

**Gouvernance et gestion des espaces
hydrographiques nationaux et
internationaux:
l'analyse du cas espagnol et des conflits de
l'eau dans le bassin de l'Ebre**

Documento de investigación N° 13

LAVAUX, Stéphanie

Gouvernance et gestion des espaces hydrographiques nationaux et internationaux: l'analyse du cas espagnol et des conflits de l'eau dans le bassin de l'Ebre / Stéphanie Lavaux. — Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006.

69 p.—(Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Serie Documentos, Borradores de Investigación; 13)

ISSN: 1692-8113

Incluye bibliografía.

España – Relaciones Internacionales / España – Política internacional / Ciencia política / Soberanía / Territorios internacionales / I. Título / II. Serie.

Gouvernance et gestion des espaces
hydrographiques nationaux et
internationaux:
l'analyse du cas espagnol et des conflits de
l'eau dans le bassin de l'Ebre

Stéphanie Lavaux
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES –CEPI–
LÍNEA SOBRE SEGURIDAD REGIONAL E INTERNACIONAL
PROYECTO “HACIA LA REDEFINICIÓN DE LAS RELACIONES
ENTRE MEDIO AMBIENTE Y SEGURIDAD”
CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Bogotá, D.C. 2005

© Stéphanie Lavaux
© Centro Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores. Todos los derechos reservados

Primera edición: diciembre de 2005
Impresión: Cargraphics
Impreso y hecho en Colombia-Printed and made in Colombia

Contenido

1. Contexte de la Recherche et Problématique	9
2. Gestion de l'eau et aménagement du territoire en Espagne: la gestion intégrale des eaux partagées avec le Portugal et entre communautés autonomes	13
I: État des lieux, l'eau en Espagne: un instrument de reconnaissance en tant que puissance moyenne, régionale et un élément fondamental de sécurité nationale	16
II. Étude pratique, les conflits liés à l'eau en Espagne et dans le bassin de l'Ebre : l'eau, un enjeu stratégique au niveau local et une source majeure d'affrontements politiques	27
Conclusion	60
Annexe 1	62
Annexe 2	65
Bibliographie	68



GOUVERNANCE ET GESTION DES ESPACES HYDROGRAPHIQUES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX: L'ANALYSE DU CAS ESPAGNOL ET DES CONFLITS DE L'EAU DANS LE BASSIN DE L'ÈBRE¹

Stéphanie Lavaux²

1. Contexte de la Recherche et Problématique

Il existe trois scénarios d'insécurité environnementale en Colombie dans lesquels la relation entre l'état des ressources naturelles en eau, pétrole et biodiversité (pénurie, dégradation, surexploitation, risque d'appropriation et terrorisme écologique) et la situation des rapports de force internes et régionaux (exacerbation des tensions interétatiques, sociétales et insécurité humaine) est évidente. Ce résultat a été démontré lors d'un projet de recherche antérieur (2002-2005) menée par l'auteur de ce document de recherche dans le cadre de la ligne de recherche en sécurité régionale et internationale du Centre d'Etudes Politiques et Internationales -CEPI- des Facultés de Science Politique et Gouvernements et de Relations Internationales de l'Université du Rosario de Bogota.³

¹ Ce document de recherche s'inscrit dans le cadre du projet "Hacia una redefinición de las relaciones entre Medio Ambiente y Seguridad en la Región andina" qui appartient à la ligne de recherche en sécurité régionale et internationale du Centre d'Etudes Politiques et Internationales -CEPI- des Facultés de Science Politique, Gouvernement et Relations Internationales de l'Université du Rosario de Bogotá.

² Professeur des Facultés de Science Politique, Gouvernement et Relations Internationales de l'Université du Rosario de Bogotá, Chercheur de la ligne en sécurité régionale et internationale et Directrice du Centre d'Etudes Politiques et Internationales -CEPI- des mêmes Facultés.

³ Les résultats ont été publiés dans deux grands articles et chapitre de livres (le troisième est en processus de publication) ainsi qu'à travers de deux conférences publiée dans le cadre de deux séminaires internationaux sur la gestion intégrale de l'eau (Ambassade de France et Université du Rosario- Colombie) et sur les relations entre ressources naturelles et conflits (UQAM et Observatoire International de Géopolitique - Canada).

Le premier scénario démontré, d'ordre interne, analyse *l'inégalité d'accès* aux ressources naturelles ainsi que la *dégradation de l'environnement* comme *éléments d'exacerbation du conflit interne et de l'insécurité humaine*. Le deuxième, d'ordre interétatique, étudie *l'attaque* contre les ressources naturelles (sous ses différentes formes de dégradation artificielle) comme *élément d'exacerbation des tensions et conflits frontaliers* avec le Venezuela et l'Equateur en particulier. Enfin, le troisième scénario, d'ordre international, établit comment *l'appropriation des ressources* est devenue une des préoccupations centrales des Etats-Unis en Colombie (et ses multinationales) et, par là même, est considérée comme *nouveau facteur de tensions* avec ses voisins qui voient avec beaucoup de méfiance l'intrusion de l'hégémon mondial dans les affaires politiques intérieures colombiennes.

Un des intérêts de ce travail fut la compréhension concrète des types de conflits provoqués par des problèmes environnementaux et de ressources. En effet, le cas colombien illustre les conflits de pénurie structurelle⁴ (inégalité d'accès), les conflits de pénurie d'offre⁵ (perte de qualité et de quantité des ressources d'eau et de forêt en particulier), les conflits centre périphérie⁶ (choc entre opportunités d'accès des populations urbaines et rurales), les conflits de migration interne⁷ / transfrontalière⁸ (déplacement de population par contamination et flux de "réfugiés environnementaux" vers l'Equateur dus à l'éradication chimique de la coca), les conflits hydriques internationaux⁹ (dus à la configuration des bassins hydrographiques colombo vénézuéliens et le manque de gouvernance hydrique entre les deux pays et à l'intérieur des deux pays pour gérer la ressource en eau partagée au niveau du bassin Catatumbo, ainsi qu'aux contaminations des guérillas colombiennes), et les conflits dus au terrorisme écologique¹⁰ utilisé comme arme de guerre par les FARC¹¹ et AUC¹² (contamination de réserves d'eau, attaques d'oléoducs et déversement de pétrole affectant le Venezuela). De plus, ces étroites connexions

⁴ Homer-Dixon, Thomas, "On the Threshold. Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", *International Security*, vol. 16, No. 2, automne 1991, pp. 76-117.

⁵ Idem.

⁶ Baechler, Gunther, "Why Environmental Transformation Causes Violence. A Synthesis", *Environmental Change and Security Project Report*, No.4, printemps 1998, pp. 26-31.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ Schwartz, Daniel, "Environmental Terrorism. Analyzing the Concept", *Journal of Peace Research*, vol. 35, No.4, 1998, p.484 et ss.

¹¹ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, groupe révolutionnaire d'inspiration marxiste.

¹² Autodefensas Unidas de Colombia, groupe paramilitaire.

permettent de considérer les différentes attaques contre les ressources naturelles comme des facteurs aggravants des conflits politiques internes et régionaux que la Colombie connaît depuis plusieurs années.

Dans ce contexte, ce nouveau projet de recherche, qui s'inscrit comme la suite du premier mentionné antérieurement, se base sur l'analyse d'un grand problème de sécurité environnementale en Colombie: celui de la dégradation et mauvaise gestion de ses ressources, à la fois abondantes et rares, en eau douce. En effet, le but est de faire entrer le thème stratégique des eaux internationales et des bassins partagés, c'est-à-dire le thème de la gouvernance et des modèles de gestion de l'eau, dans la discussion académique et politique sur la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire en Colombie.

L'eau douce et ses bassins naturels dépasse les limites et frontières politico administratives. Quand nous analysons la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire, le cadre d'analyse ne peut être uniquement juridique, économique ou même écologique. Il doit être éminemment politique et stratégique, en particulier dans un pays comme la Colombie. C'est-à-dire que le cadre d'analyse et de réflexion élargies doit être celui de la paix, de la sécurité et du développement. Les ressources en eau font partie de l'agenda politique d'une nation, mais en Colombie le fait est que ce thème n'est pas encore entré avec force dans les thèmes prioritaires du gouvernement. C'est un thème oublié ou complètement subordonné à l'agenda de défense et sécurité interne du pays.

Les ressources naturelles, et surtout l'eau douce, doivent être plus étudiées dans leurs relations avec leurs potentiels de conflits ou de coopération puisqu'il est évident, tant pour la communauté académique que pour ceux qui agissent directement dans les processus de recherche de la paix, que d'un diagnostic incomplet des facteurs qui peuvent déstabiliser (ou facteur de risque) la sécurité d'un pays, on ne peut espérer que des solutions incomplètes. Il est donc nécessaire de faire entrer dans l'agenda académique et politique colombienne le thème de "eau -conflit - paix" et à l'intérieur de ce thème macro, la problématique de la bonne gestion des bassins et des eaux internationales comme facteur de stabilité pour le pays.

Dans ce cadre initial, **l'hypothèse de ce projet** est que l'unique stratégie pour la Colombie pour faire de l'eau douce un thème de coopération avec ses voisins à niveau régional et non un prétexte pour des conflits de haute ou basse intensité, réside dans la concertation et la création d'un *espace et modèle de gouvernance hydrique régionale intégrée par bassins versant internationaux* (en particulier dans le cas du bassin Catatumbo entre la Colombie et le Venezuela). La gestion intégrée de

l'eau par bassin versant est donc proposée comme solution afin de réduire les tensions internationales entre la Colombie et ses voisins (en particulier le Venezuela) dues à la dégradation en quantité et qualité de l'eau depuis le pays d'amont (Colombie) jusqu'au pays d'aval (Venezuela). Jusqu'à présent, le cadre politique, sécuritaire et juridique de la gestion de l'eau en Colombie a complètement oublié la variable internationale ce qui n'a débouché que sur la création de situations pré conflictuelles ou conflictuelles au niveau interne et régional. La Colombie a donc besoin de références étrangères qui ont créé des espaces de gouvernance intégrée pour gérer leurs eaux partagées.

Il est donc vraiment fondamental de penser l'aménagement hydro-territorial de manière non seulement interne mais aussi internationale car la Colombie fait partie de sept (7) bassins hydrologiques internationaux (Amazone, Catatumbo, Jurado, Mataje, Mira, Orénoque, Patía) qui compose 749.595 km² des 1.141.962 km² de sa superficie totale, c'est-à-dire 65.64% de son territoire national.

Si la bonne gouvernance de l'eau est donc la solution pour gérer non seulement les ressources en eaux partagées entre la Colombie et ses voisins, mais aussi les risques de conflits politiques entre ces acteurs régionaux, il est donc nécessaire de savoir comment convertir les bassins internationaux à risque d'un pays en bassins de coopération et ainsi en élément complémentaire pour la paix et le développement. Certaines expériences étrangères nationales et régionales seraient donc d'extrême utilité à ce sujet. La Colombie pourrait donc apprendre beaucoup d'autres expériences de gestion de bassins partagés et d'eaux douces internationales.

C'est dans ce cadre précis du projet de recherche que s'inscrit l'étude de plusieurs expériences étrangères, en particulier celle qui s'analyse dans le présent document, c'est-à-dire l'expérience espagnole. Néanmoins, il sera aussi très utile d'analyser l'expérience canadienne qui sera l'objet d'une prochaine publication. En effet, tant l'expérience de l'Espagne comme celle du Canada en matière de création d'espaces de gouvernance hydrique internationale avec le Portugal et les Etats-Unis respectivement, ainsi que le modèle de gestion des eaux et rivières partagées entre plusieurs communautés autonomes et provinces à l'intérieur des deux pays peuvent servir de référence. Il est donc indispensable de pouvoir connaître en profondeur quelle est l'expérience et quelles sont les stratégies et politiques espagnoles dans un premier temps au niveau central comme de ses Communautés autonomes (en particulier Catalogne et Aragon) à ce sujet afin de pouvoir apporter en Colombie un cadre de référence et de comparaison très utile tant au niveau académique qu'au niveau politique de la prise de décision.

2. Gestion de l'eau et aménagement du territoire en Espagne: la gestion intégrale des eaux partagées avec le Portugal et entre communautés autonomes

Une étude de cas: le bassin de l'Ebre

La fin de la guerre froide a eu pour conséquence majeure de changer les paramètres stratégiques opérant dans les derniers quarante cinq ans (1945-1990) partout dans le monde. L'Espagne, ne dérogeant pas à la règle, a ainsi pris conscience que *“le développement du concept de sécurité nationale de la post Guerre Froide passe, désormais, par les affaires économiques, les migrations démographiques, la révolution informatique et des communications et surtout les ressources naturelles et leur protection écologique”*.¹³

L'analyse du cas espagnol semble conférer à ce pays un caractère parfaitement révélateur de l'impact des situations environnementales sur la sécurité et l'équilibre national mais aussi international d'un Etat. L'étude de l'hydropolitique espagnole paraît dans ce contexte totalement essentielle afin d'analyser plus objectivement les conséquences concrètes à l'échelle régionale et surtout locale des politiques de gestion et de protection d'une ressource naturelle rare car non renouvelable. On s'aperçoit notamment que, parce qu'elle connaît d'importants problèmes hydriques, l'Espagne a su développer une conscience aiguë des valeurs écologiques qu'elle entend défendre sur la scène internationale. Toutefois, la longue expérience acquise en matière de gestion des ressources en eau douce ne met pas l'Espagne à l'abri des nombreux conflits, liés à la mise en place par Madrid de sa nouvelle hydropolitique, non seulement avec son voisin portugais mais aussi et surtout à l'intérieur même de ses frontières avec l'offensive violente des forces locales qui opposent à l'intérêt national leurs propres intérêts particuliers.

L'eau est devenue, par ces espaces de grande conflictualité ou de coopération fonctionnelle notamment au Moyen-Orient, une problématique internationale de premier ordre. Cependant, force est de constater qu'aujourd'hui, malgré les grandes déclarations de principe résultant de ces réunions internationales, il n'existe encore aucun véritable droit de l'eau

¹³ Isaac Olivares Solina, “Nuevos Retos para la Seguridad Nacional”, *Revista Española de Defensa*, Madrid, Juillet-Août 1996, pp.101-102.

international et aucun organe mondial ou régional régulateur susceptibles de limiter la volonté souveraine des Etats. Ainsi, à l'heure où l'on parle de plus en plus de mondialisation et où certains auteurs comme Kenichi Ohmae annoncent même la fin des Etats-Nations, on constate alors que les questions d'eau restent tout de même de la compétence quasi exclusive des Etats. Cette problématique internationale de l'influence des ressources hydriques sur le comportement d'un pays à l'échelle régionale doit donc être revisitée sur le plan national.

Ceci justifie ainsi deux approches essentielles dans l'analyse de l'eau sur la scène nationale, d'une part le choix de considérer la gestion de cette ressource naturelle comme une politique publique, entraînant avec elle une série de conflits internes entre les différents acteurs du cycle de l'eau et d'autre part le choix de considérer l'eau comme élément de débat fondamental sur l'agenda de la politique étrangère et de sécurité de certains Etats.

L'Espagne revêt alors une originalité toute particulière puisque s'intéresser à l'eau c'est s'intéresser à une dimension majeure de ce pays qui connaît de graves problèmes de déséquilibres hydrologiques. L'eau fait désormais partie des débats politiques et il est donc indispensable de savoir ce que les responsables civils et militaires en pensent, quelles sont leurs ambitions quant à la position des problèmes hydriques dans l'agenda de la politique extérieure et de sécurité de l'Espagne. Nous verrons ainsi que l'eau est progressivement devenue un enjeu interne majeur, qu'elle sert une volonté plus vaste de reconnaissance à l'échelle internationale et qu'elle n'est véritablement pas un produit rationnel puisque sa place dans l'agenda politique dépend de la perception des acteurs. En effet, l'Espagne fait notamment des questions d'eau un des axes nouveaux de sa politique extérieure puisqu'elle se considère comme détentrice d'un savoir faire particulier qu'elle veut faire partager à l'échelle régionale voire mondiale. Néanmoins, si l'eau peut être considérée comme un élément désormais fondamental de la politique étrangère espagnole, il n'en est pas de même pour sa politique de sécurité dans laquelle les problèmes hydriques et environnementaux font progressivement leur apparition mais ne constituent encore qu'un point tout à fait restreint des débats.

Il paraît nécessaire dans le cas présent de relier l'étude de la gestion de l'eau en tant que bien d'intérêt public en Espagne et plus spécialement dans le bassin le plus révélateur des stratégies des acteurs, le bassin de l'Ebre (comme nous le verrons plus tard après un état des lieux général indispensable à la compréhension de notre sujet d'étude), à un concept récemment apparu dans la discipline des relations internationales, le concept de gouvernance, qui s'adapte particulièrement bien à l'analyse de

tous les “agissants” et les “parties prenantes”¹⁴ aux décisions et surtout aux conflits liés à la -ou aux- politique(s) de l’eau dans ce pays.

En effet, ce n’est pas au discours sur la “bonne gouvernance” ou “bonne gestion” impliquant transparence et responsabilité des dirigeants politiques devant la population auquel il faudra nous référer dans l’analyse des conflits liés à l’eau ; mais à deux autres acceptions de cette notion qui paraissent beaucoup plus pertinents. La première est celle développée par Rosenau,¹⁵ qui se rapproche de la notion de régime, et qui “désigne un ensemble de régulations fonctionnant même si elles n’émanent pas d’une autorité officielle, produites par la prolifération des réseaux dans un monde de plus en plus interdépendant”.

Cette définition comme la suivante permet ainsi de théoriser cette multiplication et cet enchevêtrement des centres de décisions impulsant leurs propres politiques de l’eau en Espagne. La deuxième acception de cette notion de gouvernance, retenue par la Commission on Global Governance, peut être également rendue opérationnelle par l’étude des conflits hydriques dans le bassin de l’Ebre. Elle désigne en effet “la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics ou privés, gèrent leurs affaires communes. C’est un processus continu de coopération et d’accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d’accord ou qu’ils perçoivent de leur intérêt”.¹⁶

Ainsi, la gouvernance est mise en oeuvre par des acteurs de toute nature, publics ou privés, qui obéissent à des intérêts et à des rationalités multiples comme nous le verrons plus loin dans la pratique. On dénote ainsi de cette théorie des acteurs de l’hydropolitique espagnole un jeu permanent d’échanges, de conflits, de négociation, de compromis et d’ajustements complexes tous liés à l’identité et donc à la subjectivité de ces mêmes “parties prenantes” à la gestion de ce bien public.

Comme le souligne Marie-Claude Smouts, cela suppose, comme dans le domaine de l’eau et de l’environnement, l’existence d’un “espace public”, au sens d’Habermas, celui dans lequel les différentes composantes d’une société, n’ayant ni les mêmes capacités ni les mêmes légitimités,

¹⁴ Marie-Claude Smouts, “La coopération internationale: de la coexistence à la gouvernance mondiale”, in *Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, septembre 1998, p.154.

¹⁵ James Rosenau, Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

¹⁶ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

exercer leur pouvoir d'expression et de critique. Notre théorie des acteurs de l'eau appliquée au cas du bassin de l'Ebre nous permettra ainsi de mettre en lumière grâce à ces notions de "gouvernance" et d'"espace public", l'engagement d'acteurs multiples autour d'un problème d'intérêt collectif: la gestion de l'eau. Cette théorie des acteurs et de la gouvernance au niveau du bassin et du pays fait ainsi échos à cette notion de "gouvernance mondiale" qui ne pourrait être mise en oeuvre sans l'articulation des divers niveaux d'action politique et sociale, locale, nationale, régionale et globale et naturellement sans la participation de tous les acteurs à ces différents niveaux.

Ainsi, l'étude pratique de la régulation de ce bien public qu'est l'eau, à l'intérieur de cet espace public que représente le bassin de l'Ebre va permettre de rendre opérationnelle la notion de gouvernance et donc, par l'analyse des divers niveaux de décisions, des acteurs dominants, des diverses parties prenantes et de leurs stratégies propres, d'élaborer une grille d'analyse permettant la comparaison avec n'importe quel système de gestion des conflits hydriques au sein d'autres bassins espagnols ou étrangers.

Nous allons donc dans un premier point faire l'état des lieux global indispensable de l'eau en Espagne, afin de vérifier à quel point politique de l'eau et sécurité sont liés dans ce pays connaissant de graves pénuries en eau douce ; pour nous intéresser plus profondément, dans un second point, à l'analyse des conflits hydriques dans le bassin de l'Ebre et dans les communautés de Catalogne et d'Aragon où les tensions sont exacerbées et où l'enchevêtrement et la puissance des acteurs en présence prennent toute leur dimension.

I: État des lieux, l'eau en Espagne: un instrument de reconnaissance en tant que puissance moyenne, régionale et un élément fondamental de sécurité nationale

L'Espagne connaît ponctuellement des tensions plus ou moins importantes dans la péninsule ibérique avec le Portugal au sujet de l'utilisation de l'eau des rivières partagées entre les deux pays, l'Espagne possédant un avantage indéniable sur le Portugal que lui confère sa situation de pays riverain en amont.

Elle illustre ainsi en partie le caractère conflictuel des relations entre deux pays voisins pour le contrôle, l'utilisation et l'aménagement de leurs

ressources hydriques communes. Mais l'Espagne est aussi un exemple révélateur du fait que l'eau puisse, loin d'être à l'origine de l'apparition ou de l'aggravation de tensions dans une région, être un vecteur de paix et de coopération puisque tous les problèmes entre ces deux pays ont su être réglés pacifiquement par voie d'accords bilatéraux.

Mais l'expérience qu'a acquise l'Espagne en matière de gestion de ses problèmes hydriques (même s'ils sont loin d'être résolus) lui confère une place particulière sur la scène internationale mais surtout régionale dans le bassin méditerranéen. Comme nous l'avons déjà évoqué en introduction, l'Espagne a su développer une conscience aiguë des valeurs écologiques qu'elle entend défendre sur la scène internationale. Cette promotion de valeurs écologiques universelles, couplée avec la certitude de posséder un excellent savoir-faire en matière de gestion des ressources, servent sa recherche de rang et de reconnaissance en tant que puissance moyenne régionale. L'espace méditerranéen, connaissant à peu près les mêmes problèmes de pénurie d'eau qu'elle, représente donc sa zone d'influence privilégiée. L'eau ne fait ainsi qu'accroître pour l'Espagne le sentiment qu'elle a à jouer un rôle important sur la scène régionale et internationale.

Néanmoins, ce sentiment est appuyé par la conscience que l'eau constitue pour elle une ressource stratégique majeure qu'elle entend protéger à l'intérieur même de ses frontières. L'eau fait désormais partie des nouveaux défis de sécurité nationale, ce qui confère aux militaires un rôle novateur et fondamental dans la protection de la nature et de l'environnement.

A. Des conflits d'intérêt mais des solutions pacifiques aux problèmes de partage des ressources hydriques communes avec le Portugal

Les fleuves les plus importants communs au Portugal et à l'Espagne sont les rivières Minho, Lima, Duero, Tajo et Guadiana. Toutefois, le Tajo, le Duero et surtout le Guadiana sont les plus révélateurs par leur impact sur les activités socio-économiques de la région et par les utilisations conflictuelles qu'ils engendrent.

Les conflits hydriques ont une longue tradition dans la Péninsule Ibérique, mais ces tensions ont été la plupart du temps résolues de manière raisonnable et pacifique. Toutefois, durant les dernières années le nombre et l'intensité de ces conflits ont augmenté. L'origine de ces "guerres de l'eau" réside dans le fait que la croissance régulière de la demande en eau n'a pas été accompagnée par une amélioration similaire de la gestion de

cette ressource vitale pour le développement économique et social dans les deux pays. La ligne directrice de ces conflits n'est donc pas, comme au Moyen Orient, la rareté mais une gestion et des utilisations des ressources hydriques inadaptées.

L'Espagne utilise en effet plus de 40 % de ses ressources hydriques renouvelables soit deux fois plus que la moyenne européenne.¹⁷ De plus, de 1991 à 1995, la Péninsule, située en partie en zone semi-aride, a connu la période de sécheresse la plus longue et la plus importante des ces dernières décennies. Cette situation a été un des facteurs déclenchant de nouvelles tensions avec le Portugal.

Ajouté à cela, en 1993, la présentation du Projet de Plan Hydrologique National par le gouvernement espagnol n'a fait qu'accroître les inquiétudes des autorités de Lisbonne. En effet, ce projet de gestion de l'eau, prévoit, pour faire face à l'augmentation de la demande (surtout pour l'irrigation) et à une sécheresse chronique, non seulement l'augmentation des aménagements hydrauliques (barrages et retenues d'eau) notamment sur les fleuves communs aux deux pays, mais aussi l'augmentation des transferts d'eau entre bassins, ce qui pénalise d'autant les bassins donneurs hispano-portugais. Enfin, les inquiétudes portugaises sont nourries par l'"hydromythe"¹⁸ espagnol selon lequel l'équilibre hydrologique du pays ne peut passer que par la construction de grands ouvrages hydrauliques pour transférer de l'eau des bassins du Nord et de l'Ouest (donc communs avec le Portugal) vers les régions les plus arides du Centre, du Sud et de l'Est. Ces solutions sont ainsi présentées en Espagne comme les seules garantes de la stabilité politique du pays.

Ces facteurs, ajoutés au fait que la pénurie d'eau, due à l'absence d'une gestion adéquate, est constatée de manière constante dans le sud du Portugal et dans approximativement la moitié de l'Espagne, ne font qu'aggraver les risques de discordes entre les deux pays.

Comme il a été dit précédemment, le Projet de Plan Hydrologique National espagnol de 1993 prévoyait un transfert annuel de 0,9 km³ depuis le Duero jusqu'au Sud de l'Espagne,¹⁹ réduisant ainsi d'autant l'approvisionnement du Portugal. Inutile donc de se demander pourquoi la presse portugaise affirmait qu'"il n'y a pas assez d'argent dans toute l'Espagne pour payer pour les eaux du Duero".²⁰ Cette phrase ne fait que

¹⁷ Les pays du Moyen Orient utilisent quant à eux plus de 90 % de leurs ressources renouvelables.

¹⁸ Llamas, Ramón, "Transboundary Water Resources in the Iberian Peninsula", en Gledisch, Nils Petter, *Conflict and the environment*, Advanced Science Institutes Series, NATO ASI SERIES, No. 2, vol. 33, Kluwen Academic Publishers, Indrecht, p. 337.

¹⁹ Ibid., p. 350.

²⁰ Id.

refléter le caractère hautement stratégique de la possession de ressources en eau suffisantes. Le Plan Hydrologique National espagnol est ainsi perçu comme une menace pour le futur du Portugal et cette question fut un des points fondamentaux des programmes politiques des élections générales d'octobre 1995, alors qu'elle n'était même pas abordée lors des élections générales espagnoles en Mars 1996. Ceci est probablement le résultat de la position en aval du Portugal et de la perception des transferts comme naturels pour l'Espagne. Toutefois, il a toujours été dans la volonté des deux pays de résoudre leurs problèmes hydriques par voie d'accords bilatéraux.

Dans le traité des frontières ("Tratado de limites"), signé en 1864, les rivières qui constituent la frontière entre les deux Etats sont recensées pour la première fois. Ce traité reconnaît la souveraineté des deux pays sur ces rivières internationales. Cette double souveraineté est accompagnée du principe selon lequel rien ne doit être fait pour nuire aux intérêts de l'autre partie. C'est dans ce cadre qu'en 1927 a été signé le premier accord bilatéral ("Convenia para Regula o Aproveitamento Hidroelectrico dos Troços internacionais do Rie Douro") qui définit le partage équitable du potentiel hydroélectrique du Duero et qui affirme l'impossibilité de détourner l'eau sauf en cas de circonstances exceptionnelles relevant par exemple de santé publique. Cet accord a été étendu aux affluents du Duero en 1964. Une troisième convention ("Convenio para Regula o Aproveitamento Hidroelectrico dos Troços Internacionais dos Rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana, Chança et sens Afluentes") fut signée en 1968 afin que toutes les ressources en eau communes soient protégées par un accord international.

La présentation du Projet de Plan Hydrologique National espagnol, aggravé donc par une sévère sécheresse a mis à jour la nécessité de négocier un nouvel accord entre les deux pays. Les bases d'une nouvelle convention ont donc été préparées suite au clair rejet formel des propositions espagnoles par le gouvernement portugais. Depuis lors les questions de partage des ressources hydriques communes ont été incluses dans l'agenda de toutes les rencontres hispano-portugaises, ce qui a conduit aux importantes déclarations des sommets de Palma de Majorque et de Porto en 1993 et 1994. Ces deux rencontres ont ainsi servi à réaffirmer la volonté des deux Etats de coopérer dans la planification, gestion et utilisation des eaux des fleuves communs et de partager équitablement le potentiel hydroélectrique de ces rivières.

Pour finir, le 19 novembre 1994 a été signé le "Common Luso-Spanish Statement on Water Resources" qui préparait à la rédaction d'une nouvelle convention, la "Convention sur la coopération pour la protection et

l'utilisation durable de l'eau dans les bassins hydrographiques luso espagnols" signée à Albufeira en 1998 qui doit, selon Ramon Llamas, établir un système permanent de consultation avec toute construction hydraulique supplémentaire.²¹ Il est important de souligner que la création d'un véritable espace de gouvernance hydrologique à l'échelle de la péninsule a été inscrite dans l'agenda de travail lors du XXIème sommet

Ainsi, malgré les tensions et la position avantageuse de riverain de l'amont de l'Espagne, l'eau a su rester pour elle un vecteur de paix et de coopération dans la Péninsule Ibérique avec le Portugal.

Toutefois, pour aller plus loin dans l'étude de l'impact de la situation hydrique espagnole sur son comportement à l'échelle régionale, il est nécessaire maintenant l'analyser une seconde particularité de l'action internationale de l'Espagne.

B. L'Espagne et la gestion de l'eau à échelle internationale: une projection de son savoir-faire et de sa puissance à travers de l'espace ibéroaméricain

En plus de l'application concrète de la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable de l'eau dans les bassins hydrographiques luso-espagnols, ainsi que des différents sommets entre les deux pays dans lesquels se négocient directement leurs relations bilatérales dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire (en particulier l'environnement est le thème central du XXI sommet bilatéral de novembre 2005), l'Espagne et le Portugal travaillent conjointement dans l'objectif de consolider et de mettre en pratique la composante latino-américaine de l'Initiative de l'eau de l'Union européenne. En effet, de tous les pays membres de l'Union européenne, le Portugal et surtout l'Espagne sont les pays dans lesquels les conflits hydriques ont été et demeurent les plus nombreux sans jamais dériver en conflit violent entre les deux Etats, ce qui leur permet d'assumer un rôle de leader en faveur de la "bonne gestion" politique et territoriale de l'eau dans le cadre de bassins internationaux et surtout transnationaux.

Dans le contexte de l'Initiative de l'eau européenne, l'Espagne a décidé donc, au vu de son expertise et de son expérience, d'être le pays coordinateur de cette action en Amérique Latine.

La contribution espagnole au développement de cette Initiative officielle s'inscrit ainsi en droite ligne de ses activités de coopération dans la région, ce qui lui permet de consolider ses intérêts politiques et stratégiques.

Les objectifs de l'Espagne en la matière sont donc multiples. Il s'agit de: 1) Renforcer l'engagement politique sur le thème de l'eau, 2) Faire effectif la gouvernance dans le secteur, 3) Améliorer la coordination et la coopération entre les acteurs internationaux et locaux, 4) Augmenter l'efficacité des fonds d'aide de l'UE, 5) renforcer l'organisation et la capacité fonctionnelle des entités compétentes en matière de gestion et protection des ressources hydriques, 6) Assurer des mouvements de transferts de technologies ainsi que des activités de formation et capacitation, 7) Conseiller les réformes administratives et légales afin d'arriver à une meilleure efficacité et équité dans la distribution des ressources et la protection des eaux face à la pollution, et enfin, 8), le plus important, aider à la *gestion intégrée des bassins hydrologiques transnationaux (transfrontières)*. L'Espagne est donc le leader du groupe de travail de la composante latino-américaine de l'Initiative européenne et occupe le poste de Secrétaire Général de l'Organisation. Lors de la réunion des Directeurs ibéro américains de l'eau à Carthagène des Indes en Colombie, le 16 juin 2005, l'Espagne a organisé les termes de référence des actions à réaliser et dans ce cadre là, ceux-ci correspondent parfaitement à l'expertise espagnole. En effet, tout le travail tournera autour de la gestion intégrée de l'eau par bassins versants internes et internationaux.

En complément de ces objectifs, et de manière plus concrète, l'Espagne a été le promoteur du Système Ibéro américain d'Information sur l'Eau (SIAGUA : Sistema Iberamericano de Información sobre el Agua),²² calqué sur le Système Hispanique d'Information sur l'Eau (HISPAGUA). Le SIAGUA fonctionne depuis 2001, son objectif est celui de faire mieux connaître la structure de gestion de l'eau dans les pays membres du système (pays de l'espace ibéro américain) ainsi que de servir de plateforme d'échanges d'idées et d'informations sur la bonne gestion de l'eau entre les partenaires. Le SIAGUA fut conçu comme une grande nécessité à partir de la Première Réunion Informelle des Directeurs Généraux de l'Eau de l'espace Ibéro Américain et de la Première Rencontre des Représentants Techniques des pays Latino Américains en matière d'Eau qui a eu lieu en juillet 2001 au sein du Centre Ibéro Américain de Formation (qui appartient à l'Agence Espagnole de Coopération Internationale –AECI- MAE). Il est important de souligner que ces réunions ont surgit de l'initiative de la Direction Générale des Œuvres Hydrauliques et de la Qualité des Eaux du Ministère de l'Environnement Espagnol. La présence et direction espagnoles sont donc très importantes.

²² Voir page internet : www.siaqua.org

Finalment, comme le souligne de document-programme de la composante latino Américaine de l'Initiative pour l'Eau de l'Union européenne, reflet des idées et stratégies espagnoles sur le sujet, "la gestion des ressources hydriques a besoin d'être dirigée vers tous les niveaux et devrait être basée sur le bassin hydrographique, du lac ou de l'aquifère. La gestion intégrée des ressources hydriques, avec une forte participation des intéressés, et avec une attention spéciale pour la réduction de la pauvreté (...) son les instruments clés afin d'assurer l'intégration des services d'eau dans un cadre complet de gestion de l'eau. La gestion intégrée des ressources hydriques apporte également un cadre afin de promouvoir la paix et la sécurité pour les eaux situées dans des zones de frontières. Pour cela, la UE réaffirme son soutien à faveur des initiatives que promeuvent la coopération régionale et le développement économique pour les eaux situées dans des zones transfrontières".²³

C. L'eau: vecteur de promotion du savoir-faire espagnol
en matière de gestion d'un déficit hydrologique et
instrument de reconnaissance en tant que puissance
moyenne régionale en Méditerranée

Dans cette hypothèse, l'eau servirait ainsi l'Espagne dans la recherche de rang et de reconnaissance, par les pays membres de l'Union Européenne et du bassin Méditerranéen en particulier, en tant que puissance régionale moyenne.

En matière hydrique, l'Espagne a su développer le sentiment selon lequel elle aurait acquis une expérience telle, au niveau des techniques de protection de ses ressources en eau douce notamment, qu'elle peut légitimement être considérée comme un modèle à suivre. Elle va donc s'engager plus amplement dans le partenariat euro-méditerranéen afin de faire partager son expérience. L'eau lui sert ainsi à enraciner son statut de partenaire incontournable dans la zone de prospérité partagée qu'est la Méditerranée et ainsi à accroître la perception d'un rôle majeur à l'échelle régionale voire internationale.

La définition d'un rôle va correspondre d'une part à l'idée qu'entretennent les décideurs de ce que leur pays représente dans le monde (...) et d'autre part aux engagements, responsabilités et autres fonctions qu'on entend lui faire assumer dans le système international ou à l'égard d'un

²³ Conferencia de Directores Generales Iberoamericanos del Agua, Iniciativa para el Agua, Unión europea, Componente latinoamericano, Documento Programa Versión 031014 / LAWI, Cancún, 24-25 de septiembre de 2003, p.3.

sous-système. Quant au statut, il relève davantage de la perception subjective que les leaders ont de la position de leur pays que d'une évaluation objective de leur véritable place sur la scène internationale.

Cette définition convient parfaitement au cas de l'Espagne. En effet, quand on analyse les discours émanant du Ministère de l'Environnement notamment, on s'aperçoit vite que les autorités espagnoles ont une haute opinion du rôle que leur pays peut jouer en matière de gestion des ressources hydriques. Isabel Tocino, Ministre de l'Environnement en 1996, veut ainsi "offrir l'expérience et la participation espagnole à tous les niveaux".

Elle déclare ainsi "nous voudrions participer à toutes les initiatives et pouvoir apporter nos connaissances en matière de gestion des ressources hydriques, planification hydrologique, aspects institutionnels des usagers et leurs relations avec l'administration".²⁴ Ce discours permet ainsi de penser que l'Espagne veut se montrer en tant que modèle à suivre: "l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de notre Plan Hydrologique, peut, nous pensons, être appliquée dans les pays où les problèmes sont à peu près semblables aux nôtres. (...) Cette expérience pourrait maintenant être transposée à l'arc méditerranéen" déclare toujours la ministre de l'environnement.

Les dirigeants espagnols développent ainsi la perception subjective selon laquelle l'Espagne possède un avantage essentiel sur tous les autres pays en matière de savoir-faire pour la gestion des ressources hydriques. Ils ne négligent ainsi aucune "grande opportunité d'offrir l'expérience espagnole de la gestion de l'eau qui, avec des méthodes de travail spécifiques et des structures d'organisation spéciales (...) adaptées aux besoins de la société d'aujourd'hui, a permis d'arriver jusqu'à nos jours en accumulant un savoir-faire essentiel"²⁵ "une extraordinaire expérience"²⁶ en ce domaine.

A travers leurs discours les décideurs espagnols font ainsi preuve de leur volonté d'exercer une influence majeure en matière de coopération hydrique, s'en suivent donc des engagements concrets notamment dans le Réseau Méditerranéen de l'Eau, dont l'origine a été la Charte Méditerranéenne de l'Eau de 1992 et dont la mise en place a commencé lors de la réunion de Valence en octobre 1993. L'Espagne a ainsi obtenu le secrétariat du Réseau Euro-Méditerranéen d'information sur l'eau dont la Présidence est assurée par le Directeur Général de la Qualité des Eaux.

²⁴ Discours d'Isabel Tocino prononcé lors de la conférence sur le partenariat euro méditerranéen sur l'eau et sur la gestion locale de l'eau à Marseille le 25 novembre 1996.

²⁵ Id.

²⁶ Note d'information du Ministère de l'Environnement "El gobierno informa: se celebrara en Madrid el Congreso Mundial de desalacion y reutilizacion del agua" 2 octobre 1997.

Toutefois, confrontés à la réalité ou aux discours de chercheurs et d'universitaires, on s'aperçoit vite que ces discours sur l'extraordinaire savoir-faire espagnol à exporter relèvent plus de la perception subjective que les leaders ont de la position de leurs pays que d'une évaluation objective.

Ainsi, à l'inverse des thèses officielles, Pedro Arrojo, un des seuls spécialistes universitaires en matière de gestion de l'eau, affirme que l'Espagne, à cause de problèmes structurels, ne peut pas revendiquer ce statut de modèle à exporter dans des régions hydrologiquement similaires puisque, selon lui, c'est elle qui devrait plutôt s'inspirer des politiques hydriques de certaines d'entre elles (de la Californie en particulier). Ce constat en total désaccord avec le discours officiel, le conduit donc à déclarer que "la politique hydraulique nord-américaine a généré un nouveau modèle de planification et de gestion de l'eau qui contraste fortement avec les conceptions et inerties malheureusement toujours en vigueur dans notre pays. En Californie prévaut la valeur environnementale et écologique de l'eau. D'une stratégie de grands travaux pour soutenir une politique d'offre, ils sont passés à une stratégie de conservation de la ressource et de gestion de la demande. Dans notre pays, la nécessité d'un changement historique similaire qui permettrait de dépasser l'obsolète structuralisme hydraulique, en vigueur jusqu'à aujourd'hui, est désormais indispensable. Ainsi, l'expérience californienne peut être d'une grande utilité".²⁷

Néanmoins, le discours de certains spécialistes n'empêche pas le sentiment des Espagnols que leur pays a à jouer un rôle important sur le bassin méditerranéen en matière de gestion des ressources hydriques. L'eau fait partie et restera encore dans les perceptions des leaders politiques un des éléments participant à sa recherche de rang et de reconnaissance en tant que puissance régionale. Comme nous l'avons dit précédemment, ce sentiment est appuyé par la conscience que l'eau constitue pour l'Espagne une ressource stratégique majeure qu'elle entend protéger à l'intérieur même de ses frontières.

L'eau et l'environnement sont désormais considérés comme des nouveaux segments de la sécurité nationale ce qui attribue aux forces armées un rôle novateur de protection des ressources naturelles.

D. L'eau: un nouvel enjeu de sécurité nationale

Comme nous l'avons déjà dit, depuis cinquante ans les paramètres stratégiques ont totalement été bouleversés. Ainsi, les armées, armements,

²⁷ Pedro Arrojo, Jose Manuel Naredo, *La gestión del agua en España y California*, collection La nueva cultura del agua, ed. Bakeaz, Coagret, Bilbao, 1997, p. 15.

industriels militaires et les concepts de sécurité nationale ou de défense subissent cette forte transformation.

Ainsi, la planification stratégique doit maintenant prendre en compte des facteurs qui ne sont pas strictement militaires comme notamment la variable écologique: “si l’on ne voit pas dans la sécheresse et ses effets une menace importante pour la survie de la société espagnole, c’est que l’on n’entend pas le concept de sécurité nationale dans son acception globale”.²⁸

L’Espagne n’a donc pas renoncé à un vaste concept de sécurité nationale qui prend en compte ces nouveaux facteurs. “En termes économiques on parlera de ne pas perdre de compétitivité, en termes sociaux de moderniser notre structure et habitudes sociales, en termes psychosociaux de renforcer l’identité nationale et enrichir la force culturelle du pays et sa projection externe, sans oublier surtout la protection écologique de nos ressources naturelles”.²⁹

La Défense fait ainsi partie des stratégies visant à assurer un niveau correct de ressources naturelles pour le développement durable de l’Espagne.

Ainsi, en même temps que le chef du gouvernement Jose Maria Aznar faisait de la politique environnementale “un de grands vecteurs de l’action du gouvernement”,³⁰ le Ministère de la Défense affirmait, quant à lui, que la préservation de l’environnement était “une préoccupation essentielle et d’intérêt prioritaire pour lui”.³¹

La campagne de communication, lancée par le Ministère il y a de cela deux ans, mettant l’accent, dans l’opinion publique, sur l’action bénéfique de l’Armée sur la protection de l’environnement, reflète l’inquiétude des Forces Armées pour rendre compatible l’opérativité des unités (instruction, exercices, manœuvres) avec un comportement respectueux de la nature. Ils ont ainsi insisté sur le fait notamment que les champs de manœuvre étaient un moyen de conservation efficace de l’environnement puisque l’Armée en faisait des zones protégées interdites aux civils.

De plus, dans le cadre de la directive ministérielle qui régule la défense de l’environnement par les Forces Armées, du 2 Janvier 1992, a été publié le “Plan Basico de Proteccion Ambiental de las Fuerzas Armadas” dans lequel est effectué en détail ‘étude des installations et activités

²⁸ Olivares Solina, Isaac, “Nuevos Retos para la Seguridad Nacional”, *Revista Española de Defensa*, Madrid, Juillet-Août 1996, p. 59

²⁹ Id.

³⁰ Discours d’investiture devant les Cortes, le 3 mai 1997.

³¹ Santiago F. Del Vado, Raúl Diez, “Fuerzas Armadas y Medio ambiente”, *Revista Española de Defensa*, Madrid, avril 1997, p. 6.

militaires qui peuvent occasionner des dommages écologiques et où l'on présente les directives permettant d'évaluer leurs effets et fixer les méthodes tendant à supprimer, assortir ou compenser leurs effets négatifs.

De plus, afin de faire connaître internationalement le fait que ses forces armées soient à la pointe de la protection de l'environnement, l'Espagne a organisé en Novembre 1995 à Madrid la Première Rencontre Internationale sur la sécurité policière de la Nature. Lors de ces journées, le point de référence a été le Service de Protection de la Nature (SEPRONA), créé par la Guardia Civil. Dans ce cadre aussi on s'aperçoit que l'Espagne veut se montrer comme un modèle à suivre puisque les représentants espagnols affirmaient lors de cette réunion que "le prestige international de cette unité a démontré l'intérêt de nombreux départements de sécurité du monde entier pour cette nouvelle spécialité dans laquelle l'Espagne est pionnière et vise à implanter des corps similaires dans ces différents pays".³²

Cette nouvelle réflexion sur le rôle des Forces Armées en matière de protection de l'environnement permet ainsi à l'Espagne de renforcer sa volonté de reconnaissance au niveau international, en tant que détentrice d'un savoir-faire particulier.

Nous avons donc pu constater dans cette première partie à quel point la question des situations hydriques de certains pays peut influencer leur politique étrangère et de sécurité, renforcer des comportements internationaux déjà existant ou en créer de nouveaux notamment en matière de coopération.

Notre cas d'école, l'Espagne, reflète bien l'impact des nouvelles préoccupations environnementales sur sa recherche de reconnaissance régionale voire internationale. Elle fait désormais de la protection des ressources naturelles un enjeu stratégique majeur puisqu'elle est maintenant devenue un élément de sa sécurité nationale.

Toutefois, si la possession et la protection de l'eau ne sont pas politiquement neutres pour l'Espagne dans sa projection internationale, elle ne l'est pas non plus à l'intérieur même de ses frontières.

En effet, des stratégies, tensions, solidarités voire conflits se dessinent au niveau des acteurs subnationaux au même titre qu'entre Etats. Ce changement d'échelle d'analyse permet donc de dépasser la vision stato-centrée souvent en vigueur dans les Relations Internationales et d'évaluer ainsi l'impact des politiques hydriques sur le comportement des gouvernement locaux (Communautés Autonomes) et des groupes d'intérêts et de pression (communautés d'usagers, agriculteurs, écologistes)

au niveau infraétatique. Ce sont donc bien les mêmes dynamiques de conflit, coopération et recherche de rang et de reconnaissance que l'on retrouve à travers les stratégies hydriques de ces acteurs infranationaux.

II. Étude pratique, les conflits liés à l'eau en Espagne et dans le bassin de l'Ebre : l'eau, un enjeu stratégique au niveau local et une source majeure d'affrontements politiques

Cette deuxième partie, faisant ainsi échos à la première, a donc pour but de s'interroger sur le point de savoir si on ne peut pas répéter le modèle de l'impact des situations en eau sur le comportement international d'un Etat mais adapté à l'échelle infraétatique, locale, afin de déterminer et mesurer le poids des politiques hydriques sur les conflits politiques et sociaux internes à l'Espagne.

Ainsi, les disparités de distribution, les problèmes de contrôle et d'aménagement des eaux des fleuves traversant plusieurs Communautés Autonomes les conduiraient ainsi à développer entre elles, avec le gouvernement central et les différents groupes de pression, des attitudes de conflits ou de coopération. Il nous faudra donc ici consacrer nos développements à l'étude de la gestion de l'eau en Espagne et à ses conséquences pratiques en terme de conflits politiques et d'intérêt entre les divers acteurs au niveau inter et intrarégional.

Il sera, par conséquent, indispensable d'analyser notamment les implications locales de la sécurité environnementale et de la planification hydrologique mise en place en Espagne par la nouvelle loi sur l'eau de 1985 et dont le but est indéniablement de minimiser les risques de pénurie aggravée. Toutefois, cette planification (toujours attendue puisque n'a été présenté que l'Avant-projet du Plan Hydrologique National depuis 1985), même si partant d'un bon sentiment, n'a, en fait, fait qu'aggraver les tensions et rivalités entre acteurs locaux.

Cette planification couplée avec des problèmes de disponibilité des ressources hydriques dans le temps et dans l'espace conduit donc à augmenter la compétition entre les divers acteurs de l'eau. En plus des causes politiques, ce sont donc des facteurs géographiques qui sont à l'origine de ces tensions. En effet, à cause de la grande variabilité du cycle hydrologique, chaque année les disponibilités en eau en Espagne sont plus hasardeuses. Pour améliorer ces disponibilités, et toujours sous l'influence des hydromythes encore en vigueur dans le pays, plus de 1000 retenues d'eau (réserves, barrages, mini centrales hydrauliques...) ont été cons-

truites depuis le début du siècle. De plus, les transferts entre bassins ont été multipliés.

Toutefois, ces politiques hydriques très dépendantes en matière de construction de grands ouvrages hydrauliques n'ont pas eu, pour l'instant, pour résultat de réduire la sécheresse ou les gâchis en matière d'utilisation de l'eau douce,³³ au contraire, elles ont induit des conflits politiques et sociaux plus fréquents et aigus entre le gouvernement central, les Communautés Autonomes, les municipalités, les groupes écologistes, les associations de fermier et les autres.

Ce fait est notamment frappant lorsqu'on s'attache à analyser la gestion d'un fleuve intercommunautaire (courant donc sur plusieurs Communautés Autonomes), et non intracommunautaire (bassin tenant intégralement dans les frontières de la Communauté) pour lequel les décideurs locaux sont souverains quant à son aménagement, ce qui limite d'autant les risques de compétition avec les autres communautés mais n'éliminent néanmoins pas les tensions avec des groupes de pression locaux.

L'étude de la gestion d'un bassin intercommunautaire est donc très illustratif des différents conflits opposant tous les acteurs du cycle de l'eau. En ce sens, l'analyse du bassin de l'Ebre semble être fondamentale puisque ce fleuve Nord espagnol, parcourant neuf Communautés Autonomes, paraît recenser tous les types de conflits possibles. Il traverse, de plus, deux des Communautés, la Catalogne et l'Aragon, pour lesquelles le problème d'eau se pose en terme politique et non technique comme pour les autres. Ces deux études de cas seront donc extrêmement révélatrices du climat de tension que peuvent déclencher les hydropolitiques locales.

En Espagne, les confrontations en matière d'eau qui ont fréquemment lieu pendant des périodes de sécheresse aggravée, peuvent symboliquement et rituellement être résolues de façon raisonnable et pacifique par des institutions telles que le Tribunal de l'Eau de Valence qui a été continuellement actif depuis plus de sept siècles.³⁴ Ce modèle de règlement des conflits, plus ou moins adapté aujourd'hui, ne peut toutefois pas mettre fin à tous les types de conflits d'intérêts, surtout quand on aborde le thème épineux du rôle fondamental des ressources hydriques dans le développement économique et social de chaque Communauté. Certai-

³³ En effet, l'Espagne, malgré ces 1000 ouvrages hydrauliques, dispose pourtant d'autant de disponibilités en eau douce que la France si elle n'en possédait aucun. Ceci montre bien les problèmes liés à la mauvaise gestion du parc hydraulique espagnol.

³⁴ Perez-Perez, Emilio, *Estudios Jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*, serie monographies, ed. Secretaría general Técnica, centro de publicaciones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, secretaria de Estado para Políticas del Agua y el Medio Ambiente, Dirección General de Política Ambiental, Madrid, 1993, p. 189.

nes discordes paraissent ainsi sans solution lorsqu'elles touchent aux stratégies de développement autocentrées de certaines régions. La Catalogne est en cela un exemple concret.

Ainsi, on s'aperçoit donc que l'eau en Espagne revêt une importance non pas "vitale" mais réellement "viscérale", elle concerne tous les segments de la population et l'opinion publique semble très mobilisée en la matière. Ce fait est en particulier notable lorsque l'on compare le nombre d'articles de presse parus dans les quotidiens espagnols et français au sujet, par exemple, du projet de transfert des eaux du Rhône en France vers Barcelone en Catalogne. Alors que les deux pays sont impliqués et que ce projet aura indéniablement des répercussions des deux côtés de la frontière, un seul article est paru en France dans le journal *le Monde*, alors que plusieurs centaines ont été publiés dans des quotidiens nationaux et locaux espagnols. Ceci est donc très révélateur de l'intérêt aigu que portent les Espagnols quant à leurs problèmes hydriques. Cette mobilisation de la presse et de l'opinion publique aggrave donc les conflits potentiels notamment avec les groupes écologistes qui trouvent dans la presse un bon moyen de s'exprimer et de se donner une légitimité et un poids qu'ils n'ont pas dans la réalité, ceci les rend ainsi encore plus radicaux puisque ce type de discours trouve une oreille attentive dans les médias.

Toutefois, avant d'aborder des exemples concrets, dans le bassin de l'Ebre, de l'impact des politiques hydrauliques sur le comportement des Communautés Autonomes entre elles, avec le gouvernement central et avec les lobbies écologistes et paysans en Catalogne et en Aragon, il nous faut tout d'abord donner quelques éléments de théorie des acteurs de l'eau en Espagne, montrer la rupture provoquée par le nouveau droit de l'eau espagnol, donner la clé de répartition des compétences entre Etat et Communautés et leur poids et influence respective sur la gestion locale de l'eau notamment en matière de planification hydrologique, source de conflits incessants.

A. Les efforts de modernisation de la nouvelle hydropolitique espagnole: une volonté de rupture avec la politique hydraulique franquiste

Depuis la transition démocratique qui a suivi la mort du général Franco en 1975, les relations entre le centre et la périphérie se sont transformées de manière rapide et profonde et ont donné naissance à une forme d'organisation politique tout à fait singulière. En effet, à un modèle caractérisé par une forte centralisation et homogénéité, le processus espagnol de régionalisation a substitué brutalement, en quelques années, un

tout nouveau modèle extrêmement décentralisé, complexe et conflictuel. Ce processus autonome s'est de plus inscrit dans des dynamiques à géométrie variable pour chacune des Communautés Autonomes créées depuis la nouvelle Constitution de 1978. La notion d'"anarchies organisées"³⁵ paraît ainsi s'appliquer particulièrement bien à l'état des rapports de force entre les différents acteurs. Dès les débuts de la régionalisation, il n'a donc pas s'agit de s'accorder sur la meilleure organisation territoriale de l'Etat en soi, mais au contraire, de trouver plus concrètement une réponse politiquement acceptable à la montée des nationalismes.

Ainsi, les années de transition démocratique et la Constitution de 1978 constituent de véritables ruptures dans l'organisation de l'Etat espagnol et de gros efforts de modernisation ont du être entrepris afin de combler le déficit démocratique que le pays avait connu pendant près de quatre décennies. Désormais, à côté du gouvernement central se trouvent de nouveaux niveaux de gouvernement, les Communautés Autonomes, dont les prérogatives et compétences diffèrent de l'une à l'autre, suivant leurs statuts d'autonomie.

On peut alors déjà dégager deux conceptions contradictoires, l'une centraliste et l'autre régionaliste, divisant ainsi le paysage politique. L'institutionnalisation de ces nouveaux acteurs locaux, grâce à un processus autonome atypique, a donc provoqué la rupture nécessaire à la modernisation du pays.

Force est alors de constater que l'hydropolitique espagnole mise en place dans les années 1980 répond totalement à cette volonté de rupture par rapport au modèle franquiste hypercentralisé et donc de modernisation par le transfert de compétences en matière hydraulique vers les Communautés Autonomes.

A cet égard, les deux mêmes conceptions centralistes et régionalistes peuvent être dégagées puisque l'on assiste à des tensions sérieuses entre le gouvernement central, toujours détenteur de compétences quasi exclusives en matière de gestion et de planification hydrologique, et certains gouvernements autonomes qui créent leurs propres hydropolitiques dans le but d'asseoir des revendications régionalistes plus générales. L'exemple des conflits entre la Catalogne, l'Aragon et le gouvernement de Madrid paraît ainsi très révélateur.

³⁵ Balme, Richard, Philippe Garraud, Vincent Hoffman-Martinot, Evelyne Ritaine, "Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest", Revue Française de Science Politique, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, volume 45, no. 3, juin 1993, p.457

1. Théorie des acteurs de l'eau en Espagne: un modèle démocratique mais extrêmement conflictuel

La première caractéristique fondamentale à souligner lorsque l'on analyse les politiques de l'eau en Espagne repose sur la pluralité et la diversité des acteurs engagés dans les processus d'élaboration de ces hydropolitiques tant à l'échelle nationale que locale. Il faut ainsi remarquer la portée réellement démocratique du débat entre les différents protagonistes tels que le gouvernement central, les Communautés Autonomes, les Confédérations Hydrographiques, les mouvements écologistes, les communautés d'usagers, les communautés d'irrigants, les grandes entreprises de travaux publics et d'exploitation des ouvrages hydroélectriques, la presse (surtout locale), les chercheurs universitaires et enfin l'opinion publique.

Toutefois, cette diversité des acteurs, rompant totalement avec le modèle centralisateur de Franco, présente néanmoins beaucoup d'inconvénients quant à l'élaboration pratique des hydropolitiques. En effet, chacun d'entre eux développent des stratégies défendant des intérêts et des ambitions politiques parfois totalement contradictoires. On voit en particulier s'affronter des politiques de défense des valeurs écologiques contre des stratégies de développement économique (agricole ou industriel) et des ambitions régionalistes voire nationalistes contre des planifications hydrologiques de portée nationale.

Ainsi, comme nous allons le voir, malgré des principes juridiques clairement posés pour l'élaboration de la politique hydraulique nationale ou locale, le jeu des rapports de forces entre les acteurs dévoile une problématique politique hautement conflictuelle. Chacun défendant ses intérêts particuliers, il paraît donc impossible de parvenir à mettre en œuvre une politique hydraulique consensuelle. Ainsi, plusieurs instruments sont donc utilisés par ces acteurs internes afin de parvenir à la réalisation de leurs ambitions respectives. On peut alors rappeler l'importance de l'utilisation des "hydromythes", très ancrés dans la mémoire collective espagnole, servant les politiques de construction de grands ouvrages hydrauliques et de transferts interbassin décidés par le gouvernement central, ou encore du "chantage à l'emploi" servant, quant à lui, de moyen de pression sur les gouvernements locaux, central ou les partis politiques pour des grandes entreprises de travaux publics.

Ces thèses posées ici de manière générale seront donc appliquées concrètement, dans une deuxième partie, à l'étude de politiques hydrauliques locales dont le caractère conflictuel et non consensuel ne fait véritablement aucun doute.

2. *Les Communautés Autonomes: des acteurs à la hauteur de la nouvelle hydropolitique espagnole?*

Les statuts d'autonomie comme la Constitution jouent avec deux concepts bien distincts: celui des ressources et celui des aménagements hydrauliques, exprimant des réalités juridiquement différentes. Ainsi, dans ses articles 148-11 et 149-23, la Constitution espagnole attribue aux Communautés Autonomes des compétences en matière de projet, construction et exploitation des *aménagements* hydrauliques, canaux et réserves d'intérêt de la Communauté, et à l'Etat des compétences exclusives en matière de législation et concession de *ressources et d'aménagements* hydrauliques quand les eaux traversent plus d'une Communauté.

La Constitution fait ainsi un partage net entre la gestion des *ressources des bassins intercommunautaires* et des *aménagements d'intérêt général* qui sont exclusivement de la compétence de l'Etat, et les *aménagements d'intérêt communautaires* (et non plus général) qui reviennent, pour leur part, aux Communautés Autonomes.

Nous pouvons ainsi déduire implicitement que la gestion des *ressources intracommunautaires* (c'est à dire des eaux naissant et mourant intégralement sur le territoire d'une seule Communauté), peut, puisqu'il n'en est jamais fait mention dans la Constitution, revenir ainsi aux Communautés Autonomes disposant de bassins internes.

La répartition des compétences serait ainsi claire si les statuts d'autonomie n'avaient pas posé le problème d'une manière différente.

En effet, le statut d'autonomie posant ici problème est celui de la Catalogne qui, avec l'Andalousie et les archipels des Baléares et des Canaries, est la seule Communauté à posséder un bassin interne. Les statuts catalans ne reconnaissent effectivement pas le terme de "ressource" pour la gestion de ces bassins. Ainsi, la Communauté Autonome ne pouvait assumer statutairement des compétences en matière de ressources hydrauliques. Lui restaient les aménagements.

Nous verrons toutefois dans un deuxième point que, grâce à la Loi sur l'eau de 1985, le principe selon lequel aucune Communauté ne peut assumer statutairement des compétences en matière de ressources hydrauliques, connaît une seule exception, avec la Catalogne, qui s'est vue transférer, grâce à cette loi, des compétences en matière de gestion des ressources pour son bassin interne des Pyrénées Orientales.

Ainsi, la Catalogne exerce donc toute sa souveraineté sur les eaux courant intégralement sur son territoire, même si son statut d'autonomie ne le prévoit pas. Ceci est d'autant plus curieux que l'Andalousie, qui possède aussi un bassin interne, le bassin du Sud, dispose dans son

propre statut de la possibilité d'exercer ses prérogatives en matière de ressources hydrauliques sur ce bassin.

En fait, les tensions et la forme réellement atypique et éminemment négociée avec laquelle la rédaction des statuts d'autonomie a été réalisée, explique en partie le fait que tous les textes ne soient pas homogènes. Ce manque de cohérence et de consensus reflète ainsi les caractéristiques propres du système autonome. Toutefois, toujours grâce à la Loi sur l'eau de 1985, quelques uniques ressources restent, avec des nuances, de la compétence exclusive des Communautés Autonomes: les eaux souterraines, avec néanmoins une série de limitations obligatoires à la faveur de l'Etat déduites de l'article 149 de la Constitution selon lequel l'Etat a des compétences exclusives sur "les ouvrages d'intérêt public ou dont la réalisation affecte plus d'une Communauté Autonome".

Qu'est ce qu'en définitive l'Etat a transféré aux Communautés Autonomes en matière de gestion de l'eau et en application des possibilités constitutionnelles³⁶ et statutaires?

Tout d'abord ont été transférées toutes les missions d'approvisionnement en eau des populations, ce qui comprend aussi tous les travaux relatifs à l'assainissement et à l'épuration. Ont également été l'objet de transferts tous les travaux de canalisations et de défense des rives principalement en zone urbaine. Enfin, les Communautés sont désormais chargées de l'exécution des travaux d'irrigation. Au vu du caractère éminemment technique de toutes ces fonctions, il a été fréquent, au moins au début, que les Communautés Autonomes aient été habilitées à confier la réalisation de toutes ces missions aux Confédérations Hydrographiques, présentes depuis le début du siècle et qui les avaient réalisées jusqu'alors en qualité d'Administration institutionnelle de l'Etat. Cette qualité perdue mais est depuis complétée par la représentation des Communautés au sein des organes de gouvernement des Confédérations au même titre que l'Etat et les usagers.

Pour résumer, c'est le cadre matériel dans sa totalité auquel se rapportent tous les transferts aux Communautés. Le cadre matériel se réfère ici à la "programmation, projet, exécution, financement et exploitation de différents aménagements (approvisionnements, irrigation) qui, n'étant pas d'intérêt général, se réalisent dans le territoire d'une Communauté sans affecter une autre",³⁷ fonctions qui étaient autrefois exercées par les organismes de bassin. Toutes ces missions exposées ici rentrent donc

³⁶ *El Tribunal Constitucional i el Medi Ambient*, Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient, Compilation effectuée par Gérard Martin, 1997.

³⁷ Sebastian Martin-Retortillo; "Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas", *Revista de Administración Pública*, n° 128, 1992, p. 48.

dans le cadre constitutionnel de la gestion des *aménagement*s hydrauliques et non des *ressources*.

Toutefois, comme il a été dit précédemment, ce régime juridique souffre, depuis la Loi sur l'eau du 2 août 1985 et les décrets d'application qui suivirent, d'une unique exception: celle du transfert à la Généralité de Catalogne et à ses départements de l'environnement, politique territoriale et de travaux publics, de fonctions et services de l'Etat en matière de travaux publics, dans lequel on retrouve les transferts de gestion des *ressources* et du domaine public hydraulique pour son bassin interne.

Ainsi, le décret d'application du 27 décembre 1985 autorise "l'aménagement et la concession des ressources hydrauliques dans le bassin des Pyrénées Orientales (...),³⁸ l'utilisation ou l'aménagement du domaine public ainsi que la police de l'eau dans ledit bassin". Ce décret, qui légitime donc la notion de bassin intracommunautaire, reflète une espèce d'exceptionnalité au regard des compétences des autres Communautés. Cette notion de bassin intracommunautaire soulevée par le décret suppose ainsi l'attribution à la Communauté de Catalogne des compétences en matière de ressources alors que de telles fonctions avaient été expressément refusées dans son statut d'autonomie.

Comment alors tenter d'expliquer cette unique exception? Une des raisons qui peut être avancée réside dans les recherches d'appui parlementaire qu'essayait d'obtenir le gouvernement pour l'approbation de la Loi sur l'eau de cette même année. En effet, de nombreux recours en inconstitutionnalité ont été déposés devant le Tribunal Constitutionnel entre septembre et octobre, ainsi la recherche d'appui parlementaire auprès du groupe catalan s'explique devant ces menaces.

En contrepartie de ce soutien, la Généralité aurait ainsi obtenu des prérogatives exceptionnelles par rapport aux autres. Le Groupe Parlementaire catalan qui se caractérise pourtant par de fréquentes attaques contre les actes de l'Etat devant le Tribunal Constitutionnel, a ainsi "décidé de ne pas présenter de veto au projet de loi sur l'eau",³⁹ certainement en

³⁸ Real Decreto 2646/1985 du 27 décembre "ordenación y concesión de los recursos hidráulicos en la cuencas del Pirineo Oriental, así como el otorgamiento de autorizaciones para el vertido de cauces públicos o para la utilización o aprovechamiento del dominio público y la policía de aguas y cauces en dicha cuenca, todo ello de conformidad con la legislación del Estado, en materia de aguas y en el marco de los planes hidrológicos aprobados por el Estado".

³⁹ Allocution de M. Martí i Ferré pour le groupe parlementaire catalan au Sénat lors de la session plénière du 18 juillet 1985 au sujet de la Loi sur l'eau, dans el Diario de sesiones del Senado, n° 133, p. 6269, II legislatura: "Nuestro Grupo Cataluña al Senado no ha presentado vetos de devolución a este proyecto de ley, en el Congreso de los Diputados ni en el Senado porque (...) creíamos que lo que teníamos que hacer era profundizar en el dialogo en aquellos términos que nosotros creíamos que eran perjudiciales para las Comunidades Autónomas. Tres son los aspectos negativos para nosotros mas importantes que contempla esta ley".

échange de prérogatives supplémentaires en matière de gestion de l'eau dans son bassin interne.

Ainsi, excepté dans le cas catalan, ce sont les compétences de l'Etat à travers les Conférences Hydrographiques qui prévalent en matière de ressources hydriques et d'aménagements d'intérêt général.

Toutefois, les Communautés Autonomes sont associées aux Confédérations Hydrographiques au sein des organes de gouvernement, gestion et planification de ces organismes de bassin. Cependant, si l'on prend par exemple la Confédération Hydrographique de l'Ebre (CHE), ce sont neuf Communautés Autonomes qui doivent se partager le tiers du pouvoir au sein de trois organes principaux (les deux autres tiers appartenant à l'Etat et aux usagers),⁴⁰ ceci a pour conséquence de diluer d'autant l'influence de chacune dans chaque comité, donc dans les missions de planification et de gestion des ressources qui leur sont dévolues. Le poids de chaque Communauté dans les décisions de la Confédération est donc très relatif.

3. Un nouvel élan de modernisation politique: la Loi sur l'eau du 2 août 1985

La Loi sur l'eau de 1985 donne désormais le cadre juridique fondamental de la politique hydrique espagnole. Elle remplace ainsi l'ancienne loi promulguée en 1879 qui était considérée comme excellente par la plupart des experts espagnols. Toutefois, après plus d'un siècle et afin d'être en parfaite osmose avec le nouveau schéma autonome, il y eût un accord général quant à la nécessité de la modifier pour prendre en compte ces changements politiques, sociaux et technologiques. En Espagne, la gestion par bassins versants a été mise en place dès 1926 et la Loi de 1985 a conservé le rôle de ces dix organismes de bassin dans la gestion de l'eau. Les Confédérations Hydrographiques doivent donc désormais articuler leurs projets avec ceux des Communautés Autonomes elles aussi compétentes.

Outre le fait d'avoir établi le principe du pollueur-payeur pour les eaux superficielles et souterraines, la Loi sur l'eau de 1985 a introduit deux innovations majeures: d'une part la domanialisation des eaux continentales superficielles ou souterraines (antérieurement les eaux souterraines pouvaient être appropriées privativement) et d'autre part l'établissement d'une planification hydrologique à l'échelle nationale et des bassins hydrographiques. Le Plan est ainsi présenté comme un élément essentiel pour allouer les droits sur l'eau, établir des critères de qualité de l'eau et

⁴⁰ Voir annexes.

gérer de manière détaillée l'eau dans chaque bassin et dans chacun de ses aquifères.

a. La fin de l'anarchie hydraulique

La déclaration de domaine public de toutes les eaux continentales et en particulier des eaux souterraines, dans la Loi de 1985, n'a en réalité pas d'autre but que celui d'ordonner et réguler juridiquement l'aménagement de ces eaux, à travers des concessions concrètes à des particuliers, évitant ainsi l'anarchie qui dérive de la liberté générale dans l'utilisation des ressources hydriques. Ainsi l'on ne donne aux particuliers la possibilité d'accéder à ce bien public qu'est l'eau que par l'intermédiaire de concessions ou d'autorisations. Ce que met donc en relief ces considérations, c'est le fait que l'eau ne paraît plus pouvoir être susceptible de propriété privée. Le législateur a ainsi voulu justifier cette domanialisation des eaux et cette subordination à l'intérêt général par le concept d'unité du cycle hydrologique. En effet, les nouvelles connaissances scientifiques et les nouvelles technologies ne s'accordent pas bien avec la disparité entre eaux superficielles et souterraines et avec la diversification des régimes juridiques des unes et des autres. "Pour l'hydrologie moderne, il n'y a aucun doute que les eaux souterraines doivent avoir, au moins, le caractère de bien d'intérêt commun".⁴¹

b. De la politique hydraulique à la planification hydrologique

Toutefois, si cette domanialisation constitue bien une avancée majeure dans le traitement juridique et politique de l'eau, c'est le deuxième aspect, celui de la planification qui est le plus fondamental de cette Loi sur l'eau, mais qui sera aussi à l'origine de la majorité des conflits liés à l'eau comme nous le verrons plus tard.

La planification hydrologique est ainsi considérée comme la colonne vertébrale de toute la gestion de l'eau en Espagne, tant au niveau local des Communautés Autonomes et des organismes de bassin, qu'au niveau national. En fait, force est de constater que la planification hydrologique vient peu à peu se substituer à ce qu'on appelle la Politique Hydraulique, comme on peut le voir à travers la simple lecture de l'article 38.1 de la Loi sur l'eau, signalant ainsi que les principaux objectifs de la planification sont d'"obtenir la meilleure satisfaction des demandes en eau et équilibrer et harmoniser le développement régional et sectoriel, en augmentant les disponibilités de la ressource, en protégeant sa

⁴¹ Emilio Perez-Perez, op. cit. , p. 26.

qualité, en économisant son emploi et en rationalisant ses usages en harmonie avec l'environnement et les autres ressources naturelles”.

Selon la loi, la Planification Hydrologique doit se réaliser par l'intermédiaire des Plans Hydrologiques de bassin et du Plan Hydrologique National (P.H.N.). Les premiers seront approuvés par le Gouvernement et le second devra être approuvé par loi et donc par les Cortés. Les Plans Hydrologiques de bassin, ayant une pleine efficacité juridique, devront être approuvés avant le Plan National dont l'approbation impliquera l'adaptation à ses prévisions des Plans Locaux (art. 43.3). Le P.H.N. doit en principe se baser sur les données provenant des plans de bassin, mais ceux-ci ne pourront être élaborés, lorsqu'il s'agit de bassins déficitaires, sans connaître les possibles transferts de ressources entre bassins, transferts qui doivent être décidés par le Plan National. Le résultat de tout cet enchevêtrement juridique est que la planification hydrologique doit être une “opération intégrée des différents plans hydrologiques, qui s'élaborent en coordination avec les différentes planifications qui les affectent”.⁴²

c. Une modernisation malheureusement non consensuelle

D'un point de vue juridique, tout paraît donc clair et simple. Toutefois, le problème majeur rencontré par la planification hydrologique réside dans le fait que quelques treize années après le Loi sur l'eau aucun plan de bassin et encore moins national n'a pu être approuvé puisqu'ils n'ont pas encore été élaborés. En effet, la loi n'avait pas pris en compte les problèmes logistiques que rencontreraient les organismes de bassins dans l'élaboration de leur plan.

Les Confédérations Hydrographiques n'étaient effectivement pas prêtes, manque de personnels qualifiés, de données hydrologiques récentes et fiables, ce qui a retardé d'autant la conception des textes de planification locale. De plus, aucun des acteurs de l'eau présents au sein des organes de gouvernement des Confédérations (usagers, Communautés Autonomes, écologistes...) n'étaient prêts à faire des concessions, donc aucun accord n'a pu être trouvé pour un Plan commun à court terme. Ainsi, pour le bassin de l'Ebre, qui nous sert ici d'exemple puisqu'il constitue celui dans lequel les conflits liés à l'eau se posent avec le plus d'acuité et dans lequel sont engagées neuf Communautés Autonomes (dont la Catalogne et l'Aragon)⁴³ et des organisations écologistes depuis

⁴² Ibid, p. 29.

⁴³ Aragon, Catalogne, Navarre, La Rioja, Cantabrie, Castilla y Leon, Pays Basque, Castilla la Mancha, Communauté de Valence.

1994, il est inutile de réaffirmer que l'accord n'a pas été facile à trouver. Toutefois, le Plan Hydrologique de bassin devrait être approuvé par le Conseil des Ministres au mois d'août et le Plan National par le Parlement en fin d'année. Ces plans seraient ainsi les premiers à être approuvés depuis la mise en place normative de la Planification Hydrologique.

Néanmoins, en avril 1993, le gouvernement a envoyé au Conseil National de l'Eau son Avant-projet de planification. Ce plan prévoyait un programme de construction d'environ 200 barrages supplémentaires et de transfert d'au moins 4 km³ d'eau par an des bassins excédentaires vers les bassins déficitaires. Environ un tiers de ce volume à transférer proviendrait des rivières partagées avec le Portugal, principalement le Duero, les deux tiers restant provenant, quant à eux, de l'Ebre qui est entièrement espagnol. Ce plan a évidemment fait l'objet de vives critiques et en mars 1994 tous les Partis Politiques de la Chambre Basse du Parlement ont demandé au gouvernement un nouveau Plan Hydrologique National accompagné d'un Plan National d'Irrigation puisque l'irrigation consomme près de 80 % de l'eau en Espagne. Quelques mois plus tard, la Chambre Haute a décrété que le Nouveau Plan National ne pourrait être envoyé au Parlement sans l'approbation préalable de tous les Plans Hydrologiques de bassin.

Ainsi, la nature et le contenu de la planification hydrologique tant locale que nationale fait l'objet depuis sa conception juridique jusqu'aux avant-projets de vives critiques surtout de la part des groupes écologistes et des universitaires spécialistes de l'eau.

La planification, dans son obsession des transferts et de la construction de nouveaux barrages, a de plus engendré de nombreux conflits dans le bassin de l'Ebre en particulier, dans lequel les différents protagonistes notamment Aragonais et Catalans, voire même Navarrais ponctuellement, se livrent entre eux, avec le gouvernement central, les écologistes et les groupes de pressions agricoles, à des luttes constantes et ininterrompues.

Ainsi, les projets de transferts d'eau à large échelle ont été et sont toujours la principale cause de la forte opposition aux propositions de Plan Hydrologique National par les gouvernements des Communautés considérées comme excédentaires donc donneuses. Ainsi, l'Aragon qui constitue la Communauté la plus importante du bassin de l'Ebre, a développé une longue tradition d'opposition à tous les transferts d'eau depuis son bassin à un autre sans qu'une compensation économique significative ne lui soit accordée sous la forme de constructions de barrages et de canaux d'irrigation internes supplémentaires.

En ce sens, l'Aragon, en tant que Communauté Autonome, a aussi élaboré, à côté du Plan Hydrologique de bassin et du Plan National, un "Pacte de l'eau", sorte de projet de gestion et d'utilisation par la Communauté des ressources en eau courant sur son territoire. Ce projet, que l'on peut qualifier de régionaliste est en effet basé en partie sur la construction de nouveaux ouvrages hydrauliques, l'interdiction des transferts et sur l'extension des terres irriguées afin de soutenir son développement économique dans le futur. Ce Pacte de l'eau, comme le Plan National pour les Communautés Autonomes, est source de nombreux conflits avec les Communautés voisines mais surtout avec les écologistes et les universitaires spécialistes de l'eau.

De la même manière qu'en Aragon, la Catalogne a elle aussi su développer des projets hydrauliques autonomistes débouchant sur des oppositions violentes avec les parties politiques appartenant à l'opposition et avec les écologistes. L'annonce récente du lancement d'une étude de faisabilité sur l'acheminement des eaux du Rhône jusqu'à Barcelone est donc aujourd'hui source de vives tensions.

Ce sont donc tous ces points qu'il nous faut désormais analyser afin de mieux comprendre l'impact des situations en eau et des politiques hydriques locales et nationales sur le comportement plus ou moins conflictuel des acteurs locaux de l'eau.

L'exemple de la vive opposition à l'Avant-projet de Plan Hydrologique National par les Communautés appartenant au bassin de l'Ebre (l'Aragon en particulier), des tensions entre écologistes et spécialistes de l'eau d'une part et les élus locaux et agriculteurs de l'autre, suite au Pacte de l'eau Aragonais, et enfin des disputes entre rivaux politiques entraînées par le projet d'acheminement des eaux du Rhône en Catalogne sont infiniment révélateurs du climat de tensions sociales et politiques que peuvent entraîner les hydropolitiques au niveau local au même titre que les situations hydriques à l'échelle internationale et régionale.

Ainsi peut-on justifier que la possession, le contrôle, l'accès ou l'utilisation des ressources en eau douce sont désormais devenus des enjeux stratégiques majeurs tant au niveau international que domestique.

B. Le bassin de l'Ebre: un cas exemplaire de conflits entre des acteurs pluriels de la politique de l'eau

En Espagne et dans le bassin de l'Ebre principalement, la planification nationale ou locale, les projets de transferts d'eau entre bassins et de construction de nouveaux barrages ou canaux d'irrigation sont les sources fondamentales de tous les conflits.

En effet, reste encore très présent dans l'esprit des élus locaux et de l'opinion publique le fait que si l'Espagne connaît aujourd'hui un déficit hydrique important et est ainsi partagée en deux (une Espagne humide, une autre sèche), c'est à la suite de l'abandon de la politique de construction massive d'ouvrages hydrauliques que le pays a connu sous Franco.

Donc, cette croyance collective pousse ainsi les autorités nationales et locales à reprendre ce type de projet de grande envergure notamment sur l'Ebre qui reste le principal bassin donneur espagnol au grand dam de l'Aragon qui recouvre près de 50 % du bassin. Beaucoup de ces nouveaux réservoirs ont été construits pour une capacité beaucoup plus importante que le débit normal du cycle de l'eau ne pouvait normalement apporter soit pour être capable d'accueillir de nouveaux transferts venant d'autres rivières, soit par simple faute professionnelle.

Cette politique de construction et de transfert, présentée comme seule solution aux problèmes de manque d'eau, déclenche ainsi d'énormes tensions en particulier avec des groupes écologistes tels que la "Liga de Defensa del Patrimonio Natural" (DEPANA) ou encore avec des universitaires spécialistes des questions d'eau comme le groupe "la nueva cultura del agua en España" soutenu par l'organisation écologiste non gouvernementale Coagret. Ces tensions n'aboutissent généralement à aucune violence dirigée contre un des acteurs de l'eau en particulier, ces conflits d'intérêts se traduisent dans la majorité des cas par des oppositions politiques ou des manifestations lorsque débute la construction d'ouvrages hydrauliques ou lorsqu'un projet de planification hydrologique nationale de grande envergure voit le jour.

Toutefois, il est un exemple dans le bassin de l'Ebre où les tensions avec les écologistes ont été telles qu'elles ont débouché sur l'utilisation de la force et sur le sabotage d'installations. Le réservoir d'Itoiz situé en Navarre près de la frontière française a été déclaré d'intérêt général durant les dernières graves sécheresses et sa construction a par conséquent commencé immédiatement. Cette construction avait ainsi l'appui du gouvernement central et de Navarre mais subissait les pressions des groupes écologistes à cause de l'impact écologique de tels travaux, de procédures jugées illégales et enfin du peu de faisabilité du projet d'irrigation qui lui était rattaché.

Ces groupes ont donc amené l'affaire devant la justice et au début de l'année 1996, la Cour a déclaré illégale la construction et le projet devait donc être stoppé. Toutefois, le gouvernement central ayant fait appel du verdict devant la Cour Suprême, et au cas où la première sentence serait cassée, la Cour de justice a demandé aux groupes écologistes d'apporter une caution de 200 millions de dollars comme garantie. Bien entendu

les organisations écologistes qui jouissent d'un grand poids dans la presse mais qui ne reflète en rien leur poids réel, n'ont pas pu trouver une telle somme et la construction a donc pu continuer. Quelques semaines après le verdict, un sabotage du chantier a retardé la construction pour plusieurs mois.

Cet exemple montre donc bien que les tensions avec certains protagonistes de l'eau peuvent parfois dégénérer en conflits plus violents. Il faut aussi rappeler que le sabotage des grands ouvrages hydrauliques est aussi un instrument utilisé par les terroristes au niveau international. Toutefois, les sabotages internes sont beaucoup moins fréquents, ce qui prévaut donc à l'échelle locale ce sont les oppositions au niveau de l'adoption des grands projets de planification, les tentatives de mobilisation de l'opinion publique, les pressions financières exercées par les grandes entreprises de travaux publics sur les partis politiques, le poids du lobby agricole, etc...

Les Plans Hydrologiques de bassin, l'Avant-projet de Plan Hydrologique National, et le Plan National d'Irrigation qui l'accompagne, le Pacte de l'eau d'Aragon et le projet de transfert des eaux du Rhône en Catalogne obéissent tous à la même logique, à la même politique de constructions hydrauliques et de transvasement de bassin à bassin dénoncée par nombre d'écologistes et d'universitaires mais soutenus par les gouvernements qui les ont élaborés et par les agriculteurs qui sont les premiers à profiter de ces politiques hydrauliques.⁴⁴

1. Chroniques de tensions annoncées: Communautés Autonomes contre gouvernement central, Écologistes contre groupements d'irrigants

L'avant-projet de Plan Hydrologique National et ses conséquences dans le bassin de l'Ebre: des enjeux très politiques.

“Les transvasements de bassin à bassin sont la pièce maîtresse de la nouveauté qu'apporte ce plan en matière de gestion hydraulique”.⁴⁵ Voilà comment le Ministère de l'Environnement a présenté l'Avant-projet de Plan Hydrologique National. Comment alors ne pas se heurter à la franche opposition de Communautés Autonomes telles que l'Aragon qui, principalement préoccupée par les ponctions sur l'Ebre, doit faire face à la désertification de toute une partie de son territoire. En effet, sur une zone de plus de 140 km entre Saragosse et Lerida, l'Aragon subit un espace

⁴⁴ On rappelle ici, que 80 % de l'eau douce en Espagne est utilisée pour l'irrigation. Les communautés de paysans trouvent donc tout leur intérêt à soutenir les grands projets hydrauliques.

⁴⁵ A.P.H.N., MOPTMA, 1993.

totallement aride puisque alimenté par aucun cours d'eau. Elle préférerait ainsi la construction de canaux d'irrigation internes afin de développer cette région aujourd'hui à l'abandon plutôt que de voir une grande quantité de cette eau, qui pourrait lui être destinée, être transférée vers d'autres régions ne dépendant pas de sa juridiction. L'obsession transvasiste⁴⁶ ainsi dénoncée par les gouvernements des Communautés Autonomes des bassins donneurs ne tient ainsi ni compte du facteur spatial, comme nous venons de le voir, ni surtout du facteur temps.

En effet, pour une communauté comme l'Aragon le problème des disponibilités des ressources en eau douce se pose avec le plus d'acuité en été alors qu'elle peut présenter un excédent hydrique en hiver. Or, les transvasements d'eau du bassin de l'Ebre vers des bassins déficitaires tels qu'il sont prévus par le P.H.N., sont majoritairement programmés durant les mois d'été alors que la logique imposerait au contraire d'effectuer ces transferts en hiver, où les ressources en eau ne manquent pas, pour ainsi constituer des réserves suffisamment importantes pour pouvoir affronter les périodes de sécheresse estivale.

Ainsi, on peut constater un véritable sentiment d'injustice naître dans les Communautés du bassin de l'Ebre, qui fait dire à certains aragonais que les problèmes liés à l'eau ne sont plus vitaux mais "viscéraux".

Cette charge émotionnelle véhiculée dans l'opinion publique par l'enjeu fondamental que représente l'eau dans le développement local, a été totalement oubliée par les rédacteurs du Plan Hydrologique National. C'est aussi un des aspects qui opposent le gouvernement central et les organisations écologistes en des termes relativement violents.

Ainsi, voit-on notamment ces chercheurs universitaires espagnols soutenus par des groupes écologistes lancer une véritable campagne de propagande contre le projet de Plan Hydrologique National. L'un des plus connus, Francisco Javier Martínez Gil, n'hésite pas à écrire "parce qu'il représente une grande opération de dépatrimonialisation irréversible de l'Espagne de l'intérieur, l'Avant-projet de Plan Hydrologique National a été un exposé essentiellement amoral".⁴⁷ De la même manière, il affirme ainsi que l'Espagne est rentrée dans une "spirale de destruction" et que si "elle connaît un code légal certainement moderne, son application ne peut quant à elle, pas bénéficier du qualificatif de modernité".⁴⁸ En fait, la notion majeure sur laquelle s'opposent tous ces protagonistes

⁴⁶ Francisco Javier Martínez Gil, *La nueva Cultura del agua en España*, ed. Bakeaz-Coagret, Bilbao, 1997, p. 70.

⁴⁷ Francisco Javier Martínez Gil, , op. cit., p. 71.

⁴⁸ Ibid, p; 111.

de l'eau c'est le manque d'information plurielle. En effet, les rédacteurs du Projet de P.H.N. présenteraient les instruments de leur planification (transferts et barrages) comme les seules solutions possibles et envisageables afin de réguler le déficit hydrique du pays et de promouvoir le développement économique national. Ainsi, convaincus de la supériorité des transferts sur toute autre solution, les auteurs de l'Avant-projet les imposèrent comme pierre angulaire du nouveau Plan, reléguant ainsi au second plan les innovations de la technique hydraulique et d'irrigation qui, proportionnellement, représentent pourtant des alternatives plus rapides et surtout plus économiques.

Il existe en effet, selon les écologistes et les chercheurs intéressés par la question de la gestion de l'eau dans un pays semi aride comme l'Espagne, des possibilités d'application rationnelle des technologies développées par la science en relation avec l'eau (notamment en matière de désalinisation et de réutilisation des eaux usagées) qui permettraient de plus aux zones affectées par ces grands transferts de devenir des espaces de développement majeur et donc de connaître moins de conflits sociaux.

Ces deux solutions paraissent ainsi être les alternatives majeures à la tentative de centrer la planification de l'eau sur l'exclusive possibilité des solutions dites structuralistes, basées sur l'offre de nouveaux barrages et transferts rééquilibrants.

Le manque d'information plurielle se fait aussi sentir, pour les opposants au projet, par une propagande nationale démesurée en faveur de "l'équilibre hydrologique" qui ne pourrait être obtenu, comme nous venons de le voir, qu'avec les transferts et la construction d'ouvrages hydrauliques supplémentaires. Le planificateur s'appuie en effet sur le fait que l'Espagne est par nature hydrologiquement déséquilibrée et qu'il convient donc, par de grandes mesures, de rééquilibrer ces déficits et excédents au détriment de la réalité géographique temporelle, économique et culturelle des territoires affectés.

Selon certains hydrologues, le fait que cet "ambitieux plan de transferts inter bassins soit présenté comme la seule solution technique et même morale à ce prétendu déséquilibre, est un exposé d'une simplicité inimaginable".⁴⁹ Pour lancer cette idée d'une Espagne hydrauliquement déséquilibrée, les rédacteurs du projet de planification ont donc fait appel à un journaliste, Juan Benet, qui a fait paraître dans *El País* trois articles afin de soutenir la thèse officielle du P.H.N., faire comprendre à l'opinion publique l'idée du déséquilibre et l'urgente nécessité de trans-

⁴⁹ Díaz Pineda, Francisco, "La nueva cultura del agua en España", en Martínez Gil, Francisco Javier, *La nueva Cultura del agua en España*, ed. Bakeaz-Coagret, Bilbao, 1997, p. 25.

ferts rééquilibrants qui en découlent. Ces trois articles avaient ainsi pour but de sensibiliser les Espagnols sur les transferts vers le Sud et l'Est déficitaires d'eau provenant du Nord. Toutefois, ces articles n'abordaient d'aucune façon les conséquences négatives engendrées par de tels transferts dans la zone de l'Ebre principalement.

“Dans le plan actuel ces situations ne sont pas prises en considération; on pense seulement à prendre de l'eau depuis le Nord et les Pyrénées jusqu'à d'autres endroits; ceci est la grande obsession des planificateurs. Les situations de sécheresse du Nord ne les intéressent pas puisqu'elles ne leur servent pas à faire comprendre aux gens ce prétendu déséquilibre entre l'Espagne sèche et l'Espagne humide, que l'on ne peut corriger qu'à base de grands travaux”.⁵⁰

Ce que ne prévoient pas les auteurs du Projet de Plan fut son défavorable accueil par un secteur de la presse, la presse régionale en particulier comme le *Heraldo de Aragón*, *El Periódico de Aragón*, *El Diario del Altoaragón*, *El Heraldo de Huesca*, et par l'opinion publique, ainsi que la franche opposition développée par des personnes compétentes sur les sujets relatifs à l'eau.

Ainsi, des critiques unanimes ont surgi suite à cet Avant-projet, critiques qui énonçaient de nouveaux concepts selon lesquels les fondements d'une nouvelle politique hydraulique ne devraient pas être nécessairement transvasistes ni bien sûr structuralistes. On peut ainsi s'interroger sur le type de réactions qu'engendrera l'adoption du nouveau Plan Hydrologique National en décembre prochain.

Un des derniers points rapprochant les opposants au type de planification suivi par les gouvernements successifs est le fait selon lequel les planificateurs de la politique hydraulique du pays ont toujours privilégié une politique d'augmentation de l'offre d'eau par rapport à une politique de modération de la demande. Le Plan National d'Irrigation prévoyant l'extension des terres irriguées abonde ainsi dans ce sens. Les planificateurs successifs, qu'ils appartiennent au P.S.O.E. ou au P.P., ont toujours développé une politique de grands travaux de construction de nouveaux ouvrages hydrauliques plutôt que d'aménager mieux les réservoirs et aquifères naturels déjà existant (qui alimentent en eau les rivières lorsqu'il ne pleut pas), dont la capacité de stockage est aussi importante que celle prévue par la construction artificielle d'ouvrages hydrauliques mais dont les pertes (par évaporation, infiltration dans les sols...) sont encore grandes par manque d'utilisation et d'aménagements rationnels. Cette

⁵⁰ Díaz Marta, Manuel, “La nueva cultura del agua en España”, en Martínez Gil, Francisco Javier, *La nueva Cultura del agua en España*, ed. Bakeaz-Coagret, Bilbao, 1997, p. 23.

solution d'utilisation rationnelle des ouvrages naturels déjà existants est ainsi présentée par tous les experts comme beaucoup moins coûteuse que les solutions proposées par la planification hydrologique.

La question du coût ne serait pas un problème si les bénéfices attendus de l'exploitation de ces ouvrages couvraient les investissements engagés. Toutefois, les opposants à la politique hydraulique nationale ont dénoncé le fait que ce ne sont pas les régions donneuses ou receveuses, ni les grands centres urbains, ni les Communautés d'irrigants qui vont tirer le plus de bénéfices de la planification hydrologique. Tous les projets de plans hydrologiques jusqu'à présent sont en effet des plans de grands travaux mais de travaux intéressés. On peut donc ici voir la marque des grandes entreprises de travaux publics dont certains chercheurs spécialistes de l'eau dénoncent les liens avec les partis politiques successivement au pouvoir. Ce sont certainement eux qui tirent le plus de bénéfice de la politique hydraulique espagnole aujourd'hui.

Ainsi, sous couvert d'augmentation constante de la consommation, d'extension des terres irrigables ou de correction du déséquilibre hydrologique, la planification hydrologique nationale espagnole s'est convertie quasi exclusivement dans l'objectif de construire un réseau hydraulique de connexion entre tous les grands bassins hydrographiques du pays depuis le Nord jusqu'au Sud et de l'Est jusqu'à l'Ouest. Il n'est pas seulement prévu de connecter les grands fleuves mais aussi les affluents des grands bassins entre eux sans se préoccuper des conséquences écologiques de telles politiques, comme la salinisation des fleuves et rivières donneuses, donc des champs cultivés irrigués, ou encore les effets sur la flore et la faune de ces rivières amputées d'une partie de leur approvisionnement en eau puisque faisant l'objet de transferts vers d'autres bassins.⁵¹

On peut donc constater que la politique hydraulique nationale n'a fait qu'aggraver les luttes entre Communautés Autonomes déficitaires et excédentaires, les premières désirant vivement la construction de nouveaux barrages et la mise en place de transferts supplémentaires, les secondes ne voulant que se protéger de ces ponctions jugées arbitraires puisque ne tenant compte ni des contraintes géographiques ou temporelles, ni des variables économiques ou culturelles de ces régions donneuses par force. La politique nationale d'extension des terrains cultivables irrigables ne fait donc qu'accroître les luttes intercommunautaires.

⁵¹ Narcis Prat, Carles Ibanez, "Effects of Water Transfers projected in the Spanish National Hydrological Plan on the Ecology of the Lower River Ebro (N.E. Spain) and its Delta", *Revue Water Science Technology*, vol. 31, n° 8, 1995, p. 79.

Toutefois, si l'on constate une ferme opposition des Communautés Autonomes appartenant à des bassins dits excédentaires (comme l'Aragon pour l'Ebre) en matière de transferts de bassin à bassin et donc de construction d'ouvrages hydrauliques servant ces échanges intercommunautaires, on constate parallèlement le développement croissant de projets analogues de construction de barrages, réservoirs ou canaux d'irrigation à l'intérieur même du territoire des dites Communautés s'opposant à la planification nationale. Ces planifications locales ainsi décidées par le gouvernement autonome des régions en collaboration avec leur Confédération Hydrographique et le Ministère des Travaux Publics et de l'Environnement reproduisent les mêmes schémas contre lesquels elles luttent au niveau national et intercommunautaire, mais qu'elles imposent au niveau intra communautaire afin d'accroître un développement local autonome. L'exemple du Pacte de l'eau aragonais est ainsi très révélateur du fait qu'une Communauté comme l'Aragon qui a pourtant toujours développé une attitude de franche opposition aux transferts prévus par le P.H.N. des eaux du bassin de l'Ebre vers d'autres régions, pratique elle aussi au niveau intracommunautaire et avec l'appui de l'Etat, une planification hydrologique déclenchant autant de conflits avec les écologistes et les chercheurs spécialistes de l'eau que la planification nationale.

2. L'offensive des forces politiques régionales: Le Pacte de l'eau aragonais

a. Un document inspiré essentiellement par des revendications politiques

Le 30 juin 1992, le Parlement autonome d'Aragon approuvait une résolution appelée "Pacte de l'eau" donnant les grands axes de la politique hydraulique de la Communauté. Cet acte fut publié dans le "Boletín Oficial de las Cortes de Aragon" le 7 juillet de cette même année, à savoir sept ans après la publication de la Loi sur l'eau dans laquelle il est établi la nécessité d'élaborer une planification nationale et par bassin. Sept ans pendant lesquels les eaux du bassin de l'Ebre ont toujours été sous les feux de l'actualité à cause de menaces de transferts massifs et de la propre opportunité politique que constituait, pour les représentants du peuple d'Aragon, l'élaboration de ce pacte: le Pacte de l'eau a, en effet, été présenté à la société aragonaise comme un modèle pour la sauvegarde des droits prioritaires des régions de l'Ebre dans l'utilisation de ses eaux. Toutefois, il est facile de déduire que ce Pacte a surtout été fait pour la sauvegarde des droits de la Communauté Autonome d'Aragon plutôt que ceux des autres régions puisque l'Aragon représente plus de la moitié du bassin de l'Ebre.

Peu de temps après, le 13 janvier 1993, le Ministère des Travaux Publics, des Transports et de l'Environnement (MOPTMA)⁵² émit un communiqué qui, en plus de rappeler que le dit plan a été élaboré avec la collaboration technique de la Confédération Hydrographique de l'Ebre, réitère la volonté du MOPTMA d'incorporer le contenu du Pacte de l'Eau au Plan Hydrologique de Bassin de l'Ebre et au Plan Hydrologique National. Ainsi, le Ministère soutient donc implicitement les nécessités de l'Aragon en matière d'eau pour que ce surplus gagné par des aménagements hydrauliques internes servent ainsi les transferts inter bassins prévus par la Planification Nationale.

Pourtant, les Cortés aragonais n'avaient aucune compétence en matière d'eau quand ils ont conclu ce Pacte. En effet, c'est l'Etat, donc les Confédérations Hydrographiques qui détiennent seules les compétences pour gérer les *ressources* en eau. On est ainsi en présence d'un Pacte purement politique dans lequel les représentants du peuple d'Aragon s'engagent politiquement devant l'opinion publique aragonaise et non juridiquement devant le ministre ou les députés. Il est en effet très clair que les compétences juridiques et législatives sur la gestion de l'eau de l'Ebre, fleuve intercommunautaire, sont attribuées au Parlement espagnol.

Le Pacte de l'eau n'est donc pas une loi, ni un acte normatif. C'est un acte politique qui ne fait qu'appuyer un comportement qualifié de "régionaliste" de la part de la Communauté d'Aragon, en ce sens qu'il fait l'apologie du "Nous en premier". En effet, le Pacte de l'Eau aragonais a été présenté comme un instrument de sauvegarde des intérêts de l'Aragon en matière de ressources hydriques mais aussi de développement économique.

Dans le Préambule, il est ainsi indiqué que le développement économique de l'Aragon est conditionné à l'utilisation et à la gestion de l'eau. Les objectifs sont donc clairs: tout d'abord établir des stratégies d'utilisation de l'eau qui mettent à l'abri la Communauté de toute conjoncture climatique ou politique défavorable, puis, défendre les intérêts de l'Aragon devant les différents plans hydrologiques des autres bassins et enfin, promouvoir le plus rapidement possible les investissements en matière de constructions de nouveaux ouvrages hydrauliques internes pour faire face aux prévisions, faites par la Communauté, d'augmentation de la de-

⁵² Depuis, avec les remaniements ministériels du gouvernement de J.M. Aznar, le Ministère de l'Environnement a pour la première fois acquis son indépendance sous la direction d'Isabel Tocino.

mande en eau pour l'irrigation et la consommation urbaine. La construction de 25 nouveaux barrages est ainsi prévue par le Pacte.⁵³

Ce document est ainsi rédigé sur un ton contestataire puisqu'il exige en particulier que "les eaux régulées par les ouvrages dont parle le Pacte soient pour l'usage *exclusif* de l'Aragon, ainsi que celles qui pourront être régulées par les autres ouvrages situés sur le territoire aragonais que prévoit le futur Plan Hydrologique du bassin de l'Ebre".⁵⁴ Ainsi, ce Pacte estime donc que la demande intérieure de la région doit passer en premier et être totalement satisfaite; alors seulement dans un deuxième temps, s'il n'y a aucune autre alternative et si la région dégage un excédent hydraulique, des possibilités de transferts vers d'autres régions pourront être envisagées. Il exige aussi que le futur Plan Hydrologique National reconnaisse expressément toutes ces revendications.

Ainsi, une fois ces revendications inscrites dans le Plan Hydrologique National, il aurait eu rang de Loi. C'est donc une façon de faire reconnaître à l'Etat des revendications régionalistes.

Il est inutile de confirmer que ce ton expressément revendicatif a reçu un écho populaire très favorable dans les grandes villes aragonaises et à Saragosse en particulier qui, depuis les temps de Joaquin Costa,⁵⁵ à l'origine des plus grands travaux d'aménagements hydrauliques du bassin de l'Ebre, voit dans l'eau une base solide de l'identité collective.

Ainsi, en 1994, la Communauté d'Aragon a publié une brochure à l'usage des populations aragonaises au sujet de ce Pacte de l'eau, dans laquelle il était clairement affirmé que la politique hydrique de la Communauté déduite du Pacte de l'Eau doit être considérée comme un exemple à suivre, dans toutes les autres Communautés Autonomes et que l'eau est source de vie et de richesse pour l'Aragon.

On peut, de plus, y voir figurer les lignes suivantes: "par ma charge et ma condition d'Aragonais, je suis en condition d'assurer que malgré le fait que les fleuves aragonais soient capables de générer des excédents, jamais une seule goutte de notre eau n'irriguera un oranger de Valence ou n'alimentera la turbine d'une entreprise catalane".

Ainsi, ce document reflète une des plus vieilles problématiques de la Communauté. En effet, en Aragon, la politique hydraulique et tout ce qui est en relation avec l'eau est considéré comme un enjeu stratégique puis-

⁵³ Jose Maria Martin, "El Pacto del Agua" dans *El Agua a debate, Cuadernos de cultura aragonesa*, n° 25, 1997, ed. de l'Astral, Saragosse, p.65.

⁵⁴ Ibid, p. 67.

⁵⁵ Joaquin Costa est un réel précurseur en matière d'aménagements hydrauliques dans le bassin de l'Ebre mais c'est aussi un homme politique important de la deuxième moitié du XIXème siècle

que le développement économique de la Communauté est largement conditionné par l'utilisation et la gestion qu'elle fait des ressources hydriques dont elle dispose. Le problème se pose avec d'autant plus d'acuité que l'irrigation constitue un des piliers fondamentaux du développement économique et qu'il est le consommateur d'eau le plus important. Ce projet politique hydrique soutiendra ainsi le développement de l'Aragon par l'accroissement de l'offre d'eau exclusivement utilisée par la Communauté et par l'augmentation parallèle des terrains irrigables donc cultivables; tout cela évidemment sans analyse préalable des conséquences hydrologiques, sociales et environnementales d'une telle politique, mais surtout sans considération pour le coût extrêmement élevé de telles mesures.

Toutefois, par l'augmentation des surfaces irrigables, ce Plan prévoyait, outre de dynamiser le développement économique, de stabiliser la population rurale et de mettre ainsi fin aux menaces d'exode rural et de désertification que connaît aujourd'hui la Communauté. Cependant, le problème de l'exode ne se situe plus comme dans les années soixante dans le manque de surfaces irrigables mais bien dans le manque de relève par la nouvelle génération qui préfère partir vers les villes plutôt que de rester à la campagne, calcul que les rédacteurs du plan n'ont pas su apprécier. De plus, si le but de ce Pacte de l'Eau était moins la stabilité du monde rural que la création de richesses en Aragon, il ne paraît pas judicieux, au vu de la faible rentabilité agricole dans le monde, de faire de l'extension de l'irrigation le pivot majeur du développement économique et donc de la planification hydrique.

Les solutions apportées par le Pacte de l'Eau paraissent ainsi mal adaptées aux réalités géographiques et économiques mais tout à fait en adéquation, par ses revendications régionalistes, avec les réalités politiques actuelles.

Les raisons de l'existence de ce Pacte de l'Eau sont donc éminemment politiques. Ceci confirme ainsi en partie l'hypothèse de départ selon laquelle la gestion des problèmes liés à l'eau crée ou sert d'appui à un comportement politique particulier des Communautés Autonomes sur la scène locale et nationale.

L'eau se trouve donc à la source de l'identité collective aragonaise et ses instruments de planification comme le Pacte de l'Eau de 1993 sert d'appui à une certaine politique régionaliste.

L'eau est ainsi devenue une réelle ressource stratégique en Aragon pour laquelle beaucoup d'acteurs se sont engagés. Ainsi, peut-on rappeler le rôle de la ville de Saragosse dans la polémique avec Barcelone au sujet du projet de transfert des eaux de l'Ebre jusque dans le bassin interne de Catalogne. Depuis, le projet alternatif de transvasement des

eaux du Rhône jusqu'à la capitale catalane a réduit significativement les tensions entre les deux Communautés Autonomes. Il faut de plus souligner le poids de certains quotidiens aragonais dans la lutte contre les transferts d'eau vers d'autres bassins, dans l'appui au gouvernement d'Aragon pour sa politique hydrique régionaliste et dans la mobilisation de l'opinion publique. Ainsi, la ligne éditoriale du Heraldo de Aragon a une influence considérable dans la pensée collective de l'Aragon en matière d'eau. La défense des intérêts aragonais a toujours été la ligne directrice soutenue par le journal.

Toutefois, cette politique hydrique régionaliste impliquant plusieurs acteurs (le gouvernement autonome d'Aragon, les principales villes, la presse locale et l'opinion publique) trouve de nombreux détracteurs auprès des groupes écologistes et surtout de ce groupe d'universitaires ou spécialistes de l'eau regroupés au sein du collectif "Para una nueva cultura del agua en España" avec lesquels ils entretiennent de nombreuses tensions.

b. Régionalistes contre écologistes: le Pacte de l'eau, un contresens écologique?

Les trois thèmes principaux opposant le gouvernement autonome d'Aragon et les Communautés d'irrigants d'un côté et les écologistes et universitaires de l'autre sont ceux de la construction de nouvelles retenues d'eau artificielles, de l'extension des terres irrigables et de la qualité de l'eau.

Tout d'abord, cette relation quantité-qualité pose effectivement problème en Aragon. En effet, la Communauté et la vallée de l'Ebre en général sont très peu peuplées, leur densité est presque trois fois et demi inférieure à la moyenne espagnole. Ainsi, le ratio quantité d'eau sur population est avantageux pour l'Aragon, ils ont ainsi beaucoup d'eau par rapport à leur population.

Mais le problème qui se pose avec le plus d'acuité ici ne réside pas dans la quantité d'eau mais dans sa qualité. Les eaux du bassin de l'Ebre disponibles en Aragon sont donc abondantes mais de mauvaise qualité dès que l'on se rapproche des grands centres de développement urbain,⁵⁶ alors qu'elles sont pures à la sortie des Pyrénées. Ce ne sont donc pas des constructions supplémentaires de retenues d'eau sur ces portions qui vont, au dire des écologistes, arranger les choses.

⁵⁶ Saragosse par exemple qui contient près de 70 % de la population aragonaise a la qualité de l'eau la plus basse de toute la vallée de l'Ebre.

Ainsi Henri Bourrout, de l'“Asociación Naturalista de Aragón” (ANSAR) pose les principes d'une charte de qualité de l'eau à la place du présent Pacte de l'eau:

“Quand nous entendons dire qu'en Aragon il y a beaucoup d'eau mais qu'il faut la retenir avant qu'elle ne se perde dans la mer et la dériver pour produire plus d'irrigation et générer plus d'électricité, nous nous demandons si nous savons où nous allons ; si les responsables de ces prises de décision savent où ils veulent nous emmener (...). Si quelque chose empêche aujourd'hui une gestion de l'eau pour le futur, c'est bien sa qualité. Pas seulement une qualité artificielle à base d'usines de traitement d'eaux supplémentaires (qui font partie du Pacte de l'Eau) mais aussi et surtout une nouvelle culture de l'eau basée sur des principes de diminution de la contamination et de préservation des acquis. Il n'y a donc qu'à commencer à faire un authentique pacte de qualité, un pacte entre citoyens et ceux qui représentent les grands intérêts, qui sont ceux qui usent et abusent de l'eau comme si c'était un bien privé alors que c'est un bien public”.⁵⁷

La deuxième contradiction soulevée par les écologistes est contenue sous l'expression de Francisco Javier Martínez Gil, un des chercheurs les plus connus du collectif “Para una nueva cultura del agua en España”, d'“obsession agrariste” de ce Pacte de l'Eau qui veut concilier l'extension de l'irrigation avec la bonne santé de l'eau et des fleuves. Or l'une des plus grandes contaminations de l'eau est causée par l'agriculture autant voire plus que par l'industrie. Ainsi, le lien que veut obtenir ce Pacte de l'Eau entre augmentation de l'agriculture intensive et qualité de l'eau est quasiment impossible à réaliser.

Enfin, le troisième point qui oppose tous les protagonistes de l'eau en Aragon tourne autour de la politique de construction de nouveaux ouvrages hydrauliques sur les portions du bassin où l'eau est la plus pure, notamment au niveau des Pyrénées espagnoles.

C'est à ce niveau que les tensions entre les acteurs prennent la forme conflictuelle la plus violente puisque de joutes verbales elles se transforment en manifestations, occupation des différents barrages en construction, voir même de sabotage comme cela fut le cas en Navarre pour le barrage d'Itoiz.

A l'heure actuelle, le conflit majeur opposant gouvernement autonome soutenu par la Ministre de l'Environnement, très critiquée et groupes écologistes prend place autour du barrage de Santaliestra, ouvrage ma-

⁵⁷ Henri Bourrout, dans *El agua a debate, Cuadernos de cultura aragonesa*, n° 25, 1997, ed. de l'Astral, Saragosse, p. 95.

jeur du Pacte de l'eau, et contre lequel les revendications ne manquent pas d'être relayées par la presse régionale. Là encore les intérêts des grandes entreprises de travaux publics et d'exploitation hydroélectrique sont dénoncés. Tous les experts écologistes ou non s'accordent toutefois dans le doute qu'ils émettent quant à la viabilité technique et financière du projet. Les Communautés d'irrigants se mobilisent, quant à elles, en faveur de la continuation du projet de construction de ce barrage.⁵⁸

Ainsi, de nombreux points opposent la Communauté Autonome d'Aragon et les écologistes ou spécialistes de l'eau au sujet du Pacte de l'Eau. Les plus fameux dont le professeur Pedro Arrojo de la Coagret (Coordinacion de los Afectados por los Grandes Regadíos, Embalses y Transvases) et le professeur Francisco Javier Martínez Gil concluent ainsi leur vision de ce texte de planification hydraulique: "Ce Pacte de l'Eau, comme l'Avant-projet de Plan Hydrologique National sont deux aberrations économiques, sociales, hydrologiques et environnementales"⁵⁹ "Le moins que l'on puisse dire maintenant de ces documents prétendument transcendants c'est qu'ils ont été élaborés avec une légèreté, une allégresse et une précipitation inappropriées".⁶⁰

Ainsi, "les prétendues actions de régulation de ce Pacte représentent pour l'Aragon la plus grande menace jamais planifiée contre son patrimoine naturel par sa propre Administration. Le Pacte de l'Eau n'est en rien ce prétendu plan hydrologique d'Aragon, ce n'est qu'une simple liste d'ouvrages inutiles".⁶¹

Outre l'Aragon, il existe une autre Communauté Autonome dans laquelle on peut affirmer que la politique de l'eau reflète, crée ou aggrave les conflits sociaux et politiques entre le gouvernement autonome, le gouvernement central, les partis politiques, les opposants écologistes et toutes les personnes intéressées par les problèmes d'eau. La Catalogne, sa propre administration hydraulique et son Président, Jordi Pujol, ont ainsi su développer une hydropolitique qui met bien en évidence les ambitions politiques catalanistes.

⁵⁸ Voir par exemple les articles suivants: "Los regantes, indignados por el freno a Santaliestra", Heraldo de Huesca, 3 juillet 1998 ; "Regantes de Aragón y Cataluña piden a su presidente que sea mas firme en la defensa de santaliestra" Heraldo de Aragón, 3 juillet 1998 ; "Los regantes serán intransigentes ante cualquier retraso en Santaliestra" Diario del Alto Aragón, 3 juillet 1998 ; "Santaliestra celebra una jornada reivindicativa" Heraldo de Aragón, 5 juillet 1998.

⁵⁹ Francisco Javier Martínez Gil, op. cit., p. 66.

⁶⁰ Ibid., p.75

⁶¹ Pedro Arrojo dans "El conflicto hidráulico: Santaliestra pide los informes de Tocino", El periódico, 6 juillet 1998.

3. L'hydropolitique catalane: une ambition au service d'intérêts politiques ou une aberration technocratique?

La situation géographique particulière de la Catalogne paraît ainsi asseoir une politique hydraulique beaucoup plus autonome que pour les autres communautés, s'affranchissant ainsi du cadre étatique. De plus, cette hydropolitique et les projets de planification qui l'accompagnent paraissent ainsi être à l'origine de fortes oppositions politiques entre le Parti de gouvernement et ceux de l'opposition. Toutefois, nous allons voir que ces projets qualifiés d'inutiles et de "pharaoniques"⁶² par certains doivent plus à la personnalité du Président de la Généralité qu'à un véritable élan nationaliste ou autonomiste. Le choix du projet de transfert des eaux du Rhône vers les bassins internes catalans plutôt que celui de l'Ebre répondrait ainsi aux ambitions politiques pujolistes.

a. L'Administration Hydraulique de Catalogne: un instrument au service des ambitions de la Généralité

Il existe en Catalogne deux grands bassins hydrographiques, l'un qualifié d'interne ou intracommunautaire, qui comprend les eaux naissant et mourant intégralement sur son territoire,⁶³ l'autre dit intercommunautaire: le bassin de l'Ebre qu'elle partage, comme nous l'avons déjà vu, avec huit autres Communautés.

Cette particularité géographique a donc eu pour conséquence de différencier le régime juridique des deux bassins et donc la nature des compétences exercées par la Généralité.

Ainsi, la Loi du 18 juillet 1987 régulant l'Administration Hydraulique de Catalogne affirme que "la Catalogne" assume une compétence exclusive pour organiser ses services et parmi ceux-ci, ceux correspondant aux services hydrauliques pour tout ce qui se réfère aux eaux qui courent intégralement à l'intérieur de la Catalogne et il est donné à la Généralité tout pouvoir législatif pour l'exercice des dites compétences.⁶⁴

Pour les bassins compris intégralement sur le territoire catalan, il incombe donc à la Généralité d'administrer et contrôler le domaine public et les aménagements hydrauliques en exerçant toutes les fonctions et les attributions correspondantes telles que: autoriser des concessions, élaborer la planification hydrologique et exercer toutes les missions norma-

⁶² Entretien avec Joan Boada, député d'Inicitiva per Catalunya, membre de la Commission de Politique Territoriale et Travaux Publics, Barcelone, 20 mai 1998.

⁶³ Les bassins internes catalans représentent 52% de la superficie totale de la communauté.

⁶⁴ Martín-Retortillo, Sebastian, "Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas", Revista de Administración Pública, n° 128, 1992, p. 51.

lement dévolues aux Confédérations Hydrographiques. Les fleuves qui courent intégralement dans le territoire de Catalogne sont généralement regroupés sous la dénomination de bassin des Pyrénées Orientales mais sont dans les faits divisés en trois micro bassins: le bassin du Nord avec les fleuves Musa, Fluvia, Ter, Daro, Tordera, le bassin du Centre avec les fleuves, Besos, Llabregat, Foix et enfin le bassin du Sud avec les fleuves Francoli et Gava et leurs affluents.

Ainsi, la Généralité assume avec un caractère exclusif la totalité des compétences sur ces ressources intra communautaires. Il faut toutefois souligner une exception à cette règle. En effet, il existe une zone à l'extrême sud de la Généralité qui, du fait de sa situation hydrologique (fleuves et rivières intégralement situés sur le territoire catalan), devrait normalement appartenir aux bassins internes de la Catalogne, or les Communautés d'irrigants de cet espace naturellement très riche en eau ont exercé des pressions telles pour se désolidariser du bassin des Pyrénées Orientales qu'ils sont désormais placés sous l'autorité de la Confédération Hydrographique de l'Ebre.

Toutefois, les ressources hydriques internes et partagées sont inégalement distribuées sur tout le sol catalan. Les deux grands bassins se différencient ainsi beaucoup par les ressources totales existantes puisque le bassin de l'Ebre draine 11 000 hm³/an contre 2 700 hm³/an pour celui des Pyrénées Orientales, par la régularité du débit des fleuves, l'Ebre et le Sègre étant plus réguliers en régime naturel que ceux des Pyrénées Orientales qui sont, quant à eux, régulés artificiellement, et enfin, par la différence des situations socio-économiques (en effet, la zone des Pyrénées Orientales représente la majeure concentration démographique et économique du pays).

A l'inverse de l'Aragon où l'économie est essentiellement basée sur l'agriculture qui consomme plus de 80 % des ressources hydriques, la Catalogne connaît un développement industriel majeur lui aussi grand consommateur d'eau douce. Cependant, le bassin de l'Ebre est présenté comme excédentaire, les bassins internes de Catalogne connaissent de leur côté des problèmes de déficit aggravés par de longues périodes de sécheresse. La Planification Hydrologique décidée et mise en place de manière totalement autonome par l'Administration Hydraulique de la Généralité est donc considérée comme la seule solution envisageable face aux problèmes de pénurie, de salinisation et de pollution des eaux de ce bassin intra communautaire. La gestion des ressources hydriques des Pyrénées Orientales échappe ainsi à tout contrôle étatique même si, comme pour la Planification Nationale, la Généralité a aussi opté pour une politique des

grands travaux hydrauliques avec notamment le projet de transfert d'eau du Rhône vers Barcelone.

L'Administration Hydraulique Catalane se divise en deux départements majeurs: le département de la Politique Territoriale et des Travaux Publics chargé de la planification hydrologique et le département de l'Environnement ayant pour mission de contrôler et protéger la qualité des eaux. L'organe de la direction de la planification est constitué par la "Junta d'Aigües" et celui de la qualité des eaux par la "Junta de Sanejament". Ces deux organes sont donc le noyau de l'Administration hydraulique Catalane.

Comme au niveau national ou pour le Pacte de l'Eau d'Aragon, c'est la politique de planification hydrologique qui pose aujourd'hui le plus de problèmes.

En effet, la Généralité est désormais toute seule pour faire face à ses choix en matière de politique hydraulique, elle ne bénéficie plus d'aucun appui de la part des partis d'opposition, alors qu'il y a encore deux ans, quand il était au pouvoir au niveau national, le Parti Socialiste soutenait le parti de Jordi Pujol, *Convergència i Unió* (C.i.U.) dans les grandes orientations de sa planification hydrologique. Ce rapprochement pouvait alors s'expliquer par le fait que les socialistes au gouvernement avaient certainement besoin du soutien du groupe catalan au Parlement. Depuis l'arrivée au pouvoir du Parti Populaire (P.P.) le soutien du Parti Socialiste à C.i.U a naturellement cessé.

Toutefois, pour la première fois, *Convergència i Unió* est menacé de perdre, pour quelques sièges seulement, la majorité absolue au Parlement de Catalogne, le parti recherche en conséquence de nouvelles alliances avec n'importe quelle autre formation politique susceptible de lui faire retrouver sa position de leader incontesté. C'est aujourd'hui le Parti Populaire qui peut endosser ce rôle et ainsi, en contrepartie de cette alliance possible au Parlement catalan, C.i.U. a soutenu le nouveau Plan Hydrologique National élaboré par le P.P. (qui devrait être approuvé par les Cortès en décembre) quand il a été débattu au sein du Conseil Interterritorial de l'Eau⁶⁵ où la Généralité était présente.

Néanmoins, il faut constater ici que Jordi Pujol n'a pas besoin du soutien inconditionnel du P.P. pour contrôler le Parlement Catalan. Il pourrait très bien choisir une autre formation politique. De plus, malgré ce rapprochement avec le P.P., C.i.U. continue à gouverner seul comme s'il était en position de majorité absolue. Tout cela fait dire à un des

⁶⁵ Organe composé de représentants de toutes les Communautés Autonomes.

leaders du P.P. de Catalogne que le parti du Président de la Généralité “joue” avec le Parti Populaire!

Toutefois, en matière de politique hydraulique catalane, le Parti Populaire, comme tous les autres partis d’opposition, est vivement opposé à la planification mise en place par l’Administration Hydraulique de Jordi Pujol. L’ensemble des forces politiques catalanes ne se rencontre en réalité que sur un seul point, celui de revendiquer pour la Catalogne l’extension de ses compétences exclusives en matière de gestion hydraulique sur la partie de son territoire située sur le bassin de l’Ebre. En effet, selon la Loi de 1985 et par son concept d’“unité du cycle de l’eau”, les ressources courant sur plusieurs Communautés ainsi que leurs affluents doivent être gérées par l’Etat par l’intermédiaire des Confédérations Hydrographiques. Cependant, certains de ces fameux affluents (notamment de l’Ebre et du Sègre) prennent naissance et meurent intégralement sur le territoire catalan ; leur gestion devrait donc logiquement revenir à la Généralité, ce que tous les partis politiques de Catalogne s’accordent à revendiquer.

C’est pourtant là le seul point de rapprochement que l’on peut trouver entre les revendications hydrauliques de l’Administration Pujol et les propositions des autres partis politiques. En effet, l’étude du programme de la Généralité en matière de planification hydrologique révèle bien le climat de tension qui existe entre tous les acteurs de l’eau en Catalogne.

Le projet d’acheminement des eaux du Rhône vers Barcelone est ainsi très révélateur de l’état des rapports de force au sein de la Communauté, avec l’Aragon et avec le gouvernement central.

b. Le projet Rhône-Barcelone: un formidable outil d’autonomisation ou “une fantaisie de plus du gouvernement de Jordi Pujol”⁶⁶?

Le Plan Hydrologique des Bassins Internes de Catalogne qui a été adopté en 1993 prévoit dans sa projection “Catalogne horizon 2025” une forte croissance de la demande et consommation d’eau douce par les grands centres urbains, les industries et dans une moindre mesure l’agriculture, ainsi qu’une forte croissance démographique (dépassant les 15% en 2012).

Ces deux faits, ajoutés aux problèmes de pénurie et de pollution de l’eau que connaît la partie Est de la Catalogne, ont donc fait envisager à

⁶⁶ Titre du document de travail du groupe Iniciativa per Catalunya à la commission de Politique Territoriale et de Travaux Publics au Parlement Catalan: “El transvasament d’aigua des del Roïna, una fantasia més del Govern de Jordi Pujol”, mars 1998.

la Généralité la solution de l'importation d'eau depuis l'extérieur de la Catalogne grâce à un système de transfert inter bassins.

Deux solutions ont ainsi été proposées, l'une concernant un transfert depuis l'Ebre, l'autre depuis le Rhône en France.

Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, l'Aragon, principale concernée par les politiques hydriques touchant à l'Ebre, s'est toujours montrée farouchement opposée à tout transfert d'eau depuis son bassin, elle a en effet su développer une politique du "Nous en premier" grâce à son Pacte de l'Eau. Ce manque de solidarité certaine entre bassins a ainsi pu être une des raisons pour lesquelles Jordi Pujol a lui même choisi la deuxième solution, le transvasement des eaux du Rhône vers Barcelone, et a lancé en début d'année une étude de faisabilité du projet.⁶⁷

Toutefois, pour les écologistes et *Iniciativa per Catalunya* il existerait une troisième alternative qui viendrait des techniques de désalinisation des eaux provenant de Méditerranée, savoir-faire pour lequel l'Espagne se considère comme la première.

Néanmoins, l'argumentation de Jordi Pujol dans son choix des eaux du Rhône est habile. En effet, le Plan Hydrologique des Bassins Internes de Catalogne (P.H.C.I.C.) suit les projections futures de l'accroissement de la population et de la demande en eau prévues par le Plan Territorial Général de Catalogne publié par le gouvernement de la Généralité. Ce plan, très pessimiste, prévoit dans ses prévisions une augmentation de 15 % de la population en 2012 par rapport à la population de 1992 et de 44% de la demande en eau. Ainsi, par souci d'écologisme (puisque l'importation d'eau soulagerait les ponctions sur les eaux de Catalogne qui sont en voie d'épuisement) et pour faire face à ces demandes croissantes, le Gouvernement de la Généralité projette de construire un aqueduc depuis l'embouchure du Rhône jusqu'aux environs de Barcelone.

Cet ouvrage devrait ainsi permettre le transfert de 316 hm³ d'eau par an afin de couvrir les déficits du bassin du Centre (Ere de Barcelone) prévus par le P.H.C.I.C. et qui atteindraient 263 hm³/an en 2002 et 416 hm³/an en 2012. Le coût estimé de cette canalisation souterraine est de plus de 250 000 millions de pesetas (soit près de 11 millions de francs), ce qui donne aux rivaux politiques de C.i.U. un argument supplémentaire d'opposition au projet.

Ainsi, si l'on suit le raisonnement de la Généralité, la solution du transfert Rhône/Catalogne paraît la mieux adaptée pour le futur. Toutefois, l'argumentation des autres partis politiques n'est pas dénuée de fon-

⁶⁷ "Pujol diu que aporta per l'aigua del Roïna per l'oposició existent per enviar-ne de l'Ebre", *l'Ebre*, 13 février 1998.

dement, même si derrière on peut voir plus des considérations purement politiques plutôt qu'écologistes. Ainsi, par exemple, le Parti Populaire s'oppose au projet au même titre que les autres, parce qu'il pense la Catalogne auto suffisante d'un point de vue hydrologique, mais comment ne pas penser que c'est aussi par nationalisme espagnol puisque tout ce qui concerne le développement d'une des régions du pays devrait, selon lui, passer par le gouvernement central ; comment ne pas voir cette opposition comme une revendication pour contrôler plus un territoire qui lui échappe progressivement ? En effet, le rêve nationaliste de Jordi Pujol n'est-il pas de voir un jour l'Espagne devenir le "simple voisin géographique d'une Catalogne intégrée à part entière au sein de l'Union Européenne?".⁶⁸

Le point qui rassemble pourtant tous ces opposants politiques est le fait que les chiffres avancés par le Plan Territorial et le Plan Hydrologique des Bassins Internes de Catalogne sont réellement très exagérés. En effet, selon eux, l'ère de Barcelone connaît un développement stable, la consommation d'eau pour usage urbain, industriel ou agricole est en diminution, la population n'augmente pas, l'assainissement des eaux résiduelles est en net progrès et le réaménagement des rivières est suffisant. De plus, en limitant les pertes d'eau qui sont de plus de 23%⁶⁹ avant qu'elle n'arrive chez le consommateur, de nombreuses économies pourraient être réalisées. Tous ces facteurs et toutes ces variables font que, selon eux, ce projet pharaonique et de plus extrêmement coûteux,⁷⁰ leur paraît totalement inutile. "La Catalogne, par une hydropolitique plus adéquate, peut être autosuffisante". Les prévisions chiffrées de la Généralité, qui sont le fondement du projet Rhône/Catalogne, seraient ainsi fortement exagérées.

Ainsi, selon les études de certaines grandes Compagnies d'eau telle que ATLL (Aigues Ter-Llobregat) ou AGBAR (Aguas de Barcelona), la consommation d'eau en 1996 fut équivalente à celle de 1973 alors que la population a augmenté et les industries se sont multipliées. De même, force est de constater que si la population catalane devait augmenter de 15 % jusqu'en 2012, le taux d'accroissement naturel devrait atteindre des niveaux records qu'aucun pays européen ne pourra plus jamais connaître aujourd'hui. D'autres experts, peut être plus indépendants, ont eux aussi prévu la fin de l'accroissement démographique. Jordi Maluquer dans son "Histoire économique de Catalogne" met lui aussi l'accent sur

⁶⁸ Manuel Vasquez Montalban, "Qui a peur des Catalans?", *le Monde diplomatique*, août 1996, p. 9

⁶⁹ La moyenne allemande est à titre d'exemple seulement de 5 %

⁷⁰ Le prix moyen de l'eau à Barcelone serait 28 % supérieur à l'actuel.

l'essoufflement des mécanismes d'accroissement de la population et l'effondrement de la natalité.⁷¹

Ainsi, les prévisions du P.H.C.I.C. sont discréditées. Mais on peut dès lors s'interroger sur le pourquoi de telles erreurs pourtant si facilement vérifiables? L'exagération de ces demandes futures servirait ainsi à justifier le projet de transvasement depuis le Rhône. "La capacité prédictive du gouvernement en matière hydraulique serait donc intéressée"⁷² et l'hydropolitique de Jordi Pujol servirait ainsi d'autres buts que ceux prétendument écologiques annoncés dès le départ.

La recherche des intérêts fondamentaux qui ont présidé à l'élaboration de ce projet énorme est d'autant plus importante qu'il y a des risques majeurs que l'on doit nécessairement prendre en compte. Le groupe socialiste catalan craint ainsi non pas une autonomie trop importante comme le Parti Populaire, mais au contraire, une dépendance accrue vis-à-vis de la France. En effet, la possession de l'eau, véritable ressource stratégique, confère aussi à la France en position de riverain de l'amont et en particulier à la région Languedoc-Roussillon et à son Président Jacques Blanc, un atout considérable, sans pourtant aller jusqu'au "chantage de l'eau" utilisé au Moyen Orient. Néanmoins, il faut se souvenir des paroles de Jacques Blanc "ceci est votre tuyau, mais c'est nous qui avons le robinet".⁷³

Les pressions des lobbies industriels défendant des intérêts économiques majeurs, à savoir les entreprises concessionnaires qui se partageraient l'exploitation de cet ouvrage hydraulique pharaonique et qui en tireraient indéniablement les profits les plus importants peuvent constituer également une des réponses à la continuation du projet dont il a été démontré qu'il est hydrologiquement inutile.

On peut aussi trouver plusieurs autres raisons dont celle de renforcer la stratégie d'autonomisation des Catalans par rapport au gouvernement central et au reste de l'Espagne. Ce peut sûrement être une des variables possibles mais qui découle d'une autre encore plus fondamentale. En effet, on peut tout d'abord voir dans cette politique hydraulique un vecteur de l'action internationale très pro-européenne de la Catalogne. En effet,

⁷¹ - Voir chapitre: "la poblacio: el final del creixement" Jordi Maluquer de Motes i Bernet, *Historia economica de Catalunya sigles XIX i XX*, Biblioteca Oberta Agora, Ed. de la Universitat Oberta de Catalunya, ed. Proa, Barcelone, 1998, 275 p.

⁷² Document de travail, Iniciativa per Catalunya, op. cit.

⁷³ Entretien avec Manuel Nadal, Parti Socialiste Catalan, membre de la commission de Politique Territoriale et de Travaux Publics du Parlement de Catalogne, Barcelone, 20 mai 1998. Voir également, document de travail du P.S.C. "Per un nou Pla Hidrologic de les conques internes de Catalunya", p. 19

l'Europe, mais surtout l'Europe des régions, est une des préoccupations principale du Pujolisme qui voit dans sa construction un accroissement du poids des acteurs infranationaux par rapport aux Etats.⁷⁴ On peut donc voir une espèce de "connexion spirituelle",⁷⁵ ici de nature hydraulique, qu'essaie d'établir la Catalogne et son Président avec l'Europe dans un but de reconnaissance internationale en tant qu'entité autonome; de développement économique et d'indépendance par rapport au reste de l'Espagne.

Ce projet, s'inscrivant ainsi dans la dimension européenne, a reçu un écho très favorable de la part de l'Union Européenne dont le Parlement a approuvé en janvier dernier la réalisation d'une étude pilote de viabilité technique et économique.⁷⁶

Ainsi on peut considérer l'hydropolitique catalane, par son statut d'autonomie déjà exceptionnel et en tant qu'instrument de promotion de l'engagement européen du Président de la Généralité, comme un outil de plus en plus important de différenciation. Elle peut ainsi devenir un atout considérable dans l'obstination pujoliste d'arriver à une "reconnaissance de personnalité différenciée".⁷⁷ "M. Pujol incarne la Catalogne et l'instrument d'une "grandeur" qu'il ne veut pas obtenir par la violence et la séparation",⁷⁸ ainsi les choix de politique hydraulique de la Généralité servent donc les ambitions de son Président et la recherche de rang de la Communauté.

Conclusion

Nous avons donc pu dégager, lors de cette analyse, différentes pistes de réflexion sur l'eau en tant qu'enjeu stratégique à l'échelle internationale mais aussi locale. En effet, l'eau constitue aujourd'hui l'un des biens environnementaux pour lequel les problèmes de disponibilité et de contrôle se posent avec d'autant plus d'acuité que les experts ne sont pas véritablement optimistes quant à sa situation dans le futur.

De la même manière, il a été fondamental de souligner, à l'aune du concept de gouvernance, à quel point à l'intérieur même des espaces publics que constituent tant l'Etat espagnol que le bassin de l'Ebre, il faut

⁷⁴ Bernard Labatut, "L'action internationale de la Catalogne", Université des Sciences Sociales-Toulouse1, Institut d'Etudes Politiques, CERSA, 1998, p. 76.

⁷⁵ Document de travail, Iniciativa per Catalunya, op. cit.

⁷⁶ Voir par exemple: "Apoyo Europeo a un transvase del Ródano al Ebro", Heraldo de Aragón, 30 janvier 1998 ; "El Parlamento Europeo propone un transvase Ródano-Ebro por la sequía", El Periódico de Aragón, 30 janvier 1998 ; "El Parlamento aprueba el transvase del Ródano al Ebro", El Mundo, 30 janvier 1998.

⁷⁷ "Nous aspirons à un statut similaire à celui du Québec actuellement, c'est-à-dire à une reconnaissance de personnalité différenciée", Jordi Pujol dans "Jordi Pujol vice-roi d'Espagne", Le Monde, 6 mai 1996.

⁷⁸ Manuel Vásquez Montalban, op. cit.

désormais prendre en compte l'influence des acteurs locaux dans la gestion des ressources hydriques. En effet, l'exemple espagnol nous a bien révélé le fait que l'eau est maintenant une valeur stratégique locale qu'il convient d'utiliser dans le sens le plus conforme possible à ses propres intérêts et ambitions politiques. Ainsi, l'eau est devenue non seulement un formidable outil de politique étrangère pour l'Etat mais aussi progressivement un instrument au service de politiques régionalistes ou autonomistes de certains gouvernements locaux. L'eau ne doit ainsi pas être considérée comme une simple problématique internationale, mais au contraire, ses impacts doivent donc être étudiés sur le plan national interne.

A cet égard, l'analyse du cas espagnol a bien mis en avant la pluralité, la complexité, l'enchevêtrement et la diversité des acteurs qui s'affrontent lors du processus d'élaboration de la planification hydrologique nationale ou locale. Il serait donc intéressant de comparer ce modèle démocratique mais conflictuel espagnol avec d'autres modèles élaborés par des pays ou régions dont la situation hydrique ou la forme d'organisation politique seraient plus ou moins identiques à celles rencontrées en Espagne.

Ainsi, s'intéresser aux questions de l'eau en Espagne c'est aussi et surtout s'intéresser à un élément fondamental de l'identité culturelle du pays. La puissance des hydromythes toujours en vigueur aujourd'hui dans la mémoire collective constitue bien la preuve que ce contexte culturel est devenu un élément fondamental d'analyse qu'il faudrait donc étudier plus en profondeur.

Annexe 1

Les Confédérations Hydrographiques Espagnoles: des acteurs originaux de la planification hydrologique

La gestion par bassin versant en Espagne



Depuis 1926, les ressources hydrauliques en Espagne sont gérées par des institutions (“*Confederación Hydrográfica*”) dont les compétences s’étendent au territoire du bassin. Ces autorités de bassin sont le lieu de contact pour tous les *usagers des ressources* (industriels, communautés d’irriguants, entreprises hydroélectriques, écologistes...), l’*Administration* au niveau national, régional et local, les *techniciens* et les ingénieurs ayant des responsabilités dans ce domaine.

La nouvelle Loi sur l’Eau espagnole d’Août 1985, élaborée à partir des anciennes “*Confederaciones*”, a instauré une organisation originale avec une *branche technique* et une *autre représentative*.

L’importance de la *formule confédérative* repose sur deux piliers fondamentaux: d’une part, on consacre la notion d’*unité hydrologique de bassin* et, d’autre part, on adopte, pour le développement hydraulique et la gestion de l’eau, une *structure administrative de base démocratique et de fonctionnement participatif* qui a pour but d’introduire une profonde décentralisation et un haut niveau d’autonomie (y compris financière).

La loi sur l’Eau de 1985 met ainsi en place des organismes de bassin afin de *gérer les bassins hydrographiques dépassant les limites territoriales d’une Communauté Autonome*. Sont alors concernés les bassins et donc les Confédérations Hydrographiques “*Norte I et II, Norte III, Ebro, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Jucar et Segura*”. En Espagne, il existe ainsi 9 Confédérations chargées de gérer les 9 bassins intercommunautaires.

Toutefois, deux bassins hydrographiques espagnols sont considérés comme des *bassins internes ou intracommunautaires* dont les fleuves et affluents naissent et meurent intégralement sur le territoire d'une seule Communauté Autonome.

Les organismes de bassin chargés de les gérer ont alors un statut dérogatoire au droit commun puisqu'ils ne sont pas régis par la Loi sur l'Eau de 1985 mais directement par l'Administration de la Communauté concernée. Ainsi, par le caractère intracommunautaire de ses bassins, les anciennes Confédérations des "Pyrénées Orientales" et du "Sud de l'Espagne" ont un traitement légal différencié.

Cependant, si ces deux Confédérations diffèrent des neuf autres, elles sont également différentes entre elles. En effet, la première dépend totalement de la Généralité de Catalogne alors que la seconde continue d'être reliée, d'un point de vue administratif, au ministère des Travaux Publics et de l'Urbanisme (aujourd'hui de l'Environnement), ce qui revient en réalité à dire que le processus de transfert de compétences à la Communauté Autonome d'Andalousie n'a pas été intégral à l'inverse de l'exemple Catalan.

D'un point de vue juridique, les Organismes de bassin, avec la dénomination de Confédérations Hydrographiques, sont des entités de droit public avec une personnalité juridique propre et distincte de celle de l'Etat, toutefois reliés administrativement au ministère de l'Environnement, mais avec une totale autonomie fonctionnelle.

Les principales fonctions des Confédérations:

- En premier lieu, la fonction la plus importante: *l'élaboration du Plan Hydrologique de bassin ainsi que son suivi et sa révision*. Il faut toutefois noter que depuis la loi sur l'eau de 1985, dont l'innovation la plus fondamentale fut la mise en œuvre de la Planification Hydrologique, les Organismes de Bassin n'ont été capables, techniquement et politiquement, de mettre en place un Plan Hydrologique de bassin accepté de tous les acteurs locaux de l'eau (C.A., écologistes, industriels, groupements d'irriguants, villes...) que depuis le mois de décembre 1998, soit treize ans après l'instauration de la nouvelle Loi sur l'Eau. (Il faut toutefois noter que plusieurs avant-projets de Plans Hydrologiques ont été proposés par les Confédérations mais tous se sont heurtés au refus des acteurs de l'eau cités précédemment.)
- *L'administration et le contrôle du domaine public hydraulique.*
- *L'administration et le contrôle des aménagements d'intérêt général ou de ceux qui affectent plus d'une seule Communauté Autonome.*

- *Le projet, la construction et l'exploitation des ouvrages réalisés sur les fonds propres de l'Organisme ou ceux qui lui sont commandés par l'Etat.*
- *Ainsi que les ouvrages qui dérivent de contrats avec les Communautés Autonomes, Corporations Locales et autres entités publiques ou privées , ou de ceux souscrits avec des particuliers.*

De plus les Confédérations sont chargées de *délivrer des autorisations et concessions* pour des interventions sur le milieu hydrique; *d'inspecter les ouvrages* dérivants de ces autorisations; de *réaliser des études hydrologiques* et d'informer sur les crues; de *contrôler la qualité des eaux* et de définir des objectifs de qualité; de *réaliser les études, projets, exécution et exploitation des ouvrages* qu'on lui commande; et enfin, *d'allouer tous les moyens techniques* à des entités publiques ou privées qui en font la demande.

Annexe 2

L'eau, Domaine public juridique et Bien public économique

*Analyse du cas espagnol:
Coïncidences et divergences de ces deux concepts à la suite
de la Loi sur l'Eau de 1985*

Il nous faudra ici éclairer, pour le cas espagnol, la relation entre la définition juridique de l'eau et sa conceptualisation économique en essayant d'établir les relations coïncidentes et divergentes entre la propriété domaniale de la ressource qu'établit formellement la Loi sur l'Eau de 1985 en Espagne, avec un caractère plus complet et plus général que l'ancienne Loi de 1879, et une réalité économique qui conduit à identifier cette ressource comme un bien public -définition qui en économie ne garde pas le lien avec le concept de propriété du bien-. Comme nous le verrons plus loin, cette coïncidence se convertit toutefois en divergence quand l'eau ne se comporte plus comme un bien public, en termes économiques, mais comme une ressource ou un facteur de production.

La Loi sur l'eau de 1985, ne faisant pas la différence entre ces deux aspects, il faut se référer à différents auteurs (universitaires et professionnels) pour arriver à démêler la nature juridique et économique de l'eau et ses répercussions en terme de gestion de la ressource.

Selon ces auteurs (Bartolomé Navarro, Naredo, Aguilera, Martinez Gil...), l'eau agit économiquement avec une double fonction: la principale: être un "bien commun" (Naredo) ou encore un "actif écosocial" (Aguilera) déterminant l'écosystème, un véritable Bien public économique qui satisfait des droits et des nécessités d'utilisation et de service public. La seconde, être une ressource naturelle qui se met à la disposition de diverses fonctions productives pour l'obtention de biens et de services. Dans ces deux cas, l'eau a une seule et unique nature juridique, sa nature de bien de domaine public, mais cette propriété unique ne devrait pas être celle qui conditionne sa gestion institutionnelle et la définition de droits. Ces aspects devraient être régis par la nature économique du bien et non par sa nature juridique. Cette confusion, comme nous le verrons plus loin est source de nombreux dysfonctionnements.

Dans l'ordonnancement juridique espagnol, le domaine public est configuré comme une "propriété de biens réservée à l'Administration avec une triple affectation de ces mêmes biens: biens affectés à l'usage public, biens affectés à la prestation d'un service public et biens réservés en tant que richesse nationale" (Bartolomé Navarro, Code Civil art.

339 et 344). La Constitution déclare elle aussi que les biens du domaine public son inaliénables et imprescriptibles (art.132.1).

D'un point de vue économique, les biens publics sont définis comme des biens ou des services de consommation collective et dans lesquels, en principe, la consommation pour partie par un e personne ne réduit pas la disponibilité de ce même bien ou service pour les autres membres de la société.

L'eau est une ressource naturelle du domaine public selon la Loi (qui ne spécifie pourtant pas quelle en est la cause). Cette première approximation nous conduit donc à nous interroger sur le pourquoi de cette domanialisation. Le domaine public hydraulique serait justifié par le fait que l'eau soit un bien d'usage public et généralisé puisque "la jouissance de l'eau est consubstantielle à la nature humaine et caractéristique de toute civilisation" (Martinez Gil). Cette utilisation publique ne comprendrait pas seulement ce que l'on appelle en termes juridiques l'usage commun, général et spécial (baignade, pêche, navigation) mais elle incorpore l'aspect culturel, environnemental de la ressource.

L'aspect de l'eau en tant que domaine public affecté à la satisfaction d'un service public aurait plus à voir avec l'intervention directe de l'homme sur le cycle hydrologique pour arriver à la satisfaction des besoins publics que le service public doit satisfaire. En premier lieu naturellement l'approvisionnement de l'eau mais aussi la prévention des risques naturels que l'eau peut provoquer.

Dans ces deux fonctions du domaine public hydraulique, celles liées à son usage public dans son acception la plus générale et celles liées à la prestation d'un service public, l'eau se comporte économiquement avec les caractéristiques d'un bien public. Toutefois, dans le droit espagnol, l'eau est aussi domanialisée en tant que ressource naturelle d'importance económico-productive, incorporée comme input à différentes fonctions de production (électrique, agricole, touristique, urbaine...). Son comportement dans ces cas là n'est pas celui d'un bien public.

Selon Bartolomé Navarro, si l'on considère l'affectation de l'eau seulement à un usage ou à un service public, cela correspond bien à la dynamique d'assignation d'un bien public économique. Mais puisque la Loi sur l'eau a aussi domanialisé l'eau pour en faire une partie du stock public de richesse nationale au même titre que les ressources minières, énergétiques, son attribution n'est plus celle d'un bien public économique.

Le discours officiel s'abritant derrière des intérêts économiques concrets, et son application normative ont occulté le véritable caractère de bien public économique de l'eau: une partie du domaine public juridique devrait être destinée à garantir son usage et service public (environnemental, de prévention des risques, et d'approvisionnement de la population)

et pourtant par la Loi de 85 on est arrivé à ce que l'autre partie du domaine public (celle domaniaisée car étant une ressource naturelle productive publique) fonctionne dans sa gestion institutionnelle comme un véritable bien public économique (avec régulation juridique, définition de supposés droits, mécanismes d'attribution de la ressource) qu'elle n'est pourtant pas dans la réalité (cf. définition p.1).

De cette erreur est née une politique hydraulique espagnole très disparate, approximative et surtout en proie à des dysfonctions dans l'application pratique de ces erreurs rencontrées dans la Loi de 1985 en particulier au niveau de la Demande, de la planification, des usagers et de la gestion institutionnelle de l'eau.

Par exemple, concernant le concept de Demande, l'existence d'un concept unique de demande dans la loi et dans la planification ne distingue pas entre la demande du bien public économique (on ne peut peut-être même pas parler de demande à être approvisionné en eau mais plutôt de droit des citoyens) et la demande de l'eau en tant que ressource productive (qui dans son mécanisme d'attribution devrait prendre en considération les phénomènes d'équilibre marginal impensables pour un véritable bien public). Pour les auteurs il n'est donc pas licite de mettre la gestion de ces différents bien dans le même sac et de mêler Droits (à recevoir des services publics...) et aspirations à utiliser et tirer des bénéfices privés des ressources naturelles au cours d'un processus de production et de transformation. C'est une demande économique d'une ressource qui juridiquement est un domaine public, mais qui économiquement est un bien privé.

On retrouve cette confusion dans la Loi lorsque l'on aborde le concept d'usager, qui devrait normalement s'entendre comme les usagers d'un bien public (les citoyens qui boivent l'eau, qui pêchent ou se promènent sur une rivière) mais l'on s'aperçoit en réalité que ces usagers sont en fait les agents économiques qui la demandent comme ressource productive (les propriétaires agricoles, les entreprises électriques...). Cette seconde catégorie a "monopolisé historiquement et légalement le statut juridique d'usager" (Bartolomé Navarro).

C'est pourquoi, les véritables usagers de l'eau sont très vite rentrés en conflit en Espagne avec l'Etat, les Communautés Autonomes et les Confédérations Hydrographiques chargées de la gestion de l'eau (aménagement et approvisionnement) ainsi qu'avec la catégorie des usagers légalement représentés, grâce à la création des médiatiquement puissantes confédérations des personnes affectées par les grands aménagements hydrauliques (barrage, retenues d'eau) et les transferts interbassins -COAGRET- se sentant ainsi lésés par la sur-représentation des "demandants" de l'eau comme ressource productive et donc par l'excès de constructions

hydrauliques qui ne leur sont pas toujours favorables mais dont ils en supportent quand même le coût financier.

La Loi sur l'eau de 1985 s'évertue donc à considérer l'eau productive comme un droit, quand en réalité c'est un véritable marché (de domaine public mais un marché quand même). La confusion entre la propriété juridique et l'attribution économique introduit donc des flous dans cette loi, flous qui aboutissent fréquemment à des conflits entre acteurs de "l'eau-bien public" et ceux de "l'eau-ressource productive".

Bibliographie

- Arrojo, Pedro, Jose Manuel Naredo, *La gestión del agua en España y California*, collection La nueva cultura del agua, ed. Bakeaz, Coagret, Bilbao, 1997.
- Baechler, Gunther, "Why Environmental Transformation Causes Violence. A Synthesis", *Environmental Change and Security Project Report*, No.4, printemps 1998, pp. 26-31.
- Balme, Richard, Philippe Garraud, Vincent Hoffman-Martinot, Evelyne Ritaine, "Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest", *Revue Française de Science Politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, volume 45, no. 3, juin 1993, pp. 435-468.
- Conferencia de Directores Generales Iberoamericanos del Agua, Iniciativa para el Agua, Unión europea, Componente latinoamericano, Documento Programa Versión 031014 / LAWI, Cancún, 24-25 de septiembre de 2003.
- "Debate sobre medio ambiente", *Revista Española de Defensa*, Madrid, décembre 1995.
- Del Vado, Santiago F., Raúl Díez, "Fuerzas Armadas y Medio ambiente", *Revista Española de Defensa*, Madrid, avril 1997.
- Díaz Marta, Manuel, "La nueva cultura del agua en España", en Martínez Gil, Francisco Javier, *La nueva Cultura del agua en España*, ed. Bakeaz-Coagret, Bilbao, 1997.
- Díaz Pineda, Francisco, "La nueva cultura del agua en España", en Martínez Gil, Francisco Javier, *La nueva Cultura del agua en España*, ed. Bakeaz-Coagret, Bilbao, 1997.
- Homer-Dixon, Thomas, "On the Threshold. Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", *International Security*, vol. 16, No. 2, automne 1991, pp. 76-117.
- Labatut, Bernard, "L'action internationale de la Catalogne", Université des Sciences Sociales-Toulouse1, Institut d'Etudes Politiques, CERSA, 1998.

- Llamas, Ramón, “Transboundary Water Resources in the Iberian Peninsula”, en Gledisch, Nils Petter, *Conflict and the environment*, Advanced Science Institutes Series, NATO ASI SERIES, No. 2, vol. 33, Kluwen Academic Publishers, Indrecht.
- Maluquer de Motes i Bernet, Jordi, “la poblacio: el final del creixement”, *Historia economica de Catalunya sigles XIX i XX*, Biblioteca Oberta Agora, Ed. de la Universitat Oberta de Catalunya, ed. Proa, Barcelona, 1998, 275 p.
- Martin, Gérard (comp.), *El Tribunal Constitucional i el Medi Ambient*, Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient, 1997.
- Martin, Jose María, “El Pacto del Agua” dans *El Agua a debate*, *Cuadernos de cultura aragonesa*, n° 25, 1997, ed. de l’Astral, Saragosse.
- Martínez Gil, Francisco Javier, *La nueva Cultura del agua en España*, ed. Bakeaz-Coagret, Bilbao, 1997.
- Martin-Retortillo, Sebastián, “Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas”, *Revista de Administración Pública*, n° 128, 1992.
- Olivares Solina, Isaac, “Nuevos Retos para la Seguridad Nacional”, *Revista Española de Defensa*, Madrid, Juillet-Août 1996.
- Perez-Perez, Emilio, *Estudios Jurídicos sobre propiedad, apovechamiento y gestión del agua*, serie monographies, ed. Secretaría general Técnica, centro de publicaciones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, secretaria de Estado para Políticas del Agua y el Medio Ambiente, Dirección General de Política Ambiental, Madrid, 1993, 196p.
- Prat, Narcis, Carles Ibanez, “ Effects of Water Tranfers projected in the Spanish National Hydrological Plan on the Ecology of the Lower River Ebro (N.E. Spain) and its Delta”, *Revue Water Science Technology*, vol. 31, n° 8, 1995.
- Rosenau, James, Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Schwartz, Daniel, “Environmental Terrorism. Analyzing the Concept”, *Journal of Peace Research*, vol. 35, No.4, 1998.
- Smouts, Marie-Claude, “La coopération internationale: de la coexistence à la gouvernance mondiale”, in *Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, septembre 1998.
- The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Vásquez Montalban, Manuel, “Qui a peur des Catalans?”, *Le Monde diplomatique*, août 1996.