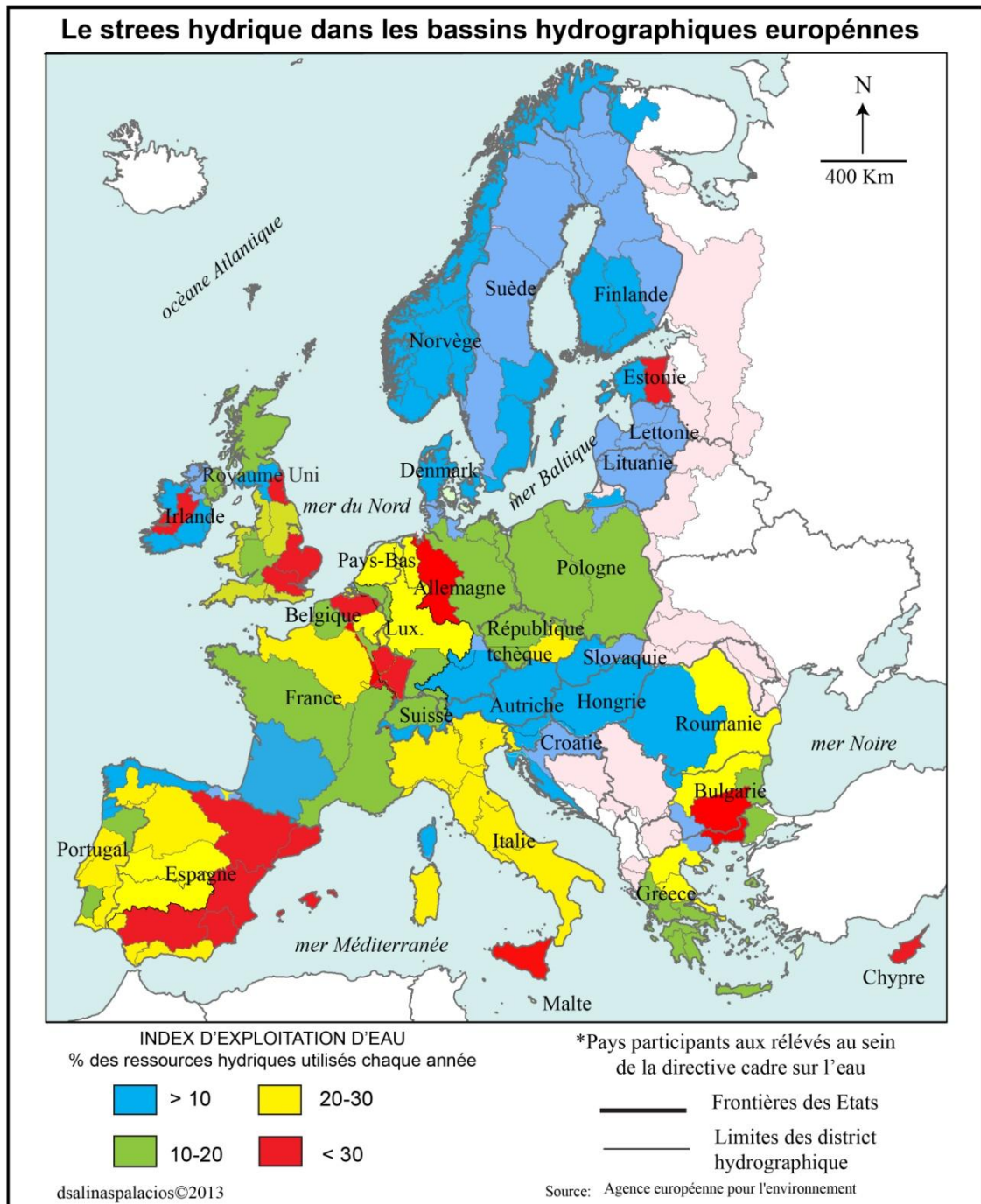
En plus, il faut tenir compte que tant le rapport sur la sécheresse comme le rapport sur l'état des eaux de 2012 sont incomplets pour comprendre les problèmes de la rareté de la ressource en eau et la sécheresse en Europe. D'une part, selon la Commission, la grande majorité des Plans de gestion de Bassin présentés n'ont pas incorporé des scénarios de demande (65 %) et

⁹¹⁷ KRÄMER Ludwig, « Climate change and EU legal initiatives regarding water availability », *op. cit.*, p. 472.

⁹¹⁸ Aux Pays-Bas, par exemple, 88% des ressources en eau disponibles proviennent des pays voisins. Les apports externes sont également importants au Portugal, au Luxembourg et en Allemagne où ils représentent plus de 40% de l'eau disponible.

⁹¹⁹ Ce traité, comme on verra par la suite, a été largement influencé par l'actuelle Directive-cadre.

de disponibilité d'eau (75 %) ce qui entraîne de faibles mesures pour réduire les effets du changement climatique notamment dans l'impact de sécheresse et les problématiques liées à la rareté de la ressource. D'autre part, les plans de bassin du Portugal, de Grèce et de plusieurs régions espagnoles et belges, n'ont pas pu être inclus en raison de leur retard ce qui pourra encore plus renforcer l'importance des enjeux liés à la pénurie dans plusieurs territoires de l'UE. Si on voit la carte ci dessous, élaborée avec les données de l'EEA dans ce rapport entre disponibilité et consommation d'eau, une partie des territoires de la Belgique, l'Espagne, la Grèce et le Portugal sont les plus touchés avec l'Angleterre, l'Italie, l'Allemagne, la Bulgarie, Chypre et Malte. Les résultats pertinents des analyses de ces plans de bassin pourront amener à l'UE à aller vers des mesures de nature obligatoire pour les États membres.



En plus, les projections récentes d'études du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) dans son cinquième rapport d'évaluation en 2014⁹²⁰ et l'Agence

⁹²⁰ . PACHAURI Rajendra K ALLEN, M. R., BARROS V. R., BROOME J., CRAMER W., CHRIST R, CHURCH J. A., CLARKE L., DAHE Q., DASGUPTA P. et OTHERS, « Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change », 2014.

européenne de l'environnement (AEE) en 2007, 2009 et 2012⁹²¹ prévoient pour le continent européen des modifications dans la quantité de la ressource suite aux effets du changement climatique. La montée générale des températures,⁹²² l'augmentation des précipitations dans l'Atlantique et le nord de l'Europe ainsi que la diminution de celles-ci dans la Méditerranée, le centre et l'est de l'Europe vont modifier entre autres les débits des fleuves, l'utilisation de sols ou la biodiversité. Dans son ensemble, les différents rapports coïncident avec l'idée que les phénomènes extrêmes comme les sécheresses et les inondations vont s'intensifier et se multiplier dans presque tout le continent européen. De même pour l'AEE, dans ces projections, les problèmes de la pénurie d'eau vont de plus en plus affecter des territoires en Europe si des mesures concrètes ne sont pas mises en oeuvre par les États. En plus, pendant les mois d'été, la rareté de la ressource en eau est plus prononcée dans le sud de l'Europe, bien que ce phénomène soit de plus en plus marqué dans les bassins hydrographiques du Nord, dont le Royaume-Uni et l'Allemagne.⁹²³ D'après une étude modélisée 33 bassins versants (19 % de la population et 12 % du territoire européen) sont affectés actuellement par la pénurie d'eau bien que ce chiffre pourra passer au 50 % de la population en 2030.⁹²⁴

Ainsi, tout comme les préoccupations sur la qualité de l'eau des écosystèmes et la consommation humaine et l'impact des inondations en Europe au début du XXI^e siècle ont été accompagnées par des initiatives législatives communautaires et des obligations pour les États d'agir dans ce sens, de nouveaux événements ayant d'importantes répercussions socioéconomiques et environnementales sur les territoires de l'Europe occidentale et du nord pourraient inciter à la politique européenne de l'eau aller vers des mesures très concrètes sur la disponibilité de la ressource. Cette transition dans le regard européen sur la ressource sera également influencée par de nouvelles perceptions et représentations des citoyens et des partis politiques autour de l'importance vitale, non seulement de la qualité, mais aussi de la disponibilité de la ressource. Ces facteurs détermineront sans doute de nouveaux changements dans la gestion de l'eau à l'échelle de l'UE susceptibles d'induire une nouvelle dimension

⁹²¹ VANNEUVILLE Wouter, WERNER Beate et OTHERS, « Water resources in Europe in the context of vulnerability: EEA 2012 state of water assessment », 2012.

⁹²² La montée de la température moyenne annuelle en Europe pour la période 2021-2050 est projetée par l'AEE entre 1,0 et 2,5 ° C. Les plus fortes augmentations de température au cours du 21^e siècle, sont projetées sur l'Europe de l'est et du nord en hiver et sur l'Europe du sud en été.

⁹²³ Communication

⁹²⁴ FLÖRKE Martina, WIMMER Florian, LAASER Cornelius, VIDAURRE Rodrigo, TRÖLTZSCH Jenny, DWORAK Thomas, STEIN Ulf, MARINOVA Natasha, JASPERS Fons et LUDWIG Fulco, « Climate Adaptation–modelling water scenarios and sectoral impacts », *Final Report ClimWatAdapt project*, 2011.

dans les rivalités de pouvoirs internes en Espagne ainsi que des responsabilités de plus en plus rigides lors du partage des ressources en eau dans la péninsule Ibérique.

b) Un enjeu au-delà de la quantité et la qualité : vers une privatisation de la ressource ?

Les mesures adoptées par la Directive-cadre sur l'eau a travers l'inclusion des technologies avancées (épuration, réutilisation des eaux usées,...) pour répondre aux changements qualitatifs de la ressource ainsi que la modernisation des réseaux d'approvisionnement urbain afin de réduire les pertes pose les bases pour considérer la ressource comme un bien économique. En effet, le financement de l'eau par la consommation dépend en grande partie de la tarification (prix de l'eau) et est, en conséquence un enjeu pour les autorités publiques mais aussi une opportunité pour les entreprises privées de l'eau. Cette idée, n'en déplaise aux associations écologistes puisqu'elles ont été les principales partisans d'une récupération totale des coûts de l'eau de la ressource comme bien économique, ouvre la voie à la privatisation des services pour bien veiller à ce principe de rationalité économique.⁹²⁵ Cette tendance à l'augmentation des prix sous les postulats de la Directive-cadre sur l'eau s'insère désormais dans le processus de libéralisation et privatisation des services d'eau qui reflète l'importance du marché économique autour de la ressource. Cela est si vrai que depuis 2004, a été créé le SGI World Water CW, un index boursier qui intègre les compagnies les plus importantes du monde dans la gestion de la ressource (infrastructures, approvisionnement en eau potable, réutilisation, etc.) et qui accumule des bénéfices au-dessus de la moyenne d'autres marchés qui cotisent en bourse.⁹²⁶

Une tendance européenne à différentes vitesses

Dans l'ensemble de l'UE la part du secteur privé dans les services d'approvisionnement et distribution de l'eau potable a progressivement augmenté en dépit des gestionnaires publics.⁹²⁷ En général, en Europe au cours du XXe siècle, les services d'approvisionnement

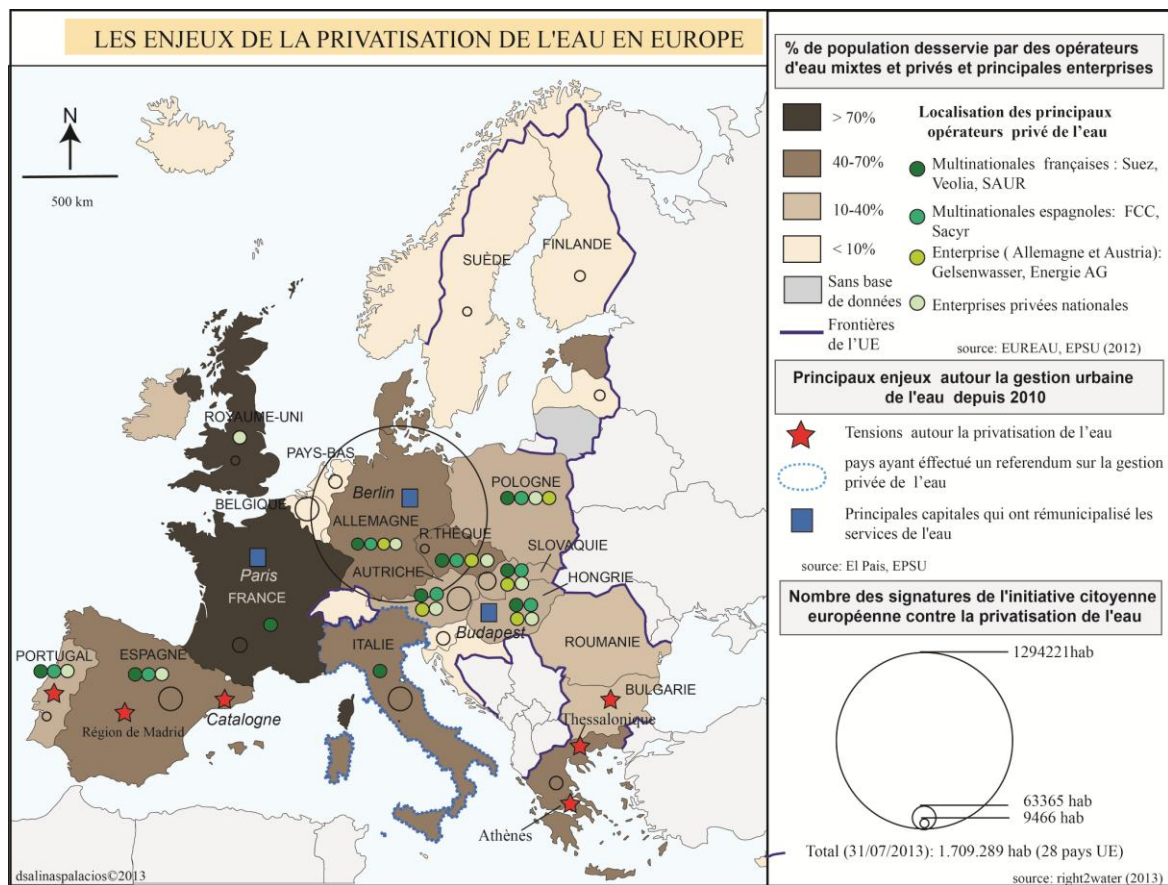
⁹²⁵ La conférence de l'ONU du Dublin en 1992 sur l'eau qui a précédé au sommet de Rio affirme quatre principes capitales dont le quatrième était assez explicite « L'eau a une valeur économique dans toutes ses utilisations concurrentes et doit être reconnue comme un bien économique ».

⁹²⁶ *Agua, del derecho al negocio* | *Diario Público*, <http://www.publico.es/actualidad/agua-del-derecho-al-negocio.html>, consulté le 1 novembre 2015.

⁹²⁷ À partir les années quatre-vingt-dix de nouveaux principes (consommateur-payeur) dans des pays comme le Royaume-Uni ou la France se sont imposés pour mettre en valeur l'eau qui devra être supportée en partie par les consommateurs et non par la fiscalité générale des États.

et distribution de l'eau potable ont été majoritairement sous la responsabilité des autorités publiques à l'exception de quelques pays. Actuellement, dans les pays scandinaves, les Pays-Bas, la Belgique, l'Irlande et Luxembourg, la quasi-totalité des services d'eau sont encore sous la compétence des autorités publiques. Par contre dans des pays comme le Royaume-Uni et la France, plus 70 % de la population est traditionnellement desservie par des opérateurs de l'eau privés ou mixtes. En effet, la délégation du service public de l'eau et de l'assainissement à des entreprises privées en France date depuis le XIXe siècle. Le modèle français de privatisation de l'eau est basé sur la stratégie du partenariat Public-Privé (PPP à travers la collaboration entre les entités publiques (51%) et les grands opérateurs transnationaux (49%) dans des entreprises mixtes. De son côté en Angleterre et au Pays de Galles, le gouvernement de Margaret Thatcher privatisa en 1989 dix autorités régionales publiques de l'eau. D'autres pays comme l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne et les pays de l'Europe centrale et orientale ont progressivement privatisé ces dernières décennies jusqu'à 50 % du secteur.

Carte n°49



Cependant, cette tendance n'est pas homogène dans tous les pays et les facteurs et les enjeux autour de ce changement répondent aussi aux différents contextes économiques et politiques. Par exemple, l'ouverture de l'Europe centrale et orientale vers l'UE a permis la délocalisation et l'entrée des plusieurs multinationales françaises et britanniques. La possibilité d'avoir de nouveaux marchés qui nécessitent de grandes réformes dans les aménagements hydrauliques (des tuyaux, station de réutilisation et traitement des eaux, technologie...) dans ces États a favorisé cette privatisation. Dans les cas des pays méditerranéens (Espagne, Portugal, Grèce et Italie) ou l'Irlande, caractérisés par une tarification plus faible par rapport à la moyenne européenne, la forte montée de prix de ces dernières années est suivie d'une progressive privatisation de l'eau. Cette situation se renforce encore plus depuis la crise économique et les mesures d'austérité pour réduire le déficit public ce qui a augmenté le débat politique sur la privatisation de certains services encore sous la compétence des autorités publiques. En 2010, la Commission européenne a encouragé le Portugal et la Grèce devant la nécessité de nouveaux investissements à une privatisation de certains services publics y compris dans le domaine de l'eau.⁹²⁸

Au Portugal, Aguas do Portugal a été mise en vente par le gouvernement conservateur en 2015. Les services d'eau d'Athènes et de Thessalonique sont aussi en phase de privatisation. En Bulgarie, les privatisations de l'eau font partie des moyens prévus de l'augmentation des revenus supplémentaires pour l'État. En Décembre 2008, l'Assemblée de la Communauté de Madrid, à majorité conservatrice a approuvé la proposition de privatisation partielle du Canal de Isabel II, avec les seules voix du Parti populaire, autorisant le Conseil des gouverneurs de la Communauté à remplacer la société actuelle publique par une société, dont 49 % des actions seront mises en vente. Cette situation, paralysée actuellement comme on verra par la suite, a provoqué le développement récent du débat de la privatisation de la ressource en Espagne. En revanche, dans cette tendance vers la privatisation en Europe, on observe une remunicipalisation de la gestion publique de l'eau comme, par exemple, dans la ville de Paris qui, depuis 2010, a comme unique opérateur de l'eau, la régie municipale Eau de Paris. Les villes de Berlin et Budapest desservies par des opérateurs privés, sont toutes les deux en train de reprendre le contrôle public de l'eau et en conséquence leurs compétences sur la ressource. Le résultat du référendum italien en juin 2011 conduit à de nouvelles pressions citoyennes

⁹²⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 27 octobre 2010 intitulée «Vers un Acte pour le Marché unique Pour une économie sociale de marché hautement compétitive 50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble» [COM(2010) 608 final – Non publié au Journal officiel].

pour la remunicipalisation, et les multinationales ont décidé de réduire leur présence dans le pays.

La question publique de l'eau dans le contexte européen, parallèlement aux dynamiques de chaque territoire, est devenue un enjeu à l'échelle communautaire lors de la proposition de directive de la Commission européenne sur l'attribution de contrats de concession⁹²⁹ en 2010 et plus récemment par les négociations entre l'UE et le États-Unis autour du traité de libre-échange transatlantique (partenariat transatlantique de commerce et d'investissement PTCI) et par l'Accord sur le Commerce des Services (ACS), un projet de traité qui implique un total de 50 États dont l'Union Européenne et les États-Unis parmi eux. Ces deux derniers, sous de strictes négociations secrètes, favorisent une homogénéisation des règles pour la libération des marchés participants ainsi que des facilités dans les régulations des différents secteurs (santé, éducation, énergie...) y compris les services publics tels que l'eau.

La directive de concession cherche à harmoniser les normes de régularisation des contrats entre Administrations publiques et entreprises privées pour la prestation de services d'intérêt public comme l'énergie et les services d'eau (voir 5, 11). Cette proposition de la Commission va favoriser un mouvement de défense de la gestion publique des ressources hydriques en Europe qui va naître lors du Forum mondial de l'eau, qui s'est tenu à Marseille en mars 2012. La mobilisation des syndicats européens des services publics, des associations écologistes et environnementales et des collectifs de lutte contre la pauvreté ainsi que des citoyens vont lancer la première Initiative citoyenne européenne sous le slogan « L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise ».⁹³⁰ Cette initiative est portée par une plateforme associative promue par *right2water* qui regroupe diverses organisations et associations européennes et internationales qui défendent les services publics en général (La Fédération Syndicale européenne des Services Publics (FSESP), L'Internationale), l'environnement (Bureau européen de l'environnement (BEE)) ou des organisations qui rassemblent exclusivement des opérateurs publics des services d'eau et d'assainissement au niveau de l'Europe comme Eureau ou Aqua Publica.⁹³¹ En somme, cette

⁹²⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession. COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD)

⁹³⁰ L'Initiative citoyenne européenne comme instrument communautaire pour le citoyen dans tous les domaines a été utilisée pour la première fois sur cette question de la ressource.

⁹³¹ Aqua Publica a été constituée en 2009 et rassemble exclusivement des opérateurs publics des services d'eau et d'assainissement au niveau de l'Europe pour la promotion et le développement de la gestion publique de l'eau. Il s'agit notamment de représenter les entreprises publiques de l'eau auprès des instances européennes et de

plateforme demande à l'Union Européenne l'objectif d'assurer l'eau et l'assainissement à tous les citoyens en Europe ainsi que l'accès universel au niveau mondial à l'eau, au même temps qu'elle s'oppose à la libéralisation des services d'eau.⁹³² L'Initiative comptait en septembre 2013 avec la signature de plus de 1,8 millions d'européens issus des États membres mais majoritairement de l'Allemagne (73 %) et dans une moindre mesure de l'Autriche (3,5 %), l'Espagne (3,5 %), l'Italie (3,5 %) et la Belgique (2 %). Devant cette mobilisation citoyenne la Commission européenne a préféré renoncer à intégrer l'eau dans le champ d'application de la directive Concession.⁹³³ L'ampleur des contestations civiques favorisées par ce nouveau mécanisme d'initiative citoyenne européenne a obligé à retirer l'eau de la proposition des initiatives.



Audition du Parlement européen en 2014 sur la première initiative citoyenne européenne réussie concernant le droit à l'eau (©effat).

mettre tout en œuvre pour promouvoir la performance de la gestion de l'eau publique. Elle compte avec 42 membres repartis dans six pays (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie et la Suisse)

⁹³² Le caractère global de cette mobilisation répond aussi à des revendications suite à la récente résolution du 28 juillet 2010, de l'Assemblée générale de l'ONU qui consacrait l'accès à l'eau comme un "droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme". C'est pour cela qu'on trouve aussi des associations de lutte contre l'exclusion et la pauvreté (Réseau européen anti-pauvreté et Women in Europe for a Common Future), la Confédération européenne des syndicats ou la plateforme social européenne.

⁹³³ Le même Commissaire Barnier déclarait que « cela fait à présent plusieurs mois que des voix s'élèvent pour dénoncer le fait que la Commission européenne tenterait de privatiser le domaine de l'eau, au travers de sa directive sur les concessions. Ceci n'a jamais été son intention. (...) Malgré tous les changements apportés au texte de la directive, (...) je considère que sa version actuelle en ce qui concerne l'eau (...) n'est toujours pas en mesure d'offrir aux citoyens les garanties qu'ils attendent (...). C'est pour cette raison que la meilleure solution semble à présent de retirer le domaine de l'eau du cadre de la directive ».

Vers une nouvelle dimension de la ressource en Espagne : le rapport public/privée

Le débat autour de la privatisation de la ressource a été absent en Espagne jusqu'à une date très récente même si entre 1996 et 2013 le pourcentage de population approvisionnée en eau potable par des systèmes de gestion privée des services de l'eau est passé de 37 % à 57%. Cependant, l'augmentation de 25 % montée des factures d'eau potable entre 2008 et 2013⁹³⁴, et certains discours politiques du courant plus libéral de la droite espagnole qui favorisent l'idée que certains services publics, comme l'eau, ne sont pas efficaces, ont déclenché la mobilisation des opposants (mouvements civils et écologistes) et le positionnement des partis de gauche et progressistes dans la défense du secteur public.⁹³⁵ Ces pratiques de privatisation de la gestion de l'eau se renforcent dans ce contexte de crise et où l'austérité est devenue le dogme des autorités publiques en Europe et plus concrètement ces dernières années dans lesquelles les conservateurs ont contrôlé depuis les élections municipales d'avril 2011, 34 capitales de provinces (50) et 45 % des communes, ce qui représente 22 millions de personnes (la moitié de la population).

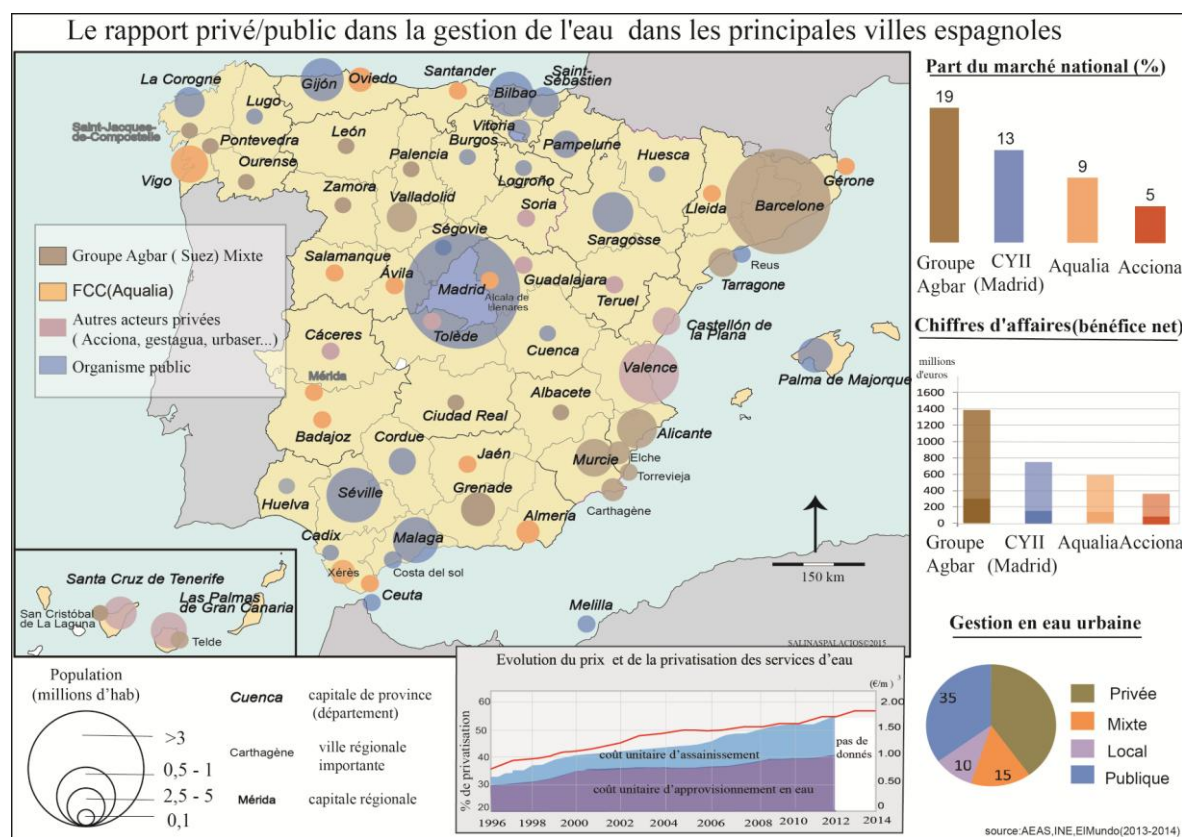
Ainsi, les grands bénéficiaires obtenus par les municipalités lors de la spéculation urbaine avant l'éclatement de la bulle immobilière se sont orientés vers la vente des services publics. Les administrations locales et régionales, principales détentrices du service, diminuent leurs dettes et se désengagent du recrutement du personnel du maintien des infrastructures et des tarifs. Les entreprises à leur tour, acquièrent un service avec un niveau très haut de viabilité (les facteurs ont une garantie de recouvrement entre 95 % et 97 %) et sans concurrence dans le secteur.⁹³⁶ Comme on peut constater sur la carte ci-dessous (n°50), en Espagne Aquagest, filial du groupe Agbar (dans lequel participé la française Suez Veolia filial), Aqualia, du groupe espagnol *Fomento Construcciones y Contratas* (FCC) et Acciona représentent un tiers du total du marché et plus du 80 % du secteur privé.

⁹³⁴ Site web de de l' *Organización de Consumidores y Usuarios* (OCU). www.ocu.org/

⁹³⁵ Un des exemples a été le cas de la mairie de Paris laquelle après la remunicipalisation des services de l'eau a pu même baisser les tarifs.

⁹³⁶ Luis Babiano, directeur de l'*Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento* (AEOPAS). Site web : <http://www.aeopas.org/index.php/section-blog/175-agua-del-derecho-al-negocio>.

Carte n°50



Bien qu'il y ait une généralisation dans la privatisation des principales villes (plus de 100 000 habitants) et capitales de provinces en Espagne (plus du 60 %), ce sont les centres urbains de la Méditerranée (Catalogne, Valence, Murcie et quelques-uns du littoral andalous) les plus peuplés et de Castille-Leon gouvernés par la droite principalement où il y a une plus forte concentration de services d'eau privatisés ou mixtes. Toutefois des villes comme León (129 551 hab.) ou Vigo (294 997 hab.) ont été privatisées par des élus socialistes tandis que des villes très importantes comme Malaga (566 913 hab.), Cadix (121 739 hab.) ou Majorque (399 093 hab.) gouvernées par les conservateurs depuis 1995 maintiennent encore les services publics d'eau.

Ces dernières années d'autres importantes villes sont marquées par des conflits autour de la privatisation. C'est le cas de Lugo (85 000 hab) el Puerto de Santa María (85 000 hab.) Cuenca (55 738 hab) et l'exemple le plus remarquable, le Canal de Isabel II (6 000 000 hab), qui représente presque toute la totalité de la Communauté de Madrid. Ces initiatives de privatisation ont généré la mobilisation et contestation des associations civiles sous l'idée de

défendre l'eau en tant que bien commun. À Madrid, la plateforme contre la privatisation du Canal a même réalisé un référendum non contraignant en mars 2012, dans lequel ont participé plus de 180 000 personnes, avec 99 % votant en faveur du maintien de l'entreprise 100 % publique.



Manifestation contre la privatisation du Canal Isabel II en 2011. À droite un bureau de vote installé par la plateforme lors du référendum organisé le 5 mars 2012 (©PCPCYI).

Cette situation a obligé le gouvernement de la droite dans la communauté autonome à retirer le projet en mai 2012. L'eau est devenue ainsi un des symboles de la défense des mouvements sociaux à partir le 15 mai à Madrid en 2011 à travers la création des plateformes de "marées citoyennes bleues" qui se sont mobilisés dans différents points de la géographie espagnole (Saragosse, Alcazar de San Juan, Jérez...).⁹³⁷ Pour les élections régionales et municipales de mai 2015 ils ont créé l' « iniciativa agua 2015 » (initiative eau 2015) une sorte de pacte social de l'eau contre la privatisation qui regroupe aussi les partis politiques progressistes (PSOE, IU, Podemos, mouvements locaux Ganemos), les syndicats (CCOO, UGT) ainsi que des associations écologistes et du secteur (AEOPAS).

⁹³⁷ Ce type de plateforme organisées par les mouvements 15 ou "democracia real ya" intègrent de multiples collectifs civils, associations de voisins, ONG's pour la défense de l'éducation (marée verte), la santé (marée blanche)



Mobilisation de la marée bleue en défense des services publics de l'eau à Saragosse avant les élections municipales de mai 2015 (© J. Marcos)



Manifestation le 2 octobre 2015 contre l'entreprise Aqualia chargé de la gestion de l'eau dans la commune d'Alcazar de San Juan (31 200 hab), à Castille-la Manche. La gestion fut privatisée par les conservateur (2011-2015) (© Plataforma contra la privatización del agua de Alcázar)

En conséquence, les principes de rationalité économique de la Directive-cadre sur l'eau cherchent un usage responsable et durable de l'eau dans toutes ces dimensions et non un bénéfice. Cependant, les exigences européennes et la mise en place de ces instruments encouragent ces processus de privatisation des services publics de l'eau dans un contexte

marqué par une progressive libéralisation au sein de l'Union Européenne et qui vise apparemment une ouverture au-delà de ses frontières internes. Bien évidemment, on a vu que la Directive-cadre sur l'eau, malgré les objectifs économiques et environnementaux qu'elle impose, est flexible dans les procédures, ce qui révèle encore le caractère national de la ressource. Ces processus selon les pays et les villes, influencés par les mesures économiques, sont imposés d'abord par des enjeux exclusivement idéologiques du parti politique au pouvoir. L'émergence de mouvements a priori non politiques contre la défense de la ressource en tant que bien commun et public est une constante des changements et des sensibilisations d'une partie de la société. L'eau perçue jusqu'à présent comme une problématique du partage entre territoires est devenue une question exclusivement urbaine détachée complètement du caractère de sa disponibilité.

Chapitre 9

Le partage de l'eau entre l'Espagne et le Portugal: Quelle implication pour le transfert Tage-Segura?

L'Espagne et le Portugal, tous les deux situés dans la péninsule Ibérique, se partagent une frontière internationale de 987 km, dont 563 km suivent les fleuves Miño/Minho, Limia/Lima, Tajo/Tejo, Duero/Douro, et Guadiana. Comme nous l'avons vu, la géomorphologie de la péninsule Ibérique, inclinée d'est en ouest, implique que la plupart des fleuves les plus importants prennent leurs sources en Espagne puis traversent la frontière pour terminer au Portugal dans l'Océan Atlantique. Cette orientation du relief induit que l'Espagne a territorialement une position en amont face au Portugal, situé en aval.⁹³⁸ Or, la forte disparité existante entre le climat atlantique présent dans la plupart du Portugal et le climat continental méditerranéen localisé principalement sur le plateau castillan favorise une distribution des précipitations beaucoup plus régulières au Portugal, à la fois dans l'espace et le temps, ce qui permet une meilleure utilisation des ressources naturelles d'eau de surface.⁹³⁹

Les caractéristiques climatiques plutôt favorables au nord qu'au sud sont remarquables aussi bien en Espagne qu'au Portugal. Ainsi, les fleuves Minho et Limia, tous les deux dans le nord-ouest, se caractérisent par des débits plus stables en raison de précipitations importantes et constantes tout au long de l'année. Par contre, le Duero (centre nord) et plus particulièrement le Tage (centre) et le Guadiana (centre sud) sont très marqués par les irrégularités climatiques tant dans l'espace que dans le temps. En somme, les bassins versants de ces fleuves représentent 266 915 km² (45 % de la péninsule Ibérique) dont 205 521 km² se trouvent sur le territoire espagnol (78 %) et 61.394 sur le territoire portugais (22 %). Cependant, 68 % des ressources en eau actuelles se situent en Espagne tandis que 32 % au Portugal.

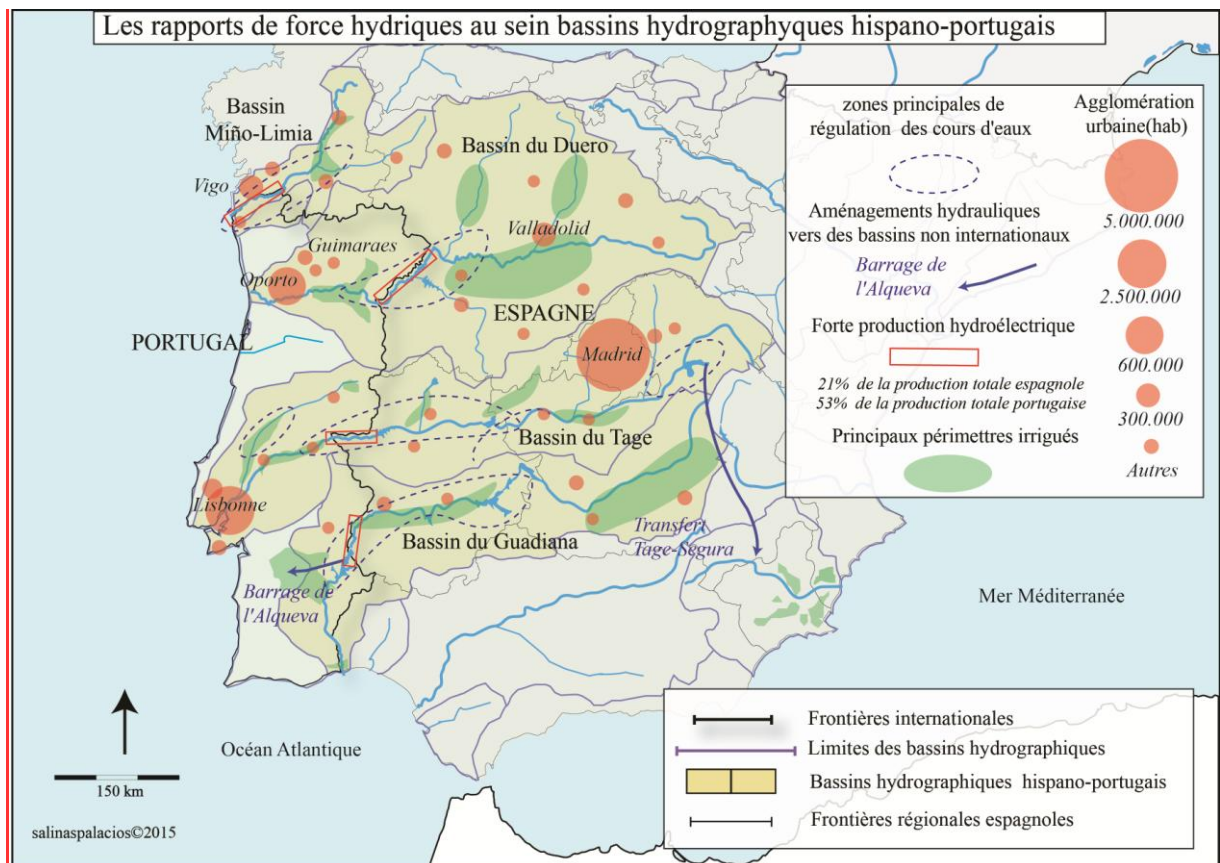
Ces rapports géographiques sont encore plus renforcés par des inégalités existantes entre les deux pays en termes de démographie, géographie et économie. Effectivement, l'Espagne possède une extension géographique de 505 911 km² et une population de 47 265 3214 hab.

⁹³⁸ Ces rapports de force territoriaux vont être influencés par le droit international.

⁹³⁹ DE TOLEDO Y UBIETO Emilio Octavio et MENDES Adérito de Jesus, « El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas », *Ingeniería y territorio*, 2009, n° 85, p. 1.

Par contre, le Portugal avec 11 012 0784 hab. et une superficie de 92 201 km² représente environ 15 % seulement de la superficie totale de la péninsule Ibérique.⁹⁴⁰ Sur le plan économique, même si le Portugal a rattrapé l'écart existant avec l'Espagne au début du XXI^e siècle (l'Espagne doublait le revenu par habitant du Portugal au début du XX^e siècle), il existe encore dans l'actualité des différences notables.⁹⁴¹

Carte n°51



De plus, quand nous prenons en compte l'extension de la surface totale des bassins versants internationaux dans chaque pays, cela représente au Portugal 64 % de tout son territoire et en Espagne 42 % bien que la partie portugaise dans chaque bassin ne dépasse jamais 20 % (voir carte précédente). En ce qui concerne la démographie, environ 13 millions d'habitants se situent en Espagne contre 6 millions au Portugal. Par conséquent, 70 % de la population des

⁹⁴⁰ La communauté de Castille-et-Léon (94 223 km²) en Espagne est plus grande que le Portugal

⁹⁴¹ Selon le FMI, en 2012, le PIB nominal de l'Espagne était de 1 340 266 millions de \$ (13^{ème} position au monde) et un revenu par habitant nominal annuel de 30 620\$ (30 position mondiale). Au Portugal le PIB nominal en 2012 atteint le 210 620 millions \$ et un PIB *per capita* 23.185\$ (45)

bassins internationaux est espagnole et environ 60 % de la population portugaise se situe dans des bassins versants influencés par les usages espagnols en amont.



Les deux principales agglomérations portugaises, Lisbonne (2 800 000 hab) à droite, et Porto (1 200 000 hab), à gauche, sont traversées par les fleuves Tage et Duero respectivement (©salinaspalacios 2013).

En ce sens, le rapport entre disponibilité des eaux et population implique que, dans l'ensemble des bassins versants, l'Espagne peut compter sur moins de ressources en eau par habitant que le Portugal. Les demandes en eau pour l'approvisionnement sont cinq fois plus élevées dans la partie espagnole que dans la partie portugaise. Par exemple, l'agglomération de Madrid représente 40 % de la consommation totale d'eau urbaine des bassins internationaux et 60 % du Tage.

Toutefois, l'agriculture d'irrigation constitue le principal consommateur en eau dans les deux pays. Cependant, malgré le fait que l'Espagne soit un pays en amont, le potentiel sur les usages pour l'irrigation est plus élevé (presque le double) par rapport au Portugal.⁹⁴² En Espagne, sur un total de 3,5 millions d'hectares irrigués, un tiers se trouve au sein de bassins internationaux.⁹⁴³ En revanche, au Portugal qui compte un total de 583.000 ha, 75% des surfaces irriguées se situent à l'intérieur de ces bassins. La nouvelle construction du barrage d'Alqueva (voir carte précédente), sur le fleuve Guadiana, permettant de transférer des eaux principalement pour l'irrigation (100 000ha) vers les bassins du Sado au Portugal, accroît la

⁹⁴² Plusieurs bassins internationaux dans le monde, notamment dans des régions semi-arides, se caractérisent par la localisation des principaux usages d'irrigation dans la partie en aval comme c'est le cas de l'Irak et la Syrie avec le Tigre et l'Euphrate par rapport à la Turquie, ou l'Égypte avec le Nil par rapport à l'Éthiopie et au Soudan.

⁹⁴³ Il faut prendre en considération les 150.000 hectares situés dans le bassin du Segura mais qui s'approvisionnent à partir des eaux du Tage.

dépendance de l'irrigation portugaise aux alentours de 90 % avec les bassins internationaux.⁹⁴⁴

Le Portugal a également mis en place une politique basée sur l'augmentation de l'offre au travers d'aménagements hydrauliques. Cependant, alors que la capacité de stockage totale dans l'ensemble des bassins internationaux s'élève à plus de 40.000hm³, 80% se situent en territoire espagnol. Bien que ces barrages aient la capacité de contrôler l'écoulement des eaux dans des périodes d'inondations, ce qui bénéficie sans aucune contrepartie au Portugal (le territoire portugais est plus vulnérable aux inondations que l'Espagne), ces politiques hydrauliques portugaises impliquent dans un même temps une subordination face à l'Espagne et, par conséquent, une vulnérabilité territoriale sur ses ressources en eau.

Historiquement, les relations entre l'Espagne et le Portugal ont été marquées par une certaine méfiance et un faible rapprochement économique et politique. Ainsi, la perception portugaise de menace constante et d'arrogance de la part de l'Espagne contraste avec le manque d'intérêt et l'indifférence des espagnols envers le Portugal.⁹⁴⁵ La question espagnole a été historiquement un sujet très sensible pour la politique externe du Portugal.⁹⁴⁶ Situé entre l'Océan Atlantique et l'Espagne, le Royaume de Portugal s'est formé à partir d'une sécession du Royaume de Léon en 1139 et le couronnement du roi Alphonse 1^{er}. Depuis son indépendance, le Portugal a subi plusieurs affrontements et tentatives d'annexion de la part de la monarchie hispanique jusqu'à être rattaché à la couronne de Castille entre 1580 et 1640. En outre, les rivalités entre l'Espagne et le Portugal se sont externalisées à cause des empires et possessions d'outre-mer. L'indépendance de leurs colonies et la chute de leurs empires respectifs marquera une longue période de décadence politique et économique pendant tout le XIXe siècle et une grande partie du XXe siècle où les deux pays ont fini par subir plus de 40 années de dictatures militaires. Ce bagage historique a créé une séparation imperceptible entre les deux sociétés qui seront influencées par des représentations asymétriques.⁹⁴⁷ Toutefois, la

⁹⁴⁴ Dans ce pays, la plupart des surfaces agricoles d'irrigation s'approvisionnent avec des eaux souterraines.

⁹⁴⁵ En effet, cette vision négative de l'Espagne se résume dans un proverbe portugais « De Espanha ni bom vento ni bom casamento » De l'Espagne ni bon vent ni bon mariage, faisant référence aux vents froids venant de l'intérieur du plateau castillan et aux conséquences négatives de faire des accords avec les Espagnols. À l'inverse, Salvador de Madariaga, intellectuel et diplomate espagnol, désignait un Portugais comme « un Espagnol avec son dos vers la Castille et ses yeux vers l'Atlantique »

⁹⁴⁶ GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrográficas-Hispano-Portuguesas.*, Madrid, Fundacion Canal Isabel II, 2010, p. 8.

⁹⁴⁷ Tel que le définit José Luis Saramago, si l'Espagne souffre d'un complexe d'amputation, les Portugais ont encore peur de la Castille. Saramago: « *Obama nunca olvidará lo que han sufrido los suyos* », http://edant.revistaenie.clarin.com/notas/2008/12/10/_01819515.htm, consulté le 15 novembre 2013.

fin des dictatures dans les années 70 ainsi que l'arrivée de la démocratie et l'intégration européenne vont entraîner une rupture de cette tendance ce qui favorisera une modernisation de leurs systèmes économiques, mais aussi un rapprochement commercial et politique entre les deux États.

Ainsi, à partir des années 90, le commerce espagnol avec le Portugal est plus élevé qu'avec toute la région d'Amérique latine. Les portugais se sentent désormais «colonisés» économiquement par les espagnols. L'arrivée de 3 500 entreprises espagnoles au Portugal, dont le symbolique « El Corte Inglés » à Lisbonne (voir Galeries Lafayette ou Harrods)⁹⁴⁸, la présence de capitaux espagnols dans des secteurs stratégiques (banque, commerce, tourisme...) ont renforcé cette idée.⁹⁴⁹ Le commerce international entre l'Espagne et le Portugal reflète aussi de fortes disparités. Ainsi, pour le Portugal, l'Espagne est le premier partenaire commercial avec 22,5 % des exportations vers l'Espagne et 31,8 % des importations. Par contre, pour l'Espagne les exportations vers le Portugal représentent seulement 6,85% tandis que ses importations ne dépassent pas 3 %.

⁹⁴⁸ « El Corte Inglés » est une des plus importantes chaînes espagnoles et européennes de grands magasins. Il a représenté à partir des années soixante le symbole du développement d'une ville. Le Corte Inglés fut inauguré à Lisbonne en 2001, puis à Porto en 2006. Le Portugal est le seul pays, à part l'Espagne, où se localisent des centres commerciaux de cette entreprise.

⁹⁴⁹ En 2004, le magazine Focus, dans son édition portugaise, intitulait sur la couverture: « les Espagnols, ils mangent tout » ou le livre intitulé « l'invasion », du journaliste économique Rui Camarinha, où il annonce la perte de souveraineté pour les Portugais à cause des hommes d'affaires espagnols.



Affiche publicitaire de la marque espagnole de vêtement Mango dans le centre de Lisbonne. Au fond le premier centre commercial de la compagnie "El Corte Inglés" en dehors de l'Espagne (©RaulRancio 2004).

À cet égard, ces différents facteurs géopolitiques, influencés par des perceptions contradictoires, vont avoir un impact dans les relations hispano-portugaises et notamment sur les ressources en eau. De toute évidence, la question de l'eau, largement politisée en Espagne en raison de disputes régionales, n'a pas le même impact dans le rapport avec le Portugal. En effet, les revendications hydriques portugaises n'existent presque pas au niveau médiatique ou même dans le domaine de la recherche scientifique espagnole. Au contraire, au Portugal, à certaines périodes, les discours politiques internes ont profité des transferts d'eau des gouvernements espagnols pour revendiquer la souveraineté nationale. Toutefois, dans l'ensemble, la question des ressources en eau au Portugal est en général envisagée selon une approche plutôt technique, tandis qu'en Espagne l'eau est un problème à la fois territorial et politique.

Depuis 1998, les relations juridiques pour le partage des ressources hydriques entre l'Espagne et le Portugal sont régies par l'«Accord de coopération pour la protection des eaux et

l'aménagement hydraulique durable des bassins hydrographiques hispano-portugais». ⁹⁵⁰ Ce traité, nommé Convention de l'Albufeira, établit des mécanismes pour renforcer la coopération bilatérale et la gestion des ressources en eau des bassins versants partagés entre les deux pays, y compris les questions environnementales.

La nature de la Convention a été favorisée par les bouleversements politiques subis par les deux pays à la fin des dictatures, lesquelles ont été accompagnées par d'importantes mutations socio-économiques qui vont avoir un impact de plus en plus croissant sur les ressources en eau. En même temps, leur transition vers la démocratie aura comme conséquence une implication de plus en plus importante de leur part auprès des instances mondiales. L'influence du droit international à travers des conventions (Convention internationale sur le climat, l'environnement, les ressources en eau...) ainsi que leur statut de membres de l'Union européenne vont entraîner des modifications et des obligations internes dans leur manière de concevoir les ressources en eau, mais aussi des changements dans leurs rapports de force entre eux.

Cependant, malgré l'existence de ce cadre juridique international, la Convention de l'Albufeira n'a pas abordé les problèmes futurs entre les deux pays, tels que l'augmentation des sécheresses et la diminution des précipitations, les problématiques de la gouvernance des bassins ou une correcte mise en place de la Directive-cadre sur l'eau. En effet, la Convention cherchait d'abord à canaliser les problématiques et les postulats abordés par la Directive-cadre -à ce moment-là dans sa phase finale de négociation- principalement établis pour les bassins internationaux. ⁹⁵¹ Dans un contexte de risques climatiques et de nouvelles pressions environnementales exprimées dans les textes juridiques, l'Espagne et le Portugal sont dans l'obligation de coopérer et renforcer la planification sur les bassins internationaux, notamment dans les périodes de sécheresse extrême, mais aussi pour accomplir les objectifs de la Directive-cadre. Cependant, la géopolitique interne de l'Espagne, marquée par les rivalités de pouvoirs entre les régions autour des usages de l'eau rend difficile la coordination de plusieurs bassins internationaux. Le Tage en est un exemple. Ce fleuve qui traverse la partie centrale de la péninsule Ibérique englobe entièrement au Portugal les districts de

⁹⁵⁰ *Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho "ad referendum" en Albufeira el 30 de noviembre de 1998. Publicado en BOE núm. 37 de 12 de Febrero de 2000.*

⁹⁵¹ GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrograficas-Hispano-Portuguesas.*, op. cit.

Santarém et Castelo Branco et une grande partie de ceux de Lisbonne, Leiria, Portalegre, Guarda, Évora et Setúbal.⁹⁵² Sur le plan institutionnel, les autorités compétentes de la planification du bassin sont évidemment la Confédération Hydrographique du Tage (CHT) en Espagne et l'Administration de la Région Hydrographique du Tage (ARHT-5) au Portugal. De ce fait, le nouveau Plan de bassin du Tage de 2014 et le Mémoire du Transfert Tage-Segura, qui protège juridiquement les intérêts économiques des régions méditerranéennes, exercent des pressions supplémentaires sur les objectifs prévus dans la Convention de l'Albufeira.

9.1 Une perspective historique de la géopolitique de l'eau hispano-portugaise

Les premières relations bilatérales concernant le partage et l'usage commun des fleuves transfrontaliers ont été marquées d'abord par la nécessité de fixer les frontières internationales entre les deux pays. À cet égard, la conclusion en 1864 du « Traité des limites de Lisbonne » (ratifié en 1866) va permettre de délimiter une grande partie de la frontière internationale actuelle des deux pays, tout en abordant aussi pour la première fois des règles d'usages communes aux fleuves transfrontaliers. Ainsi, à l'article 28, sont nommées les premières normes d'utilisation communes des cours d'eau des fleuves frontaliers relatifs aux villes limitrophes. L'annexe 1 inclut également une réglementation relative aux fleuves limitrophes entre les deux nations qui établit le droit de libre navigation sur les fleuves Minho, Duero et Tage. Quelques décennies plus tard, ce traité sera complété en 1912 par le *Canje de Notas* (un accord sous forme d'échange de lettres) qui a servi pour régler et clarifier les nouveaux enjeux relatifs à l'utilisation des cours d'eau limitrophes pour l'utilisation industrielle. Les débits dans les tronçons frontaliers étaient soumis au principe de bénéfice commun, sans que cela cause de dommage ou de préjudice à l'autre. Ce traité a créé, également, un Comité international constitué par un commissaire technique de chaque État afin de s'assurer du respect des conditions établies.⁹⁵³

⁹⁵² Il y a 94 communes dont 55 sont entièrement insérées dans ce district hydrographique et 39 le sont partiellement, ce qui représente plus de 28% du territoire national portugais. Au Portugal, le bassin se situe dans la région d'Alentejo et Lisboa. Les régions portugaises ne sont pas comparables aux communautés autonomes espagnoles, ni par le degré de pouvoir ni par le sentiment identitaire.

⁹⁵³ L'accord de 1912 n'a pas été abrogé, de sorte qu'il est encore un élément juridique d'application subsidiaire. TOLEDO Y UBIETO Emilio Octavio de et MENDES Adérito de Jesus, « El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas », *op. cit.*, p. 21.

Pendant les premières décennies du XXe siècle, marquées par le développement industriel, les gouvernements espagnols et portugais ont montré de forts intérêts dans le développement du secteur de l'énergie hydroélectrique. Ainsi, une troisième convention, régissant l'aménagement d'installations hydroélectriques sur le fleuve Douro, a été signée en 1927.⁹⁵⁴ C'est dans cette période où la gestion administrative de l'eau en Espagne devient de plus en plus importante à travers la création des premières Confédérations hydrographiques.⁹⁵⁵ En 1964, et dans le cadre d'une nouvelle Convention sur le Duero⁹⁵⁶, sera établie une assignation entre les deux pays de 50 % du potentiel hydroélectrique. La Commission des fleuves Internationaux Hispano-Portugais sera l'organisme chargé de régler et limiter l'utilisation des débits pour l'usage hydroélectrique dans le tronçon international du fleuve et de ses affluents. Dans cette perspective et grâce au succès de cette Convention, cette coopération bilatérale sera élargie aux autres fleuves internationaux en 1968 à travers la Convention entre l'Espagne et le Portugal et une commission globale pour régler l'Usage et l'Utilisation hydraulique des tronçons internationaux des fleuves Minho, Limia, Tajo, Guadiana et Chanza et leurs affluents⁹⁵⁷.

D'une façon générale, nous pouvons constater que la gestion des ressources hydriques entre les deux pays depuis le XIXe siècle et jusqu'à la fin du XXe siècle a été marquée par des traités juridiques ponctuels et spécifiques à chaque fleuve et caractérisés par un domaine d'application territorial et sectoriel très restreint. En effet, les accords, motivés principalement par des intérêts économiques, ne tenaient pas compte des bassins versants, des eaux souterraines et de la qualité des écosystèmes. Ainsi, les engagements entre les deux pays étaient établis pour garantir l'usage public des ressources partagées dans les tronçons des fleuves frontaliers, principalement autour des usages hydroélectriques. L'importance économique de l'hydroélectricité a été mise en évidence grâce à la commission nommée pour développer les dispositions des conventions de 1964 et 1968. Au cours de ces réunions étaient présents des représentants des entreprises qui possédaient des concessions sur les futurs

⁹⁵⁴ « Convenio para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río Duero, del 11 de Agosto de 1927». Il sera dérogé par la Convention de 1964.

⁹⁵⁵ CH Ebre (1926), CH Tage (1926), CH Duero (1927), CH Guadalquivir (1927), CH Segura (1927)

⁹⁵⁶ Convenio para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y sus afluentes, de 16 julio de 1964». Ce traité est encore en vigueur.

⁹⁵⁷ « Convenio y protocolo adicional entre España y Portugal para regular el uso y aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza y de sus afluentes » Madrid, 29 de mayo de 1968, BOE núm. 96. Ce traité est encore en vigueur

aménagements.⁹⁵⁸ En effet, la juridiction de la Commission s'est limitée exclusivement au domaine géographique des conventions de 1964 et 1968 et ses tâches principales se basaient sur le réglage des expédients des expropriations nécessaires pour la construction des barrages.

Figure n°21

*Tableau des accords hydriques entre l'Espagne et le Portugal*⁹⁵⁹

Date	Traité sur les ressources hydriques	Nature et approche
1998	Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable d'eau des bassins hydrographiques hispano-portugais. Convention de l'Albufeira	- Bassins hydrographiques et eaux souterraines - Approche qualitative de la ressource
1968	Convention pour la régulation de l'utilisation hydroélectrique des tronçons internationaux des Miño, Limia, Tajo, Guadiana et Chanza	- Partage de 50 % du potentiel hydroélectrique (tronçons) - Élargissement à d'autres usages hydriques
1964	Convention pour la régulation de l'utilisation hydroélectrique des tronçons internationaux du fleuve Duero et leurs affluents	- Partage de 50 % du potentiel hydroélectrique (tronçons)
1927	Convention pour la régulation de l'utilisation hydroélectrique dans le tronçon international du fleuve Duero	- Dérogé par la Convention de 1964
1912	Traité sur l'utilisation industrielle des fleuves frontaliers	- Partage de 50 % des ressources frontalières
1864	Traité des limites entre l'Espagne et le Portugal	- Utilisation pour un profit mutuel des tronçons frontaliers

Toutefois, ces anciens traités, antérieurs au traité actuel (Albufeira de 1998), ont abordé les caractéristiques spécifiques à chaque fleuve en plus d'introduire d'autres usages consommifs tels que l'irrigation et l'approvisionnement en eau. D'autre part, les eaux souterraines étaient exclues de la législation juridique de ces traités, car elles faisaient encore partie du domaine

⁹⁵⁸ Pedro Serra, actuel directeur de l'institut de l'eau au Portugal et ancien fonctionnaire de cette commission m'a expliqué que lors des réunions il y avait très peu d'intérêt pour les aspects techniques car les politiciens et fonctionnaires des deux pays étaient invités par les entreprises pour passer des week-ends ensemble où l'aspect à traiter le plus remarquable était les compensations pour les expropriations. VIII Congrès Ibérique sur la Gestion et la Planification de l'eau. Fondation Nouvelle Culture de l'eau. Fondation Calouste Gulbenkian. Lisbonne. 5-7 Décembre 2013.

⁹⁵⁹ Elaboration propre à partir de SERENO ROSADO, Amparo: Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los convenios hispano-lusos sobre aguas internacionales, Fundación Lex Nova, Valladolid, 2011, 226 pp. *Revista electrónica de estudios internacionales*, (23), 35.

privé. De plus, ces textes juridiques ne tenaient compte ni de la protection des écosystèmes, ni de la qualité des eaux, ni de la planification hydrologique et ni des situations extrêmes comme les sécheresses. La Convention de 1968, dans son article VI, fait état des lieux des problématiques climatiques, environnementales et des aménagements tels que les débits minimums lors des épisodes de sécheresse, la protection piscicole et la construction des barrages.

Cette jurisprudence correspondait évidemment à la réalité, à l'époque, des deux pays. En effet, la situation socio-économique et politique de l'Espagne et du Portugal jusqu'à la première moitié du XXe siècle s'est caractérisée par des économies très peu développées et concentrées sur une agriculture rurale et un faible développement industriel. Les régimes dictatoriaux du général Franco (1936-1975) en Espagne et de Caetano et Salazar au Portugal (1933-1974), ayant un grand intérêt pour la production hydroélectrique et l'irrigation, se distinguaient par leur hiérarchisation, centralisme, nationalisme d'État et forte notion de la souveraineté territoriale. Sur ce point, si le développement économique s'est distingué dans les deux pays par l'intérêt d'une élite politique et économique soutenue par les États pour réaliser de grands projets d'aménagements, le partage de l'eau avait quant à lui impliqué, au niveau juridique, que les rapports de force entre les deux États soient égaux et marqués par des intérêts convergents et donc interdépendants.⁹⁶⁰ En ce sens, à partir des années soixante les rivalités entre les deux pays pour la gestion commune des ressources en eau sera influencée, d'une part, par la nécessité espagnole de réaliser de grands travaux hydrauliques pour développer l'économie d'une partie de son territoire mais aussi par la crainte du Portugal que ses intérêts légitimes soient ignorés.⁹⁶¹

Le fort développement économique des deux pays depuis le début des années 60, notamment en Espagne, a entraîné une augmentation des autres usages, au-delà de la production électrique tels que l'approvisionnement en eau pour les centres urbains, les surfaces d'irrigation et l'industrie. La croissance de la population autour des aires métropolitaines de Madrid et Lisbonne, toutes les deux situées dans le bassin du Tage, a favorisé la construction de nouveaux barrages hydroélectriques sur les fleuves internationaux afin d'assurer les

⁹⁶⁰ Pour les fleuves successifs, la position des États en aval est plus privilégiée que pour les fleuves contigus et par conséquence le pouvoir de négociation est supérieur. AURA Adela M. et DE MEDRANO Larios, *La regulación internacional del agua dulce. Práctica española*, Editorial Aranzadi, 2008, p. 220.

⁹⁶¹ Alberto GARRIDO, Ana BARREIRA, Esperanza LUQUE et Dinar SHOLOMI, *Cuencas-Hidrograficas-Hispano-Portuguesas.*, *op. cit.*

demandes énergétiques de même que la forte croissance de nouvelles surfaces irriguées s'est développée grâce aux aménagements hydrauliques notamment dans la partie espagnole du Duero et du Tage et dans la partie portugaise du Guadiana.

En outre, l'entrée en fonctionnement du transfert d'eau entre le Tage et le Segura en 1978-1979 a réduit considérablement les apports en eau du Tage. Cette progression économique, qui augmente considérablement la demande en eau, a entraîné une pression sur la disponibilité en eau qui sera encore accrue en raison de la diminution des précipitations, l'appauvrissement de la qualité des eaux et l'augmentation des périodes de sécheresse. Cette situation a alors alimenté progressivement la nécessité de trouver un nouveau cadre juridique plus en concordance avec les nouvelles réalités socio-économiques, mais aussi climatiques.

Les négociations entre l'Espagne et le Portugal pour un nouvel accord sont aussi la conséquence du processus politique que ces deux pays ont vécu lors de la fin des dictatures militaires dans les années 70 (la révolution des Œillets en 1974 au Portugal et la mort de Franco en Espagne en 1975).⁹⁶² Effectivement, si le développement économique a augmenté l'importance de l'eau comme vecteur de croissance de l'État sous le paradigme hydraulique, l'ouverture vers une démocratie parlementaire a favorisé des changements internes dans les deux pays ainsi qu'un rapprochement des gouvernements des deux États et une ouverture vers les instances internationales. De cette façon, les premières relations officielles démocratiques autour des ressources ont eu lieu dans le cadre de la signature du Traité d'Amitié et de Coopération entre l'Espagne et le Portugal du 22 novembre de 1977.⁹⁶³ L'article VII y affirme l'idée d'un « compromis des deux pays à promouvoir la protection et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles d'usage commun et de coordonner leurs efforts pour obtenir un développement économique et social des zones frontalières, dans un esprit de bon voisinage ».

Au niveau interne, comme nous l'avons précédemment analysé, la transition espagnole vers la démocratie s'est caractérisée par une réallocation des compétences sur la politique de l'eau suite à la décentralisation de l'État, l'ouverture de la participation dans les Confédérations

⁹⁶² Au Portugal la dictature de Salazar et Caetano a duré 40 ans. La transition vers la démocratie fut plus agitée et sera marquée par la révolution des œillets.

⁹⁶³ Instrumento de Ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, hecho en Madrid el día 22 de noviembre de 1977. BOE, núm. 128, de 30 de mayo de 1978, páginas 12443 a 12444 (2 págs).

hydrographiques ainsi que par l'émergence de divers acteurs civils aux intérêts divergents.⁹⁶⁴ Bien que le Portugal n'ait pas eu cette décentralisation territoriale en raison de ses particularités historiques⁹⁶⁵, la participation des acteurs civils s'est accrue, principalement liés à des ONG comme la Ligue pour la protection de l'environnement (LPN).⁹⁶⁶

Dans ce nouveau contexte, les politiques hydrauliques de l'offre entamées par les différents gouvernements de l'État commenceront à être contestées dans les deux pays par de nouveaux mouvements intellectuels, principalement organisés autour du Mouvement pour une Nouvelle Culture de l'Eau, comme nous l'avons déjà souligné, qui influenceront à plusieurs reprises les gouvernements respectifs, notamment au Portugal. L'émergence interne dans les deux pays de nouvelles approches plus environnementales va rivaliser avec les intérêts de grandes communautés d'irrigations et de grandes entreprises hydroélectriques. Tout comme en Espagne, la législation portugaise postérieure à la transition s'est focalisée sur la modernisation du cadre institutionnel en ce qui concerne la politique hydrique. La naissance du Ministère de l'Environnement et des ressources naturelles en 1990 et de l'Institut National de l'eau en 1993 au Portugal ainsi que du Ministère de l'Environnement en 1996 en Espagne symbolise les processus de changements que les deux pays ont connus.

a) Les années quatre-vingt-dix : Des clivages hydrogéopolitiques dans la péninsule Ibérique

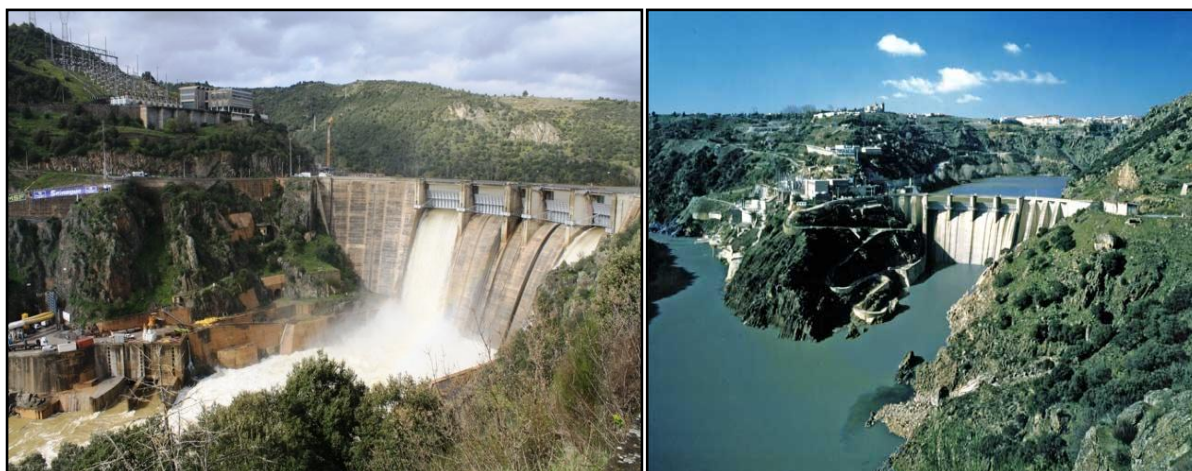
La première tentative de plan hydrologique national dans la démocratie espagnole en 1993 (L'APHN et ses « autoroutes de l'eau » du socialiste Borrell) fut perçue par l'opinion publique portugaise comme une politique unilatérale de l'Espagne indépendamment des besoins portugais sur les usages intensifs des ressources en eau, en particulier ceux liés aux nouvelles surfaces d'irrigation dans les plans de bassin et les transferts inter-bassins capables de limiter

⁹⁶⁴ BUKOWSKI Jeanie J., « Sharing Water on the Iberian Peninsula: A Europeanisation Approach to Explaining Transboundary Cooperation. », *Water Alternatives*, 2011, vol. 4, n° 2.

⁹⁶⁵ La Constitution portugaise de 1976 avait prévu la possibilité de régionaliser les pays dans son article 288. Cependant, ces mesures n'ont jamais été mises en place sauf dans les cas des régions insulaires (Açores et Madeira), même après le refus d'un référendum en 1998. Il faut tenir compte que le Portugal historiquement a senti dans ses représentations la proximité de l'Espagne comme une menace, raison importante pour comprendre ce sentiment portugais d'unité autour de Lisbonne.

⁹⁶⁶ Liga para a Protecção da Natureza est une ONG écologiste la plus importante au Portugal. Actuellement, il existe un groupe thématique dédié exclusivement à l'eau et centré principalement sur les objectifs de la Directive-cadre sur l'eau. Site officiel: <http://www.lpn.pt/>

la politique hydrique portugaise.⁹⁶⁷ Effectivement, comme nous pouvons le constater sur la carte ci-dessous, les prévisions des transferts importants des débits d'environ 1 000 hm³ du Duero auront affecté directement le potentiel hydroélectrique du bassin ainsi que le Portugal.⁹⁶⁸ Pour ce dernier, le tronçon international de ce fleuve, avec ses trois centrales, représente 50 % de l'ensemble de la production hydroélectrique du pays.⁹⁶⁹



Les barrages hydroélectriques de Bemposta (production annuel de 1086 GWh), à gauche, et Miranda (production annuel de 1036 GWh) à droite, sur le Duero ont la production hydroélectrique la plus élevée du Portugal (© cnpqb.apambiente.pt)

Cette situation sera encore plus aggravée par la sécheresse prolongée qui a touché une grande partie de la péninsule Ibérique entre 1993 et 1995. L'intensité des médias portugais pour couvrir le PHN de l'Espagne va augmenter les représentations négatives de leur voisin espagnol en propageant ainsi une image de l'Espagne en train de voler l'eau du Portugal.⁹⁷⁰ Ces événements vont déclencher une forte pression politique de la part du gouvernement portugais d'Anibal Cavaco Silva (1985-1995) du Parti social-démocrate (centre-droite) afin de clarifier la situation des bassins affectés par l'APHN-1993 et de renégocier un nouveau Traité. De la même façon qu'en Espagne, le *cavalismo*, qui accusait une forte érosion politique suite à une crise économique, a fait resurgir le nationalisme portugais en utilisant

⁹⁶⁷ OCTAVIO DE TOLEDO Y UBIETO Emilio et MENDES Adérito de Jesus, « El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas », *op. cit.*

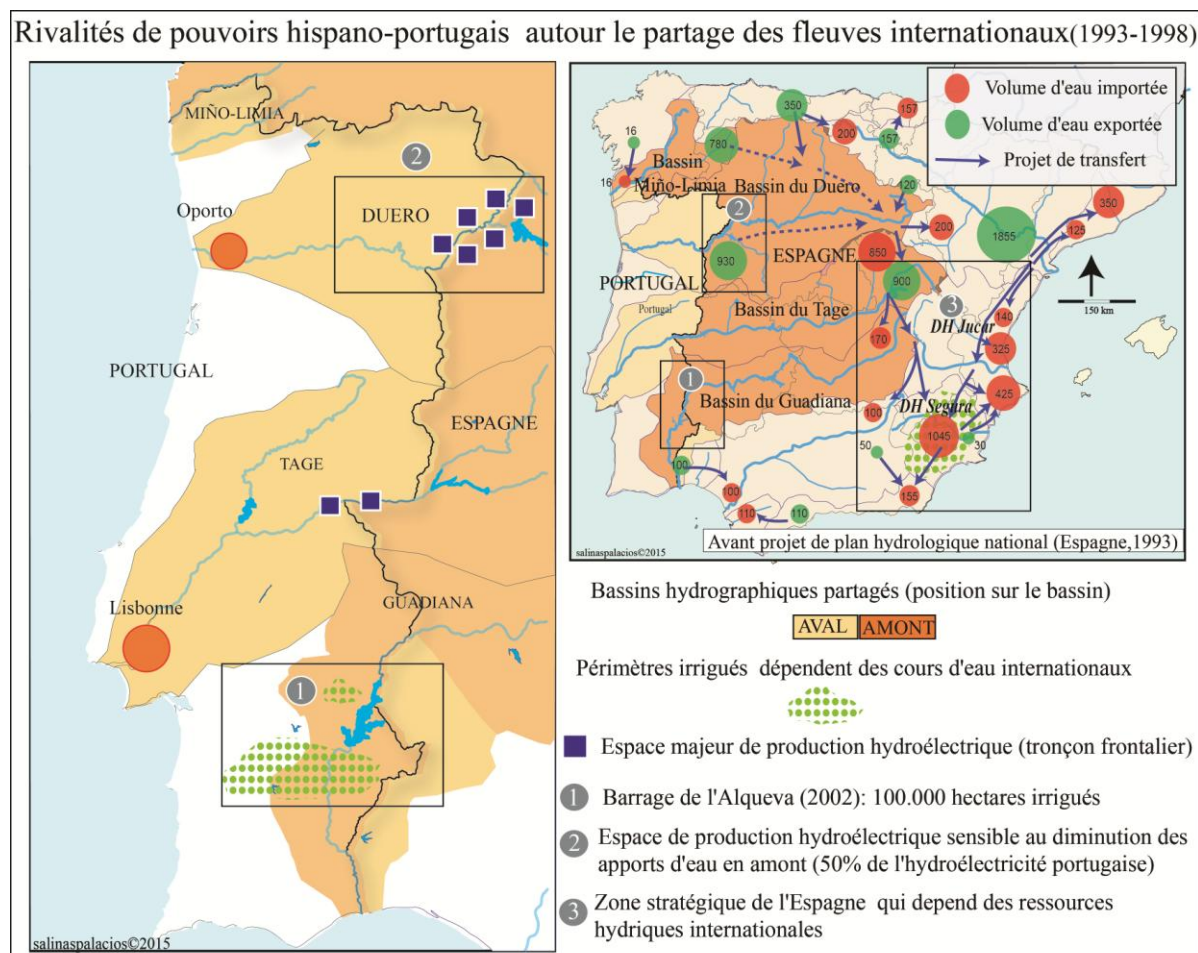
⁹⁶⁸ ARDÁ FREIRE Ignacio, CONSEJO CORVINOS Carmen, LÓPEZ RUEDA Francisco, MARTIN RUIZ Manuel et OCTAVIO DE TOLEDO Y UBIETO Fernando, *La Gestión De Cuencas Hidrográficas Transfronterizas. El Caso De Los Ríos Hispano - Portugueses*, Universidad de Zaragoza, 2008.

⁹⁶⁹ GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrograficas-Hispano-Portuguesas.*, *op. cit.*, p. 92.

⁹⁷⁰ THIEL Andreas, « Transboundary resource management in the EU: transnational welfare maximization and transboundary water sharing on the Iberian peninsula? », *Journal of Environmental Planning and Management*, 2004, vol. 47, n° 3, pp. 331-350.

l'eau comme argument politique. Ainsi, la ressource est devenue une affaire d'État très importante lors de la campagne électorale de 1994/95 et 1999.⁹⁷¹

Carte n°52



L'initiative du gouvernement portugais pour négocier un nouveau traité pour le partage des eaux des fleuves internationaux marquera le début d'une nouvelle étape dans les relations autour de l'eau entre les deux États. En ce sens, la gestion de l'eau sera, depuis le sommet de Palma de Majorque, en 1993, jusqu'à la signature de la Convention de l'Albufeira en 1998, l'un des sujets les plus importants lors des réunions annuelles organisées par les gouvernements des deux pays. Le sommet de Palma sera marqué par un accord concernant des travaux préparatoires pour une nouvelle convention sur les ressources en eau où le cœur des négociations se focalisera sur les conditions pour l'établissement d'un régime des débits pour le partage de l'eau. En effet, le Portugal considérerait que les multiples barrages de

⁹⁷¹ BUKOWSKI Jeanie J., « Sharing Water on the Iberian Peninsula », *op. cit.*

régulation situés en amont permettaient à l'Espagne de spéculer sur la planification et la gestion des ressources sans tenir compte des intérêts portugais. Au contraire, pour l'Espagne, sa forte capacité de régulation représentait un atout pour les deux pays puisqu'il offrait, sans aucune contrepartie, une gestion face aux inondations et aux périodes plus sèches.

Ce processus de rapprochement des relations entre l'Espagne et le Portugal a donné lieu à la déclaration de Porto, signée le 19 novembre de 1994 entre les deux présidents, ayant pour but d'établir les futurs principes de la Convention. Cependant, les changements de gouvernements au Portugal et en Espagne respectivement en 1995 et 1996 ainsi que la difficulté d'envisager conjointement des approches méthodologiques sur la gestion de l'eau et l'aiguinement de la sécheresse ont renforcé et éloigné les positions des deux parties ralentissant de ce fait le processus de négociation. Ainsi, le Portugal, marqué par un discours politique interne contre son voisin, réclamait de fortes garanties sur les disponibilités et l'accès à l'eau. De son côté, l'Espagne, qui voyait la question de l'eau plus problématique chez soi en raison de la plus forte aridité dans son territoire et son développement économique, ne proposera que des conditions générales sans mentionner des garanties sur les débits.

Paradoxalement, le début des négociations a débuté avec la demande du Portugal d'envisager un aménagement hydraulique prévu depuis les années soixante sur la frontière du fleuve Guadiana: le barrage de l'Alqueva. La localisation spatiale du projet, qui bénéficiait partiellement à quelques irrigants espagnols, soulevait la nécessité de chercher une coopération et un accord avec l'Espagne en raison de l'impact environnemental sur l'estuaire du fleuve Guadiana, mais aussi pour bénéficier d'un financement partiel du projet à travers les fonds européens FEDER.⁹⁷² Tout comme en Espagne, le Portugal a commencé à concevoir, suite à la loi des eaux de 1995, un Plan hydrologique national (conclu en 2002) pour établir les principales lignes directrices de la politique hydrique portugaise. Les principaux défis du PHN portugais seront les suivants : la réalisation d'un cadre national pour coordonner des plans des bassins, la possibilité de réaliser des transferts inter-bassins, la nécessité d'avancer vers une coordination des bassins transfrontaliers avec l'Espagne, la réduction des déficiences du système d'approvisionnement et sanitaire de l'eau ainsi qu'une modernisation dans l'usage de l'eau dans le secteur agricole.⁹⁷³

⁹⁷² GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrograficas-Hispano-Portuguesas.*, *op. cit.*

⁹⁷³ BUKOWSKI Jeanie J., « Sharing Water on the Iberian Peninsula », *op. cit.*, p. 181

Ainsi, en octobre 1996, se sont réunis les nouveaux gouvernements, socialiste d'Antonio Guterres et celui, conservateur, de José María Aznar, lors du 13ème sommet entre le Portugal et l'Espagne. Cet événement constitue le point de départ d'une nouvelle approche dans les négociations entre les deux pays pour conclure un traité centré autour de la reconnaissance du bassin versant international comme domaine territorial de gestion ainsi que sur la coopération en matière de planification hydrique et de la gestion globale des ressources en eau. Cette déclaration conjointe a permis aussi au Portugal d'avoir l'avis favorable sur le projet d'Alqueva. Ce barrage, inauguré en 2002, a permis la création de 110.000 hectares de surfaces irriguées dans la région de l'Alentejo et une production hydroélectrique de 380 MW.⁹⁷⁴ Selon Fernando Octavio de Toledo y Ubieta responsable des négociations avec le Portugal, l'accord de l'Espagne pour la construction du barrage d'Alqueva était un acte de confiance pour améliorer les relations bilatérales bien qu'il représenta le seul facteur de négociation pour l'Espagne dans les futures conditions de la Convention. Effectivement, cette partie du fleuve Guadiana est le seul territoire hydrique où le Portugal est en amont par rapport à l'Espagne.⁹⁷⁵ Cette décision a priori négative pour l'Espagne peut visiblement entraîner actuellement une antéposition stratégique des intérêts espagnols sur le Tage par rapport au Guadiana, tous les deux marqués par une déviation des eaux vers d'autres bassins non internationaux (voir carte précédente, n° 52).⁹⁷⁶ Rappelons qu'en 1995 le gouvernement espagnol avait autorisé un transfert d'eau vers le Segura même si les débits du Tage étaient très faibles en raison d'une sécheresse.

Entre 1996 et 1998, parallèlement aux rapports de force bilatéraux, les négociations sur la future Directive-cadre sur l'eau, où étaient impliqués quelques représentants des États à l'échelle bilatérale et européenne⁹⁷⁷, allaient forcément influencer la base des conditions juridiques de la future Convention de l'Albufeira. La mise en place d'un régime des débits dans tous les bassins internationaux représentera la nouveauté la plus déterminante dans les rapports entre l'Espagne et le Portugal. Finalement, dans le deuxième et troisième trimestre de 1998, après dix réunions officielles de négociation et de nombreuses autres contraintes

⁹⁷⁴ Le barrage a une capacité de stockage de 4.150 hm³ et il s'étend sur une surface de 250 km², dont 33 se situent sur la partie espagnole dans la province de Badajoz.

⁹⁷⁵ Entretien réalisé en septembre 2012 à Fernando Octavio de Toledo, conseiller technique du Ministère de l'Agriculture et l'Environnement.

⁹⁷⁶ D'un point de vue hydrique, les usages du Guadiana par rapport à la disponibilité de la ressource sont beaucoup plus importants au Portugal, 57 % par rapport aux 39 % espagnols. À l'inverse, la dépendance espagnole autour des eaux du Tage (38 %) est beaucoup plus élevée que celle du Portugal (26%)

⁹⁷⁷ BUKOWSKI Jeanie J., « Sharing Water on the Iberian Peninsula », *op. cit.*, p. 184.

techniques et juridiques⁹⁷⁸, le texte s'est affiné et les deux parties sont arrivées à un accord pour la rédaction définitive. Ainsi, la Convention a été signée lors du Sommet de l'Albufeira le 30 novembre 1998 par les ministres de l'Environnement de l'Espagne, Isabel Tocino, et du Portugal, Elisa Ferreira.⁹⁷⁹

En somme, la gestion et le partage de l'eau entre les deux pays sont passés d'un cadre exclusivement centré sur des facteurs économiques et techniques très localisés sur les frontières vers un cadre territorial plus vaste et intégral, le bassin versant, où le développement durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement sont devenus de nouveaux enjeux. Cependant, l'entrée en vigueur de la Convention de l'Albufeira modifie substantiellement la position hydrogéopolitique de l'Espagne, car elle va impliquer non seulement la prise en compte du bassin versant comme unité de gestion, mais le respect d'un débit minimum d'eau dans tous les fleuves internationaux. En effet, ces engagements sont nécessairement plus contraignants pour l'Espagne qui se situe en amont, étant donné que toutes actions réalisées sur les volumes d'eau ont un impact en aval, au Portugal. Cela signifie que l'Espagne est passée d'une situation d'égalité juridique et de supériorité géographique à devenir un État en amont avec plus d'obligations par rapport à l'État en aval.⁹⁸⁰ En ce sens, tant la législation communautaire que la Convention limitent la souveraineté territoriale espagnole en termes de planification et de gestion de l'eau. La possibilité de réaliser de nouveaux aménagements pour effectuer des transferts d'eau dans les bassins internationaux se trouve non seulement conditionnée par l'accomplissement des débits écologiques prévus dans la Directive-cadre, mais aussi par l'obligation de respecter les volumes d'eau accordés dans la Convention de l'Albufeira.

En conséquence, ce nouvel accord sur les bassins internationaux met en évidence que les processus économiques et politiques entamés par l'Espagne et le Portugal ont favorisé plutôt la coopération que les conflits. Par contre, les résultats et les conditions sur le nouveau cadre

⁹⁷⁸ TOLEDO Y UBIETO Emilio Octavio de et MENDES Adérito de Jesus, « El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas », *op. cit.*

⁹⁷⁹ La Convention, nommée en espagnol "*Convenio sobre la cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas*" et en portugais, "*Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas*".

⁹⁸⁰ Toutefois, dans cette « perte de souveraineté espagnole », les conditions établies lors des régimes des débits (exclusivement annuel) seront plutôt favorables pour l'Espagne que pour le Portugal ce qui entraînera de nouvelles négociations jusqu'en 2008.

juridique s'insèrent plutôt dans le contexte de la jurisprudence internationale et européenne des années quatre-vingt-dix.

D'une part, comme nous l'avons déjà analysé, le processus de négociation de la Convention (1993-1998) s'est déroulé simultanément avec le processus d'élaboration de la Directive-cadre sur l'eau (1995-1999). Effectivement, dans la future Directive-cadre sur l'eau, l'orientation de la politique européenne de l'eau vers des approches fondées sur la gestion globale des ressources en eau, au niveau du bassin versant et avec l'objectif ultime d'atteindre un «bon état» écologique et chimique de toutes les eaux communautaires, a laissé très peu de marge de manœuvre à l'Espagne sur le domaine et les conditions d'application territoriale de la future Convention. Par conséquent, la Convention allait incorporer les grandes lignes de la Directive, puisqu'il n'était pas adéquat qu'il existe des divergences entre le texte bilatéral et le cadre communautaire auquel les deux pays étaient obligés de se retrouver dans un proche avenir (des mécanismes de coopération, qualités des eaux, participation publique...) ⁹⁸¹. En effet, la coordination des objectifs prévus dans la Directive-cadre sera, comme nous le verrons, le facteur le plus déterminant dans la coopération dans le cadre de la Convention. D'autre part, comme il a été analysé précédemment, la Directive, et par conséquent la Convention, sont influencées par l'approbation de nombreuses conventions et traités internationaux concernant les ressources en eaux transfrontalières. C'est dans ce contexte international que l'Espagne et le Portugal vont manifester des rivalités de pouvoirs sur les cours d'eau internationaux dans les différentes dispositions contenues dans les textes juridiques.

En général, la position espagnole était explicitement opposée à reconnaître les droits des États riverains en aval ou encore à l'obligation des États en amont à coopérer et appliquer les principes de droit équitable et raisonnable afin de respecter les intérêts des autres États situés en aval ⁹⁸². C'est pourquoi, l'Espagne soulignait d'abord l'importance de la sécurité des usages en eau, de la priorité des quantités et débits sur la qualité et enfin de mettre en valeur la régulation et la protection contre les inondations que les pays en amont offrent à ceux qui se

⁹⁸¹ M. ESCARTÍN HERNÁNDEZ Carlos, « El Convenio entre España y Portugal para el aprovechamiento sostenible de las cuencas compartidas », *Ingeniería civil*, 2003, n° 131, pp. 173-179.

⁹⁸² GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrográficas-Hispano-Portuguesas.*, op. cit.

situent en aval.⁹⁸³ De son côté, le Portugal avait focalisé les négociations diplomatiques en traitant d'abord la qualité des eaux, objectif majeur de la Directive-cadre sur l'eau, et le droit des pays en aval de recevoir des débits dans un bon état écologique, inclus dans les mesures de la Convention de New York de 1997.⁹⁸⁴

b) La dimension interne du droit international dans les relations hispano-portugaises: la Convention de New York de 1997

Les rivalités de pouvoirs entre l'Espagne et le Portugal au sujet des conditions juridiques mises en place dans la Convention de l'Albufeira ne peuvent pas être analysées sans tenir compte du contexte juridique international de la ressource des années quatre-vingt-dix. Leurs positionnements devant les principales conventions ayant un impact sur les cours d'eau internationaux sont marqués par le contexte de la géopolitique de l'eau dans la péninsule Ibérique. Ainsi, la Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux (Convention de Helsinki) adoptée le 17 mars 1992⁹⁸⁵ vise à prévenir et maîtriser la pollution des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux en assurant une utilisation rationnelle des ressources en eau dans la perspective d'un développement durable et d'une coopération internationale. Cette Convention, qui est entrée en vigueur le 6 octobre 1996, ne sera pas ratifiée par l'Espagne jusqu'à la signature de la Convention de l'Albufeira.⁹⁸⁶ D'autres comme la Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (Convention d'Espoo), adoptée en 1991 et en vigueur depuis le 10 septembre 1997, sera ratifiée au dernier moment par l'Espagne en 1997.⁹⁸⁷ Enfin, l'Assemblée générale (AG) de l'ONU approuvait avec l'abstention dans un premier temps de l'Espagne, le 21 mai

⁹⁸³ CANELAS DE CASTRO Paulo, « New Age in the Luso-Spanish Relations in the Management of Shared Basins? The Challenge of Cooperation in the Protection and Sustainable Utilisation of Waters », in *Shared Water Systems and Transboundary Issues. With Special Emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisboa, Luso-American Foundation, 2003, pp. 65-114.

⁹⁸⁴ *Ibid.*

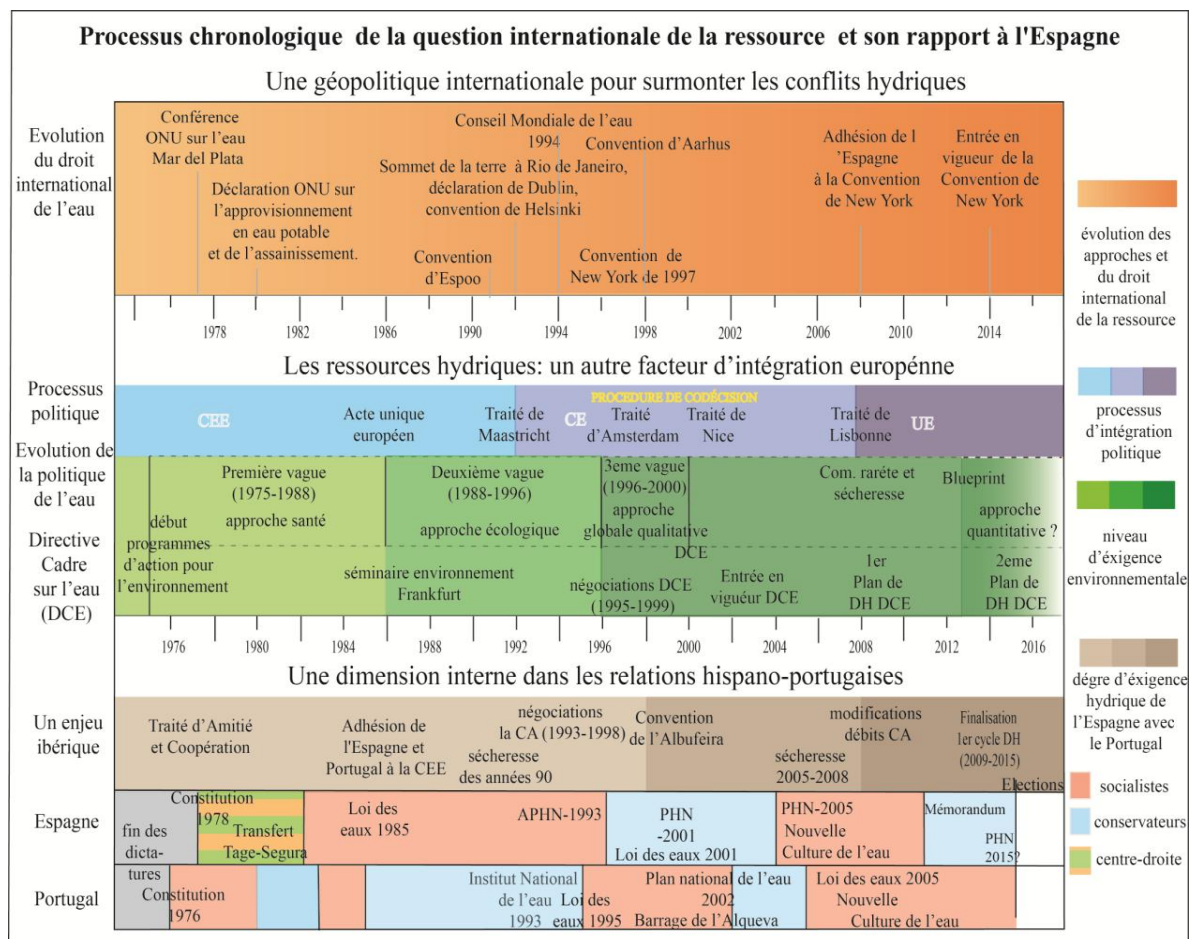
⁹⁸⁵ Décision 95/308/CE du Conseil, du 24 juillet 1995, relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki).

⁹⁸⁶ L'Espagne sera le dernier pays à ratifier cette convention. *Instrumento de ratificación del Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992. BOE» núm. 81, de 4 de abril de 2000, páginas 13849 a 13857 (9 págs.)*

⁹⁸⁷ *Instrumento de Ratificación del Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991. «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 1997, páginas 31435 a 31443 (9 págs.)*

1997, la « Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation » (Convention de New York de 1997⁹⁸⁸). Ainsi, les enjeux juridiques, qui se détachent lors des traités internationaux, vont confronter d'une façon indirecte les États. Car, une grande partie des documents utilisés lors des négociations entre les pays se basent sur leurs principes juridiques ce qui va leur permettre d'influer sur les accords. Effectivement, les postulats juridiques défendus par le Portugal et l'Espagne dans ces conventions montrent à différents degrés les intérêts de chaque État en fonction de leurs caractéristiques internes, mais aussi sur leurs situations géographiques dans les partages des cours d'eau internationaux lors des négociations de la Convention de l'Albufeira.

Figure n°22



⁹⁸⁸ L'Espagne a présenté le document d'adhésion le 29 Septembre 2009 par le ministre socialiste des affaires étrangères et de la coopération. *Instrumento de adhesión a la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecho en Nueva York el 21 de mayo de 1997.* «BOE» núm. 161, de 3 de julio de 2014, páginas 50889 a 50905 (17 págs.)

Dans cette idée, le traité le plus remarquable sur les positions prises des deux pays, de par son caractère évidemment géopolitique, mais par la simultanéité dans son élaboration lors des négociations de la Convention de l'Albufeira, sera la Convention de New York de 1997. De même, l'importance de cette Convention réside dans le fait qu'elle est l'unique ensemble normatif de principes, règles et dispositions pour réglementer l'usage des eaux internationales.⁹⁸⁹ Ainsi, ce traité juridique s'interroge et cherche à mettre en place des éléments juridiques nécessaires autour de la définition des cours d'eau internationaux et du domaine géographique soumis par la législation, sur l'établissement d'un cadre d'application en respectant les accords futurs ou déjà établis entre les États ainsi que sur le principe d'utilisation et de participation équitable et raisonnable et enfin sur l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux pays riverains.⁹⁹⁰

La première partie de la Convention concernant l'introduction prend en considération la définition d'un cours d'eau et la figure du bassin versant⁹⁹¹ afin de déterminer les quantités des eaux soumises par la législation internationale.⁹⁹² Cette délimitation du territoire va marquer les rapports de force au sein de l'Assemblée générale entre les États visant un espace juridique plus restreint comme l'Espagne et les États tentant de l'élargir au maximum comme le Portugal. Effectivement, certains pays, notamment ceux qui sont en aval, étaient très satisfaits de l'utilisation du bassin versant comme unité de gestion (Allemagne, Grèce, Hongrie, Portugal...). Cependant, pour d'autres, ce domaine d'application restait très large, surtout pour ceux qui sont en amont (Turquie, Éthiopie, Colombie, Suisse...). De son côté, le gouvernement portugais, en tant que pays en aval, avait même demandé en 1996 d'élargir le

⁹⁸⁹ Les précédents remarquables des instruments de codifications pour l'adoption de la Convention de New York de 1997 remontent à 1966, dès lors que l'Association de droit international (International Law Association ILA), réunie à Helsinki, publie les «Règles d'Helsinki» sur les utilisations des fleuves internationaux.

⁹⁹⁰ Ces lois adoptées à Helsinki comme étant la base d'un support légal international sont basées sur le principe d'utilisation équitable, par opposition à la souveraineté territoriale absolue ou à l'intégrité absolue, et prennent en compte la possibilité d'intégrer dans le partage d'un fleuve un nouvel utilisateur ce qui rejette le principe de première utilisation. L'Assemblée générale des Nations Unies s'est abstenue d'approuver les règles d'Helsinki. Au lieu de cela, ils ont demandé leur propre organisme consultatif légal, la Commission du Droit International de préparer des «projets d'articles» pour définir précisément les cours d'eau internationaux et de codifier leurs «utilisations à d'autres fins que la navigation» sous le modèle des règles d'Helsinki

⁹⁹¹ L'article 1 fait état du domaine prévu d'application juridique (article 1) qui s'étend au delà de l'usage et se concentre aussi sur les mesures de conservation et de gestion des ressources en eau. Ainsi, la définition du cours international d'eau à l'échelle de bassin versant est défini (article 2) comme «un bassin de drainage international est une zone géographique s'étendant sur deux ou plusieurs États et déterminée par les limites de l'aire d'alimentation du système hydrographique, eaux de surface et eaux souterraines comprises, s'écoulant dans un collecteur commun».

⁹⁹² Cette notion d'unité constituée par les eaux de surface reliée physiquement aux eaux souterraines marque une avancée dans la conceptualisation de la notion de bassin versant. Samuel ASSOULINE et Janine ASSOULINE, *Géopolitique de l'eau: nature et enjeux*, Levallois-Perret, France, Groupe Vocatis/Studyrama, 2009, p. 92.

domaine d'application en y ajoutant les écosystèmes connexes⁹⁹³ afin de mettre sous législation internationale le maximum possible du territoire de la péninsule Ibérique. L'Espagne, malgré sa position de pays en amont, ne s'est pas opposé à ces articles dans les observations du 6 août 1996 (A/51/275) et au moment du vote dans la Convention en 1997. La loi nationale des eaux de 1985 spécifie clairement le bassin versant comme l'unité de gestion. Par contre, il faut remarquer qu'en 1975, lors du début des travaux de la commission de droit international pour l'élaboration du texte de la Convention, le gouvernement franquiste avait montré son avis favorable à considérer seulement les cours d'eau internationaux au lieu de prendre en compte le bassin versant.⁹⁹⁴

La rédaction et le vote de l'article 3 concernant l'objet et la nature de cet instrument juridique sur d'autres accords préexistants ou futurs, montre, non seulement comme le précédent, que les rivalités de pouvoirs et les postures juridiques parmi les États sont conditionnées par leur situation géographique, mais aussi par les activités socio-économiques dans le temps sur les cours d'eau. Cela a conduit à ce que les délégations des pays débattent sur la nature obligatoire ou supplémentaire de la future convention. Finalement, cet article 3 fait valoir l'existence et la non-affectation par la convention des accords déjà établis par les États sur les cours d'eau (3.1) bien que les parties puissent envisager de mettre lesdits accords en harmonie avec les principes fondamentaux de la Convention (3.2). À cet égard, les États en amont (Turquie, Suisse, Espagne...)⁹⁹⁵ défendaient la nature éminemment supplémentaire de la future convention et la liberté des États de la suivre ou non tandis que les États en aval étaient défenseurs de la posture contraire⁹⁹⁶ (Allemagne, Pologne, Portugal...).

À leur tour, la position des États par rapport aux accords existants s'est établie en fonction de leur rapport historique d'utilisation de la ressource. L'Égypte (en aval), la France, l'Espagne, la Suisse (en amont) qui ont tous des usages historiques plus développés par rapport aux autres États du bassin, étaient en faveur d'un maintien des accords existants tandis que le

⁹⁹³ En 1996, lors de la présentation des observations par les gouvernements sur le projet définitif des articles, le représentant du Portugal avait souligné « qu'il estime que les relations entre les eaux et les éléments de l'environnement qui les entourent ou les complètent, à savoir les terres avoisinantes, l'air, etc., sont unitaires et doivent être considérées comme telles » A/51/275 6 août 1996, p 22.

⁹⁹⁴ Malgré que, dans la gestion interne des ressources en eau, ce concept hydrologique soit déjà bien intégré dans la politique de l'eau espagnole lors de la création des confédérations hydrographiques en 1926, la notion de bassin versant dans une approche juridique internationale a été rejetée par l'Espagne jusqu'à son entrée à l'UE en 1986 et suite à la loi des eaux de 1985.

⁹⁹⁵ Annuaire CDI, 1993-II, 1ère partie. p194-195.

legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/french/ilc_1994_v2_p2.pdf.

⁹⁹⁶ AURA Adela M. et DE MEDRANO Larios, *La regulación internacional del agua dulce*, op. cit., p. 65.

Portugal (en aval) et l'Éthiopie (en amont) demandaient leur modification ou adaptation à la future Convention.⁹⁹⁷ En effet, la position espagnole défendait l'idée d'un cadre juridique non obligatoire.

De même, le représentant de l'Espagne, J.A. Pastor Ridruejo, avait sollicité lors de son intervention à l'Assemblée générale le 1er novembre 1994, l'inclusion dans le projet d'une disposition permettant les États de suivre ou non la Convention dans de futurs accords.⁹⁹⁸ De son côté, la représentante de la délégation portugaise, Mme Escarameia, exprimait l'idée d'une convention-cadre beaucoup plus inaliénable sur les accords bilatéraux.⁹⁹⁹ Ainsi, la position espagnole à l'époque cherchait indirectement à maintenir un statu quo d'égalité et de convergence en matière d'eau vis-à-vis de son voisin. Au contraire, le Portugal envisageait, non seulement d'élargir le domaine d'application des fleuves, mais une protection plus globale des ressources.

La deuxième partie, consacrée aux principes généraux, personnifie l'esprit de cette Convention et les difficultés pour son approbation future. Ainsi l'article 5 reprend la base du principe équitable et établit que tous « les États du bassin ont droit sur leurs territoires, à une part raisonnable et équitable dans l'utilisation des eaux du bassin de drainage international » (5.1) en y ajoutant que le « cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les États du cours d'eau en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux et durables¹⁰⁰⁰, compte tenu des intérêts des États du cours d'eau concernés, compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau ». Les facteurs et situations pertinents pour concrétiser une utilisation équitable et raisonnable sont pris en considération dans

⁹⁹⁷ (AC/C.6/51/SR12 et SR.13, SR. 14, Y SR.25)

⁹⁹⁸ En fait, bien qu'il soit indiqué dans le commentaire que les dispositions du projet « sont essentiellement de caractère supplétif », cet article ne comporte aucune disposition qui stipule clairement et expressément que les articles du projet sont applicables à titre subsidiaire (A/51/275) p. 40.

⁹⁹⁹ Lors des négociations du texte pendant la réunion du groupe de travail de la sixième commission en octobre 1996 « ...sur la nature d'une convention-cadre, la délégation portugaise ne considère pas qu'un tel instrument opère simplement par renvoi ou pour compléter des accords bilatéraux; il a plus de poids qu'un instrument qui est appliqué volontairement ». A/C.6/51/SR.12

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FC.6%2F51%2FSR.12&Submit=Recherche&Lang=F visité 13 mars 2012.

¹⁰⁰⁰ L'expression durable fut mise dans le projet final face aux pressions des pays en aval comme la Finlande, la Hongrie, la Grèce et le Portugal. Ainsi, M.Cruz de Almeida, représentante du Portugal, avait exprimé au sein de l'AG qu'il « importe de codifier les faits nouveaux les plus récents survenus dans l'évolution du droit international dans le domaine du développement durable. Au demeurant, la notion d'utilisation et de participation équitables et raisonnables présuppose en soi le respect du principe du développement durable » (A/C.6/51/SR.15) http://www.un.org/ga/search/view_doc.aspx?symbol=a/c.6/51/sr.15&referer=http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/clnuw/summary-records.pdf?OpenElement&Lang=F site visité le 17 février 2012.

l'article 6.¹⁰⁰¹ Ensuite, l'article 7 déploie « l'obligation de ne pas causer des dommages significatifs » (7.1) ainsi que « la prévention et compensation en cas d'existence de dommages » (7.2).

La rédaction des articles 5 et 7, et la prévalence entre les deux deviennent la partie la plus controversée parmi les États. En effet, « l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs »¹⁰⁰² (article 7) semble s'opposer au « principe de l'utilisation équitable et raisonnable ». Cette ambiguïté a favorisé l'opposition entre les États, sous prétexte du principe de l'article 5, exigeant de nouvelles utilisations en amont du fleuve face aux États en aval qui se protègent avec la notion de ne pas causer des dommages significatifs. Dans un premier temps, cet affrontement avait entraîné une modification du rapport existant entre les deux principes, étant finalement prévalant le « principe de l'utilisation et la participation équitable et raisonnable » sur celui de « ne pas causer de dommages significatifs ». Cette décision fut critiquée par la délégation portugaise¹⁰⁰³ et la plupart des pays en aval. En ce qui concerne la position espagnole, en 1994 son représentant devant l'Assemblée générale manifestait que « l'utilisation et la participation équitable et raisonnable » était la règle fondamentale. Ainsi, il était conforme aux changements introduits dans l'article 7 du projet, afin de substituer ce qui semblait être une obligation de résultat pour une autre de comportement, d'un côté, et de subordonner la règle de l'art. 7 à celle de l'art. 5, de l'autre côté.¹⁰⁰⁴

Cependant, des États en aval ou mixtes (Italie, Hongrie, Tunisie, Israël, Portugal...) se sont opposés à cette subordination et essayaient de renforcer l'article 7 en interdisant les dommages sensibles sur le principe d'équité. Ainsi, le représentant du Portugal, M. Cruz de Almeida, a exprimé devant l'Assemblée en 1997 que « le rapport entre l'article 5 et l'article 7 est donc douteux, car premièrement il n'est pas certain que la "responsabilité" suppose "dommages significatifs" et deuxièmement le rapport entre ces deux questions ne permet pas

¹⁰⁰¹ Cet article fait état d'une liste de facteurs naturels (géographiques, hydrographiques, hydrologiques et climatiques), des besoins des États autour de l'eau (économiques et sociaux) des usages actuels et potentiels sur les cours d'eau, des facteurs environnementaux nécessaires pour la conservation et protection des ressources hydriques ainsi que du facteur du coût économique dans l'utilisation de la ressource.

¹⁰⁰² En effet, lors de la réunion du Groupe de travail plénier en octobre 1996, plusieurs représentants des États en amont (Turquie , Éthiopie..), entre eux, M. Sánchez de la délégation espagnole, ont demandé de changer « sensible » par « significatif » et de subordonner l'art 7 à l'article 5.(A/C.6/51/SR.16,p6)
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/c.6/51/sr.16&referer=http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/clnuiw/summary-records.pdf?OpenElement&Lang=F.visité le 16 fevrier 2012

¹⁰⁰³ (A/51/275,p. 43, 57, 59, 74 et 75)

¹⁰⁰⁴ AURA Adela M. et DE MEDRANO Larios, *La regulación internacional del agua dulce, op. cit.*, p. 66.

de trouver un équilibre entre les droits et les préoccupations des États situés en amont et de ceux situés en aval du cours d'eau. Par ailleurs, le libellé de l'article 7 laisse à penser qu'une utilisation qui cause des dommages significatifs peut néanmoins être considérée, dans certains cas, comme équitable».¹⁰⁰⁵

Cette divergence, sur comment relier les articles 5 et 7, entre les États en amont et en aval a débouché sur une proposition du Groupe en avril 1997 à travers la phrase *taking into account the provisions of articles 5 and 6* qui satisfait le Portugal et d'autres pays en aval (Argentine, Mexique, Israël, Pays-Bas, Grèce, Italie), mais qui mécontentait la délégation espagnole¹⁰⁰⁶ et les pays en amont et mixtes (Autriche, Turquie, Chine, Éthiopie, Suisse, République Tchèque, Colombie, EUA). Ce nouveau manque d'accord a été résolu, finalement, grâce au Président du Groupe de travail plénier M.Yamada (Japon) en reliant les deux principes avec la phrase *having due regard to* (en prenant en compte)¹⁰⁰⁷. Toutefois, malgré ces changements pour chercher un consensus le plus ample possible lors du vote de ces trois articles (5,6,7), 38 pays ont voté en faveur (Portugal), 4 contre (Chine, France, Turquie et Tanzanie) et 22 se sont abstenus dont l'Espagne.¹⁰⁰⁸

Par conséquent, le point angulaire du régime normatif général du droit international des eaux internationales auquel a abouti la Convention de New York repose sur le principe qui prescrit une nécessaire utilisation équitable et raisonnable des eaux internationales. Ce principe, vu précédemment, comporte le droit des États riverains à bénéficier des eaux internationales qui

¹⁰⁰⁵ (A/C.6/51/SR.15) http://www.un.org/ga/search/view_doc.aspx?symbol=a/c.6/51/sr.15&referer=http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/clnuiw/summary-records.pdf?OpenElement&Lang=F. Site visité le 17 février 2012,

¹⁰⁰⁶ Le représentant M. Pastor Ridruejo, se référant au paragraphe 1 de l'article 5, ne peut pas approuver les termes suivants «taking into account the interests of the watercourse States concerned». Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 7, il en est encore plus insatisfait, et le juge inacceptable à cause de la mention suivante «taking into account the provisions of articles 5 and 6». Comme il s'agit de dispositions clés, qui détermineront la position que prendra éventuellement l'Espagne sur l'ensemble de la convention, M. Pastor Ridruejo juge inacceptable le texte proposé. A/C.6/51/SR.61

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/c.6/51/sr.61&referer=/english/&Lang=F. Site visité le 24 février 2012

¹⁰⁰⁷ L'article 7.2, chargé de rattacher l'article 5, est défini finalement de la façon suivante: «Lorsqu'un dommage significatif est néanmoins causé à un autre État du cours d'eau, les États dont l'utilisation a causé ce dommage prennent, en l'absence d'accord concernant cette utilisation, toutes les mesures appropriées, en prenant en compte comme il se doit les dispositions des articles 5 et 6 et en consultation avec l'État affecté, pour éliminer ou atténuer ce dommage et, le cas échéant, discuter de la question de l'indemnisation ».

¹⁰⁰⁸ Le représentant de l'Espagne, M. Pastor Ridruejo déclare que «les améliorations apportées au paragraphe 2 de l'article 7 lui paraissent insuffisantes et que le texte reste déséquilibré. Il estime qu'il aurait fallu déployer des efforts supplémentaires afin de dégager un consensus sur cette proposition globale. À son avis, la méthode d'adoption employée ne favorise pas le processus de codification du droit international » http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/c.6/51/sr.62&referer=http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/clnuiw/summary-records.pdf?OpenElement&Lang=F Site visité le 24 février 2012

se trouvent dans leur territoire et l'obligation de faire une utilisation équitable et raisonnable de celles-ci afin de respecter le droit des autres États partageant la même ressource. Les mesures nécessaires pour accomplir cette obligation se concrétisent en considérant un ensemble de facteurs et circonstances liés aux États et à l'ensemble de la ressource. Cela devra comporter la nécessité d'une assignation ou distribution de l'eau afin d'évaluer si l'usage est équitable et raisonnable ou, au contraire, s'il comporte des dommages et intérêts pour les États riverains.

Ainsi, l'Espagne et le Portugal ont été d'accord sur la notion d'un usage équitable et raisonnable ; cependant, la nécessité d'une répartition et utilisation de la ressource qui ne comporte pas un préjudice restera comme une obligation exclusivement espagnole et un bénéfice pour son voisin, vu leurs positions géographiques respectives sur les ressources en eau qu'ils partagent. Comme nous l'avons vu, lors de la Convention de l'Albufeira de 1998, cela s'est traduit par un engagement de l'Espagne vers le Portugal sur le volume des eaux sur le territoire espagnol. Évidemment, la Convention de New York elle-même ne comporte pas d'obligations entre les deux pays parce qu'elle a été ratifiée par l'Espagne beaucoup plus tard que la Convention de l'Albufeira. Cependant, une grande partie des dispositions de la Convention de l'Albufeira seront marquées par des principes juridiques inclus dans le texte de 1997, dans les différents traités internationaux et notamment par la nécessité de répondre aux obligations de la Directive-cadre.

Effectivement, l'article 2.2 de la Convention prend en compte les principes et normes du droit international et communautaire pour coopérer dans l'application de la Convention. Sur la base juridique de la Convention de New York, en particulier, nous pouvons entrevoir des postulats et des dispositions incluses dans les relations juridiques de l'Espagne et le Portugal telles que le principe d'utilisation équitable et raisonnable de l'usage de la ressource¹⁰⁰⁹, la coopération et le partage d'information dans la planification et la gestion entre les parties prenantes, le respect des accords précédents (1964 et 1968) ainsi que le droit au partage des eaux en fonction des facteurs naturels et humains et enfin l'idée de ne pas causer de dommages significatifs. En somme, cette superposition du droit supranational sujet de l'adhésion à l'Union européenne et l'obligation de respecter la Directive-cadre sur l'eau sera désormais

¹⁰⁰⁹ Le texte de la Convention ne fait pas mention d'un principe équitable et raisonnable bien qu'il se réalise et s'applique. Adela M. AURA Y LARIOS DE MEDRANO, *La regulación internacional del agua dulce*, op. cit., p. 251.

plus déterminante dans le développement des conditions générales de la Convention de l'Albufeira que la même position géopolitique entre les États.

9.2 La Planification et la gestion de l'eau dans le cadre de la Convention de l'Albufeira

L'entrée en vigueur le 17 janvier 2000 de l'« Accord de coopération pour la protection des eaux et l'aménagement hydraulique durable des bassins hydrographiques hispano-portugais » constitue un point d'inflexion dans l'histoire de la coopération sur les bassins partagés entre l'Espagne et le Portugal¹⁰¹⁰. L'ampleur du domaine d'application territoriale et la gestion globale des ressources en eau constituent deux facteurs très déterminants dans les nouvelles rivalités de pouvoirs entre les pays ibériques. Ainsi, le territoire soumis à la Convention s'est élargi à la surface totale des bassins versants internationaux du Limia, Minho, Duero, Tage et Guadiana lequel sera influencé par la législation de ce traité international (voir carte ci-après, n° 53)¹⁰¹¹. Les principaux engagements et obligations exprimés dans la Convention visent un cadre de coopération bilatérale pour la protection de la qualité des eaux de surfaces et souterraines des bassins transfrontaliers et de leurs écosystèmes aquatiques et terrestres à travers l'utilisation durable des ressources, et la prévention de possibles risques liés aux inondations et aux sécheresses. Ainsi, la qualité des eaux, qui n'était pas prise en compte dans les traités précédents, est devenue un des enjeux majeurs. Effectivement, la diminution de la disponibilité des eaux, y compris l'augmentation de la demande (l'extension des surfaces d'irrigation et l'augmentation de la demande, de l'urbanisation, des nouvelles industries...), affecte directement la dilution des rejets et par conséquent la pollution des eaux. De plus, les nombreux aménagements hydrauliques construits modifient substantiellement les régimes des apports ce qui aura un impact direct sur les paramètres de qualité écologique.

En outre, dans la nécessité de partager les eaux entre les deux pays, les conditions climatiques très variables et les cycles des sécheresses de la péninsule Ibérique ont constitué une préoccupation très importante : pour le Portugal comme pays en aval et pour l'Espagne pour

¹⁰¹⁰ GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrograficas-Hispano-Portuguesas.*, op. cit.15

¹⁰¹¹ *Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho "ad referendum" en Albufeira el 30 de noviembre de 1998. Publicado en BOE núm. 37 de 12 de Febrero de 2000, op.cit*

le fort lien existant entre la ressource et le développement économique. Les pays se sont alors engagés à respecter un débit minimum annuel dans chaque bassin versant afin de protéger l'environnement (qualités des eaux, impact transfrontalier) tout en utilisant des ressources en eaux nécessaires pour leur développement durable. Ce régime des débits minimums, comme nous le constatons sur la carte, est mesuré dans des stations de contrôle localisées à la frontière des fleuves internationaux ainsi que dans les estuaires des fleuves Douro, Tage et Guadiana¹⁰¹². Ainsi, l'Espagne s'est engagée à respecter un volume d'eau annuel envers le Portugal, à l'exception du Guadiana (63 hm³) où les deux pays ont le compromis d'assurer un débit minimum (2m/S) à Pomarao (voir la carte). Dans le cas du Minho (saltos de Freira) a été établi un débit intégral annuel de 3.700 hm³. Ces régimes sont mis en place pour assurer les différents usages d'eau (urbain, industriel, agricole) ainsi que pour la protection des fonctions hydrologiques et environnementales des fleuves et estuaires. En ce sens, la fixation d'un régime des débits sera, sans doute, l'aspect le plus remarquable dans les rapports de force entre l'Espagne et le Portugal.

¹⁰¹² D'après l'article 16 et le protocole additionnel de la Convention de l'Albufeira.

Carte n°53



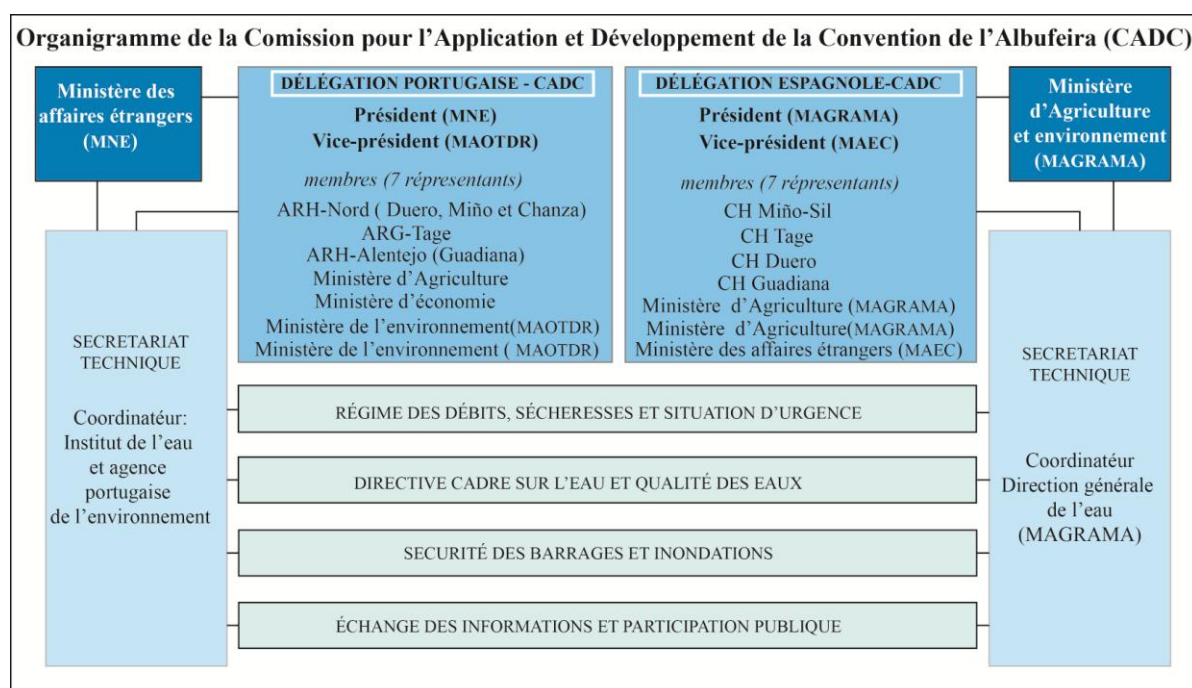
La procédure pour établir les volumes des eaux minimums dans chaque station de contrôle s'est faite en fonction de multiples facteurs comme les caractéristiques géographiques, hydrologiques et climatiques de chaque bassin, les besoins des différents usages pour avoir un état optimal d'eau et une utilisation durable, les infrastructures existantes et le respect des régimes des accords précédents de 1964 et 1968. Toutefois, les irrégularités climatiques des fleuves (notamment du Guadiana, Tage et Duero) et les cycles de sécheresse de la péninsule Ibérique peuvent rendre difficile le respect des régimes fixés. En ce sens, la Convention prévoit des situations exceptionnelles¹⁰¹³, où le régime ne s'applique pas et les priorités des

¹⁰¹³ Principalement en circonstance de sécheresse. Les incidents de pollutions accidentelles et les crues sont aussi inclus dans les formes de coopération en conditions exceptionnelles.

usages dans tout le bassin se centrent sur l’approvisionnement des populations, les usages sociaux urbains ainsi que le maintien des conditions environnementales.

L’organisation et la structure administrative de la Convention prévoit une coopération étroite dans le partage d’information ainsi qu’une coordination dans la planification et la gestion que chaque État réalise dans son territoire afin de respecter les normes environnementales, la qualité des eaux et des régimes des débits ainsi que les possibles projets des infrastructures qui pourraient avoir des impacts transfrontaliers. Pour atteindre ces résultats le cadre institutionnel de la Convention d’Albufeira est constitué par deux organismes: le premier, de nature politique - la Conférence des deux parties (*conferencia de las partes*) - et un autre à caractère technique - la Commission pour l’Application et le Développement de la Convention (CADC). Ces deux organes, dont les fonctions respectives sont définies dans le texte, ont une composition paritaire et, par conséquent, un fonctionnement strictement bilatéral.¹⁰¹⁴

Figure n°23



¹⁰¹⁴ TOLEDO Emilio Octavio DE, JESUS MENDES Adérito, «El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas », *op. cit.*, p. 25.

La Conférence des deux parties représente la partie politique des relations autour de l'eau entre les deux pays. Elle est composée de représentants des gouvernements respectifs et est présidée par un ministre de chaque État, principalement par les ministres de l'Environnement. Chargée de fixer les orientations principales pour le bon développement des relations bilatérales, elle se doit aussi de faire avancer et d'encourager des décisions spécifiques. En même temps, la Conférence des deux parties a la compétence de constituer une instance supérieure en raison d'un manque d'accord sur des questions au sein de la CADC.¹⁰¹⁵

Autrement, la Conférence des deux parties se réunit à la demande de chaque pays. Ainsi, depuis sa constitution, en particulier lors de situations de sécheresse et de mise en œuvre de la Directive en vigueur, elle se réunit à Lisbonne le 27 juillet 2005, à Madrid le 19 février 2008 et plus récemment le 20 juillet 2015.¹⁰¹⁶ Ces réunions, comme nous le verrons par la suite, ont impliqué des changements et des nouveautés dans les relations entre les deux pays notamment lors de la rencontre à Madrid en 2008 concernant les changements des régimes des débits pour accomplir la Convention.

Les mesures techniques et juridiques pour l'application de la Convention et le développement de la coordination dans chaque bassin versant international entre les deux parties s'organisent au travers de la « Commission pour l'Application et le Développement de la Convention ».¹⁰¹⁷ Cette commission reprend les tâches de l'ancienne commission internationale des fleuves créée lors des accords de 1964 et 1968.¹⁰¹⁸ Elle a des attributions de caractère consultatif, décisionnaire et de résolution des conflits. La commission est à la fois formée par deux commissions bilatérales, dont une pour chaque pays, qui réunissent des représentants (politiciens et techniciens) et les présidents et techniciens des bassins internationaux concernés (Miño-Sil, Limia, Duero, Tage, Guadiana).¹⁰¹⁹

¹⁰¹⁵ Depuis son entrée en vigueur en 2000, cette situation n'est jamais arrivée.

¹⁰¹⁶ La première réunion s'est focalisée sur la nécessité de renforcer les mécanismes de coopération face aux graves situations de sécheresse et de la progression de la mise en place de la Directive. La deuxième réunion a été consacrée aux changements des régimes des débits dans le texte de la Convention tandis que cette dernière s'est centrée sur la nécessité d'une collaboration plus étroite dans l'élaboration des plans des bassins lors du deuxième cycle de planification de la Directive-cadre sur l'eau (2015-2021)

¹⁰¹⁷ Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano - Portuguesas/Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas

¹⁰¹⁸ TOLEDO Emilio Octavio de, JESUS MENDES Adérito, «El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas », *op. cit.*

¹⁰¹⁹ La délégation de l'Espagne est présidée par D. Juan Urbano López de Meneses, directeur général de l'eau du Ministère de l'agriculture, de l'environnement et de l'alimentation (MAGRAMA) et par un vice-président du

Les responsabilités de la Commission pour l'Application et le Développement de la Convention sont principalement la réalisation et les échanges des informations (bases de données, rapports...) sur les différents aspects de la Convention, la réalisation des procédures de consultation et d'évaluation environnementale en cas d'impact transfrontalier, la définition des régimes des débits permanents, ainsi que la coordination et la coopération dans des situations normales ou exceptionnelles (inondations, sécheresses, incidents sur des pollutions accidentelles...) ¹⁰²⁰. Pour faciliter et accomplir les objectifs prévus dans la Convention, la Commission compte sur des organes subsidiaires (groupes de travail, sous-commissions et audiences publiques) constitués par bassin versant et thématique (sur la sécheresse et le débit des fleuves, sur l'échange des informations, sur la Directive-cadre sur l'eau et la qualité des eaux et sur la sûreté des aménagements hydrauliques et les inondations). La Commission, à travers son groupe de travail sur la Directive-cadre et la qualité des eaux, créé en 2001 et modifié en 2006, est chargée de la coordination des mesures conjointes pour atteindre les objectifs auxquels oblige la Directive-cadre ¹⁰²¹ sur la protection environnementale et l'utilisation durable des ressources hydriques. ¹⁰²²

Cependant, l'évolution de la politique conjointe sera marquée par de nombreux facteurs complexes autour de la coordination des différents districts hydrographiques internationaux, de la participation et information publique dans les processus de planification, des désaccords dans l'établissement de certains paramètres en commun dans les débits et qualité des eaux, de la réalisation et délimitation d'une cartographie des masses d'eaux transfrontalières ainsi que dans la nécessité de trouver des indices communs pour mesurer les sécheresses. Ainsi, les rivalités de pouvoirs entre l'Espagne et le Portugal depuis la signature de la Convention de

MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación). Pour le Portugal, la Présidente est l'ambassadrice Santa Clara Gomes du Ministério dos Negócios Estrangeiros (*MNE*), et le vice-président Orlando Gomes vice-président et Directeur de l'Institut National de l'Eau de *Portugal* du *Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvemento Regional* (Maotor). En ce qui concerne le bassin du Tage la présidente est María Mercedes Gómez Rodríguez et son homologue au Portugal est Manuel Lacerda.

¹⁰²⁰ Dans le but d'établir une régularité institutionnelle dans la coopération et la coordination, la CACD se réunit depuis 2000 une fois par an et deux fois depuis 2006 bien qu'en 2004 ce soit la seule fois que les commissions ne se sont pas rencontrées.

¹⁰²¹ Par exemple la comptabilisation des Districts hydrographiques internationaux, la coordination des programmes de mesures, les fixations des débits écologiques pour le bon état des masses d'eau, les objectifs environnementaux, l'élaboration d'études conjointes sur les sécheresses et inondations et sur les masses d'eaux frontalières et transfrontalières, la surveillance de Plan de Bassin, la mise à disposition de l'information pour la participation publique dans la prise de décision.

¹⁰²² Principalement le développement des mesures pour la protection de la qualité des eaux, la coordination des procédures pour la prévention et le contrôle de la pollution ainsi que l'élaboration et la coordination de méthodologie pour l'analyse coûts-bénéfices de l'usage de l'eau.

l'Albufeira se poursuivront par des enjeux autour de la planification et de la gestion des ressources en eau des bassins transfrontaliers dans le cadre de la Convention et dans la nécessité d'accomplir les obligations et les objectifs prévus par la Directive-cadre.

a) Les enjeux de la Convention de l'Albufeira et son articulation avec la Directive-cadre sur l'eau

Dans une première étape, entre l'entrée en vigueur de la Convention et la seconde réunion de la Conférence des deux parties en 2008, la réalisation des rapports, les réunions ainsi que les négociations se sont centrées autour de la consolidation de la Convention et le développement des structures.¹⁰²³ Ainsi le travail de la Commission a été destiné principalement à résoudre certaines questions en suspens découlant des Conventions de 1964 et 1968, et surtout, à faciliter la mise en œuvre de diverses dispositions de la Convention, y compris l'application du régime des débits établis en 1998.¹⁰²⁴ Cependant, ces premières années d'application de la Convention ont été marquées par un climat de méfiance entre les deux pays, dans l'utilisation stratégique de l'information pour chaque partie et dans la nécessité portugaise de renégocier un nouveau cadre des régimes des débits.¹⁰²⁵

En effet, les rapports bilatéraux, très complexes et influencés par la géopolitique interne de chaque pays autour du partage des ressources en eau ainsi que le retard dans la planification de bassin coordonnée dans le cadre de la Directive-cadre, vont entraîner de nouvelles négociations autour des régimes des débits et de nouvelles mesures pour renforcer les mécanismes de coopération de la Convention. Ainsi, en 2008, la deuxième Conférence des deux parties marquera une nouvelle étape dans les relations hispano-portugaises, suite aux changements effectués dans la Convention de l'Albufeira. La mise en place d'un nouveau régime des débits suite aux demandes portugaises et la nécessité d'avancer vers une coordination de plus en plus effective dans la mise en place de la Directive-cadre vont favoriser le chemin vers une approche plus globale et unitaire des bassins internationaux.

¹⁰²³ GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrograficas-Hispano-Portuguesas.*, *op. cit.*, p. 87.

¹⁰²⁴ TOLEDO Emilio Octavio de, JESUS MENDES Adérito, «El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas », *op. cit.*

¹⁰²⁵ GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrograficas-Hispano-Portuguesas.*, *op. cit.*, p. 87.

b) La question quantitative et qualitative de la ressource

Depuis 2002, le Portugal a souhaité renégocier les régimes des débits accordés dans la Convention et ceci bien que les deux pays soient arrivés à un accord sur l'application des régimes des débits annuels comme moyen pour assurer les conditions suffisantes pour le partage de l'eau pendant l'année hydrologique (commence le 1er octobre et termine le 30 septembre) et pour affronter les cycles de sécheresse. La méfiance du gouvernement portugais s'est focalisée sur la possibilité espagnole d'accomplir le régime annuel en profitant des mois très humides d'octobre et novembre. Pour le Portugal, cela représentait un risque étant donné sa faible capacité de régulation (barrages) dans les bassins.¹⁰²⁶ En effet, l'intérêt principal du Portugal était d'avoir un régime trimestriel et hebdomadaire pour le Duero et le Tage afin de favoriser un cadre temporel plus continu avec des flux plus équilibrés pour répondre à ses demandes socio-économiques (agriculture, approvisionnement des populations...) et environnementales (fixations de débits écologiques). À l'opposé, pour l'Espagne, le fait de s'engager sur des périodes plus précises limitait sa capacité de gestion des ressources hydriques ce qui implique plus de risques, notamment dans des situations de sécheresse.

Dans ce contexte d'incertitude entre les deux pays, la sécheresse de la péninsule Ibérique en 2005 avait obligé l'Espagne à appliquer les clauses d'exceptionnalité. Cette situation avait encouragé une réunion de la CADIC où s'est accordé un régime provisionnel exceptionnel dans les débits du fleuve Duero pour la fin de la période de l'année hydrologique 2004-2005. Cette initiative allait mitiger les effets de la sécheresse dans la partie portugaise du fleuve. Cette réunion, qui a eu lieu à Lisbonne, fut marquée par des changements politiques dans les deux pays qui vont favoriser une coopération plus étroite au sein de la Commission et un progrès dans la coordination de la Directive des années postérieures. La victoire du socialiste José Luis Rodríguez Zapatero en mars 2004 et celle de son homologue portugais, le socialiste Jose Socrates, au Portugal en mars 2005, vont introduire des changements dans les ministères respectifs de l'Environnement. Comme nous l'avons vu, si la ministre espagnole, Cristina Narbona, était proche de la Fondation pour une Nouvelle Culture de l'eau et des postulats plus environnementaux, le ministre portugais, Francisco Nunes Correia (2005-2009) est lui-même un membre de la Fondation.

¹⁰²⁶ *Ibid.*, p. 89.

Francisco Nunes Correia (Lisbonne 1951) est un ingénieur docteur, chercheur et professeur spécialiste en hydrologie et ressources hydrauliques. Depuis les années quatre-vingt, il a occupé de nombreux postes ministériels concernant l'aménagement du territoire et l'environnement liés au parti conservateur. Au début des années quatre-vingt-dix, il appuya le lancement d'un dialogue avec l'Espagne pour une nouvelle convention sur les ressources hydrauliques de la péninsule. Personnalité reconnue dans les milieux scientifiques (8 livres, 30 rapports techniques et plus de 100 articles et communications), il est devenu membre de la Fondation Nouvelle Culture de l'eau tout en faisant partie des personnes ayant signé la chartre sur la déclaration européenne pour une nouvelle culture de l'eau en 2005. Cette même année il sera nommé ministre de l'Environnement au Portugal suite à l'arrivée du socialiste Jose Socrates et resta en poste durant toute la législature (octobre 2009).

Les ministres se sont accordé pour mettre en place des mécanismes de coordination pour aborder conjointement les situations d'urgence ainsi qu'une coopération plus étroite pour assurer les usages socio-économiques tout en respectant l'équilibre des écosystèmes hydriques. Toutefois, au cours de l'année suivante (2005-2006), l'Espagne n'a pas pu respecter les régimes des débits prévus dans le Guadiana. Les conditions d'exceptionnalité accordées autour des eaux du Duero et le non-accomplissement des régimes dans le Guadiana ont encouragé le Portugal à avancer vers un cadre plus régulier du régime des débits. Dans la deuxième réunion de la CADC du 19 février 2008 à Madrid et, suite aux demandes portugaises, les ministres de l'Environnement du Portugal (Francisco Nunes Correia) et d'Espagne (Cristina Narbona) ont approuvé un nouveau régime des débits (le bassin du Minho a intégré des régimes trimestriels et ceux du Duero et Tage, trimestriels et hebdomadaires) avec de nouvelles conditions d'exceptionnalité¹⁰²⁷ ainsi qu'un protocole d'action conjoint pour l'application des évaluations environnementales des plans, programmes et projets ayant un impact transfrontalier. L'Espagne et le Portugal optaient pour donner une dimension écologique plus importante de la gestion des fleuves partagée, plus particulièrement dans le Duero et le Tage, en favorisant des débits réguliers tout au long de l'année. Cependant, d'un point de vue géopolitique, l'Espagne priorisait d'abord les aspects environnementaux avant les intérêts économiques. Cette situation est indirectement liée au premier plan de bassin du Tage de 2011 (sur des valeurs obtenues entre 2005 et 2008) retiré seulement trois jours après sa publication, qui incluait des débits écologiques plus élevés que l'actuel.

¹⁰²⁷ Le Guadiana qui avait déjà des régimes annuels et hebdomadaires n'a pas subi de changement.

En effet, les enjeux autour de la quantité des eaux à partager entre les deux pays sont aussi soumis à l'exigence de la Directive-cadre de fixer des conditions et des objectifs dans la qualité pour récupérer l'état écologique des masses d'eau en 2015. Les défis pour lutter contre l'appauvrissement de la qualité des eaux des fleuves internationaux représentent une problématique transfrontalière notamment pour le Portugal comme pays en aval. Dans les cas du Guadiana et dans une moindre mesure celui du Duero, les fleuves sont soumis à des pressions environnementales très sensibles avec un grand impact transfrontalier.¹⁰²⁸ Par conséquent, les régimes des débits établis sont étroitement liés à la mise en place d'un débit minimum écologique. C'est pour cela que le Portugal s'est principalement centré sur l'importance de renforcer les débits écologiques dans la Directive-cadre. Par contre, pour l'Espagne le positionnement portugais cachait en même temps des intérêts économiques¹⁰²⁹. En effet, les restrictions sur la qualité des eaux et les mesures pour respecter les régimes des débits doivent tenir compte des différents intérêts économiques et des concessions établies principalement pour les communautés d'irrigation et les entreprises hydroélectriques (plusieurs entreprises en Espagne et EDP au Portugal).

Malgré ces nouveaux changements qui ont résolu la problématique des régimes des débits entre les deux pays, le nouveau protocole de révision de la Convention n'a pas encore envisagé les situations d'extrême sécheresse. La difficulté pour trouver les mêmes indices de sécheresse ainsi que pour établir des plans d'urgence conjoints dans cette situation constitue encore une des faiblesses de la Convention. Déjà lors de l'été 2009, l'Espagne n'avait pas pu respecter les régimes trimestriels pour le Tage en raison d'une sécheresse qui avait affecté toute la partie occidentale du fleuve y compris le Portugal.¹⁰³⁰ Comme nous le verrons par la suite, les particularités géographiques et géopolitiques du Tage peuvent entraîner de nouveaux conflits entre les acteurs et gouvernements des deux États.

Toutefois, la problématique des bassins hispano-portugais n'est pas seulement la conséquence des rivalités des pouvoirs bilatéraux, mais aussi de la dimension interne que la Directive-cadre a jouée dans la géopolitique de l'eau de la péninsule Ibérique. En effet, dans les changements

¹⁰²⁸ Dans le cas du fleuve Tage, comme nous le verrons après, et en raison de ses caractéristiques, les conditions de qualité dans la frontière sont relativement optimales ce qui n'implique pas pour l'instant des tensions entre les deux pays autour du bon état des eaux.

¹⁰²⁹ GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrograficas-Hispano-Portuguesas.*, op. cit., p. 93.

¹⁰³⁰ Toutefois, l'Espagne avait aussi argumenté le manque de coordination en raison de la récente approbation de nouveaux débits.

introduits sur la Convention en 2008, l'article 8 permet la possibilité de révisions sur les régimes des débits d'un commun accord entre les parties, mais en tenant compte des débits écologiques établis et des effets du changement climatique dans les plans des bassins respectifs de chaque DH. Cette idée, qui s'insère dans la nécessité d'accomplir avec la Directive-cadre, exige une coopération plus étroite, notamment pour accomplir l'article 13.2 de la Convention sur les objectifs de qualité à travers une coordination dans les Programmes de Mesures et les Plans des bassins.

c) Des enjeux autour de la Planification et de la gestion

L'Espagne et le Portugal, au moment de la transposition de la Directive-cadre sur l'eau dans les législations nationales respectives, avaient décidé de réaliser séparément les Programmes de Mesures et les Plans des bassins pour les districts hydrographiques internationaux bien que coordonnés à l'échelle internationale. Cependant, les retards de l'Espagne et le Portugal dans la mise en place de la Directive-cadre et les pressions de la Commission européenne vont orienter les priorités de la Convention sur les objectifs de la Directive-cadre. Ainsi, la réunion de 2008 avait permis également la création d'un Secrétariat technique permanent pour renforcer et soutenir la coopération de la Commission. Néanmoins, la présentation des nouveaux Plans des Bassins comme prévu par l'UE en 2009 et, par conséquent, dans la coordination de districts internationaux se trouvait presque au début de sa réalisation. À cet effet, la décision de l'Espagne et du Portugal de réaliser les Plans des bassins de manière coordonnée plutôt qu'intégrée semble le facteur le plus déterminant pour comprendre le grand retard existant.

Toutefois, le modèle politique et territorial différent de chaque pays en terme de gestion et de planification hydrique ainsi que leurs différents rapports de force sont aussi des facteurs à prendre en compte pour comprendre l'application insuffisante de la normative européenne. Effectivement, d'une part nous avons vu que la question de l'eau en Espagne a été marquée depuis 2001 par les rivalités de pouvoirs entre les Communautés autonomes et les partis politiques lesquels ont entravé l'application de la Directive-Cadre, entre autres la désignation des autorités compétentes dans le district hydrographique jusqu'à 2007. D'autre part, au Portugal où la question politique est absente du débat interne, l'administration territoriale de l'eau a été largement caractérisée par son centralisme à travers l'INAG.

Tout comme en Espagne, la planification des ressources hydriques au Portugal est organisée depuis le XIXe siècle autour du bassin versant bien que les réformes pour moderniser le secteur se soient produites plus lentement. Cependant, cette unité territoriale n'était pas en concordance avec les différentes administrations hydrauliques portugaises. En ce sens, il a fallu pour accomplir avec la Directive-cadre la mise en place d'une réforme de la loi des eaux en 2005¹⁰³¹ pour créer les autorités compétentes (*Administrações das Regiões Hidrográficas*) dans les différents districts hydrographiques (*régions hydrographiques*). Ainsi, le Portugal a réussi finalement en 2007 à modifier son cadre constitutionnel en créant sept (cinq continentales et deux insulaires) *régions hydrographiques*, lesquelles ont commencé leurs activités en 2009.

Cependant, dans ce processus de coordination de politique transfrontalière, si le Portugal faisait des avances dans la Planification, la situation géopolitique interne de l'Espagne avait bloqué temporairement la réalisation des Plans des Bassins. Ainsi en 2009, dans le contexte des réformes des statuts d'autonomies et des rivalités interrégionales autour des débits écologiques, les préoccupations du gouvernement portugais sur les nouvelles compétences sur l'eau dans le cas de Castille-et-León sur le Duero (2007- 2010) et la tentative de Castille-la Manche sur le Tage, vont marquer un contretemps dans les relations hispano-portugaises. En outre, la problématique pour établir les débits écologiques dans le bassin du Tage, suite aux pressions de Murcie et Valence pour maintenir l'intégrité du transfert du Tage, va désormais mobiliser des acteurs civils, écologiques et scientifiques (FNCA) des deux côtés de la frontière.

Les deux pays sont marqués par des problématiques semblables, notamment dans l'évolution de la structure des administrations nationales de l'eau, qui favorise des mesures économiques devant la protection de l'environnement et la bonne qualité des eaux. Dans ce contexte, la participation publique dans les bassins transfrontaliers devient aussi très compliquée, notamment lors de sa réalisation dans les différentes étapes de la planification et dans l'ouverture de l'information et la prise de décisions entre les deux pays, mais aussi envers tous les acteurs de la société. Bien qu'on assiste à des mobilisations depuis les années quatre-vingt-dix, le manque de poids des mouvements civils et écologiques dans les deux pays est toujours faible par rapport à la plupart des pays européens. De plus, ce procès transfrontalier

¹⁰³¹ Lei n.o 58/2005. *Diário da República—I Série-A, No. 249, 29 December 2005, pp. 7280-7310.* Cette loi sera amplifiée pour accomplir la Directive-cadre sur l'eau par le Decreto-Ley n° 77/2006 du 30 Mars 2006

doit se fonder non seulement sur la transparence et l'accessibilité de l'information, mais sur une procédure d'égalité entre les sociétés des deux côtés.¹⁰³²

La CADC compte depuis 2008 un groupe (groupe de travail pour l'échange d'information et la participation publique) pour développer et faire progresser la participation publique lors des différentes étapes de la planification (article 6 de la DCE). En ce sens une des premières initiatives pour favoriser cette transparence d'information a été la création du site web de CADC (www.cadc-albufeira.org) en 2009, lequel permet la consultation des rapports conjoints qui visent principalement l'évolution de l'année hydrologique, l'accomplissement des régimes des débits ou les mesures de gestion approuvées et mise en place. À l'exception de cette initiative et malgré des avancements faits pour favoriser l'accès à l'information, la CADC a été très limitée dans la consécution des objectifs prévus pour la participation publique dans la Directive-cadre. Enfin, dans le contexte de crise économique le site ne fonctionne plus depuis 2012 suite aux coupes budgétaires au Portugal.¹⁰³³

En somme, la réunion des ministres de l'Environnement lors de la Conférence de 2008 pour avancer vers l'intégration dans la mise en place de la Directive n'a pas eu les résultats attendus. La situation de chaque pays marquée par des difficultés d'organisation interne aggravée par la crise économique au Portugal et la dépendance partielle aux mesures incluses dans les parties du bassin espagnol, la plupart marquées par des conflits interrégionaux, a prévalu sur le contexte international des bassins.¹⁰³⁴ Comme nous l'avons vu précédemment, la présentation des premiers Plans de Bassin, tel qu'il était exigé par l'UE en 2009 et par conséquent dans la coordination de districts hydrographiques internationaux, a été retardée. Au Portugal, la période de consultation des bassins internationaux s'est terminée pendant le premier semestre de l'année 2012 (janvier-mars) et son approbation finale en mars 2013. Le processus de consultation du Minho-Sil, le Duero et le Guadiana dans la partie espagnole a été complété en 2011 bien que son adaptation ait été faite l'année suivante en 2012. En ce qui

¹⁰³² TOLEDO Emilio Octavio de , JESUS MENDES Adérito, « El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas », *op. cit.*

¹⁰³³ Le site est financé les trois premières années par l'Espagne et les trois suivants par le Portugal successivement. En 2015, il a été ouvert par l'Espagne. Information obtenue d'après l'intervention de Pedro Serra (ex-président grupo Aguas de Portugal) lors du VIIIe Congrès Ibérique sur la Gestion et Planifications de l'eau tenu à Lisbonne entre le 5 et 7 décembre.

¹⁰³⁴ De la même façon que l'Espagne, la Cour européenne a dicté un arrêt contre le Portugal pour le manquement d'État dans les Plans de gestion de district hydrographique, la publication et notification à la Commission, l'information et consultation du public Affaire C-223/11 de 2012. C-403/11. Commission européenne contre le Portugal.

concerne le retard du Tage causé par son articulation avec celui du Segura à travers le transfert, il a fallu attendre début 2014 pour arriver à son approbation finale.

9.3 L'articulation territoriale du bassin international du Tage : entre conflits et compromis

La Confédération hydrographique du Tage et son homologue portugais l'Administration de la région Hydrographique du Tage doivent accomplir leurs lois nationales respectives et l'application des objectifs prévus dans la Directive-cadre sur l'eau suite à l'élaboration des Plans des Bassins ainsi que prendre en compte l'application correcte de la Convention de l'Albufeira à travers la CADC.¹⁰³⁵ En ce sens, la Confédération hydrographique du Tage doit prendre en considération aussi l'obligation d'assurer un débit intégral annuel de 2 700 hm³ dans la station du barrage El Cedillo à la frontière avec le Portugal et l'ARHT de 4 000 hm³ pour la station du Pont Muge dans l'estuaire du Tage au Portugal. Néanmoins, nous pouvons observer dans le tableau ci-dessous comment à ces régimes des débits annuels, modifiés à partir de 2008, s'y ajoutent des débits trimestriels, mensuels et hebdomadaires ainsi que de nouvelles périodes exceptionnelles de sécheresse extraordinaire qui exigent une gestion plus efficace pour les autorités espagnoles (voir figure ci-dessous, n°24)

¹⁰³⁵ Ainsi, les plans des bassins réalisés en mars 2013 en Espagne et en août 2012 au Portugal vont analyser le bassin international à partir des données de 2005 et avec des projections pour 2015 et 2027. Toutes les statistiques de ce chapitre sont issues du Plan de Bassin espagnol et portugais du district hydrographique du Tage. En ce qui concerne les facteurs climatiques, il a été utilisé deux séries hydrologiques différentes dans l'élaboration du Plan hydrologique du bassin du Tage, une série longue pour la période 1940/41-2005/06, et une série courte pour la période 1981/82- 2005/06.

Figure n°24

LES RÉGIMES DES DÉBITS MINIMUMS DANS LE BASSIN INTERNATIONAL DU TAGE					
STATION DE CONTRÔLE	DÉBIT MINIMAL OBLIGATOIRE D'EAU			PÉRIODE D'EXCEPTION	
	Annuel	Trimestriel			Hebdomadaire
CEDILLO (ESPAGNE)	2700	295	1 octobre -31 décembre	7	60 % ou 70 % (si la moyenne mensuelle de l'année précédente a été inférieure à 80 %)
		350	1 janvier - 31 mars		
		220	1 avril- 30 juin		
		130	1 juillet - 30 septembre		
PONTE MUGE (PORTUGAL)	4000	150	1 octobre -31 décembre	3	
		180	1 janvier - 31 mars		
		110	1 avril- 30 juin		
		60	1 juillet - 30 septembre		

Cependant, les différents facteurs climatiques, géographiques et politiques des deux pays contrastent aussi avec la disponibilité des ressources et les caractéristiques socio-économiques du bassin. Effectivement, dans la partie espagnole se localisent les demandes les plus importantes tandis que les ressources disponibles sont plus rares. Ainsi, la moyenne annuelle des ressources générées dans l'ensemble du bassin du Tage, c'est-à-dire les écoulements des eaux superficielles et souterraines, se situe autour de 21 000 hm³/an dont 23 % des ressources sont liées aux eaux souterraines.¹⁰³⁶ Cependant, l'Espagne avec 69 % du territoire contribue à hauteur de 60 % de l'ensemble des ressources (11 990 hm³) dont 13 % sont des eaux souterraines. En revanche, le Portugal avec 31 % du territoire apporte 40 % des ressources (8 900 hm³) dont 30 % sont des eaux souterraines.

Les plans de bassin respectifs à chaque demande en eau atteignent environ 4 500 hm³/an. Elle est plus élevée du côté espagnol (3 018 hm³/an dont 237 hm³/an sont des eaux souterraines)¹⁰³⁷ que du côté portugais (1 346-1 500 hm³/an)¹⁰³⁸ alors qu'elle est relativement

¹⁰³⁶ Série climatique entre 1940-2006 dans des années hydrologiques normales. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.*, op. cit.

¹⁰³⁷ Estimation de la demande pour 2015. *Ibid.*

semblable par secteur d'activité dans chaque pays.¹⁰³⁹ Comme nous le constatons sur la carte, le bassin international du Tage englobe les deux capitales (Lisbonne et Madrid) et en fait le bassin ibérique le plus peuplé avec plus de 12 millions d'habitants. En Espagne se concentre 8 700 941 (2015) millions d'habitants pour une demande en eau annuelle de 996 hm³ tandis que la partie portugaise possède une population d'environ 3 500 000 (2009) et 367 hm³/an de demande d'eau annuelle. De la même façon que Madrid, l'agglomération de Lisbonne (3 millions) concentre 90 % de la population totale de la partie portugaise du bassin, et presque 1/3 de la population de tout le pays. Au Portugal, en ce qui concerne les demandes en eau du secteur agricole, premier consommateur en eau, 145 160 hectares ont une consommation de 881 hm³/an¹⁰⁴⁰. Dans la partie espagnole, la demande s'élève à environ 1 700 hm³ afin de répondre aux besoins de 239 000 hectares.¹⁰⁴¹ Cependant au Portugal, l'irrigation dépendant des eaux du Tage est beaucoup plus importante (25% du total du pays) par rapport à celle de la partie espagnole (6,5% du total et 10% si l'on ajoute celle située dans le bassin du Segura).

Enfin, les usages industriels et énergétiques, largement minoritaires par rapport aux usages domestiques, se situent à 322 hm³ en Espagne et 86 hm³/an au Portugal. Cependant la capacité de régulation du bassin international du Tage (13 980 hm³), la plus élevée de la péninsule Ibérique, révèle désormais le caractère stratégique du bassin dans la production électrique¹⁰⁴². Au Portugal, l'activité énergétique (thermique et hydroélectrique) produite dans le bassin du Tage représente la moitié de l'électricité produite dans le pays¹⁰⁴³. L'hydroélectricité et la sécurité de centrales nucléaires et thermiques en Espagne ne sont pas négligeable non plus : 23 000 emplois directs et 25 % de la capacité de production électrique totale du pays en dépendent.

¹⁰³⁸ Demande en eau en 2009 et en fonction des années normales et sèches. *Ibid.*

¹⁰³⁹ Ainsi, au Portugal, les usages agricoles constituent 65,9%, l'usage urbain-industriel 27,6% et l'usage industriel énergétique 6,4%. En Espagne les usages agricoles sont de 61%, l'usage urbain-industriel de 34% et enfin l'industrie énergétique de 5%.

¹⁰⁴⁰ Pour les années sèches, la demande se situe à 972 hm³ et 1059 hm³ pour les années très sèches.

¹⁰⁴¹ De plus, selon les projections du Plan hydrologique de Bassin du Tage (partie espagnole) pour 2027, il y aura une progression dans l'augmentation de la consommation urbaine en Espagne (1 279 hm³) ce qui représentera 38% et une réduction des demandes pour l'agriculture (1 806 hm³) suite à la modernisation de certaines surfaces, ce qui représente 57%.

¹⁰⁴² Cependant, les 80% (11 140 hm³) correspondent à des barrages situés dans le territoire espagnol.

¹⁰⁴³ Au Portugal, les centrales hydroélectriques produisent 644 MW (7 centrales et 22 petites) et 2622 MW dans quatre centrales thermiques.



Le fleuve Tage près de la frontière hispano-portugaise, dans la région d'Estrémadure.
(©salinaspalacios, 2013)

Cette partie est destinée principalement aux surfaces irriguées localisées en aval des affluents du Tage grâce à une série de barrages sur presque 400 km, qui inondent plus de 2 100 km². Les barrages hydroélectriques d'Azután (113 hm³), Valdecañas (1 146 hm³)¹⁰⁴⁵, Torrejón (188 hm³), Alcántara (3 160 hm³) et Cedillo (260 hm³) favorisent un stockage et une capacité de régulation tout en filtrant une partie des eaux polluées. La concessionnaire de ces barrages, Iberdrola, représente un acteur économique et politique majeur dans le bassin. Ces barrages sont capitaux pour la gestion des inondations¹⁰⁴⁶ et l'accomplissement des régimes des débits prévus dans la Convention de l'Albufeira, notamment depuis la mise en place des régimes saisonniers.¹⁰⁴⁷

De plus, si nous analysons les principales demandes de l'agriculture dans le bassin portugais, nous constatons qu'une partie s'approvisionne des sources non soumises aux usages en amont

¹⁰⁴⁵ Les barrages d'Azután et Valdecañas sont marqués aussi par une forte pollution (euphratisation) en raison des eaux sortant de la ville de Talavera.

¹⁰⁴⁶ GARRIDO Alberto, BARREIRA Ana, LUQUE Esperanza et SHOLOMI Dinar, *Cuencas-Hidrograficas-Hispano-Portuguesas.*, *op. cit.*, p. 83.

¹⁰⁴⁷ La capacité de stockage d'eau construite dans toute la partie espagnole, 11.125 hm³, est semblable aux écoulements des eaux annuelles dans des situations normales au régime naturel.

de l'Espagne. Un tiers de la surface d'irrigation totale se localise principalement sur la rive gauche du fleuve Sorraïna¹⁰⁴⁸. Les usages urbains, majoritairement concentrés dans l'agglomération de Lisbonne, sont satisfaits principalement (65 %) par le barrage du Castelo do Bode (d'une capacité de 1.095 hm³) sur le fleuve Zezere.¹⁰⁴⁹ Ce fleuve comme le Sorraïna, tous les deux situés entièrement sur le territoire portugais, ne peuvent pas être impactés par les activités espagnoles en amont du Tage. Malgré cela, la capitale portugaise demeure dépendante de l'Espagne puisque sa seconde source d'approvisionnement restent les écoulements transfrontaliers du Tage provenant de l'Espagne. En aval, Lisbonne est également sous la menace des marées d'eau salée associées à la montée du niveau de la mer¹⁰⁵⁰ De même, les pompages des eaux souterraines dans plusieurs aquifères, dernière source importante d'approvisionnement, ont entraîné une progressive intrusion marine. Malgré la nécessité portugaise de respecter les débits écologiques de la Directive-cadre, notamment dans la partie la plus sensible de l'estuaire du Tage, les actuelles demandes en eau ne devraient pas être menacées par les usages espagnols.

Toutefois, la grande dispersion des précipitations dans l'espace et le temps dans le bassin du Tage (principalement dans la partie espagnole) favorise des écarts très importants dans les écoulements des fleuves. Pour la série climatique longue (1940/41-2005/06), les écoulements peuvent varier entre 25 000 hm³ et 4 000 hm³ dans des régimes naturels et de 20 000 hm³ et 500 hm³ en régime modifié.¹⁰⁵¹ Considérant le régime annuel minimum pour répondre à 2 700 hm³ dans la station du Cedillo, nous constatons que le régime d'écoulement naturel n'est jamais inférieur à ce seuil. En revanche, dans le régime modifié, l'écoulement annuel pendant des périodes sèches peut être inférieur au seuil minimum¹⁰⁵².

¹⁰⁴⁸ Au Portugal, la plupart des surfaces irriguées du bassin du Tage s'approvisionnent avec des eaux souterraines.

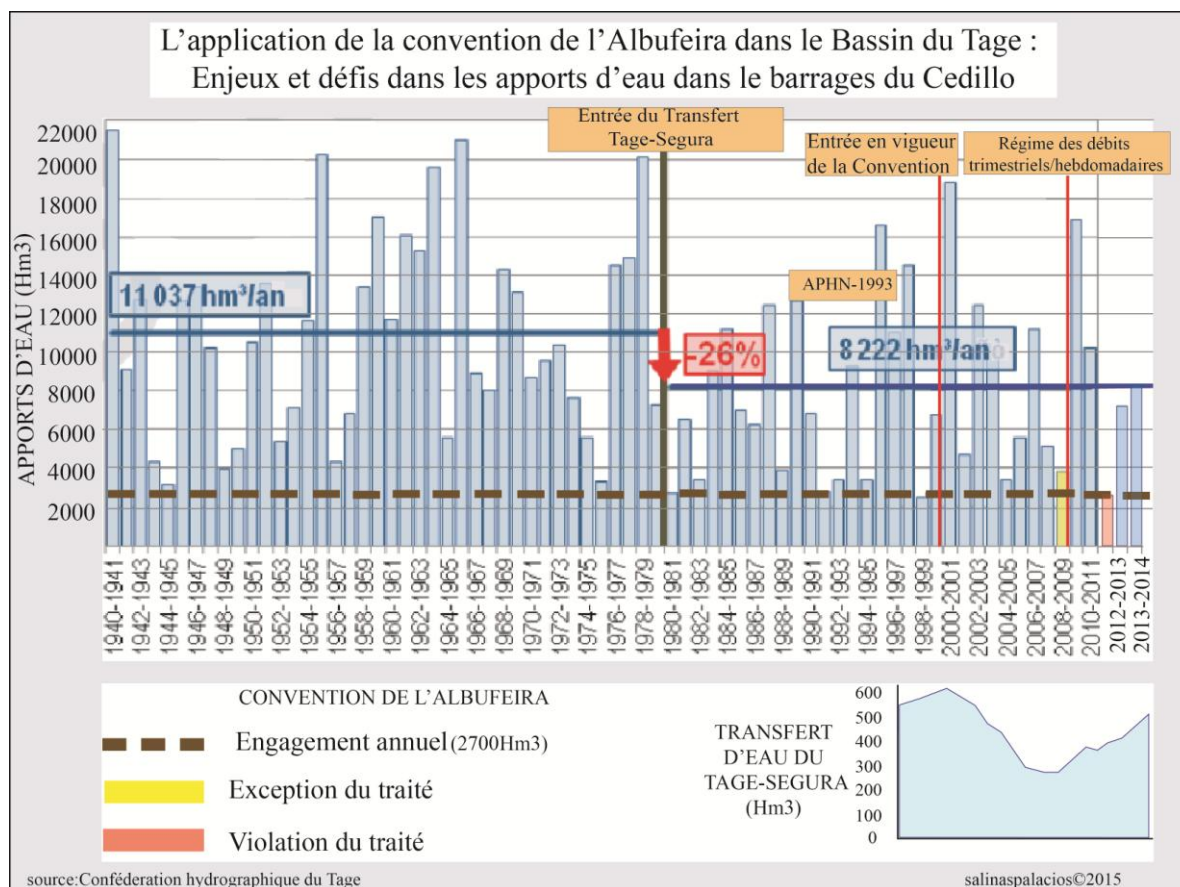
¹⁰⁴⁹ *Águas de Portugal*, organisme opérateur de l'eau dans l'air métropolitain de Lisbonne.

¹⁰⁵⁰ NUNES J. P., DIOGO P. A., RIBEIRO L., GROSSO N. et. CRUZ M. J, *A multi-compartment modeling framework to study the impacts of climate change on the Lisbon water supplies*, 2013

¹⁰⁵¹ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.*, op. cit.

¹⁰⁵² *Ibid.*

Figure n°25



Or, mis à part les irrégularités dans les précipitations du bassin, les études du PHC montrent une diminution des écoulements des eaux principalement dans la partie espagnole du bassin. En effet, les apports naturels du Tage dans le barrage du Cedillo ont diminué de 28 % dans la période 1980-2006 par rapport à la période 1940-1980. Dans ce contexte de réduction des apports, favorisé par la diminution des précipitations et l'accroissement de la demande, les irrégularités climatiques peuvent augmenter la possibilité de périodes d'exception et pour l'Espagne la difficulté de respecter la Convention en plus de remettre en question les transferts d'eaux du Tage vers un bassin externe comme celui du Segura.

Ce fut le cas lors de l'année hydrologique 2009-2010. En effet, sous prétexte de pénurie d'eau ou de sécheresse invoqué par l'Espagne, le fleuve Tage dans la station de contrôle du Cedillo avait 236 hm³ de moins que prévus dans la Convention de l'Albufeira, soit 8,7% au-dessous du minimum négocié dans le traité. Une forte sécheresse inhabituelle dans la partie occidentale du bassin aurait obligé la ministre socialiste Elena Salgado, celle qui avait

remplacé Cristina Narbona (2008-2010), à invoquer la clause de sécheresse ce qui exclut l'Espagne d'appliquer le régime des débits. Car, en effet, le nouveau régime des débits qui est entré en vigueur le 5 août 2009 valide la décision du gouvernement espagnol étant donné que lors du trimestre d'automne les précipitations dans le bassin du Tage ont été 50 % inférieures à la moyenne.¹⁰⁵³

Cependant, tel qu'il a été dénoncé par Paulo Constantino, président du mouvement PROTEJO, une association civile portugaise née pour défendre les intérêts écologiques et environnementaux du fleuve Tage, les conséquences de cette diminution du débit ont été liées principalement aux ressources transférées du Tage vers le Segura.¹⁰⁵⁴ Effectivement, le Conseil de ministres avait permis le transvasement de 293 hm³ vers le Sud-est espagnol au cours de la même période, lesquels ont été justifiés par l'existence d'excédents dans les barrages près de la source. Le gouvernement espagnol et la Confédération hydrographique du Tage n'ont pas pris en compte l'ensemble du bassin et ont au contraire réalisé une gestion qui sectionnait les disponibilités et les demandes de la partie haute et la partie moyenne. De plus, dans un contexte de rivalité forte entre Castille-la Manche et Murcie, suite à la réforme du statut d'autonomie et le devenir du transfert, le président socialiste de Castille-la Manche, à l'époque José Maria Barreda, avait sollicité en octobre 2009 par lettre une réunion avec le premier ministre, le socialiste Jose Socrates (2005-2011) afin de trouver une solution pour une utilisation durable et équitable des eaux du Tage, mais avec l'intérêt de mener un front commun face au transfert d'eau à partir du Tage.¹⁰⁵⁵

Toutefois, le transfert Tage-Segura n'a pas fait l'objet, pour l'instant, d'une forte opposition de la part des principaux partis politiques portugais bien que l'apparition de nouveaux acteurs civils et écologiques plus organisés devienne de plus en plus importante dans l'ensemble du bassin. Le mouvement PROTEJO, membre de *la Red Ciudadana por una Nueva Cultura del Agua en el Tajo/Tejo y sus Ríos*, et son président Paulo Cosntantito avaient participé à la manifestation de Talavera de la Reina (90.000 hab.) en juin 2011 qui avait réuni environ

¹⁰⁵³ Voir tableau d'exception traité, p.446 (Figure n°24)

¹⁰⁵⁴ Ediciones El PAÍS, *España alega ante Portugal que la sequía le impide cumplir el caudal pactado en el Tajo*, http://elpais.com/elpais/2009/11/24/actualidad/1259054251_850215.html, consulté le 11 décembre 2013

¹⁰⁵⁵ Ediciones El PAÍS, *Barreda pide una reunión a Portugal para mantener el caudal del Tajo*, http://elpais.com/diario/2009/10/02/espana/1254434410_850215.html, consulté le 11 décembre 2013.

40.000 personnes contre la réduction des apports de qualité (pollution ZM de Madrid) et quantité (transfert) dans le futur Plan du Tage.¹⁰⁵⁶

Dans cette montée des rapports de force internes et externes autour des eaux du Tage, s'ajoutent de nouveaux projets d'aménagements hydrauliques censés modifier substantiellement la disponibilité sur le Tage ainsi que des tensions entre les différents acteurs. D'un côté, le transfert d'eau (« tubería manchega ») est en cours de réalisation à partir des aménagements du Tage-Segura (Campos del Paraíso à Cuenca) vers le Guadiana (Ciudad Real) pour approvisionner en eau potable des communes du sud de la Communauté de Castille-la Manche. D'un autre côté, l'incertitude dans les régions méditerranéennes autour du futur Plan hydrologique national favorise de nouveaux projets de transfert. Comme nous l'avons vu, les acteurs externes les plus importants autour des eaux du Tage sont Murcie et Valence à cause de leurs besoins hydriques et leurs poids économiques. Malgré l'accord visible du Mémorandum sur le transfert et la diminution des débits écologiques sur le Tage, la réduction considérable des eaux transférées vers le Segura par rapport aux expectatives originelles suscite encore la nécessité de trouver de nouvelles sources pour équilibrer le déficit du Segura de 480hm³ prévu dans le Plan de Bassin. Un des projets évoqués prévoit un transfert de 500 hm³/an du barrage de Valdecañas (province de Cáceres) d'une capacité de stockage de 1 446 hm³ vers la ville de la Roda (Albacete) où il se relierait avec la configuration actuelle du Tage-Segura. Au total, cette infrastructure pourrait connecter 4 bassins hydrographiques (Tage, Guadiana, Júcar et Segura), 6 provinces (Cáceres, Ciudad Real, Albacete, Alicante, Valencia et Murcia) et 4 régions (Estrémadure, Castille-la Manche, Valence et Murcie) en plus d'approvisionner en eau des centres urbains du sud de Castille-la Manche et l'aquifère numéro 23 situé dans le parc National de las Tablas de Damiel.

Au niveau espagnol, le point fort de ce projet réside en réalité dans l'absence de rivalités politiques interrégionales. En effet, l'ancien président socialiste, Guillermo Fernández Vara¹⁰⁵⁷ (2007-2011) tout comme le président actuel, José Antonio Monago¹⁰⁵⁸ (2011-2015), ont montré leur accord à la condition qu'il y ait des excédents d'eau dans la région. En même

¹⁰⁵⁶ En 2011, lors du congrès de l'eau de la FNCA dans la même ville s'est constitué un groupe de travail, pour un *rio vivo*, entre des associations espagnoles et portugaises.

¹⁰⁵⁷ "Vara acepta estudiar un nuevo trasvase del Tajo", <http://www.publico.es/espana/161386/vara-acepta-estudiar-un-nuevo-trasvase-del-tajo>, consulté le 3 février 2014.

¹⁰⁵⁸ Europa PRESS, "Monago resalta que Extremadura tiene « preferencia » sobre la cuenca del Tajo Medio en detrimento de otras regiones", <http://www.europapress.es/castilla-lamancha/noticia-monago-resalta-extremadura-tiene-preferencia-cuenca-tajo-medio-detrimento-otras-regiones-20111102144348.html>, consulté le 3 février 2014.

temps, bien que la mise en place d'une réserve hydrique pouvant être transférée depuis le barrage de Valdecañas entraîne une obligation pour le territoire en amont (cette situation est l'origine de l'opposition de l'Aragon au transfert depuis le delta de l'Ebre), le fait de réduire la pression dans les eaux de qualité du haut Tage pourrait apaiser les tensions avec Castille-la Manche. Cependant, cet aménagement peut impliquer de nouvelles rivalités avec des acteurs économiques, écologistes mais aussi internationaux comme le Portugal. Les forts intérêts d'Iberdrola dans cette partie du fleuve peuvent rendre difficile sa réalisation puisque cet aménagement aura pour effet de réduire le potentiel hydroélectrique par la diminution des débits. En effet, la mise en marche du transfert Tage-Segura en 1979 qui prévoyait une réduction des débits sur les barrages a eu comme conséquence une indemnisation à travers des compensations aux Sociétés Unión Eléctrica Madrileña (actuellement Unión Fenosa) et Hidroeléctrica Española (actuellement Iberdrola S.A).¹⁰⁵⁹



Photo du barrage hydroélectrique d'Alcántara II dans la région d'Estrémadure, près de la frontière avec le Portugal. La centrale hydroélectrique est gérée par Iberdrola dont une diminution des écoulements des eaux par la construction d'un nouveau transfert pourrait affecter sa production (©salinaspalacios2013)

¹⁰⁵⁹ Orden ministerial del 20 Marzo de 1969 por el que se modifican cláusulas concesionales para Unión Eléctrica Madrileña, S.A. Orden Ministerial de 27 de marzo de 1969 por el que se modifican cláusulas concesionales para Hidroeléctrica Española, S.A. Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 20 de abril de 1981(B.O.E. de 29 de Julio) por el que se modifica la cláusula 9 de la concesión de la central reversible de Bolarque. Mari Victoria CARPI, *Aprovechamientos hidroeléctricos: su régimen jurídico-administrativo*, Lex Nova, 2002.

D'autre part, le PHN 2000 qui avait déjà réalisé des études sur ce possible aménagement avait remarqué la qualité insuffisante de l'eau dans ces barrages ce qui entraînerait un traitement sur place et une augmentation du coût final de l'eau transférée.¹⁰⁶⁰ De plus, il faut remarquer également l'existence d'une centrale nucléaire (Almaraz)¹⁰⁶¹ près du barrage d'Arrocampo, en aval du projet, qui pourrait affaiblir la garantie des volumes d'eau nécessaires pour son refroidissement.¹⁰⁶² L'avenir de ce projet sera alors déterminé par les rivalités économiques et politiques entre les différents usagers de l'eau, les régions et l'État.

Mais l'une des conséquences notables de ce transfert, c'est qu'il pourrait se heurter non seulement avec les principes de la Directive-cadre, vu l'impact sur l'environnement (red natura 2000), mais aussi avec les compromis acquis dans le Convention de l'Albufeira. Pour l'instant, le gouvernement portugais ne s'est pas prononcé sur cette affaire bien que quelques partis de l'opposition de gauche et les écologistes aient déjà manifesté à plusieurs reprises, tout comme les associations civiles et écologistes, leur mécontentement avec la politique hydraulique espagnole sur le bassin du Tage.

En somme, les caractéristiques hydrographiques du bassin du Tage montrent que le partage de l'eau entre les deux pays ne doit pas être l'objet de fortes tensions politiques, car les contraintes sont situées en réalité dans des zones avec un faible impact pour les relations bilatérales. Nonobstant, l'accord de la Convention favorise de plus en plus la coopération plutôt que la confrontation afin de chercher des objectifs communs. Cet intérêt conjoint des deux États pour gérer de manière plus étroite les ressources en eau est démontré par la toute récente création en décembre 2013 du Projet Sicoinfronjo qui a pour objectif la réalisation conjointe des études hydrologiques et sur la sécheresse dans le district international du Tage, afin d'établir un système d'information hydrologique commun partagé entre l'Espagne et le Portugal ainsi que les bases technologiques de celui-ci et, en outre, la création d'un site web pour diffuser des informations sur le projet.

Cependant, dans des situations d'extrême sécheresse qui peuvent toucher plutôt la partie occidentale du bassin, elles peuvent favoriser de nouveau l'intérêt de l'Espagne de faire

¹⁰⁶⁰ BAEZA D et HERNÁNDEZ-MORA Nuria, *El Tajo: historia de un río ignorado*, Zaragoza, Fundación Nueva Cultura del Agua, 2013, p. 66.

¹⁰⁶¹ La centrale nucléaire d'Almaraz utilise pour son refroidissement 436,90 hm³/an (46,30 hm³ d'usage consomptif).

¹⁰⁶² BAEZA D et HERNÁNDEZ-MORA Nuria, *El Tajo*, op. cit.

prévaloir les intérêts de la méditerranée devant ses engagements envers le Portugal. De plus, la complexe situation interne en Espagne entre disponibilité et demande en eaux des différents territoires concernés favorise des discours politiques sur de nouveaux aménagements hydrauliques sans tenir compte du caractère international des bassins. Bien que la question de l'eau au Portugal ne soit pas autant politisée qu'en Espagne, la récurrence de ces phénomènes et situations - diffusée pour l'instant par des associations écologistes - peut entraîner l'émergence de nouvelles positions politiques au Portugal en opposition à la politique hydraulique de l'Espagne comme stratégie électorale, comme cela s'est produit dans les années quatre-vingt-dix.

Conclusion partie III

Réalités présentes et défis futurs : De la géopolitique interne de l'Espagne à une gouvernance des bassins hydrographiques internationaux

En somme, la Convention de l'Albufeira a entraîné un changement dans la politique hydrique de la péninsule Ibérique qui a favorisé une coopération hispano-portugaise en matière d'eau plus forte et dynamique qu'au cours des décennies précédentes. Depuis son entrée en vigueur et malgré quelques points de dissensions, ce cadre juridique a permis un rapprochement entre les deux pays. Le partage et la façon d'envisager la planification et la gestion des ressources en eau ont été influencés par l'intense processus démocratique d'intégration politique, sociale et économique que les deux pays ont vécu pendant la même période sous l'influence de l'UE et du droit international. Ainsi, d'une part, la Convention a permis l'amélioration de la confiance entre les deux États pour établir des piliers juridiques communs pour avancer sur une gestion de plus en plus étroite. De l'autre, nous assistons à des changements dans les approches des politiques hydriques influencées non seulement par les obligations juridiques, mais aussi par l'émergence de nouveaux acteurs plus coordonnés qui s'ajoutent au débat et influence sur la politique des ressources en eau.¹⁰⁶³

Cependant, les différents modèles territoriaux, très complexes dans le cas espagnol, plus unitaire dans celui du Portugal, montrent la difficulté existante pour articuler la Convention dans le contexte de coordination de la politique européenne de l'eau. La tradition hydraulique ibérique, peu affinée avec les postulats de la Directive-cadre sur l'eau, est encore très présente dans les structures de l'administration de l'État. Le manque d'influence des ONG écologistes et des scientifiques, plus enclins à se pencher sur les réalités qu'impose la Directive-cadre sur l'eau, révèle encore l'importance du modèle hydroéconomique (irrigation et hydroélectricité), comme dans l'exemple du bassin du Tage. De plus, le faible intérêt ou capacité financière de la part des deux pays dans l'actuel contexte vont aussi rendre difficile la réalisation des travaux de coordination et l'orientation de la gestion sur des approches plus

¹⁰⁶³ Le Mouvement pour une Nouvelle Culture de l'eau marqué par son caractère transfrontalier et fondé sur les approches de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau et en concordance avec les postulats de la DCE représente l'exemple le plus pertinent de l'influence sur la politique hydrique, notamment dans la période 2004-2008 en Espagne et 2005-2009 au Portugal.

environnementales. Le fait d'avoir opté pour la réalisation de la planification de manière séparée, bien que coordonnée, soulève la nécessité d'une réflexion sur les mesures à entreprendre dans le futur pour une planification de plus en plus conjointe des districts hydrographiques internationaux. Le processus envisageant une politique unitaire et indépendante dans chaque bassin international comme unité territoriale juridique et technique est ralenti par les différentes représentations et positions, tant du point géopolitique que technique, qui persistent entre et dans les pays.

Cette situation a servi de base en 2013 à la création de deux groupes de travail pour développer la coordination. Un groupe pour l'élaboration et l'homogénéisation des critères hydrologiques (méditations des débits, paramètres de qualité des eaux, indices de sécheresse) et pour l'information (normalisation des données, échanges et visibilité des informations...)¹⁰⁶⁴ et un second groupe destiné à répondre à la coordination des nouveaux plans des bassins des districts hispano-portugais. L'importance d'accomplir le calendrier prévu par la commission européenne est devenue un des enjeux majeurs actuels dans la relation entre les deux pays comme nous avons eu l'occasion de le constater très récemment lors de la dernière réunion des conférences de parties en juillet 2015, exclusivement focalisée sur la coopération autour du second cycle de planification de la Directive-cadre sur l'eau (2015-2021).

Cependant, au delà des bonnes intentions politiques, les réalités socio-économiques et naturelles de chaque pays, les projections sur l'impact du changement climatique et la réduction des apports sur les fleuves envisagent un contexte avec moins de disponibilité des ressources, une demande accrue et une augmentation des phénomènes extrêmes (sécheresse et inondation). Bien que ces effets auront plus d'impact territorial sur une grande partie de l'Espagne que sur le Portugal, leurs conséquences seront négatives dans l'ensemble des bassins internationaux. De plus, d'un point de vue stratégique, l'Espagne a perdu des privilèges quant aux ressources avec l'entrée de la Convention. Si le régime des débits introduits en 1998 a entraîné des obligations pour l'Espagne comme État en amont avec des conditions flexibles, sa révision en 2008 favorise un cadre juridique plus restreint. En effet, la forte dépendance socio-économique des ressources en eau, notamment en Espagne, pourrait conditionner la façon de réagir des gouvernements pour chercher de meilleures conditions

¹⁰⁶⁴ Dans la "XVI Reunión Plenaria de la Comisión para la Aplicación y Desarrollo (CADC) del Convenio de l'Albufeira". Ils avaient accordé de relancer le portail Web du CADC, mais ce n'est pas encore fait.

dans l'ensemble de leur territoire. L'exemple de la clause exceptionnelle de sécheresse invoquée pour le Tage en 2009 en même temps qu'étaient réalisés des transferts de ressources internes vers d'autres territoires externes montre la fragmentation du bassin.

Par ailleurs, l'impact socio-économique du transfert lié au pouvoir politique régional de Murcie et de Valence sur Castille-la Manche favorise sa continuité bien que sous des conditions moins favorables. En ce sens, si la tendance des données climatiques au cours de ces dernières décennies ainsi que la demande en eau pour les besoins énergétiques et agricoles et d'approvisionnement de la zone métropolitaine de Madrid et du Sud-est espagnol continuent leur progression, le gouvernement espagnol pourrait appliquer plus régulièrement les clauses de sécheresse exceptionnelle en profitant des particularités du bassin.

Au contraire, pour le Portugal cette situation permanente pourrait déboucher vers des critiques plus déterminantes contre le transfert. Cependant, le parallélisme des 100 000 hectares de surfaces irriguées à partir du barrage de l'Alqueva sur le Guadiana se situant en dehors du bassin, de la même façon que celui du Segura, peut constituer un atout pour l'Espagne pour défendre ses intérêts sur le Tage. Toutefois, ces réflexions prospectives sont d'abord soumises par la Directive-cadre sur l'eau, qui prévoit la prolongation à 2021 et 2027 pour accomplir le bon état écologique des eaux, laquelle peut devenir plus déterminante dans les règles du partage des ressources entre les deux pays.

En conclusion, au moment présent, nous pouvons affirmer que l'interdépendance entre un bassin international comme le Tage et un bassin national comme le Segura à travers un transfert Tage-Segura a montré que les rivalités internes entre les régions et les acteurs économiques sont encore plus déterminantes que la vision unitaire et globale du bassin du Tage. La difficulté « politique » de mettre en place des débits écologiques sur le plan du bassin, les accords entamés par le Mémoire du transfert et les discours régionaux sur de nouveaux transferts, sans mentionner le caractère international du bassin, mettent en évidence d'abord la subjectivité de la Directive-cadre, ensuite les faiblesses de la Convention de l'Albufeira, mais surtout le caractère encore très important de la géopolitique de l'Espagne des autonomies dans la planification et la gestion des ressources en eau.

CONCLUSION GÉNÉRALE ET PERSPECTIVES

À l'heure où se termine cette thèse, le futur Plan hydrologique national, prévu pour la fin de l'année 2015, est attendu par les principaux consommateurs d'eau et les régions. Les discours politiques concernant les grands projets hydrauliques, perçus comme un des symboles de l'essor du pays au cours du XX siècle, sont encore dans les représentations des politiques de l'État. Devant cette situation, les arguments montrés, ici, nous ont donc invités à réfléchir sur les enjeux présents et les défis futurs autour de la question de l'eau en Espagne.

La consolidation des clivages et des tensions territoriales au cours de ces deux dernières décennies situent encore la planification hydraulique dans le débat politique national et provoque des positionnements régionalistes difficiles à surmonter à l'avenir. Ainsi, les régions de la Méditerranée continuent de réclamer des transferts d'eau pour pallier la pénurie dont souffrent une partie de leurs exploitations agricoles intensives ainsi que pour renforcer leur secteur touristique. En revanche, les régions de l'intérieur continuent à revendiquer une amélioration des infrastructures hydrauliques afin de contrôler et maîtriser leurs ressources hydriques et pour dynamiser la démographie et l'économie de leurs territoires où le développement de l'irrigation semble pour eux la principale stratégie régionale à l'avenir. Le problème du partage de la ressource entre le gouvernement central et les régions est donc encore loin d'être réglé.

L'évolution progressive de l'État des autonomies ne correspond pas au véritable partage de pouvoir entre l'État et les régions au sujet de la question de l'eau. Les grands pouvoirs conférés au gouvernement national favorisent selon le contexte géopolitique la politisation des principales lignes directrices dans la réalisation des plans des bassins et le Plan hydrologique national. C'est pour cela que la gouvernance de l'eau est soumise dans la plupart des bassins partagés à des rapports de force qui s'articulent à différentes échelles selon l'intérêt des partis politiques et l'influence des élites économiques. Les deux exemples abordés, du Tage et de l'Ebre, illustrent parfaitement cette montée en puissance d'une classe politique régionale qui fait bouger les politiques de l'État.

Cela met en évidence le manque de prospective du gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez suite aux changements introduits par la loi des eaux de 1985. La tentative de

modernisation de l'administration hydraulique de l'État d'octroyer plus de pouvoirs aux partis politiques et aux usagers sur des critères de consommation a entraîné progressivement une politisation des décisions et la consolidation des politiques hydroéconomiques qui avaient prévalu pendant le franquisme. L'importance de l'irrigation, des entreprises hydroélectriques et des activités urbano-touristiques a continué en parallèle de la construction progressive des régions autonomes sans que pour autant les représentations autour des modèles économiques mis en place aient été discutés. En revanche, l'annonce de nouvelles infrastructures par les différents gouvernements au pouvoir et le renforcement des intérêts régionaux ont accentué les rivalités autour de la ressource impliquant une vulnérabilité hydrique croissante dans plusieurs territoires.

Évidemment, la démocratie qui a favorisé que les rivalités s'expriment plus librement a permis également cette dissension progressive de la société civile rendant possible l'émergence de nouveaux acteurs organisés et opposés au modèle dominant. Il a donc fallu attendre l'arrivée de la socialiste Cristina Narbona, entourée des mouvements promouvant une nouvelle culture de l'eau et légitimés par les mesures imposées par la directive-cadre sur l'eau pour que des aspects comme la qualité et l'usage durable de la ressource deviennent des nouveaux paradigmes de la politique hydrique espagnole.

Cependant, ces modifications juridiques focalisées, comme nous l'avons vu, sur la mise en place des débits écologiques comme « nouvel usage environnemental » à respecter dans le Plan de Gestion de Bassin ainsi que sur une politique tarifaire reposant sur les utilisateurs sont encore perçues pour les différents acteurs politiques et socio-économiques comme une menace ou bien une opportunité pour leurs intérêts respectifs. C'est ainsi qu'à partir des années 2000, nous assistons à l'émergence de conflits territoriaux accompagnés de nouvelles représentations et de stratégies politiques difficiles à maîtriser dans le futur proche. Ces conflits ont été favorisés par l'accentuation des tensions régionales, la confrontation d'idéologies opposées sur la gestion de la ressource motivées par des politiques de développement à outrance ainsi que par le caractère subjectif de la directive-cadre. L'exemple concernant la région de Murcie explique parfaitement cette perception de manque d'eau comme représentation géopolitique.

Par conséquent, cette situation a conduit à une difficile application de la directive-cadre sur l'eau très influencée par la conjoncture politique du pays. En effet, bien que la pression de la Commission Européenne et la majorité régionale et nationale de la droite cette dernière législature (2011-2015) ont permis d'accomplir partiellement le premiers plans de bassin (pour la période 2009-2015) et d'initier les deuxièmes cycles (période 2015-2021), les enjeux territoriaux et les défis hydriques persistent dans les bassins les plus disputés.

Il est, à ce stade, nécessaire d'insister sur la question de la gestion de l'eau en Espagne et les perspectives dans les années à venir. Pour l'instant, il n'y a pas eu de changement substantiel en la matière. Les nouveaux Plans de bassin s'inscrivent dans cette continuité d'envisager les aspects économiques avant les objectifs environnementaux. Malgré l'échec de la politique hydrique à partir des années quatre-vingt-dix jusqu'à la période de crise économique actuelle, la planification hydrique continue d'engendrer un accroissement de l'offre entraînant un scénario futur marqué par un déséquilibre constant entre la demande et la disponibilité de la ressource.

Actuellement, une grande partie de l'économie de plusieurs territoires reposent sur l'agriculture irriguée et le tourisme de masse perçus comme des secteurs essentiels pour relancer le développement et la croissance. Rappelons que dans la prochaine décennie est attendue une augmentation de 10 % des surfaces irriguées, majoritairement dans l'Ebre, et que les chiffres du tourisme ont atteint de nouveaux records en 2014 avec l'accueil de plus de 60 millions de touristes. Cette situation révèle encore la grande dépendance de l'économie espagnole envers la ressource comme vecteur de développement.

Le manque de débat technique autour de la mise en œuvre de mesures complémentaires afin de favoriser indirectement un usage plus durable de la ressource (production d'énergie solaire combinée avec les usines de dessalement, amélioration des transports de marchandises agricoles par voie ferrée...) ou de la mise en place de stratégies plus intégrales comme des politiques étatiques qui dépasseraient une vision à court terme rend difficile une diversification de l'économie vers d'autres activités économiques (industrie, secteur énergétique...) moins consommatrices en eau et plus compétitives.

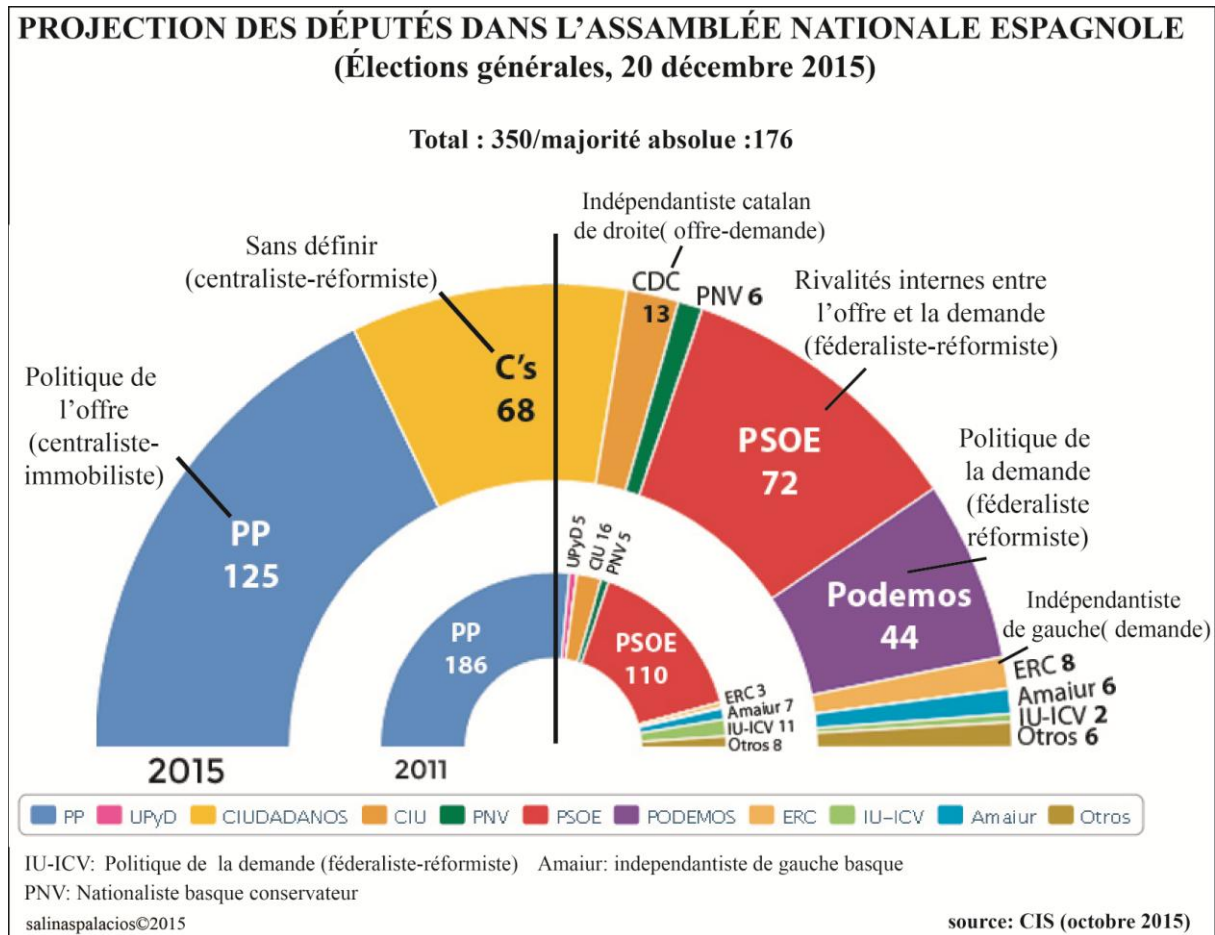
C'est ainsi que les postulats de la Directive-cadre sur l'eau, au-delà du débat suscité entre les milieux en faveur de la conservation et ceux du développement, ne représentaient non

seulement une occasion d'améliorer une partie des écosystèmes et de réaliser une vraie gestion intégrée portée sur un équilibre hydrique, mais une opportunité de réviser la politique de l'eau et son rapport au modèle économique. En revanche, la directive, au lieu d'être envisagée comme un atout, fut perçue par la majorité des acteurs comme une contrainte. La politisation excessive des questions sur l'eau, l'immobilisme des usagers traditionnels et le manque de volonté politique ont bloqué les quelques décisions orientées vers les approches européennes, dont l'exemple le plus remarquable s'est produit au cours de la période de la socialiste Cristina Narbona (2004 et 2008).

Dans ce contexte, et dix années après la signature à Madrid de la Déclaration Européenne pour une Nouvelle Culture de l'Eau, le changement de cycle politique en Espagne entraîne non seulement une nouvelle carte géopolitique de l'eau, mais offre également des opportunités afin d'envisager de nouvelles approches et de nouveaux discours concernant la politique hydrique national. Cela peut favoriser une maturité politique sur le débat sur l'eau, nécessaire pour entamer une stratégie de planification et de gestion plus durable dans l'avenir. L'irruption récente de Podemos sur la scène politique a eu pour effet de produire un renforcement des positions des partis de gauche (IU, CHA, EQUO, ERC..), des mouvements sociaux et des associations écologistes, minoritaires sur le plan national et opposés au discours dominant et réclamant une application plus stricte de la Directive-cadre sur l'eau. L'intégration de Pedro Arrojo, membre fondateur de la FNCA, dans la candidature de Pablo Iglesias aux élections générales ainsi que la décision du parti écologiste EQUO de s'allier à Podemos au niveau national montre de nouveau l'influence sur la politique des mouvements pour une nouvelle culture sur l'eau.

En somme, la situation actuelle (octobre 2015) ne nous permet pas de présager quelles seront réellement les prises de position des partis politiques dans les années à venir. Le contexte d'incertitude politique avant les élections générales du 20 décembre 2015 annonce une assemblée générale dominée par quatre partis (PSOE, PP, Ciudadanos et Podemos) avec des scores allant de 10 à 25 % des votes (voir figure ci-dessous). Ces derniers mois, les débats politiques post-2014 se sont concentrés sur des questions concernant les politiques d'austérité, la dette, la corruption, la défense du secteur public face au privé dans le cadre de l'État providence ainsi que la gestion de la crise catalane au sein de l'État espagnol.

Figure n°26



Vu sous cet angle, certaines décisions comme la possibilité de réformer la Constitution de 1978, à l'initiative principalement de Podemos et du PSOE, proposant une structure fédérale plus évoluée que l'actuelle devra également envisager des questions territoriales et de souveraineté sur les bassins hydrographiques¹⁰⁶⁵. Pour l'instant, aucun parti politique ne s'est prononcé sur les possibles conséquences sur la ressource. Néanmoins, d'autres enjeux comme la privatisation de la gestion de l'eau dans le milieu urbain, soulèvent de nouvelles rivalités de pouvoirs politiques à l'échelle communale entre les partis plus progressistes (PSOE, Podemos et IU) et ceux qui sont plus conservateurs (PP, Ciudadanos).

Or, ce qui est incontournable au cours des prochains mois est la nécessité de trouver un pacte national sur l'eau entre les différents acteurs concernés par la ressource. En effet, les résultats des élections régionales de mai 2015 ont provoqué une fragmentation des parlements

¹⁰⁶⁵ Ciudadanos propose aussi une réforme de la constitution mais pour favoriser le centralisme de l'État.

régionaux et des alliances complexes existantes pour former des gouvernements sans que pour autant les conflits hydriques aient disparu. Cependant, les rivalités entre les niveaux de pouvoir subsistent et s'imposent aux solidarités partisans même dans le contexte de la crise actuelle.

Les changements des gouvernements régionaux de Castille-la-Manche (PSOE en coalition avec Podemos), Aragon (PSOE en coalition avec Podemos, Cha et IU)¹⁰⁶⁶ et Valence (PSOE en coalition avec Compromis et une partie des élus de Podemos),¹⁰⁶⁷ ainsi que l'incertitude juridique du Memorandum autour du transfert du Tage-Segura et la forte sécheresse estivale ont provoqué de nouvelles tensions. Le nouveau président de Castille-la-Manche, le socialiste García Page, profitant des récentes mobilisations des associations civiles et écologistes pour la défense du Tage, menace de déposer un recours devant les tribunaux concernant les derniers transferts d'eau vers le Segura. Le président conservateur de Murcie, Pedro Antonio Sanchez, à son tour, a profité de cette situation pour relancer de nouveau les revendications hydriques régionales, visiblement diluées depuis l'arrivée du PP sur le plan national. En plus de réclamer plus de transferts d'eau et une diminution du prix de la ressource, il souhaite proposer que le droit à l'eau, tant pour la consommation urbaine que pour le développement des activités socio-économiques, soit inclus dans la réforme du statut d'autonomie régionale prévu pour la présente législature (2015-2019).

Toutefois, les nouveaux gouvernements de Valence et d'Aragon ainsi que ceux des villes les plus importantes (Madrid, Barcelone, Saragosse, Valence..), influencés par des mouvements sociaux et écologistes partisans d'une gestion hydrique orientée à la demande, évitent se disputer pour l'instant dans les stratégies qui ont prévalu dans les années 2000 et prônent pour des politiques de l'eau plus durable (voir carte ci-dessous, n°55). Cette situation dresse des clivages régionaux plus profonds entre les partis politiques et, par conséquent, de nouveaux rapports de forces plus équilibrés qui détermineront, sans doute, cette nécessité évoquée précédemment de trouver un pacte d'État dans le futur Plan Hydrologique National.

¹⁰⁶⁶ Cha, parti régionaliste aragonais contre la politique de l'offre.

¹⁰⁶⁷ Compromis, parti régionaliste valencien de gauche et écologiste.



Devant ces faits, nous pouvons constater que le raisonnement géopolitique devient essentiel dans l'analyse des multiples problématiques existantes mais également un support nécessaire pour dresser des perspectives d'avenir. À cet égard, il est donc nécessaire de comprendre que les différents niveaux d'analyse spatiale et les processus internes font partie d'un environnement complexe, caractérisés par une superposition à de multiples échelles des pouvoirs juridiques et politiques qui modifient les enjeux hydriques auxquels sont confrontés les acteurs espagnols.

Le débat ouvert dans les institutions communautaires sur la menace de la rareté et la sécheresse en Europe, fut considéré par certains acteurs (parti populaire, les régions méditerranéennes et les agriculteurs principalement) comme une opportunité pour introduire des mesures complémentaires, tel que les transferts interbassins. Toutefois, tout porte à croire que la gestion de la demande et la tarification de la ressource, au-delà de l'objectif de bon état écologique des eaux, s'imposent aujourd'hui comme des approches essentielles pour achever un usage plus responsable de la ressource mais aussi comme un moyen pour lutter contre la pénurie d'eau. De plus, les préoccupations sur l'impact du changement climatique sur les ressources en eau deviennent un sujet d'actualité de plus en plus urgent dans la plupart des pays, notamment dans ceux qui partagent des cours d'eau internationaux.

Ainsi, des aspects comme la question du Tage, en lien avec celle du transfert, remet en question les relations hispano-portugaises dans la coordination des plans de bassin internationaux. La récente réunion en juillet 2015 entre les deux gouvernements, sept ans après la dernière rencontre, fait le constat de cette nécessité réelle d'envisager une coopération plus étroite qui favorise une application plus correcte de la Directive-cadre sur l'eau.

La volonté ou non de mener à bien une gouvernance de plus en plus centrée sur la notion de bassin international qui est l'option technique la plus adéquate pour entamer un nouveau cycle de planification hydrologique, sera influencée d'abord par les récents changements sur la scène politique espagnole. C'est sur ce point que l'évolution des revendications hydriques sur des arguments et stratégies politiques à différentes échelles renforce les arguments ici montrés sur le caractère imminent de l'impact géopolitique sur l'eau dans l'Espagne des autonomies.

CONCLUSIÓN GENERAL Y PERSPECTIVAS

En el momento en el que esta tesis se termina, el futuro Plan Hidrológico Nacional, previsto para finales del año 2015, es esperado por los principales consumidores de agua y por las comunidades. Los discursos políticos sobre grandes proyectos hidráulicos, percibidos como uno de los símbolos del auge del país durante el siglo XX, siguen todavía en las representaciones de la política del Estado. Por ello, los argumentos que mostramos invitan pues a reflexionar sobre los desafíos presentes y futuros relativos a la cuestión del agua en España. La consolidación de las divisiones y tensiones territoriales durante las últimas décadas continúan posicionando la política hidráulica en el debate político nacional y provocan posicionamientos regionales que serán difíciles de superar en el futuro. Así, las regiones del Mediterráneo siguen reclamando trasvases de agua para paliar el déficit que sufre una parte de sus explotaciones agrícolas así como para continuar reforzando el sector turístico. En cambio, las regiones del interior reivindican la necesidad de tener más infraestructuras hidráulicas para controlar mejor sus recursos hídricos con el objeto de dinamizar la demografía y la economía de sus territorios, siendo el aumento del regadío la principal estrategia regional futura. Este panorama muestra que el problema del reparto del agua entre el gobierno y las regiones está aún muy lejos de resolverse.

La evolución progresiva del estado de las autonomías no se ha correspondido con un verdadero reparto de poder entre el Estado y las regiones en lo que al agua se refiere. Los grandes poderes otorgados al gobierno nacional favorecen, según el contexto geopolítico, la politización de las principales líneas directrices en la realización de los planes de cuencas y, por lo tanto, del Plan Hidrológico Nacional. Por esta razón, la gobernanza del agua está sujeta, en la mayor parte de las cuencas compartidas, a relaciones de poder que se articulan en diferentes escalas según los intereses de los partidos políticos y la influencia de las élites económicas. Los ejemplos presentados del Tajo y el Ebro ilustran perfectamente el auge de una clase política regional capaz de mover las políticas del Estado. Esta situación desvela la falta de prospectiva del gobierno socialista de Felipe González tras los cambios introducidos en la ley de aguas de 1985. El intento de modernización de la administración hidráulica del Estado, otorgando grandes poderes a los partidos políticos y a los usuarios según criterios de consumo, ha conducido a una progresiva politización de las decisiones y a una consolidación de las políticas hidroeconómicas que han prevalecido durante el periodo franquista. La

importancia del regadío, de las empresas hidroeléctricas y de las actividades urbano-turísticas ha continuado en paralelo a la construcción progresiva de las comunidades autónomas sin que haya sido discutida la representación en torno a los modelos económicos llevados a cabo. En cambio, los respectivos anuncios de nuevas infraestructuras por los diferentes gobiernos, unido a la consolidación de los intereses regionales, han acentuado las rivalidades en torno al agua alentando una creciente vulnerabilidad hídrica en numerosos territorios.

Evidentemente, la democracia, que ha favorecido que dichas rivalidades se expresaran más libremente, ha permitido igualmente una progresiva disensión y oposición al modelo dominante. En este sentido, hizo falta la llegada de la socialista Cristina Narbona quien, junto con el apoyo de movimientos sociales y ecologistas defensores de una nueva cultura del agua, y legitimada al mismo tiempo por las medidas impuestas por la directiva marco del agua, particularmente en aspectos como la calidad y el uso sostenido de los recursos hídricos, para que estos nuevos paradigmas se integraran en la política hidráulica española.

Sin embargo, las modificaciones jurídicas sobre la inclusión de caudales ecológicos, como nuevo uso ambiental que hay que respetar en los planes de gestión de cuenca así como una política de tarificación acorde con los usuarios, han sido percibidas por los diferentes actores políticos y socioeconómicos como una amenaza o una oportunidad, en función de sus respectivos intereses. De tal manera que, a partir de la década del 2000, asistimos a la emergencia de conflictos territoriales acompañados de nuevas representaciones y estrategias políticas difíciles de gestionar en un futuro próximo. Estos conflictos se ven favorecidos por una acentuación de los enfrentamientos regionales, por la confrontación de ideologías opuestas sobre la gestión de los recursos motivadas por políticas desarrollistas así como por el propio carácter subjetivo de la directiva marco del agua. El ejemplo abordado en el trabajo sobre la Región de Murcia aclara perfectamente esta percepción de escasez hídrica como representación geopolítica.

En consecuencia, esta situación ha conducido a una difícil aplicación de la directiva marco del agua, principalmente sujeta a la coyuntura política del país. En efecto, aunque las presiones ejercidas por la Comisión Europea y la amplia mayoría regional y nacional del Partido Popular han permitido cumplir parcialmente con el primer ciclo de planificación, las tensiones territoriales y los desafíos hídricos persisten en las cuencas más controvertidas.

Llegados a este punto, resulta necesario insistir sobre la cuestión de la gestión del agua en España y su perspectiva en los próximos años. Por el momento, no ha habido un cambio sustancial. Los nuevos planes de cuenca se inscriben en esta continuidad de enfocar los aspectos económicos por delante de los objetivos ambientales. A pesar del fracaso de la política hídrica a partir de los años 90 y hasta la presente crisis económica, la planificación hídrica continúa centrada en una política de la oferta que conduce a un escenario futuro de desequilibrio constante en la demanda y en la disponibilidad de los recursos hídricos.

Actualmente, una gran parte de la economía de numerosos territorios reposa sobre el regadío y el turismo de masas, percibidos ambos como sectores esenciales para relanzar el desarrollo y el crecimiento. Recordemos que para la próxima década se espera un aumento del 10 % de las superficies de regadío, principalmente en la cuenca del Ebro, y que las cifras del sector turístico han batido récords en 2014 con la llegada de más de 60 millones de turistas anuales. Esta situación demuestra todavía la gran dependencia de la economía española hacia el agua como vector de desarrollo.

La falta de debate técnico en torno a la puesta en marcha de medidas complementarias, que favorezca un uso más responsable de los recursos hídricos (producción de energía solar combinada con las desoladoras, mejora del transporte de mercancías por trenes...) así como la implantación de estrategias más integrales, concebidas como políticas de Estado que vayan más allá de una visión a corto plazo, dificultan una diversificación de la economía hacia otras actividades económicas (industria tecnológica, sector energético...) menos consumidoras en agua y más competitivas.

Por esta razón, los postulados de la directiva marco del agua, más allá del debate suscitado entre los grupos conservacionistas y aquellos más desarrollistas, no representa solamente una ocasión de mejorar una parte de los ecosistemas y de realizar una verdadera gestión integrada orientada al equilibrio hídrico del sistema sino también una oportunidad de revisar la política de aguas y su relación con el modelo económico. Sin embargo, la directiva, en vez de ser contemplada como una ventaja, ha sido percibida por la mayoría de los actores como una limitación. La politización excesiva de las cuestiones hídricas, el inmovilismo de los usuarios tradicionales y la falta de voluntad política han bloqueado alguna de las decisiones orientadas a cumplir con los enfoques europeos, siendo el ejemplo más notable el periodo de la socialista Cristina Narbona (2004-2008).

En este contexto y diez años después de la firma en Madrid de la Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua, el cambio de ciclo político al que asistimos en España implica no solamente un nuevo orden geopolítico del agua sino también una nueva oportunidad para abrir nuevos enfoques y discursos en la política hídrica nacional. Esto puede favorecer una madurez política en el debate del agua, necesaria para llevar a cabo una estrategia de planificación y gestión más duradera en el futuro. Cabe destacar, en este sentido, la reciente irrupción de Podemos sobre la escena política, que ha tenido como efecto indirecto un refuerzo de las ideas de los partidos de izquierdas (IU, Cha, Equo, ERC...), de los movimientos sociales y de las asociaciones ecologistas, minoritarios sobre el plan nacional, opuestos al discurso dominante y reclamando una aplicación más estricta de la directiva marco del agua. La integración de Pedro Arrojo, miembro fundador de la Fundación Nueva Cultura del Agua, en la candidatura de Pablo Iglesias a las elecciones generales así como la decisión del partido ecologista Equo de converger con Podemos a nivel nacional muestra de nuevo la influencia sobre la política de los movimientos por una nueva cultura del agua.

Por el momento, la situación actual (octubre 2015) no nos permite presagiar cuales serán las posiciones y medidas de los partidos políticos en los próximos años. El contexto de incertidumbre política antes de las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 refleja, según todos los sondeos, unos resultados para el congreso de los diputados en el que hasta cuatro partidos políticos (PSOE, PP, Ciudadanos y Podemos) obtendrán entre el 10 y el 25 % de los votos. En los últimos meses, los debates políticos post-2014 se han centrado en cuestiones principalmente relacionados con las políticas de austeridad, la deuda, la corrupción, la defensa del sector público frente a las privatizaciones en el marco del estado de bienestar así como el encaje de Cataluña dentro del Estado español.

Desde esta perspectiva, ciertas decisiones, como la posible reforma de la constitución de 1978, a iniciativa principalmente de Podemos y PSOE (ciudadanos propone centralizar) proponiendo una estructura federal más evolucionada que la actual, deberá igualmente tener en cuenta las cuestiones territoriales y de soberanía sobre las cuencas hidrográficas. Por el momento, ningún partido político se ha pronunciado sobre las posibles consecuencias que tales reformas conllevarían sobre los recursos hídricos. Sin embargo, otros problemas, como la privatización de la gestión del agua en las zonas urbanas, plantean nuevas rivalidades de

poder político a nivel municipal entre los partidos más progresistas (PSOE e IU Podemos) y los conservadores (PP, Ciudadanos).

Lo que resulta esencial en los próximos meses es la necesidad de encontrar un pacto nacional sobre el agua entre los diferentes actores involucrados. De hecho, los resultados de las elecciones regionales de Mayo 2015 han conducido a una fragmentación de los parlamentos regionales y a gobiernos conformados por alianzas complejas sin que por ello los conflictos por el agua hayan desaparecido. Las rivalidades a diferentes escalas de poder se mantienen y se imponen entre los mismos grupos partidarios, incluso en el contexto de la crisis actual.

Los cambios de gobierno regional de Castilla-La Mancha (PSOE en coalición con Podemos), Aragón (PSOE en coalición con Podemos, Cha e IU) y Valencia (PSOE en coalición con Compromis y una parte de Podemos) así como la inseguridad jurídica del Memorandum en torno al trasvase Tajo-Segura y la fuerte sequía estival han provocado nuevas tensiones. El nuevo presidente de Castilla-La Mancha, el socialista García Page, aprovechando las últimas movilizaciones de asociaciones civiles y ambientalistas en defensa del Tajo, amenaza con presentar una apelación en los tribunales por los últimos trasvases de agua a la cuenca del Segura. El nuevo presidente conservador de Murcia, Pedro Antonio Sánchez, a su vez, ha aprovechado esta situación para revivir de nuevo las demandas regionales en materia de agua, visiblemente diluidas desde la llegada del PP a nivel nacional. Entre varias reivindicaciones de nuevos trasvases, aboga por incluir el derecho al agua, tanto para consumo urbano como para el desarrollo de actividades socioeconómicas en la futura reforma de la autonomía regional del estatuto previsto para esta legislatura (2015 hasta 2019).

Sin embargo, los nuevos gobiernos de Valencia y Aragón y de las ciudades más importantes (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Valencia...), influenciadas por los movimientos sociales y defensores de una gestión del agua orientada a la demanda, se alejan de los discursos y enfrentamientos que han prevalecido en la década de 2000 y abogan por políticas medioambientales más sostenibles. Esto acarrea diferencias regionales más profundas entre los partidos políticos y, por lo tanto, nuevas relaciones de fuerza más equilibradas que determinan sin duda la necesidad, tal y como mencionamos anteriormente, de encontrar un pacto de Estado en el futuro Plan Hidrológico Nacional.

Ante tales hechos, podemos ver que el razonamiento geopolítico resulta esencial en el análisis de los múltiples problemas existentes, además de constituir un soporte necesario para entrever las perspectivas de futuro. En este sentido, es necesario comprender los diferentes niveles de análisis espacial cuyos procesos internos son parte de un entorno complejo, caracterizado por una superposición de poderes jurídicos y políticos a múltiples escalas que influyen en las cuestiones hídricas a las cuales se encuentran confrontados los diferentes actores españoles.

El debate abierto por las instituciones comunitarias, ante la amenaza de la escasez y la sequía en Europa, fue considerado por algunos actores (Partido Popular, las regiones mediterráneas y agricultores, principalmente) como una oportunidad para introducir medidas adicionales, tales como los trasvases. Sin embargo, todo apunta a que la gestión de la demanda y la tarificación de los usos del agua, más allá del objetivo de un buen estado ecológico del agua, se imponen a día de hoy como enfoques esenciales para alcanzar un uso adecuado de los recursos hídricos, necesario al mismo tiempo para limitar los problemas de escasez. Además, las preocupaciones sobre el impacto del cambio climático se convierten en un tema de actualidad cada vez más urgente en la mayoría de los países, sobre todo en aquellos que comparten cursos de agua internacionales.

Así, aspectos como el problema del Tajo, y su articulación con la cuenca del Segura a través el Trasvase, replantean las relaciones hispano-portuguesas en la coordinación de los planes de cuenca internacionales. La reciente reunión en julio de 2015 entre los dos gobiernos, siete años después de la última, es una muestra de la necesidad real de avanzar hacia una cooperación más estrecha centrada en la correcta aplicación de la directiva marco sobre el agua. La voluntad o no para llevar a cabo una gobernanza cada vez más acorde con el concepto de cuenca internacional como unidad de gestión indivisible, que sería la opción más adecuada para iniciar un nuevo ciclo de planificación hidrológica, será influenciada de antemano por los cambios recientes en la escena política española. La evolución pues de las reivindicaciones hídricas bajo argumentos y estrategias políticas a diferentes escalas fortalece los argumentos que hemos desarrollado sobre el carácter inminente del impacto de la geopolítica del agua en la España de las autonomías.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

ABAD María Victoria Carpi, *Aprovechamientos hidroeléctricos: su régimen jurídico-administrativo*, Lex Nova, 2002.

ALDAYA Maite M., CHAPAGAIN Ashok K., HOEKSTRA Arjen Y. et MEKONNEN Mesfin M., *The water footprint assessment manual: Setting the global standard*, Routledge, 2012.

ALLAN Tony, *Virtual water: tackling the threat to our planet's most precious resource*, IB Tauris, 2011.

ALDAYA Maite M et LLAMAS Ramón (dirs.), *El agua en España: bases para un pacto de futuro*, Santander, Fundación Botín, 2012.

ÁLVAREZ Victoriano Martínez et MARTÍN GÓRRIZ Bernardo, *Antecedentes y problemática de la aplicación de agua marina desalinizada al riego agrícola*, Universidad Politécnica de Cartagena, 2014.

ÁLVAREZ, MUNÁRRIZ Luis *Conciencia e identidad regional en la Comunidad de Murcia*, Murcia, Godoy, 2011.

ARDÁ FREIRE Ignacio, CONSEJO CORVINOS Carmen, MARTIN RUIZ Francisco LÓPEZ RUEDA, Manuel et Fernando Octavio DE TOLEDO Y UBIETO, *La Gestión De Cuencas Hidrográficas Transfronterizas. El Caso De Los Ríos Hispano - Portugueses*, Universidad de Zaragoza, 2008.

ARROJO AGUDO Pedro et NAREDO PÉREZ José Manuel, *La gestión del agua en España y California*, Bilbao, Bakeaz, 1997.

ARROJO AGUDO Pedro, *El Plan Hidrológico Nacional a debate*, Bilbao, Fundación Nueva Cultura del Agua: Bakeaz, 2001.

ASSOULINE Samuel et ASSOULINE Janine, *Géopolitique de l'eau: nature et enjeux*, Studyrama, 2009.

AURA Adela M. et DE MEDRANO Larios, *La regulación internacional del agua dulce. Práctica española*, Editorial Aranzadi, 2008.

BAALI Salah et AUBRY Hana (dirs.), *Témoins de l'eau*, Paris, Dispute, coll. « Tout autour de l'eau », n° 3N, 2009, 197 p.

BAEZA D et HERNÁNDEZ-MORA Nuria, *El Tajo: historia de un río ignorado*, Zaragoza, Fundación Nueva Cultura del Agua, 2013.

BALAIRÓN PÉREZ Luis, *Gestión de recursos hídricos*, Barcelona, Edicions UPC, 2002.

BARON-YELLES Nacima et BOISSIERE Aurélie, *Atlas de l'Espagne: une métamorphose inachevée ?*, Autrement, 2009.

- BARON-YELLES Nacima et LOYER Barbara, *L'Espagne en crise (s): Une géopolitique au XXIe siècle*, Paris, Armand Colin, 2015.
- BARON-YELLES Nacima, *L'Espagne aujourd'hui*, De Boeck, 2010.
- BLANC Pierre, *Eau et pouvoirs en Méditerranée*, Paris, l'Harmattan, 2006.
- BLANCHON David et BOISSIERE Aurélie, *Atlas mondial de l'eau: de l'eau pour tous?*, Ed. Autrement, 2009.
- BUENDÍA AZORÍN José Daniel et COLINO SUEIRAS José, *La economía de la Región de Murcia presente y futuro*, Almería, Fundación Cajamar, 2011.
- BUITRAGO Manuel, *La lluvia del mar: auge y enigma de las desalinizadoras*, Murcia, Alternativas de Comunicación, 2014.
- BUITRAGO Manuel, *La tribu del agua: la odisea del trasvase Tajo-Segura*, Murcia, ADC Alternativas de Comunicación, 2011.
- BUITRAGO Manuel, *Las dos orillas, agua sin pasión*, Murcia, ESAMUR, 2008.
- CAMPO Andrés del, *Las comunidades regantes de España y su federación nacional*, Madrid, FENACORE, 2008.
- CAMPILLO Antonio, ESTEVE Miguel Ángel, HERNÁNDEZ Patricio, IRACHETA Carlos F., MARTÍNEZ Julia, PEDREÑO Andrés et TOVAR Manuel, *Del nacionalismo hidráulico a la quimera del ladrillo: el caso de la Región de Murcia*, Foro Ciudadano de la Región de Murcia, 2011.
- CONESA GARCÍA Carmelo, *El medio físico de la región de Murcia*, Editum, 2006.
- COSTA MARTÍNEZ Joaquín, *Política hidráulica (Misión social de los riegos en España)*, Madrid, Biblioteca J. Costa, 1911, vol.2.
- DIONET-GRIVET Suzanne, *Géopolitique de l'eau*, Paris, Ellipses, 2011.
- ESTEVAN Antonio, *Herencias y problemas de la política hidráulica española*, Bilbao, Bakeaz, 2008.
- FERNÁNDEZ Julia Martínez et SELMA Miguel Ángel Esteve, *Sostenibilidad ambiental en la Región de Murcia*, Murcia, Editum, 2010, vol.1.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE E., « De la utopía de Joaquín Costa a la intervención del estado: un siglo de obras hidráulicas en España », *Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 2000.
- FERNÁNDEZ RUIZ Loreto, *Las aguas subterráneas en la planificación hidrogeológica*, Instituto Geológico y Minero de España., Madrid, 2012.
- FRANÇOIS Marie, *Eau et développement en Espagne: politiques et discours: les exemples de l'Aragon et de la région de Murcie*. Thèse université de Caen (France), 2009.

FRUTOS BALIBREA Lola et CASTORENA DAVIS Lorella, *Uso y gestión del agua en las zonas semiáridas y áridas el caso de la Región de Murcia (España) y Baja California Sur (México)*, Murcia, Editum, 2011.

GALLAND Franck et FAUCHON Loïc, *L'eau: géopolitique, enjeux, stratégies*, CNRS Paris, 2008.

GARCÍA ESCRIBANO Juan José, *La región de Murcia. Una realidad en construcción*, Murcia, Editum, 2004.

GARCÍA ESCRIBANO Juan José, *Elecciones en la Región de Murcia*, Murcia, Editum, 2012.

GARRIDO A. et OTHERS, *Cuencas hidrográficas Hispano Portuguesas. Gestión en un horizonte de riesgos climáticos y ambientales*, Madrid, España: Fundación Canal, 2010.

GARRIDO Alberto et LLAMAS M. Ramon, *Water policy in Spain*, CRC Press, 2009.

GARRIDO Alberto, GARCIA LIMON Juan Antonio, CALATRAVA Javier, SAEZ Francisco Javier et XABADIA A (dirs.), *La economía del agua de riego en España: una perspectiva regional.*, Almería, Fundación Cajamar, 2009.

GARRIDO Alberto, LLAMAS M. Ramón, VARELA-ORTEGA Consuelo, NOVO Paula, RODRÍGUEZ-CASADO Roberto et ALDAYA Maite M., *Water footprint and virtual water trade in Spain: Policy implications*, Springer Science & Business Media, 2010, vol.35.

GONZÁLEZ ORTIZ José L., « Geografía de la Región de Murcia », *Colección de Monografía Regionales, Consejería de Educación y Cultura. Dirección General de Cultura*, Murcia, 1999.

GUTIÉRREZ ESPADA Cesáreo, *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Madrid, Dykinson, 2009.

HARDY Laurent, GARRIDO Alberto, SIRGADO Luis Juana, *Análisis y evaluación de las relaciones entre el agua y la energía en España*, Santander, Fundación Marcelino Botín, 2010.

HELLIER Emmanuelle (dir.), *La France, la ressource en eau: usages, gestions et enjeux territoriaux*, Paris, A. Colin, coll. « U. Géographie », 2009.

HERNÁNDEZ Felipe Julián, *La transición política en Murcia: crónica del proceso autonómico*, Ediciones Mediterráneo, 1984.

GIL OLCINA Antonio, *La Cultura del agua en la cuenca del Segura*, Murcia, Fundación Cajamurcia, 2004.

GUTIÉRREZ ESPADA Cesáreo, CERVELL HORTAL María José et PIERNAS LÓPEZ Juan Jorge, *La Unión Europea y su derecho*, Madrid, Trotta, 2015.

LACOSTE Yves (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Éd. mise à jour, 1. tirage., Paris, Flammarion, 1995, 1699 p.

LACOSTE Yves, *Atlas géopolitique*, Paris, Larousse, 2007.

LACOSTE Yves, *L'eau dans le monde*, Paris, Larousse, 2010.

- LAIME Marc, CUEL François et VIBERT-GUIGUE Jean-Louis, *Les batailles de l'eau*, Terre bleue, 2008.
- LASSERRE Frédéric et DESCROIX Luc, *Eaux et territoires: tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Puq, 2005.
- LASSERRE Frédéric et ROCARD Michel, *Les guerres de l'eau: l'eau au coeur des conflits du XXIe siècle: écologie, irrigation, diplomatie, comment éviter les guerres de l'eau*, Delavilla, 2009.
- LEFEUVRE Jean-Claude (dir.), *De l'eau et des hommes*, Paris, Monza, 2011.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ Julia et BRUFAO CURIEL Pedro., *Aguas limpias, manos limpias: corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*, Bilbao, Bakeaz, 2006.
- MELGAREJO MORENO Joaquín et LÓPEZ ORTIZ María Inmaculada, *Historia del trasvase Tajo-Segura*, El trasvase Tajo-Segura: repercusiones económicas, sociales, y ambientales en la cuenca del Segura. Ed. Caja Mediterráneo, Alicante, 2009.
- MELGAREJO MORENO Joaquín et MOLINA GIMÉNEZ Andrés, *Incidencia del trasvase Tajo-Segura en la Provincia de Alicante*, Alicante; Valencia, Fundación COEPA para la Formación; Cátedra de la Fundación Agua y Progreso-UPV, 2010.
- MELGAREJO MORENO Joaquín, *El trasvase Tajo-Segura repercusiones económicas, sociales y ambientales en la cuenca del Segura*, Alicante, Caja Mediterráneo, 2009.
- MELLADO MORALES Juan de Dios et RAMOS ESPEJO Antonio (dirs.), *Crónica de un sueño (1973 - 83): memoria de la transición democrática en Andalucía*, Granada, C&T Editores, 2005.
- MÉNDEZ R., ABAD L. D. et ECHAVES C., *Atlas de la crisis, Impactos Socioeconómicos y Territorios Vulnerables en España*, Ed. Tirant lo Blanch, 2015.
- MOODY Dr. Raymond et PERRY Paul, *Témoins de la vie après la vie*, Paris, Éditions Robert Laffont, 2010.
- MORALES GIL Alfredo, *Agua y territorio en la Región de Murcia*, Murcia, Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigadores Locales, 2001.
- MORAL ITUARTE Leandro del, MATVIEYCHUC Graciela, ESPIN GUTIÉRREZ Angela et FERNÁNDEZ GARCÍA Manuel, *Análisis de los discursos relacionados con los procesos territoriales que condicionan la presión sobre el agua en la cuenca del Segura*, Colegio de geógrafos, 2007.
- MORENO RODRÍGUEZ José Manuel., CRUZ TREVIÑO A. et MARTÍNEZ LOPE C., *Evaluación preliminar de los impactos en España por efecto del cambio climático: proyecto ECCE-informe final*, Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Medio Ambiente, 2005.
- NAVARRO CABALLERO Teresa María, *Los instrumentos de gestión del dominio público hidráulico: estudio especial del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas y de los bancos públicos del agua*, Murcia, Editum, 2007.
- NEWMAN Aguirre, *Estudio de mercado. Campos de golf en España*, Feria Internacional del Golf, Noviembre, Madrid, 2011.

- ORSENNA Erik, *Petit précis de mondialisation. II, II*, Paris, Librairie générale française, 2010.
- PÉREZ PICAZO María Teresa, *El agua en los regadíos mediterráneos: nuevos enfoques y problemas*, Murcia, Digitum, 1998.
- SCARWELL Helga-Jane, ROUSSEL Isabelle et BRILLET Bernard, *Les démarches locales de développement durable à travers les territoires de l'eau et de l'air*, Villeneuve-d'Ascq, France, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Environnement et société (Villeneuve-d'Ascq) », n° 988, 2006, vol. 1
- SCHNEIER-MADANES Graciela, *Globalized water: a question of governance*, Dordrecht, Springer Netherlands, 2014.
- SEGURA ARTERO Pedro, « Delimitación Histórica del territorio de la Región de Murcia », *Atlas de la región de Murcia*, 1991.
- SERENO ROSADO Amparo, EMBID IRUJO Antonio, *Ríos que nos separan, aguas que nos unen: Análisis jurídico de los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales*, Lex Nova, Valladolid, 2011.
- TURRIÓN Francisco, *Las aguas subterráneas en la gestión de la sequía: ejemplo de la Vega Media y Baja del Segura*, Confederación Hidrográfica del Segura, 2011.
- WARD Diane Raines, *Obsession de l'eau: sécheresse, inondations: gérer les extrêmes*, Paris, Autrement, 2003.

Chapitres dans les ouvrages

- AGUILERA KLINK Federico, « El agua como activo ecosocial », *El Agua. Mitos, ritos y realidades*. Editorial El Hombre, Barcelona, 1995, pp. 359-375.
- AUBRY Hana (dir.), « L'eau, le combat du XXème siècle », in Hana AUBRY (dir.), *Témoins de l'eau*, Paris, Dispute, coll. « Tout autour de l'eau », n° 3N, 2009.
- CALVO Francisco, « Efectos sociales y económicos de las sequías en España », A. Morales y A. Gil Olcina (coords.), *Causas y consecuencias de las sequías en España*, Universidad de Alicante, Alicante, 2001, pp. 373-389.
- CANELAS DE CASTRO P., « New age in the Luso-Spanish relations in the management of shared basins? The challenge of cooperation in the protection and sustainable utilisation of waters », *Maia*. R. And Vlachos, E.(Eds). *Implementing transboundary river conventions*, 2003, pp. 65-112.
- CLARIMONT Sylvie, « De la conquête de l'eau à la question hydraulique: discours aménagistes et sociétés locales dans le bassin de l'Ebre », in *Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale: tensions, conflits et régulations*, Editions L'Harmattan, 1999, pp. 47-59.
- DRAIN Michel, « L'évolution de la régulation de l'eau en Espagne », in *Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale: tensions, conflits et régulations*, Editions L'Harmattan, 1999, pp. 47-59.

GIL Marina, GARRIDO Alberto et GÓMEZ-RAMOS Almudena, « Análisis de la productividad de la tierra y del agua en el regadío español », *La economía del agua de riego en España: Una perspectiva regional* (Gómez-Limón JA et al., eds). *Fundación Cajamar, El Ejido (Almería)*, 2009, pp. 163-178.

HERNÁNDEZ-MORA Nuria, MORAL ITUARTE Leandro DEL, LA-ROCA Francesc, LA CALLE Abel et SCHMIDT Guido, « Interbasin Water Transfers in Spain: Interregional Conflicts and Governance Responses », in *Globalized water*, Springer, 2014, pp. 175-194.

LOYER Barbara, « L'Espagne, un État, des nations », in *Les conflits dans le monde, approche géopolitique*, Armand Colin, 2011, pp. 157-166.

MARTÍNEZ GALLUR C., TOVAR ARCE, M. “Asignación del recurso, nuevas demandas y conflicto en los usos del agua: la cuenca del Segura”, *Uso y gestión del agua en las zonas semiáridas y áridas. El caso de la región de Murcia (España) y baja California Sur*, México, 2011, pp. 439-474.

MOLINA IBÁÑEZ M. et MONTIEL C., « Desarrollo y repercusiones del parque hidroeléctrico en los regímenes fluviales », GIL OLCINA, A (coord.), *Alteración de los regímenes fluviales peninsulares*. Murcia. Fundación Cajamurcia, 2004, pp. 177-196.

MORAL ITUARTE Leandro del, « Sequía y crisis de sostenibilidad del modelo de gestión hidráulica. », in M.V. MARZOL, P. DORTA et P. VALLADARES (dirs.), *Clima y Agua. La gestión de un recurso climático*, 1996, pp. 179-187.

PÉREZ PICAZO María Teresa, « Introducción histórica », in Melchor Senent Alonso et Francisco Cabezas Calvo-Rubio (dirs.), *Agua y futuro en la región de Murcia*, 1995.

RUF Thierry, « Batailles de l'irrigation en Méditerranée », in Hana AUBRY (dir.), *Témoins de l'eau*, Paris, Dispute, coll. « Tout autour de l'eau », n° 3N, 2009.

SÁNCHEZ-PICÓN A., AZNAR J. A. et AZNAR P., « El trasvase Tajo-Segura en la provincia de Almería. Evolución e integración en la oferta de recursos hídricos del Valle del Almanzora », in *El trasvase Tajo-Segura: repercusiones económicas, sociales y ambientales en la cuenca del Segura*. Caja de Ahorros del Mediterráneo, Alicante, 2011.

SAURÍ David, DEL MORAL Leandro, KATKO T., JUUTI P. et SCHWARTZ K., « Governance of large hydraulic infrastructure in Spain: A historical approach », *Water services management and governance: Lessons for a sustainable future*, 2012, pp. 43-52.

SERRAT-CAPDEVILA Aleix, VALDÉS Juan B., GUPTA Hoshin V. et SCHNEIER-MADANES Graciela, « Water Governance Tools: The Role of Science and Decision Support Systems in Participatory Management », in *Globalized Water*, Springer, 2014, pp. 241-259.

SWYNGEDOUW Erik, « Modernity and the Production of the Spanish Waterscape », *Political Ecology: an Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies*, New York: Guilford, 2003, pp. 94-112.

WATEAU Fabienne, « Dam Projects and Protest: The Exception of Alqueva (Portugal) », in *Globalized Water*, Springer, 2014, pp. 161-173.

WILLAARTS Barbara A., BALLESTEROS Mario et HERNÁNDEZ-MORA Nuria, « Ten years of the Water Framework Directive in Spain: An overview of the ecological and chemical status of surface water bodies », in Pedro Martínez-Santos, Maite M. Aldaya et M. Ramón

Llamas (dirs.), *Integrated Water Resources Management in the 21st Century: Revisiting the paradigm*, CRC Press, 2014.

Articles

AGUILERA KLINK, Federico, « El problema de la planificación hidrológica: una perspectiva diferente », *Revista de Economía Aplicada*, 1993, vol. 1, n° 2, pp. 209-216.

AGUILERA KLINK, Federico, « Veinte años (1993-2013) de " política hidrológica en España": el secuestro de la política pública. *Revista de Economía crítica*, 2014, vol 17, pp 20-43.

AKESBI Najib, « Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine: Le Plan Maroc Vert », *New Medit*, 2012, vol. 11, n° 2, pp. 12-23.

ÁLVAREZ CARREÑO Santiago Manuel et SALAZAR ORTUÑO Eduardo, « Jurisprudencia ambiental en Murcia », *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2013, vol. 4, n° 1.

AMORÓS RICO, Antonio Manuel, «Plan Hidrológico Nacional y Programa AGUA: Repercusión en las regiones de Murcia y Valencia». *Investigaciones Geográficas (Esp)*, 2010, n° 51, p. 235-267.

ARRIBAS Carles et FORÉS Elisenda, « El debate en Bruselas sobre el Trasvase del Ebro », *El Ecologista*, 2004, n° 38, pp. 32-33.

BARRAQUE Bernard, « Les demandes en eau en Catalogne: perspectives européennes sur le projet d'aqueduc Rhone-Barcelone », *Revue de l'économie méridionale*, 2000, vol. 48, 3; ISSU 191, pp. 357-370.

BARRAQUE Bernard, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, 1995, pp. 420-453.

BARRAQUE, Bernard, « Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne », *Flux*, 2001, n° 46, pp 70-75.

BARRAQUE Bernard, « Past and future sustainability of water policies in Europe Natural Resources Forum, 27: 200–211.

BERGA CASAFONT Luis, « Presas y embalses en la España del siglo XX », *Revista de obras públicas*, 2003, tenario 1903-2003, pp. 37-40.

BLOT Frédérique, « Gestion de l'eau et modèle de développement en débat en Espagne », *Confluences Méditerranée*, 2006, n° 3, pp. 77-89.

BOSCHECK Ralf, « The EU water framework directive: Meeting the global call for regulatory guidance? », *Intereconomics*, 2006, vol. 41, n° 5, pp. 268-271.

BUCHS Arnaud, « La construction sociale de la pénurie en eau à Almeria (Andalousie) ou l'échec de la normalisation « hydrauliciste » », *Économie appliquée*, 2010, vol. 63, n° 3, pp. 5-39.

BUKOWSKI Jeanie J., « Sharing water on the Iberian Peninsula: A Europeanisation approach to explaining transboundary cooperation », *Water Alternatives*, 2011, vol. 4, n° 2, p. 171.

CALATRAVA J. et MARTÍNEZ-GRANADOS D., « El valor del uso del agua en el regadío de la cuenca del Segura y en las zonas regables del trasvase Tajo-Segura », *Economía agraria y recursos naturales*, 2012, pp. 7-32.

CALVO-RUBIO Francisco Cabezas, « Mito y verdad de la Directiva Marco », *Ingeniería y territorio*, 2009, nº 85, pp. 4-11.

CALVO GARCÍA-TORNEL Francisco, « Sureste español: Regadio, tecnologías hidráulicas y cambios territoriales. », *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 2006, nº 10, p. 4.

CERVELL HORTAL María José, « El Derecho internacional y los recursos naturales compartidos », *Anuario español de derecho internacional*, 2008, nº 24, pp. 79-106.

CAROLINA VILLAR Pilar, « La evolución de la tutela jurídica de las aguas subterráneas en el Derecho Comunitario », *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 2010, nº 20, p. 5.

DARIAS Luis Manuel Jerez, MARTÍN Víctor et GONZÁLEZ Ramón Pérez, « Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España », *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 2012, nº 87, pp. 5-18.

DELGADO PIQUERAS, Francisco, « La transposición de la Directiva Marco del Agua en España », *Revista de administración pública*, 2004, nº 165, pp. 181-214.

DESCROIX Luc et LASSERRE Frédéric, « Or bleu et grands ensembles économiques: une redéfinition en cours des rapports de force interétatiques? », *La revue internationale et stratégique*, 2007, vol. 66, pp. 93-103.

DUARTE LOPES Paula « Governing Iberian Rivers: from bilateral management to common basin governance? », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2012, vol. 12, nº 3, pp. 251-268.

ELOLA CALDERON Teresa, « La politique de l'eau de l'Union européenne: vers une gestion quantitative des ressources hydriques? », *Les Cahiers de droit*, 2010, vol. 51, nº 3, pp. 859-878.

EMBID IRUJO Antonio, « Water law in Spain after 1985 », *Water international*, 2003, vol. 28, nº 3, pp. 290-294.

EMBID IRUJO Antonio, « La política de aguas y su marco jurídico », *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 2008, nº 14, pp.13-27.

ESCARTÍN HERNÁNDEZ Carlos M., « El Convenio entre España y Portugal para el aprovechamiento sostenible de las cuencas compartidas. », *Ingeniería Civil*, 2003, nº 131, pp. 173-179.

ESPEJO MARÍN Cayetano et CÀNOVES VALIENTE Gemma, « Política de usos del agua en los campos de golf en España », *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2011, vol. 57, nº 2, pp. 255-277.

FRANÇOIS Marie, « ¿Hacia una región turística y residencial? Murcia, resort de Europa », *Investigaciones geográficas*, 2010, nº 52, pp. 73-98.

FRANCOIS Marie, « La Región de Murcia y el agua? entre el discurso modernizante y el « contramodernizante »? », *Papeles de geografía*, 2008, n° 47, pp. 81-100.

FROLOVA Marina, « Landscapes, Water Policy and the Evolution of Discourses on Hydropower in Spain », *Landscape Research*, avril 2010, vol. 35, n° 2, pp. 235-257.

GARRIDO COLMENERO Alberto et CUSTODIO Emilio, « Claves y oportunidades para un pacto del agua en España. », *Seguridad Global*, 2012, vol. 3, Primavera 2012, pp. 21-33.

GEÓGRAFOS Colegio DE, « Procesos territoriales y agua en la Cuenca del Segura. », *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 2008, n° 74, pp. 61-67.

GHIOTTI Stéphane, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 2006, Dossier 6.

GIBLIN Béatrice, « L'eau: une question géopolitique, en France aussi », *Hérodote*, 2003, vol. 110, n° 3, pp. 9-28.

GIBLIN Béatrice, « Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires », *Hérodote*, 28 août 2003, vol. 110, n° 3, pp. 3-7.

GIL OLCINA Antonio, « Desequilibrios hidrográficos en España y trasvases a la vertiente mediterránea: utopías y realizaciones », *Investigaciones geográficas*, n° 10, 1992; pp. 7-23, 1992.

GOMEZ Carlos Mario, « La eficiencia en la asignación del agua: Principios básicos y hechos estilizados en España », *Información comercial española*, 2009, n° 847.

GÓMEZ-LIMÓN José A. et PICAZO-TADEO Andrés J., « Irrigated Agriculture in Spain: Diagnosis and Prescriptions for Improved Governance », *International Journal of Water Resources Development*, mars 2012, vol. 28, n° 1, pp. 57-72.

GÓMEZ-LIMÓN José A. et RIESGO Laura, « Agriculture and economics in the water framework directive: progress and limitations. », *AmbientaliaSPI*, 2010.

GÓMEZ-LIMÓN José A., « El regadío en España », *Papeles de economía española*, 2008, n° 117, pp. 86-109.

GRUJARD Éric, « La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires », *Hérodote*, 2003, vol. 110, n° 3, pp. 47-69.

GUÉRIN-SCHNEIDER Laetitia, BREUIL Lise et LUPTON Sylvie, « Liberalization of Water Services in Europe: The End of the French Water Exception? », in *Globalized Water*, Springer, 2014, pp. 77-93.

GUTIÉRREZ ESPADA Cesáreo, « El agua, Naciones Unidas y el derecho internacional », *Tiempo de paz*, 2010, n° 98, pp. 6-12.

HERNÁNDEZ-MORA Nuria et DEL MORAL Leandro, « Developing markets for water reallocation: Revisiting the experience of Spanish water mercantilización », *Geoforum*, 2015, vol. 62, pp. 143-155.

HOEKSTRA Arjen Y. et MEKONNEN Mesfin M., « The water footprint of humanity », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 28 février 2012, vol. 109, n° 9, pp. 3232-3237.

HOF Angela et WOLF Nils, « Estimating potential outdoor water consumption in private urban landscapes by coupling high-resolution image analysis, irrigation water needs and evaporation estimation in Spain », *Landscape and Urban Planning*, mars 2014, vol. 123, pp. 61-72.

JIMÉNEZ TORRECILLA Néstor et MARTÍNEZ GIL Javier, « La Nueva Cultura del Agua: Hacia un modelo de gestión hídrica », *ROLDE: Revista de Cultura Aragonesa*, 2003, n° 105-106, pp. 17-32.

JULIEN Frédéric et LASSERRE Frédéric, « Anthropomorphisme et hydrocentrisme dans la thèse des guerres de l'eau: les racines d'un improbable scénario du pire », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2012, vol. 89, n° 1, pp. 54-73.

KAIKA Maria et PAGE Ben, « The EU Water Framework Directive: Part 1. European policy-making and the changing topography of lobbying », *European environment*, 2003, vol. 13, n° 6, pp. 314-327.

KAIKA Maria, « The Water Framework Directive: a new directive for a changing social, political and economic European framework », *European Planning Studies*, 2003, vol. 11, n° 3, pp. 299-316.

KALLIS Giorgos et BUTLER David, « The EU water framework directive: measures and implications », *Water policy*, 2001, vol. 3, n° 2, pp. 125-142.

KALLIS Giorgos, NIJKAMP Peter et OTHERS, « Evolution of EU water policy: a critical assessment and a hopeful perspective », *Research Memorandum*, 1999, vol. 1999, p. 27.

KRÄMER Ludwig, « Climate change and EU legal initiatives regarding water availability », *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2009, vol. 6, n° 4, pp. 461-480.

KRÄMER Ludwig, « Eau et climat: initiatives de l'Union européenne », *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2009, n° 3, pp. 419-440.

KUUSISTO Esko, « Droughts in Finland—past, present and future », *Hydrology Days*, 2004, vol. 2004, pp. 143-147.

LACOSTE Yves, « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Hérodote*, 2012, vol. 146, n° 3, pp. 14-44.

LA-ROCA Francesc, « Del productivismo a la recuperación de los ecosistemas. La difícil transición de la política del agua en España », *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 2013, vol. 16.

LASSERRE Frédéric et BRUN, ALEXANDRE, « Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle », *Presses de l'Université du Québec*, 2012, p. 210.

LEHNER Bernhard, CZISCH Gregor et VASSOLO Sara, « The impact of global change on the hydropower potential of Europe: a model-based analysis », *Energy Policy*, mai 2005, vol. 33, n° 7, pp. 839-855.

LOPEZ-GUNN E., ZORRILLA P., PRIETO F. et LLAMAS M.R., « Lost in translation? Water efficiency in Spanish agriculture », *Agricultural Water Management*, mai 2012, vol. 108, pp. 83-95.

LOPEZ-GUNN Elena, « Agua para todos: A new regionalist hydraulic paradigm in Spain », *Water Alternatives*, 2009, vol. 2, n° 3, pp. 370-394.

LORAS Antonio Fanlo, « La gestión del agua en España: experiencias pasadas, retos futuros », *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, 2002.

MARCH Hug, SAURÍ David et RICO-AMORÓS Antonio M., « The end of scarcity? Water desalination as the new cornucopia for Mediterranean Spain », *Journal of Hydrology*, 2014.

MARTINEZ PAZ JM et SUEIRAS JC, « El agua en la agricultura del sureste español: productividad, precio y demanda. », *Mediterráneo Económico (España)*. N° 2, 2002.

MORAL ITUARTE Leandro del et DO Ó Alfonso, « Water governance and scalar politics across multiple-boundary river basins: states, catchments and regional powers in the Iberian Peninsula », *Water International*, 2014, vol. 39, n° 3, pp. 333-347.

MORAL ITUARTE Leandro del, « L'état de la Politique Hydraulique en Espagne », *Hérodote*, 1998, pp. 118-138.

MORAL ITUARTE Leandro del, « Planification hydrologique et politique territoriale en Espagne », *Hérodote*, 2001, n° 3, pp. 87-112.

OLCINA CANTOS Jorge et SOTELO PÉREZ María, « Las demandas de « Huella Hídrica » y su precio, en España: Diferencias territoriales », *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 16 décembre 2013, vol. 33, n° 2.

PAGE Ben et KAIKA Maria, « The EU Water Framework Directive: Part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance », *European Environment*, 2003, vol. 13, n° 6, pp. 328-343.

PÉREZ MORALES Alfredo, GIL MESEGUER Encarnación et GÓMEZ ESPÍN José María « Las aguas residuales regeneradas como recurso para los regadíos de la Demarcación Hidrográfica del Segura (España) », *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2014, n° 64, pp. 151-175.

MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE Federico et MARTÍNEZ PAZ José Miguel, « El clúster agroalimentario de la región de Murcia », *Cuadernos de estudios agroalimentarios*, 2011, n° 2, pp. 175-198.

POUCH Thierry, « Le commerce international de produits agricoles et ses rivalités permanentes », *Hérodote*, 1 mars 2015, n° 156, n° 1, pp. 108-124.

PRADA Carlos de, « La « racionalidad oculta » del Plan Hidrológico Nacional », *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, 2003, n° 57, pp. 58-68.

PULIDO-VELAZQUEZ Manuel, MARCET Enrique Cabrera et COLMENERO Alberto Garrido, « Economía del agua y gestión de recursos hídricos », *Ingeniería del agua*, 2014, vol. 18, n° 1, pp. 99-110.

RODRÍGUEZ-DÍAZ J. A., PÉREZ-URRESTARAZU L., CAMACHO-POYATO E. et MONTESINOS P., « The paradox of irrigation scheme modernization: more efficient water use linked to higher energy demand », *Spanish Journal of Agricultural Research*, 1 décembre 2011, vol. 9, n° 4.

ROMÁN-CERVANTES Cándido, « Las Sociedades Agrarias de Transformación en España: un análisis histórico », *CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa*, 2008, n° 63, pp. 65-87.

SALINAS PALACIOS Darío et LOYER Barbara, « Eau et pouvoirs politiques locaux en Espagne », *Diplomatie Les Grands Dossiers Géopolitique de l'eau. Les enjeux de l'or bleu*, 2013, vol. 15,

SALINAS PALACIOS Darío, « Géopolitique de l'eau dans l'Espagne des autonomies: Enjeux et rivalités de pouvoirs dans la région de Murcie », *L'Europe en Formation*, 2013, vol. 365, n° 3, pp. 69-98.

SANTAFÉ, MARTÍNEZ José María « The Spanish-Portuguese transboundary waters agreements: Historic perspective », *Water International*, 2003, vol. 28, n° 3, pp. 379-388.

SANTOS Raquel, « Agua para Aragón: el Ministerio de Medio Ambiente ratifica su compromiso con el Pacto del Agua de Aragón en el décimo aniversario de la firma de este acuerdo », *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 2002, n° 15, pp. 22-27.

SAURÍ David et MORAL Leandro DEL, « Recent developments in Spanish water policy. Alternatives and conflicts at the end of the hydraulic age », *Geoforum*, 2001, vol. 32, n° 3, pp. 351-362.

SERENO ROSADO Amparo, « La «territorialización» de la política nacional de aguas: efectos a nivel internacional », *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2012, n° 4, pp. 1-16.

SERRANO MARTÍNEZ José María, « El «boom» de la construcción de viviendas en la Región de Murcia: un proceso complejo y con múltiples implicaciones. Breves apuntes », *Papeles de geografía*, 2006, n° 43, pp. 121-152.

SERRANO MARTÍNEZ José María, « El modelo territorial de la España autonómica: recapitulación y perspectivas », *Investigaciones geográficas*, 2005, n° 36, pp. 81-102.

SERRANO MARTÍNEZ José María, « El turismo residencial en la Región de Murcia frente a los nuevos retos », *Cuadernos de turismo*, 2007, n° 19, pp. 189-216.

SWYNGEDOUW Erik, « « Not A Drop of Water... »: State, Modernity and the Production of Nature in Spain, 1898-2010 », *Environment and History*, 1 février 2014, vol. 20, n° 1, pp. 67-92.

SWYNGEDOUW Erik, « Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling », *Environment and Planning D: Society and Space*, 2000, vol. 18, n° 1, pp. 63-76.

SWYNGEDOUW Erik, « Into the Sea: Desalination as Hydro-Social Fix in Spain », *Annals of the Association of American Geographers*, 27 février 2013, vol. 103, n° 2, pp. 261-270.

SWYNGEDOUW Erik, « Modernity and hybridity: nature, regeneracionismo, and the production of the Spanish waterscape, 1890–1930 », *Annals of the Association of American Geographers*, 1999, vol. 89, n° 3, pp. 443-465.

SWYNGEDOUW Erik, « Technonatural revolutions: the scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939–1975 », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2007, vol. 32, n° 1, pp. 9-28.

THIEL Andreas, « Transboundary resource management in the EU: transnational welfare maximization and transboundary water sharing on the Iberian peninsula? », *Journal of Environmental Planning and Management*, 2004, vol. 47, n° 3, pp. 331-350.

TOLEDO Emilio Octavio DE, JESUS MENDES Adérito DE et OTHERS, « El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas », *Ingeniería y territorio*, 2009, n° 85, pp. 20-27.

URQUIJO Julia, DE STEFANO Lucia et LA CALLE Abel, « Drought and exceptional laws in Spain: the official water discourse », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2015, pp. 1-20.

VIEILLARD-COFFRE Sylvie, « Gestion de l'eau et bassin versant », *Géopolitique de l'eau, Hérodote*, 2001, n° 102, pp. 139-156.

WIESMANN U. N., DIDONATO S. et HERSCHKOWITZ N. N., « Effect of chloroquine on cultured fibroblasts: release of lysosomal hydrolases and inhibition of their uptake », *Biochemical and Biophysical Research Communications*, 27 octobre 1975, vol. 66, n° 4, pp. 1338-1343.

Conférences

ARAGÓN GARCÍA Victoria et FRUTOS BALIBREA Lola, « El Papel De Los Medios En La Creación De Opinión Pública: El Agua En Murcia », VI Congreso Fundación Nueva cultura del agua, Vitoria, 2008.

BARREIRA Ana, « La gestión de las cuencas hispano-portuguesas: El Convenio de Albufeira », *Fundación Nueva Cultura del Agua*, Sevilla, 2007, vol.20.

COROMINAS Joan, « ¿Modernización o reconversión de regadíos? Dimensiones socio-económicas, ambientales y territoriales », VI Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua, Vitoria, 2008.

COROMINAS Joan, « Agua y energía en el riego en la época de la sostenibilidad », *Jornadas de Ingeniería del Agua*, Madrid, 2009.

DE STEFANO L., HERNÁNDEZ MORA N., LÓPEZ GUNN E., WILLARTS B., ZORRILLA P. et LLAMAS M. R., « Transparencia en la gestión del agua en España: fortalezas y debilidades », VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua, 2011.

DRAIN Michel., « Le projet de transfert d'eau du Rhône à Barcelone », Actes du colloque Fig 2003, G », *Dorel (org.), Saint-Dié des Vosges (France)*, 2003, pp. 2-5.

ESPEJO MARÍN Cayetano et GARCÍA MARÍN Ramón, « Agua y energía: producción hidroeléctrica en España », 2010.

FACI TORRALBA Inés, « Los retos del agua y la energía en España. Aspectos jurídicos de la gestión del agua y la energía por la CHE », Onu, Zaragoza, 2014.

FRANÇOIS Marie, «La construcción y consolidación de una percepción social en los conflictos del agua en España el papel de los medios de comunicación », *VII Congreso ibérico sobre gestión y planificación del agua*, 2011.

GARRIDO Alberto et VARELA Consuelo, « Economía del agua en la agricultura e integración de políticas sectoriales », *Panel Científico-Técnico de Seguimiento de la Política de Aguas. Sevilla*, 2008.

HERNÁNDEZ-MORA Nuria, « La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua en España en el periodo 2000-2012: ¿Hemos avanzado? ».

HERNÁNDEZ-MORA N., FERRER G., CALLE A. LA, LA ROCA F., L MORALL. DE et PRAT N., « La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua en España: Estado de la cuestión », *Observatorio del Agua de la Fundación Marcelino Botín–Ciclo de Seminarios, Los nuevos planes de gestión de cuenca según la Directiva Marco del Agua. Madrid*, 2010.

LA CALLE Abel, « La adaptación española de la Directiva marco del agua », *Panel científico técnico de seguimiento de la política de aguas, Sevilla: Fundación Nueva Cultura del Agua*, 2008.

NUNES J. P., DIOGO P. A., RIBEIRO L., GROSSO N. et CRUZ M. J., « A multi-compartment modeling framework to study the impacts of climate change on the Lisbon water supplies », *TWAM2013 International Conference & Workshops, Aveiro* 2013.

PACHAURI Rajendra K., ALLEN M. R., BARROS V. R., BROOME J., CRAMER W., CHRIST R., CHURCH J. A., CLARKE L., DAHE Q., DASGUPTA P. et OTHERS, « Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change », 2014.

PEDREÑO CÁNOVAS Andrés, GADEA MONTESINOS Elena, LATORRE CATALÁN Marta et CASTRO PERICACHO Carlos DE, « Nuevos y viejos conflictos jornaleros en Murcia, 1890-2012 », *XI Congreso español de Sociología, Madrid*, 2013.

SALINAS PALACIOS Darío, « El convenio de la Albufeira y el plan de cuenca del Tajo? Qué implicaciones para el trasvase Tajo-segura? », *VIII Congreso Fundación Nueva cultura del agua, Lisboa*, 2013.

VAN LANEN Henny A. J., VAN LOON Anne F., VAN HUIJGEVOORT Marjolein H. J., WANDERS Niko, ALDERLIESTE Marcel A. A., STAHL Kerstin et TALLAKSEN Lena M., « Past and future hydrological drought in water-scarce European regions », 2013, vol.15.

VANNEUVILLE Wouter, WERNER Beate et OTHERS, « Water resources in Europe in the context of vulnerability: EEA 2012 state of water assessment », 2012.

VILLARROYA GIL Fermín et HERA PORTILLO África de la, « La planificación hidrológica en España: bases para un acuerdo. », 2013.

Rapports et documents officiels

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO (AEAS), « Tarifas 2010 Precio de los servicios de abastecimiento y saneamiento en España », juin 2011.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUAS Y SANEAMIENTO (AEAS), *Encuesta sobre el suministro de agua y saneamiento en España 2014*,

BALLESTA GÓMEZ Marisa, *Estadísticas históricas de población de la región de Murcia*, Murcia, Consejería de Economía y Hacienda, 1995.

CARM. *Plan Director para el Ahorro del Agua y Modernización de Regadíos, con la intención de corregir el déficit hídrico, modernizar los regadíos y mejorar la calidad de las aguas de la Región de Murcia*, 1994.

CENTRO DE ESTUDIOS MURCIANOS DE OPINIÓN PÚBLICA (CEMOP), *Efectos de las campañas*, 2010.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS), Estudio 2.829. Barómetro autonómico II, Región de Murcia, Enero-Marzo, 2010,

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS), Estudio nº 2956. Barómetro autonómico III, Septiembre-octubre, 2012,

COMISIÓN PARA LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL CONVENIO, *Convenios Hispano-Portugueses: una historia de cooperación centenaria*, Madrid, Spain; Lisboa, Portugal, Delegación Española de la CADDC ; Delegação Portuguesa da CADDC, 2008.

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero.*, Valladolid, Magrama, 2012.

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Ebro*, Zaragoza, Magrama, 2012.

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir*, Sevilla, Magrama, 2013.

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana.*, Badajoz, Magrama, 2012.

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar*, Valencia, Magrama, 2014.

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, *Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura*, Murcia, Magrama, 2013.

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo.*, Madrid, Magrama, 2012.

D.G. DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTOS; "CENTRO DE PUBLICACIONES Ministerio de Fomento", *Encuesta Permanente de Transporte de Mercancías por Carretera*, 2012.

DE ABREU Béatrice, « La négociation de la directive-cadre sur l'eau: place et rôle des références économiques dans le processus », *rapport AESN–Université de Paris X-Nanterre*, 2001.

DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA (MAGRAMA), *Estrategia nacional para la modernización sostenible de los riegos: Horizonte 2015*, Madrid, 2010.

FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA, « Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua », *Madrid: FNCA*, 2005.

GIL OLCINA Antonio et MORALES GIL Alfredo, *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Secretaría General Técnica, 1992.

GREENPEACE, *El negocio del agua en la cuenca del Segura. Una investigación sobre el mercado negro del agua, los regadíos ilegales, la especulación urbanística y la contaminación.*, 2007.

HOEKSTRA A. Y., « *Proceedings of the International Expert Meeting on Virtual Water Trade* », IHE Delft, ED : . Value of Water Research Report Series N°12 Delft, The Netherlands

IDAE, « Plan de Energías Renovables (PER) 2011-2020 », 2011.

INSTITUTO DE FOMENTO DE LA REGIÓN DE MURCIA, *El sector hortofrutícola en la región de Murcia. Informe sectorial*, 2014.

KAMPA Eleftheria, VON DER WEPPEN Johanna et DWORAK Thomas, « Water management, Water Framework Directive & Hydropower », 2011.

LANZ Klaus et SCHEUER Stephan, *EEB Handbook on EU water policy under the Water Framework Directive*, European Environmental Bureau Brussels, 2001.

LÓPEZ ONTIVEROS Antonio « Significado, contenido, temática, ideología de los congresos nacionales de riegos (1913-1934) », *in Hitos históricos de los regadíos españoles*, Secretaría General Técnica, 1992, pp. 263-308.

MAESTU Josefina, VILLAR Alberto del et CALVO Inés, *Precios y costes de los servicios del agua en España: informe integrado de recuperación de costes de los servicios de agua en España: artículo 5 y anejo III de la Directiva marco de agua*, Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Medio Ambiente, 2007.

MAGRAMA *Estrategia para la Modernización Sostenible de los Regadíos: horizonte 2015*, Madrid 2010.

MAGRAMA, *Agricultura ecológica. Estadísticas 2013*, Madrid, 2014.

MAGRAMA, *Anuario de Estadística 2013*, Madrid, 2014.

MAGRAMA, *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos Cultivos (ESYRCE)*, Madrid, 2013.

MAGRAMA, *Libro blanco del Agua en España*, Madrid, Secretaría de Estado de Aguas y Costas, Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, 2000.

MAGRAMA, *Planificación hidrológica: síntesis de los estudios generales de las demarcaciones hidrográficas en España*, 2007.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE, *Informe Nacional España Habitat II*, 1997.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE,, « Memoria y Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional. Madrid », 1993.

QUASAR CONSULTORES, *Economía de la agricultura española. Evolución y tendencias.*, 2014.

RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA, *El sistema eléctrico español*, 2013.

SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN, *Informe anual sobre el mercado laboral en la Región de Murcia*, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 2007.

SOTO GARCÍA Mariano, MARTÍNEZ ÁLVAREZ Victoriano et MARTÍN GÓRRIZ Bernardo, « El regadío en la Región de Murcia. Caracterización y análisis mediante indicadores de gestión. », *Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura*, 2014.

UNESA, *Informe Eléctrico.Memoria de Actividades.Memoria Estadística*, 2013.

UNION EUROPEENNE, COMMISSION EUROPEENNE et EUROSTAT, *Chiffres clés de l'Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009.

ZEKTSER Igor S., LORNE Everett et OTHERS, « Groundwater resources of the world and their use », *in IhP Series on groundwater*, Unesco, n° 6, 2004.

Références bibliographiques juridiques et données administratives

Asamblea de la Región de Murcia. *Pacto del agua en la Region de Murcia*, 14 de julio de 1994, Diario de Sesiones n° 150 y BOAR n° 179 correspondiente al siguiente día 18.

Assemblée générale des Nations Unies, *Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, A/RES/51/229, 21 mai 1997.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Gestion des risques liés aux inondations - Prévention, protection et mitigation des inondations /COM/2004/0472 final /

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 27 octobre 2010 intitulée «Vers un Acte pour le Marché unique Pour une économie sociale de marché hautement compétitive 50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble» [COM (2010) 608 final – Non publié au Journal officiel].

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe -, Bruxelles, le 14 novembre 2012 [COM(2012) 673]

Communication de la Commission du 18 juillet 2007: «Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne» [COM (2007) 414 final – Non publié au Journal officiel].

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, (sommet de la Terre de Rio de Janeiro 3-14 juin 1992).

Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin (26 janvier 1992)

Constitución Española, 1978. BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978.

Convenio para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río Duero, del 11 de Agosto de 1927. Colección de Tratados Internacionales suscritos por España. Bilaterales, vol. III (1926-1928), Ministerio de asuntos Exteriores. Secretaría General Técnica, Madrid, 1977; Gaceta de Madrid, 25 de agosto de 1927, n° 237

Convenio para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río Duero, del 16 de Julio de 1964, BOE núm. 198, de 19 de agosto de 1966.

Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho "ad referendum" en Albufeira el 30 de noviembre de 1998. BOE, n° 37, de 12 de Febrero de 2000.

Convenio y protocolo adicional entre España y Portugal para regular el uso y aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza y de sus afluentes, Madrid, 29 de mayo de 1968, BOE n°. 96, de 22 de abril de 1969.

Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans les contextes transfrontières, 25 février, 1991.

Convention de Sofia du 29 juin 1994 sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube, Journal officiel n° L 342 du 12/12/1997

Convention on Access to Information, Public Participation' in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, United Nations Economic Commission for Europe, Aarhus, Danemark, 25 juin 1998.

Convention sur la Commission Internationale pour la protection de l'Oder, de 11 avril 1996, (98/C 316/05) COM (1998) 528 final —98/0278(CNS)

Convention sur la protection du Rhin en 1998, 12^{ème} conférence ministérielle sur le Rhin, janvier 1998.[Décision 2000/706/CE du Conseil, du 7 novembre 2000, concernant la conclusion, au nom de la Communauté, de la convention pour la protection du Rhin]

Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontalières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki de 1995). J.O.C.E., L 186 5.8. 1995

Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (Convention de New York de 1997), New York, 21 Mai 1997, [Nations Unies Doc. A/51/869]

Décision 91/598/CEE du Conseil du 18 novembre 1991 concernant la conclusion de la convention sur la Commission internationale pour la protection de l'Elbe

Décision 95/308/CE du Conseil, du 24 juillet 1995, relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki).

Décision 98/249/CE du Conseil, du 7 octobre 1997, relative à la conclusion de la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (convention de Paris).

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. *Journal officiel des Communautés européennes* du 22/12/2000, L327, 72 p.

Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, [2007] J.O. L 288/27.

Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, [2007] J.O. L 288/27.

Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, [1991] J.O. L 135/40.

Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, [1991] J.O. L 375/1.

Instrumento de adhesión a la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecho en Nueva York el 21 de mayo de 1997, BOE nº 161, de 3 de julio de 2014.

Instrumento de Ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, hecho en Madrid el día 22 de noviembre de 1977, BOE nº 128 de 30 de mayo de 1978.

Instrumento de Ratificación del Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991, BOE nº 261, de 31 de octubre de 1997.

Instrumento de ratificación del Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992, BOE, nº 81, de 4 de abril de 2000.

Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE nº 161, de 6 de julio de 2001.

Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, BOE nº 148, de 22 de junio de 1971.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, BOE nº 296, de 11 de Diciembre de 2013.

Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, Madrid, BOE, nº 189, de 8 de agosto.

Ley 46/1999 de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. BOE núm. 298 de 14 de Diciembre de 1999

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. BOE nº 285, de 28 de Noviembre de 1997.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. (Vigente hasta el 1 de julio de 2007). BOE nº 89, de 14 de abril de 1998.

Ley 46/1999, de 13 de diciembre de 1999. BOE nº 298, de 14 de diciembre de 1999.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (Vigente hasta el 01 de Enero de 2016). BOE nº. 313 de 31 de Diciembre de 2003

Memorándum de entendimiento sobre el trasvase Tajo-Segura acordado entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las comunidades autónomas de Murcia, Valencia, Castilla La Mancha, Madrid y Extremadura que se incorporará a la nueva Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, 16 de octubre de 2013.

Pacto del Agua de Aragón. Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 30 de junio de 1992, con motivo del debate de la Comunicación de la Diputación General de Aragón relativa a criterios sobre política hidráulica en la Comunidad Autónoma de Aragón. BOE nº 222, de 16 de septiembre de 1999

Pleno. Sentencia 13/2015, de 5 de febrero de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 1399-2014. Interpuesto por las Cortes de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. BOE nº 52, de 2 de marzo de 2015, páginas 50 a 66 (17 págs.)

Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias. BOE nº 30, de 3 de febrero de 2007.

Real Decreto 329/2002, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan Nacional de Regadíos, horizonte 2008, BOE nº 101, de 27 de abril de 2002

Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura, BOE nº 169, de 12 de julio de 2014.

Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica Art 11. BOE nº 162, de 7 de Julio de 2007.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE nº 176, de 24 de Julio de 2001.

Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE nº 148, de 19 de junio de 2004.

Real Decreto-ley 3/1986, de 30 de diciembre, sobre medidas urgentes para la ordenación de aprovechamientos hidráulicos en la cuenca del Segura. BOE nº 14, de 16 de enero de 1987

Real Decreto-ley 8/1995, de 4 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura. BOE nº 188, de 8 de agosto de 1995.

Royaume d'Espagne contre Conseil de l'Union européenne, Notion de "gestion des ressources hydrauliques", Affaire C-36/98, arrêt du 30 janvier 2001, [2001]

Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, J.O.C.E. 19 du 29 juillet 1992. Version consolidée [1992] J.O. C. 224/1.

Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, 2 octobre 1997, [1997] J.O.C. 340/1 (entré en vigueur le 1^{er} mai 1999).

Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, J.O.C. 306/01 du 17 décembre 2007.

Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, 26 février 2001, [2001] J.O.C. 80/1, (entré en vigueur le 1^{er} février 2003).

Sitographie

Agence européenne pour l'environnement
www.eea.europa.eu

Agência Portuguesa do Ambiente Planos de Gestão de Região Hidrográfica
<http://www.apambiente.pt/index.php>

Agrupación de fabricantes de cemento de España (OFICEMEN) <https://www.oficemen.com/>

Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento
www.aeopas.org/

Centro de Edafología y de Biología aplicada del Segura (CEBAS)
www.cebas.csic.es/

Centro de Estudios Murcianos de Opinión Pública
www.cemopmurcia.es/

Centro Regional de Estadística de Murcia (CREM)
www.carm.es/econet/

CIS·Centro de Investigaciones Sociológicas
www.cis.es/

Commission internationale des grands barrages
www.icold-cigb.org

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM)
<http://www.carm.es/>

Direction générale environnement commission européenne
http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm

Encyclopédie universalis
<http://www.universalis.fr/encyclopedie/levant-espagnol/>, consulté le 6 juin 2014.

Eurostat. Statistiques européennes sur l'eau
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Water_statistics/fr

FAO: Water Development and Management Unit
www.fao.org/nr/water/index_es.html

Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA)
www.fnca.eu/

Hispagua Sistema Español de Información sobre el Agua
<http://hispagua.cedex.es/>

iAgua. La web del sector del agua
www.iagua.es/

Instituto Nacional de Estadística
www.ine.es

Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA)
www.tourspain.es/

Journal officiel de l'Union européenne
<http://eur-lex.europa.eu>

Ministerio de Economía y Competitividad. ICEX, España, Exportación e Inversiones,
<http://www.icex.es>

Observatorio Nacional de la Sequía.
<http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/observatorio-nacional-de-la-sequia/>

ONU: .Collection des traités des Nations Unies
<https://treaties.un.org/>

Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS), <http://www.scrats.es/>

The International Water Association
www.iwa-network.org

Presse

Presse espagnole nationale:

ABC: www.abc.es

Diario Público: www.publico.es/

Diario.es: www.eldiario.es/

El Confidencial: www.elconfidencial.com/

El Mundo: www.elmundo.es

El País: www.elpais.com

Presse espagnole régionale:

Diario de Castilla la Mancha: www.dclm.es/

Diario Información de Alicante (Valence): www.diarioinformacion.com/alicante/

El Heraldo de Aragón: www.heraldo.es/

El Periódico (Catalogne): www.elperiodico.com/

Ideal édition Almería: www.ideal.es/almeria

La Opinión de Murcia: www.laopiniondemurcia.es/

La Vanguardia (Catalogne): www.lavanguardia.com/

La Verdad de Murcia: www.laverdad.es/

Las Provincias (Valence): www.lasprovincias.es

Liste des entretiens

Première partie

Alejandro Cano Saavedra, président de la Plateforme citoyenne "en Defensa del río Tajo" (membre de FNCA)

Antonio Luengo Rodriguez, secrétaire de l'eau du parti socialiste de Castille-la Manche (2011-). Maire de villalba del rey (Cuenca) et président de l' "asociación de Municipios Ribereños de entrepeñas y buendia" (2011-)

Aquilino Iniesta López, politicien du Partido Popular. Directeur de l'Agence de l'eau de Castille-la Manche (2011-2013)

Bernardo López-Camacho y Camacho, ingénieur civil. Fonctionnaire de l'État. Directeur du bureau de planification hydrique. Confédération hydrographique du Tage

Carlos Mario Gómez, professeur d'analyse économique des ressources hydriques. Université d'Alcalá de Henares-Imdea Agua.

David Hernández Gómez, responsable technique et consultant de la fédération nationale des communautés d'irrigants (FENACORE)

Eloy Garcia Calvo, professeur de génie chimie. Directeur du centre de recherche IMDEA-Eau (Alcalá de Henares)

Enrique de Diego Sanz, ingénieur civil. Fonctionnaire de l'État et directeur du département d'exploitation du transfert Tage-Segura. Confédération hydrographique du Tage

Erik Swyngedouw, professeur de géographie humaine (spécialiste en gouvernance de l'eau et théorie politique des ressources naturelles). Université de Manchester.

Francisco Pérez Torrecilla, maire socialiste (2007-) de Sacedón (Guadalajara). Principale commune de l' "asociación de Municipios Ribereños de Entrepeñas y Buendia"

Javier Calatrava Leyva, professeur d'économie et politique agricole. Université Polytechnique de Carthagène

Leandro del Moral Ituarte, professeur de géographie humaine (spécialiste en ressources hydriques). Université de Séville (membre de FNCA)

María Soledad Gallego Bernad, avocate spécialiste en droit environnementale (membre de FNCA)

Mercedes Echegaray Giménez, géologue spécialiste en ressources hydriques. Fonctionnaire de l'État et directrice de participation publique dans la Confédération hydrographique du Tage

Miguel Angel Sánchez, porte-parole adjoint de la Plateforme citoyenne "en defensa de los ríos Tajo y Alberche" (membre de FNCA).

Miguel Méndez-Cabeza, porte-parole de la Plateforme citoyenne "en defensa de los ríos Tajo y Alberche" (membre de FNCA).

Nuria Hernandez Mora, chercheuse spécialiste en gouvernance de l'eau et analyse des politiques hydriques (Présidente de la FNCA)

Ricardo Segura Graiño, ingénieur civil et fonctionnaire de l'État. Sous-directeur adjoint de planification et usage durable de l'eau. Centre d'études hydrographique. Ministère d'Agriculture et de l'Environnement

Deuxième partie

Julia Martínez Fernández, professeure vacataire d'écologie à l'Université Miguel Hernández (Elche). Chercheuse de l'Institut de l'eau et l'environnement (INUAMA), Université de Murcie (INUAMA) directrice générale de la FNCA

Melchor Senent Alonso, professeur d'hydrologie à l'Université de Murcie. Directeur d'honneur de l'INUAMA

Francisco Alonso Sarría, professeur de géographie de l'Université de Murcie. Directeur de l'INUAMA

Rosario Vidal Abarca, professeure du département de biologie et hydrologie de l'Université de Murcie. Sous-directrice d'environnement de l'INUAMA

Jose Miguel Martínez Paz, professeur d'économie de l'eau de l'Université de Murcie. Sous-directeur d'eau de l'INUANA

Teresa Maria Navarro Caballero, professeure de droit de l'environnement à l'Université de Murcie. Directrice du département l'environnement de la région de Murcie (2011-2012) secrétaire de l'INUAMA

Francisco Calvo García-Tornel, professeur de géographie à l'Université de Murcie. Conseiller de politique territoriale, aménagement et environnement de la communauté autonome de la région de Murcie (1988-1992)

José Antonio Cobacho Gómez, professeur de Droit civil à l'Université de Murcie. Président de l'université de Murcie (2006-2015)

Juan Patricio Castro Valdivia, professeur du département d'économie, territoire et environnement de l'Université Polytechnique de Carthagène. Vice-président de l'Université de Carthagène. Élu municipal socialiste dans la mairie de Murcie (2011-2015)

Pedro Segura Artero, chercheur du *Centro de Edafología y Biología Aplicada del Segura* (CEBAS-CSIC)

Antonio Moreno Soriano, agriculteur-entrepreneur. Secrétaire d'agriculture d'UPA-Murcie

José Luís Muñoz Espadas, agriculteur-entrepreneur. Responsable des ressources hydriques de COAG-Murcie

Juan Marín Bravo, entrepreneur agricole et président de de Campo de Lorca S.C.L. Président de PROEXPORT (2009-)

Miguel Angel Esteve Selma, professeur d'écologie à l'Université de Murcie. Activiste environnementale et membre de la direction de podemos Murcie.

José María Ortega, responsable d'agriculture et eau d'Izquierda Unida-Murcie (IU).

Begoña García Retegui, porte-parole à l'assemblée régionale de Murcie du groupe parlementaire socialiste de Murcie. Begoña García Retegui. Candidate socialiste à la présidence de la communauté autonome de la région de Murcie (2010-2014)

Francisco Javier Oñate Marín, Député du groupe parlementaire socialiste. Secrétaire générale de l'organisation Murcia-Aljufia (Huerta de Murcie). Secrétaire d'organisation du parti socialiste régional de Murcie et principale responsable en matière des eaux à l'assemblée régionale

Presentación López Piñero, secrétaire d'organisation du parti socialiste de la région de Murcie

Pedro Antonio Rios, ex-président de IU dans la région de Murcia (1996-2007). Directeur du littoral dans le Ministère (2010-2011) pendant la fin du deuxième mandat du gouvernement socialiste de Zapatero

Alejandro Millán Alonso, ingénieur agronome. Fonctionnaire régional. Département d'Agriculture et Eau de la communauté autonome de la région de Murcie

Carlos Gutierrez Martínez, responsable du commerce international de l'entreprise agricole Verdimed

Rodrigo Ruiz, responsable de production et planification agricole de l'entreprise agricole Verdimed

Antonio Mendez, directeur de ABIOPEC, entreprise de biotechnologie agraire spécialisée dans les vaccins pour les fruits et légumes.

Antonio Marín Nieto, secrétaire général de la fondation "Institut euro-méditerranéen de l'eau". Département d'Agriculture et eau de la région de Murcie

Francisco Cabezas Calvo-Rubio, ingénieur hydrologue, ex-responsable de planification hydrologique du ministère d'Agriculture et l'Environnement (1996-2000). Président de la fondation "Institut euro-méditerranéen de l'eau". Département d'Agriculture et eau de la région de Murcie

Joaquín Melgarejo Moreno, professeur d'histoire et institutions économiques. Spécialiste en économie des ressources hydriques dans l'Université d'Alicante. Directeur de l'Institut de l'eau et science de l'environnement (Université d'Alicante).

Maritina Hernández Miñana, conseiller d'Agriculture et eau de la Communauté de Valence (2007-15).

Angel Urbina, vice-président de la communauté d'irrigants de Levante- Margen Izquierda. Porte-parole du syndicat d'irrigants du transfert Tage-Segura et de la Junta central des usagers du Vinalopó, l'Alacantí et Consorcio de Aguas de la Marina Baja (province d'Alicante)

José María Benlliure Moreno, directeur général de l'eau de la Communauté de Valence (2007-2012). Président de la confédération hydrographique du Júcar (2012-).

José Alberto Comos, avocat. Directeur de la Fondation Eau et Progrès (2012-2014).

Joaquín Griñán, ingénieur agronome. Directeur général de l'eau (2011-2015) Consejería de Agricultura et eau de la région de Murcie.

Facundo Pérez Rubio, ingénieur agronome. Directeur du département d'industrie et promotion agroalimentaire. Consejería de Agricultura et eau de la région de Murcie

Andrés Martínez Francés, ingénieur civil. Directeur de la Mancomunauté de Canales de Taibilla

Jesús García Martínez, directeur du bureau de planification hydrologique. Confédération Hydrographique du Segura

Rafael Belchí Gómez, directeur technique de la confédération hydrographique du Segura

José Carlos González Martínez, responsable de la police de l'eau de la confédération hydrographique du Segura

José María Bernabé Tomás, secrétaire général de la confédération hydrographique du Segura

Pedro Garcia, président de l'association écologiste ANSE, et membre actif de la plateforme citoyen la "Région de Murcie no se vende"

Julio Antonio Bernal Fontes Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural

Francisco Cutillas, porte-parole de la coordination "la région de Murcie ne se vend pas"

Santiago M. Álvarez Carreño, professeur de droit administratif de l'Université de Murcie. Spécialiste du droit de l'eau, directive cadre sur l'eau et eaux souterraines

Antonio Campillo Meseguer. Doyen de philosophie de l'Université de Murcie et sociologue. Membre du Forum citoyen de la région de Murcie

Domingo Martínez, responsable du département d'Économie de *Croem*

Cayetano Espejo Marín, professeur de géographie humaine de l'Université de Murcie

José María Serrano, professeur d'analyse géographique régionale de l'Université de Murcie

José Luis Andrés Sarasa, professeur de géographie humaine de l'Université de Murcie

Francisco Javier Pérez de la Cruz, ingénieur civil. Professeur associé et chercheur du groupe de recherche I+D+I Hidr@m, Université Polytechnique de Carthagène

Miguel Ángel Tobarra González, professeur d'économie appliquée à l'eau. Université Polytechnique de Carthagène

Troisième partie

Laura Fernandez, responsable de la délégation d'Asaja à Bruxelles

Cristina fernández, responsable de la délégation de COAG à Bruxelles

Javier Corrales Ciganda, responsable de la délégation d'UPA à Bruxelles

Cristina Gutierrez Cortines, eurodéputée du PP par Murcie (1999-2014)

Lucía Huertas Suanzes, directrice de la délégation de la région de Murcie à Bruxelles

Jorge Rodriguez Romero, Fonctionnaire européen dans le domaine de la protection des ressources hydriques à la direction générale de l'environnement de la commission européenne

Marta Moren Abat, directrice générale de l'eau (2010-2012) dans le gouvernement socialiste de Zapatero. Fonctionnaire européenne à la direction générale de l'environnement de la commission européenne.

Aziza Akmouch, géopoliticienne. Directrice du programme de gouvernance de l'eau à l'OCDE

Miguel Solanes, conseiller légal en matière des eaux pour l'ONU. Maître de conférences honoraire dans le "Centre for Water Law, Policy and Science" (Université de Dundee)

Pedro Serra, ex-président d'Agua de Portugal (2005-2011)

Fernando Octavio de Toledo y Ubieto, conseiller technique du Ministère d'Agriculture et de l'Environnement. Responsable de la délégation espagnole lors des négociations de la convention de l'Albufeira.

Bernard Barraqué, Directeur de recherche CNRS au CIRED - HDR. AgroParisTech (École Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts). Spécialiste en politique européenne de l'eau

Liste des cartes

1. Des pénuries d'eau qui génèrent des conflits territoriaux.
2. Les premiers grands projets hydrauliques.
3. Aménagements hydrauliques et développement en Espagne (1950-2000).
4. L'organisation territoriale de la ressource en Espagne : un rapport régional aux frontières de l'eau.
5. L'avant projet de plan hydraulique national (1993) : Les autoroutes de l'eau du Plan Borell.
6. L'usage de la ressource au service des modèles économiques territoriaux.
7. L'agriculture en Espagne : des inégalités territoriales à différentes vitesses.
8. Les dynamiques urbano-touristiques : un renforcement du modèle économique espagnol.
9. Une géographie de la population espagnole inégale : un poids de plus en plus important de l'espace méditerranéen.
10. Consommation et tarification des services d'eau potable et d'assainissement en Espagne.
11. Les compagnies hydroélectriques au cœur de la régulation des grands fleuves ibériques.
12. 20 ans des résistances contre les grands barrages et les transferts : L'ancrage territorial de Coagret (1995-2015).
13. Le Plan hydrologique national de 2001 : le projet du transfert de l'Ebre.
14. Le Plan hydrologique national de 2005 : les usines de dessalement.
15. Deux politiques nationales opposées : des rivalités politiques territoriales.
16. La recherche dans le secteur de l'eau en Espagne : dimension scientifique, enjeu territorial.
17. Une majorité de la droite écrasante : un consensus politique mais des rivalités territoriales qui persistent.
18. Eau et pouvoir régional en Espagne : la réforme des statuts d'autonomie (2004-2011).
19. Les enjeux de l'Ebre : le château d'eau du versant méditerranéen.
20. Plus de 20 ans de revendications hydriques en Aragon (1992-2015).
21. Les enjeux de la ressource en Catalogne : une question de géopolitique interne
22. Les enjeux autour le Plan de gestion du district hydrographique de l'Ebre.
23. Les caractéristiques hydrographiques du bassin du Tage : des contraintes pour le développement économique.
24. Enjeux et rivalités de pouvoirs dans la gestion de l'eau du Tage.
25. Le transfert d'eau Tage-Segura : un aménagement d'interconnexion des bassins.
26. Les débits écologiques du plan de bassin du Tage : contrainte ou opportunité pour l'avenir du transfert Tage-Segura.
27. Le bassin hydrographique du Segura : Une limitation spatiale et temporelle de la ressource.
28. Une configuration urbaine historique très marqué par le fleuve Segura.
29. Aménagements hydrauliques et dynamiques spatiales dans le bassin du Segura
30. Une maîtrise de la ressource très pointue.
31. Le transfert Tage-Segura : une révolution agricole très puissante.
32. Expansion urbaine de l'agglomération de Murcie (1997-2011).
33. Dynamiques territoriales et processus urbanistiques dans la région de Murcie.
34. Dynamiques urbanistiques dans la région de Murcie : Rivalités de pouvoirs entre le secteur agricole et touristique dans le Campo de Carthagène.

35. Frontières territoriales et hydrographiques dans le sud-est espagnol (1981) : l'eau comme élément de structuration spatiale et identité dans la région de Murcie.
36. Une domination territoriale de la droite : les élections municipales dans la région de Murcie (1999-2011).
37. Corruption et spéculation urbanistique dans la région de Murcie.
38. Une surexploitation difficilement de corriger à long terme.
39. Des projets des transferts d'eau interbassins difficiles à envisager.
40. Des enjeux internationaux pour le secteur de l'horticulture de la région de Murcie.
41. L'agriculture écologique dans la région de Murcie : une progression remarquable au niveau national, un défi futur à l'échelle de l'UE.
42. Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux (1997-2015).
43. Les districts hydrographiques de la Directive-cadre sur l'eau.
44. Consommation en eau douce et stress hydriques en Europe.
45. Rivalités de pouvoirs étatiques : les négociations de la directive cadre sur l'eau.
46. Bruxelles : les pouvoirs de l'eau sur place.
47. Principaux épisodes de sécheresse en Europe (2002-2013).
48. Le stress hydrique dans les bassins hydrographiques européens.
49. Les enjeux de la privatisation de l'eau en Europe.
50. Le rapport public/privé dans la gestion de l'eau dans les principales villes espagnoles.
51. Les rapports de forces hydriques au sein des bassins hydrographiques hispano-portugais.
52. Rivalités de pouvoirs hispano-portugaises autour le partage des fleuves internationaux (1993-1996).
53. Planification et gestion des bassins hydrographiques hispano-portugais : La convention de l'Albufeira(1998).
54. Le bassin international du Tage : entre conflits et compromis.
55. L'Espagne régionale de 2015: vers de nouveaux rapports de forces autour la planification hydrique?

Listes des figures

1. Évolution de la surface d'irrigation en Espagne.
2. Le contrôle de la ressource : Une politique d'État.
3. Une gouvernance de l'eau très complexe : L'exemple de la confédération hydrographique du Guadiana.
4. Évolution chronologique de la question géopolitique de la ressource en Espagne
5. De nouveaux acteurs contre le discours dominant de la politique de l'offre (La Nouvelle Culture de l'eau).
6. La mise en oeuvre de la Directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE).
7. Schéma d'acteurs dans la gestion intégrale de l'eau en milieu urbain.
8. Énergie hydraulique annuelles et réserves hydriques en Espagne.
9. Les alliances de l'eau : une question électorale en Aragon (1983-2011).
10. Élections régionales en Catalogne (1980-2010).
11. Réserves hydriques et transfert d'eau depuis les barrages d'Entrepeñas et Buendía.
12. La nouvelle réserve hydrique du transfert suite au Mémorandum.
13. Tableau des ressources hydriques du bassin du Segura.
14. Volume d'eau annuel par usage du transfert Tage-Segura.
15. Schéma des principaux acteurs du secteur agricole dans la région de Murcie.
16. Processus chronologique de la question de la ressource dans la région de Murcie.

17. Clientélisme et corruption urbanistique dans la région de Murcie : L'exemple de la famille Valcárcel.
18. Rivalités politiques et territoires dans l'accord agricole UE-Maroc (2012).
19. L'évolution de la politique européenne de l'eau.
20. Positionnement des institutions européennes lors de négociations de la Directive-cadre sur l'eau (1995-1999).
21. Tableau des accords hydriques entre l'Espagne et le Portugal et son rapport à L'Espagne.
22. Processus chronologique de la question internationale de la ressource.
23. Organigramme de la Commission pour l'Application et Développement de la Convention Albufeira (CADC).
24. Les régimes des débits minimums dans le bassin international du Tage.
25. L'application de la convention de l'Albufeira dans le bassin du Tage : Enjeux et défis dans les apports d'eau dans le barrage du Cedillo.
26. Projections des députés dans l'assemblée nationale espagnole (Élections, décembre 2015)

GLOSSAIRE

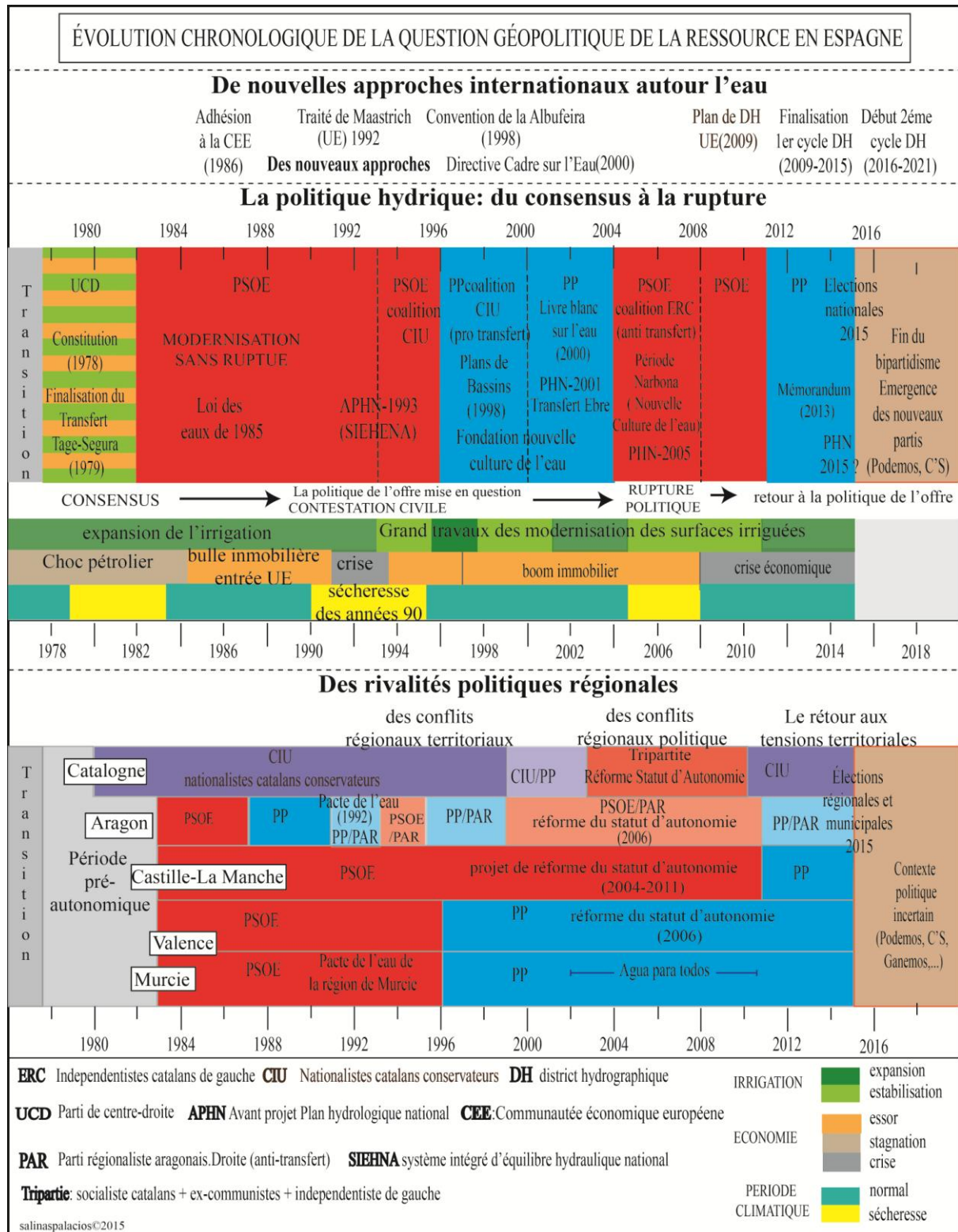
- ACS** Accord sur le Commerce des Services
- AEAS** Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento
- AEE** Agence européenne de l'environnement
- AEMET** Agencia Estatal de Meteorología
- AEOPAS** Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento
- AGA** Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua a Poblaciones
- AGUA** Programa de actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua
- AILIMPO** Asociación Interprofesional de Limón y Pomelo
- AOPN** Association d'Organisations de Producteurs nationale « Tomates et Concombres de France »
- APHN** anteproyecto de ley del Plan Hidrológico Nacional
- APOEXPA** Asociación de Productores Exportadores de Frutas y otros Productos Agrarios
- ARH** Administrações das Regiões Hidrográficas
- ASAJA** Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
- AUE** Acte unique européen
- BEE** Bureau européen de l'environnement
- BOE** Boletín oficial del estado
- BTGA** British Tomato Growers Association
- CADC** Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio de Albufeira
- CAERM** conseil d'agriculture écologique de la région de Murcie
- CAM** Caja de Ahorros del Mediterráneo
- CCOO** Comisiones obreras
- CE** Commission européenne
- CEBAS** Centro de Edafología y Biología Aplicada del Segura
- CEE** Communauté économique européenne
- CEOE** Confederación Española de Organizaciones Empresariales
- CH** Confederación Hidrográfica
- CHA** Chunta Aragonesista

CIDA Centro de Investigación y Desarrollo Agroalimentario
CIFACITA Centro de Investigación y Formación Aplicadas a Cultivos Intensivos de Tecnología Avanzada
CIS Centro de investigaciones sociológicas
CIU Convergència i Unió
COAG Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos
COAGRET Coordinadora de afectados por grandes embalses y trasvases
COGECA Confédération générale de la coopération agricole
COPA Comité des organisations professionnelles agricoles
CROEM Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia
CSIC Consejo Superior de Investigaciones Científicas
CTC Centre technologique national de la conserve et l'alimentation
DCE Directive-Cadre sur l'Eau
DERU Directive Eaux Résiduares Urbaines
DH District Hydrographique
DNA Directive Nitrates
DPA Association des producteurs de tomates du Pays-Bas
ECPA European Crop Protection Association
EFMA European Fertilizer Manufacturers Association
AELE Association européenne de libre-échange
ERC Esquerra Republicana de Catalunya
ESAMUR Entidad de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia
EUREAU European federation of national associations of drinking water suppliers and waste water service
FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations
FECAMUR Federación de Sociedades Agrarias Cooperativas de Murcia
FECOAM Federación de Cooperativas Agrarias de Murcia
FENACORE Federación Nacional de Comunidades de Regantes
FEPEX Federación Española de Asociaciones de Productores Exportadores de Frutas, Hortalizas
FNCA Fundación Nueva Cultura del Agua
GIEC Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIRE gestion intégrée des ressources en eau
ICV Iniciativa per Catalunya Verds
IGME Instituto Geológico y Minero de España
IMIDA Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario
INAG Instituto da Água
INE Instituto Nacional de Estadística
INFO Instituto de Fomento de la Región de Murcia
IPPC Integrated Pollution Prevention and Control
IU Izquierda Unida
LAYMA Laboratorio Agrario y de Medio Ambiente
LPN Liga para a Protecção da Natureza
MAGRAMA Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MTD meilleure technologie possible
OCDE Organisation de Coopération et de Développement Économique
PAC Politique agricole commune
PAE programmes d'action pour l'environnement
PAR Partido aragonés

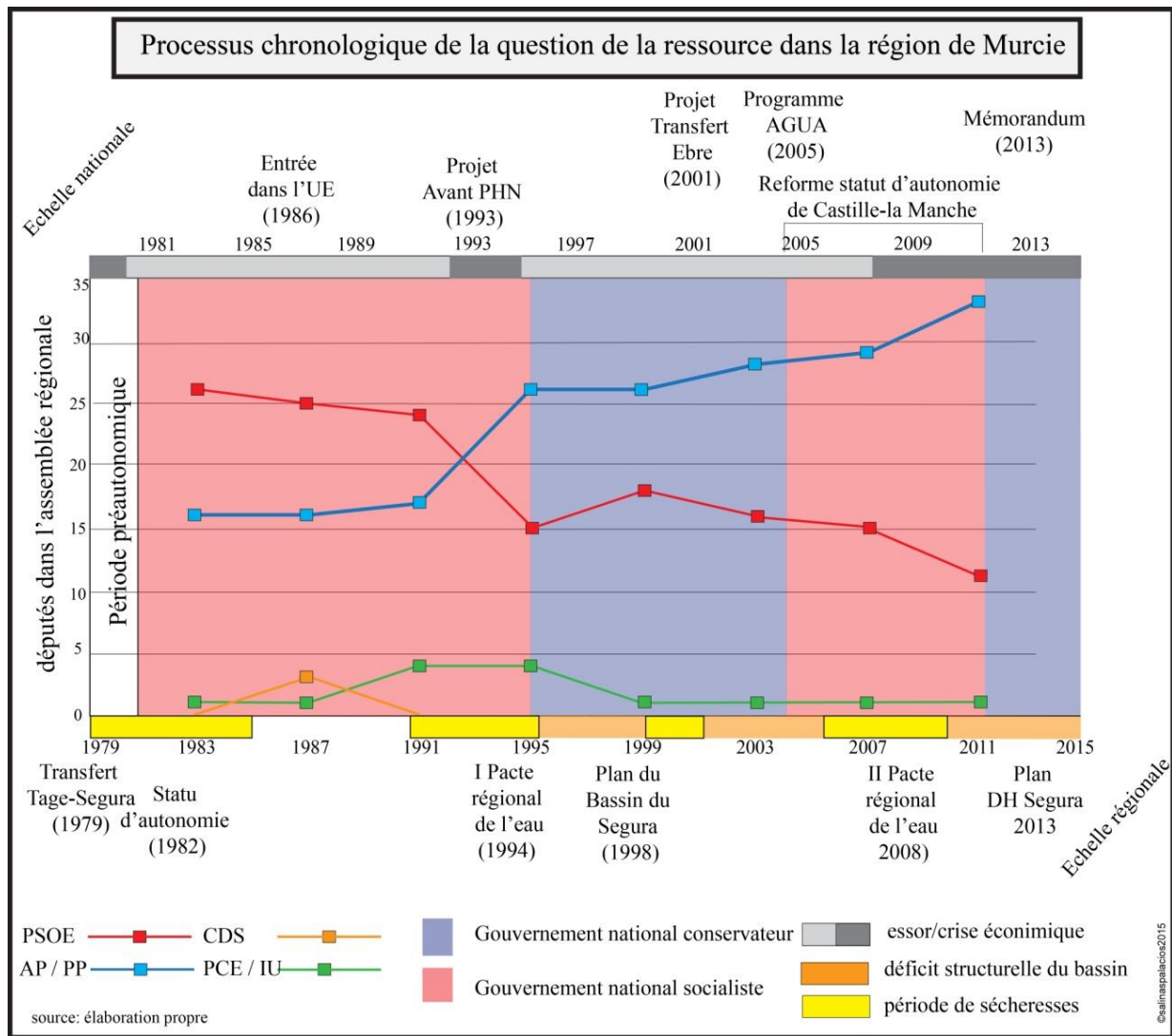
PER Plan de energías renovables
PHN Plan hidrológico Nacional
PP Partido Popular
PROEXPORT Asociación de Productores Exportadores de Frutas y Hortalizas de la Región de Murcia
PSOE Partido Socialista Obrero Español
PTCI Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement
SAT Sociedad agrícola de transformación
SCRATS Sindicato central de regantes del acueducto trasvase Tajo-Segura
SEIASA Sociedad pública de infraestructuras agrarias
SICAT Sistema Integrado de la Cuenca Alta del Tajo
SIEHNA Sistema Integrado de. Equilibrio Hidráulico Nacional
TRLE Texte Refondu de la Loi relative à l'Eau
UCAM Université catholique (Murcia)
UCD Unión de Centro Democrático
UE Union européenne
UNESA Asociación Española de la Industria Eléctrica
UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,
UPA Unión de Pequeños Agricultores
UPCT Universidad Politécnica de Cartagena
UPyD Unión Progreso y Democracia
VBT Belgian Association of Horticultural Action
WWF The World Wide Fund for Nature
ZM Zone métropolitaine

Annexes

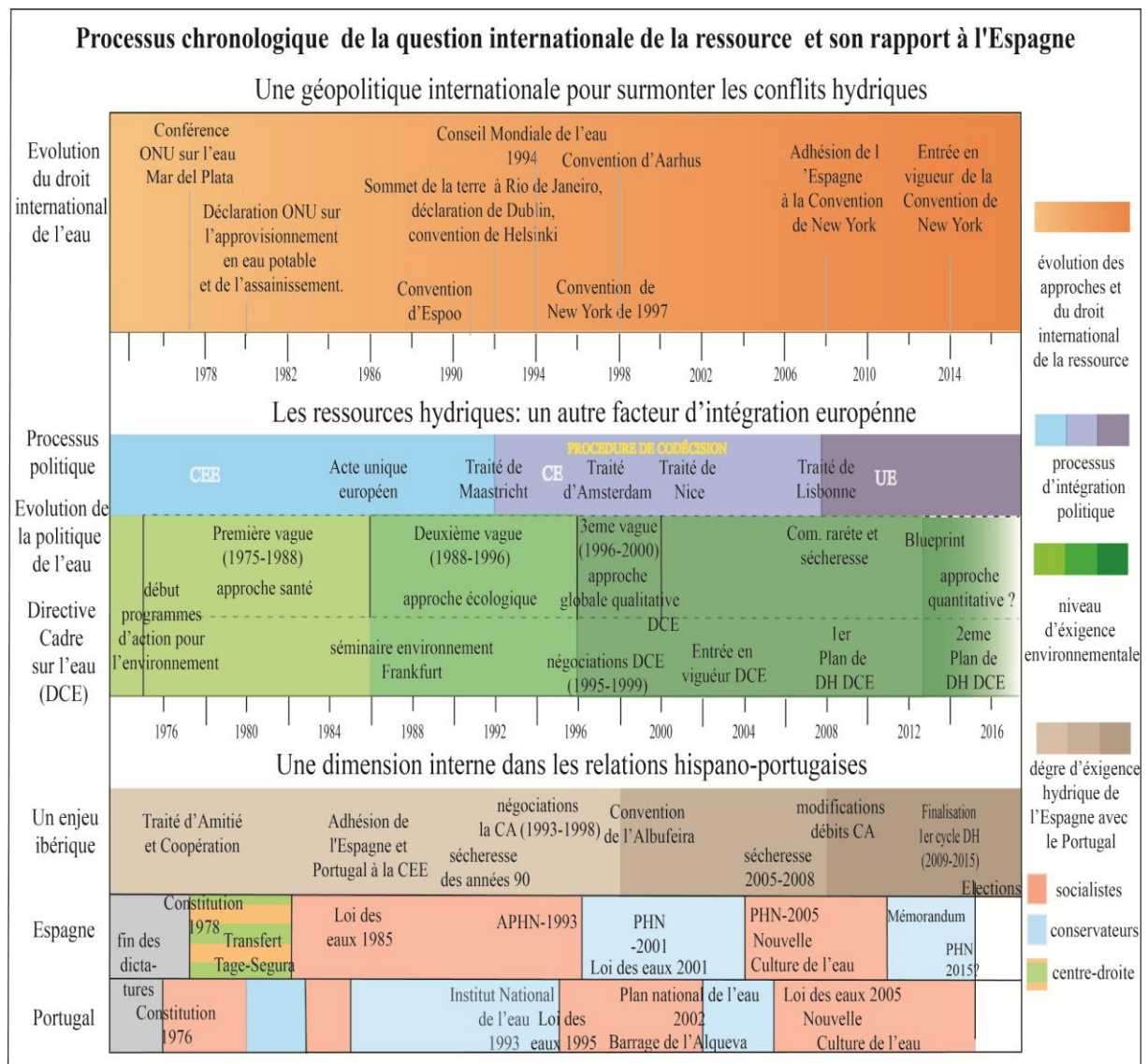
1. Tableau chronologique (Partie I)



2. Tableau chronologique (Partie II)



3. Tableau chronologique (Partie III)



4. Déclaration européenne pour une nouvelle culture de l'eau

Madrid ,18 février 2005
Déclaration Européenne
Fondation pour une Nouvelle Culture de l'Eau

DECLARATION EUROPEENNE POUR UNE NOUVELLE CULTURE DE L'EAU

Lien de la déclaration en français :

<http://www.unizar.es/fnca/euwater/docu/declarationfr.pdf>

Liste des signataires :

- Prof. Allan, Tony
King's College London, United Kingdom
- Dr. Arrojo Agudo, Pedro
Universidad de Zaragoza, Spain
- Prof. Assimakopoulos, Dionysis
National Technical University of Athens, Greece
- Mr. Aubin, David
Université catholique de Louvain, Belgium
- Ing. Barraqué, Bernard
L'École Nationale des Ponts et Chaussées, France
- D^a Barreira, Ana
Instituto Internacional de Derecho Ambiental, Spain
- Mr. Bender, Michael
Grüne Liga e.V., Bundeskontaktstelle Wasser, Germany
- Dipl. Ing. Borowski, Ilke
University of Osnabrueck, Germany
- Prof. Bouguerra, Larbi
Water Program of the Franco-Swiss Fondation pour le Progrès de l'Homme, France
- Prof. Bressers, Hans
Universidad de Twente, Holand
- Prof. Buttimer, Anne
University College Dublin, Irland
- Dr. Cabrera, Enrique
Inst. Tecnológico del Agua, Spain
- Prof. Castensson, Reinhold
Universidad de Linköping, Sweden
- Dr. Castro, José Esteban
Oxford University, United Kingdom
- Mr. Chrisogelos, Nikos
Mediterranean SOS Network, Greece
- Mr. Colagrossi, Attilio
Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e Servizi Tecnici, Italy
- Prof. Danil-de-Namor, Angela
University of Surrey, United Kingdom
- Mr. Darras, Michel
Conseil General du Val de Marne, France
- Prof. Del Moral, Leandro
Universidad de Sevilla, Spain
- Prof. Drain, Michel
Université de Luminy, France
- Prof. Drobenko, Bernard
Université de Limoges, France
- Prof. Edmunds, Mike
Oxford University, United Kingdom

- Dr. Faudry, Daniel
Economiste consultant indépendant. CNRS. France

- Prof. Fazioli, Roberto
Università de Ferrara, Italy

- Prof. Ferragina, Eugenia
Istituto di Studi sulle Società Mediterranee, Italy

- Prof. Frankiewicz, Piotr
University of Lodz, Poland

- Ing. Garrido, Alberto
Universidad Politecnica de Madrid, Spain

- Prof. González del Tánago, Marta
Universidad Politécnica de Madrid, Spain

- Dr. Graefe, Olivier
Univ. Bayreuth, Germany

- Dr. Gustafsson, Jan-erik
Kungliga Tekniska högskolan (Royal Institute of Technology), Sweden

- Ass. Prof. Hadjibiros, Kimon
National Technical University of Athens, Greece

- Dr. Hall, David
University of Greenwich, United Kingdom

- Mme. Jean, Christine
SOS Loire Vivante, France

- Prof. Jolánkai, Géza
Water Resources Research Center Vituki, Hungary

- Dr. Kaika, Maria
Oxford University, United Kingdom

- Dr. Katko, Tapio
Tampere University of Technology, Finlandia

- Dr. Köhler, Ralf
Landesumweltamt Brandenburg, Germany

Mr. Kravcik, Michal
People and Water, Slovakia

- Dr. Kuks, Stefan
University of Twente, Holand

- Dr. Lanz, Klaus
International Water Affairs, Germany

- Dr. Laszlo, Ferenc
Instutite for Water Pollution Control of Vituki, Hungary

- Dr. Laurie, Nina
University of Newcastle, United Kingdom

- Arq. Legnani, Federica
Profesionista. Italy

- Prof. Llamas, Ramón
Universidad Complutense de Madrid, Spain

- Prof. Maia, Rodrigo
Universidad de Oporto, Portugal

- Dr. Maltby, Edward
University of Bristol, United Kingdom

- Mr. Mangano, Andrea
ACEA, Italy

- Dra. Martínez Fernández, Julia
Universidad de Murcia, Spain

- Dr. Martínez Gil, Javier
Universidad de Zaragoza, Spain

- Dr. Massarutto, Antonio
Bocconi University, Italy

- Prof. Maury, René
Università "L'Orientale" di Napoli, Italy

- Prof. Mazzola, Mario Rosario
Università di Palermo, Italy

- Dr. Merot, Philippe
 Institut National de la Recherche Agronomique, France

- Dr. Miklanek, Pavol
 Slovak Committee for Hydrology, Slovakia

- Mr. Muzikar, Randomir
 DHV, Czech Republic

- Dr. Naredo, José Manuel
 Universidad Politécnica de Madrid, Spain

- Dr. Neto, Susana
 Technical University of Lisbon, Portugal

- Prof. Olsen, Asger
 Universidad de Vigo, Spain

- Dra. Palomera, Isabel
 Institut de Ciències del Mar (CMIMA-CSIC), Spain

- Prof. Pahl, Claudia
 Osnabrueck University, Germany

- Prof. Pérez Picazo, Maria Teresa
 Universidad de Murcia, Spain

- Dr. Pérez Zabaleta, Amelia
 UNED, Spain

- Mr. Picchi, Antonio
 Gruppo 183, Italy

- Dr. Pietilla, Pekka
 Tampere University of Technology, Finland

- Prof. Prat, Narcis
 Universidad de Barcelona, Spain

- Prof. Psenner, Roland
 University of Innsbruck, Austria

- Dra. Quagliarotti, Desirée
 Istituto di Studi sulle Società Mediterranee, Italy

- Assoc. Prof. Racys, Viktoras
 Kaunas University of Technology, Lithuania

- Mr. Ravetz, Joe
 Manchester University, United Kingdom

- Dr. Ing. Ridder, Dagmar
 University of Osnabrueck, Germany

- Mr. Rieu, Thierry
 ENGREF Montpellier, France

- Prof. Rostirolla, Pietro
 Università degli Studi di Napoli "l'Orientale", Italy

- Mr. Ruf, Thierry
 Expert scientifique du projet ISIIMM, France

- Prof. Schiemer, Fritz
 University of Vienna, Austria

- Dra. Schmidt, Luisa
 Instituto de Ciências Sociais, Portugal

- Mr. Stolfi, Nicola
 Gruppo 183, Italy

- Prof. Subirats, Joan
 Universitat Autònoma de Barcelona, Spain

-Dr. Sullivan, Carolina
 Centre for Ecology & Hydrology, United Kingdom

- Prof. Swyngedouw, Erik
 Oxford University, United Kingdom

- Dra. Úrge-Vorsatz, Diana
 Central European University, Hungary

- Prof. Varela, Consuelo
 Universidad Politécnica de Madrid, Spain

- Prof. Varone, Frédéric
 Universidad Católica de Louvain, Belgium

- Prof. Vasilescu, Mihaela
Inst. For Public Health, Romania
- Dr. Villarroya, Fermín
Universidad Complutense de Madrid, Spain
- Dr. Vrba, Jaroslav
Profesional libre, Czech Republic
- Dra. Wateau, Fabienne
Laboratoire Mutations des Territoires en Europe, France
- Dr. Weidner, Helmut
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Germany
- Prof. Dr. Ing. Wieprecht, Slike
Universität Stuttgart, Germany
- Dr. Zalewski, Maciej
University of Lodz, Poland
- Ing. Zazzi, Michele
Università di Bologna, Italy

Resumé

Il existe actuellement un problème à propos de l'eau en Espagne. La perception par la société que la ressource est rare et nécessaire pour le développement économique et, plus récemment, qu'il faut protéger les écosystèmes fluviaux, fait du partage de cette ressource un enjeu sensible dans de nombreux territoires. Depuis vingt ans les conflits opposent les principaux consommateurs (les irrigants, les compagnies hydroélectriques, le secteur urbano-touristique, etc.), les régions et les partis politiques qui mobilisent différents arguments économiques, identitaires ou patriotiques (l'intérêt commun des Espagnols) pour justifier leurs revendications. Ces rivalités ont connu une recrudescence depuis les années 1990 suite au processus progressif de décentralisation de l'État. Aujourd'hui, elles se sont davantage compliquées notamment avec l'introduction d'un nouvel acteur : la Commission européenne. Dans ce contexte, les problèmes posés par la question du partage de l'eau entre les communautés autonomes (CCAA) en Espagne se sont accentués à cause de deux raisons principales. D'une part, le vote de la Directive Cadre sur l'eau de l'Union Européenne (DCE) en 2000¹⁰⁶⁸, qui oblige l'État espagnol à atteindre le bon état écologique des eaux 2015 et, de l'autre, la réforme des statuts d'autonomies de plusieurs communautés autonomes dans les années 2000, lesquels répondent à des stratégies régionales opposées. D'une manière générale, dans les communautés autonomes qui manquent d'eau, principalement celles de la Méditerranée, on en appelle à l'État comme unique propriétaire des ressources hydriques. Dans les communautés d'où s'effectuent les transferts, situées à l'intérieur, on fait référence, au contraire, à la souveraineté des autorités locales sur les ressources locales, et cela, quelle que soit la couleur politique du parti au pouvoir. Ces nouveautés montrent à quel point la question de l'eau est devenue géopolitique en Espagne, dans le sens où les stratégies politiques sur ce sujet ont un rapport de plus en plus marqué aux territoires.

Effectivement, la politique hydrique nationale confiée à l'État a été un sujet très controversé entre les deux principaux partis politiques ces derniers temps. Elle s'est fondée tout au long du XXe siècle sur le contrôle et l'augmentation de la disponibilité de la ressource par le biais des aménagements hydrauliques. Le Plan hydrologique national (PHN) actuel, outil majeur de

¹⁰⁶⁸ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. *Journal officiel des Communautés européennes* du 22/12/2000, L327, 72 p. A partir d'ici Directive 2000/60/CE

planification hydrique de l'État d'après la loi des eaux de 1985¹⁰⁶⁹, a été approuvé par le Congrès le 21 juin 2005 à l'initiative du gouvernement socialiste (PSOE) de José Luis Rodríguez Zapatero. Ce nouveau plan a mis en place le programme AGUA qui cherchait principalement à approvisionner en eau les régions de la Méditerranée à travers le dessalement de l'eau de mer, mais aussi à orienter la gestion de l'eau vers les objectifs prévus par la Directive-cadre sur l'eau. Néanmoins, ce programme a remplacé la construction du transfert d'eau entre le bassin de l'Èbre (situé entre l'Aragon et la Catalogne) et les régions méditerranéennes. Ce transfert étant le principal projet dans l'ancien Plan de 2001 pendant la législature du conservateur José Maria Aznar afin de résoudre les déficits hydriques des régions littorales de Catalogne, de Valence, de Murcie et d'Andalousie, toutes marquées par une irrigation intensive et un dynamisme récent des activités urbano-touristiques. Ces changements dans la politique nationale entre les gouvernements d'Aznar et Zapatero ont entraîné une forte politisation et idéologisation des questions concernant l'eau. Ils ont favorisé des tensions entre les régions d'Aragon et de Castille-la Manche opposées aux transferts d'eau depuis leurs territoires et souvent gouvernées par les socialistes, et celles de Valence et de Murcie avec à leur tête des gouvernements conservateurs depuis 1995, réclamant plus d'eau. Les rivalités sont essentiellement provoquées par le concept du manque d'eau qui traduit une situation objective suite à de récurrentes sécheresses, mais qui dépend aussi des modes de développement économique choisis et des usages de l'eau qui y sont associés ; le « besoin » d'eau est alors aussi un argument visant à faire percevoir aux électeurs le manque d'eau et la vulnérabilité sur la ressource que le candidat de n'importe quel parti promet toujours de défendre. Dans ces cas, on peut se demander si l'intérêt n'est pas de créer un conflit, car il s'agit d'un sujet chargé de représentations émotionnelles fortes pour lequel on peut mobiliser des citoyens assez aisément.

¹⁰⁶⁹ Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, Madrid, BOE, n° 189, de 8 de agosto. A partir d'ici, Loi des eaux de 1985.