

Eau, agriculture et développement au Portugal
Notes pour une réflexion commune à l'initiative du réseau « REDAMED »*

João Castro Caldas
Institut Supérieur d'Agronomie
Université Technique de Lisbonne

Les différentes estimations dont nous disposons au sujet des ressources potentielles moyennes en eau du territoire portugais donnent des chiffres assez favorables, si on les compare à ceux d'autres pays européens. Cependant, la situation portugaise ne manque pas de spécificité par rapport à celles de ces mêmes pays. Pays d'aval pour une partie significative de ses eaux superficielles, le Portugal est aussi soumis à de fortes fluctuations annuelles et inter-annuelles des précipitations et du débit de ses cours d'eau. Mais globalement, et même si l'on s'en tient aux ressources produites à l'intérieur du pays, la situation reste relativement favorable. Comme l'admet le Plan National pour l'Usage Efficace de l'Eau de 2005, « bien qu'à l'échelle nationale et annuelle le Portugal ne soit pas confronté à de graves problèmes de pénurie d'eau en situation hydrique normale, des situations critiques, saisonnières ou locales, de sécheresse peuvent avoir lieu. Ces situations peuvent être de nature quantitative, du fait, par exemple, de périodes de manque sévère d'eau, ou qualitative, par la réduction des disponibilités d'eau présentant la qualité nécessaire, du fait, par exemple, d'accidents de pollution ».

Malgré l'abondance relative des ressources, la perspective globale recèle une répartition inégale sur le territoire et des fluctuations annuelles et inter-annuelles marquées. En effet, le territoire portugais se caractérise par un vif contraste entre le Nord montagneux et les grandes plaines du Sud. Il en résulte des variations climatiques assez brusques, dépassant celles qui découleraient de la simple différence de latitude. Ce sont ces facteurs là, conjugués aux effets attendus des mutations climatiques prévisibles, qui déterminent l'impératif d'une politique soucieuse de gestion des potentialités et des disponibilités, aménageant les stratégies individuelles et collectives en vue de la mise en valeur, la maîtrise et la distribution raisonnables des ressources.

L'eau et l'agriculture. Le nouveau cadre de référence

L'accroissement des disponibilités en eau destinée à l'irrigation a été un élément décisif pour la mise en valeur des potentialités, permettant de corriger les contraintes naturelles, d'atteindre des gains de productivité ainsi que la diversification des productions. Dans cette perspective, les projets hydro-agricoles ont acquis, dans un passé récent, une position centrale en tant que vecteurs de nombreux programmes et propositions pour le développement, l'irrigation étant assumée comme quelque chose de positif en soi, digne du soutien des pouvoirs publics à n'importe quel prix (cf. López Gálvez et Naredo, 1997).

Au fur et à mesure que s'aggravent les problèmes de pénurie et de dégradation des ressources, une mutation s'esquisse dans l'atmosphère qui avait marqué la phase expansive de l'irrigation, désignée par Naredo (1997) comme celle du « paternalisme interventionniste » de l'État. La concurrence entre régions et entre secteurs favorise les conflits à fort impact sur une opinion publique éveillée aux questions environnementales, et les décideurs sont de plus en plus enclins à voir l'agriculture comme la soupape d'échappement du système. La conception des politiques de développement hydro-agricoles comme quelque chose de positif à tout prix commence à devenir une hérésie économique.

* Traduit du Portugais par Aron Cohen. La version originale est disponible avec la traduction espagnole.

Dans ce nouveau climat ambiant, on admet que, à l'encontre des prévisions faites au moment de la conception des grands projets hydrauliques, les objectifs posés ne furent pas mécaniquement atteints par l'introduction de l'irrigation. L'utilisation peu efficace de l'eau par la plupart des communautés d'usagers est signalée, les impacts de pratiques inadéquates de l'agriculture irriguée sur la qualité des eaux et sur la dégradation des sols sont discutés, et l'accent est mis sur l'urgence de réhabiliter, de moderniser et d'améliorer les systèmes d'irrigation, qui doivent désormais compter parmi leurs objectifs la conservation des ressources et la qualité de l'environnement.

D'autre part, la perte croissante de poids de l'agriculture au sein du système économique a suscité la question de savoir si une consommation de l'ordre du 87% des ressources disponibles, comme celle relevée par le Plan National de l'Eau, se justifie, vus les médiocres pourcentages des contributions de l'agriculture au Produit Intérieur et à l'emploi. Un débat émerge ainsi au sujet du prix à payer pour l'eau destinée à l'irrigation, et le fait que l'État continue à fournir de l'eau gratuite pour des usages peu efficaces se voit contesté. L'agriculture fait figure d'un secteur à part sans qu'il y ait des raisons économiques qui le justifie, et l'idée que les agriculteurs dilapident l'eau du fait qu'ils en disposent sans rien payer ou presque se généralise. La disparité des prix entre les différents secteurs est tellement grande qu'on dirait que l'eau ne relève pas dans tous les cas du même cycle hydrologique. Nous avons affaire au Portugal à des situations où l'eau non-traitée est fournie aux différents secteurs, partant de la même infrastructure de stockage, avec un rapport des prix unitaires entre les consommations agricoles, urbaines et industrielles de 1 : 2 : 4, respectivement (cf. Caldas, 1997).

En ce qui concerne la question du prix de l'eau, l'enjeu oppose une conception de l'eau comme marchandise ou facteur de production, à une autre qui en fait un « actif éco-social », cherchant à intégrer son caractère pluridimensionnel sur les plans économique, social et environnemental. Dans le cas portugais, la Loi de l'eau (Loi n° 58/2005), transposant à l'ordre juridique national la Directive Cadre de l'Eau de 2000 qui établit les bases et le cadre institutionnel pour une gestion durable des eaux, pose le « principe de la valeur économique de l'eau, en fonction duquel est consacrée la reconnaissance de la rareté actuelle ou potentielle de cette ressource et la nécessité d'en assurer l'utilisation économiquement efficace, ce qui entraîne la récupération de ses prix de revient, y compris en terme d'environnement et de ressources, sur la base des principes du pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur » (alinéa c de l'article 3).

Dans un contexte qui consacre l'idée libérale du « minimum d'État » comme idéologie dominante, nous assistons à l'appel à la limitation des dépenses publiques et au glissement des opinions du « paternalisme interventionniste » vers une « dérégulation privatisatrice ». L'eau, qu'il s'agisse d'irrigation ou des autres usages, est désormais perçue comme une affaire éventuellement attractive pour le secteur privé. Du coup, les gros investissements et la tutelle sur la gestion technique des projets hydrauliques ne relèveraient plus du ressort de l'État.

Pour ce qui est des grandes infrastructures hydro-agricoles du Portugal, la voie empruntée a été leur transfert à des entités qui s'occupent de la gestion, l'exploitation et la conservation des systèmes. Les bénéficiaires ne font pas forcément partie de ces sociétés, et doivent se soumettre, dans un rapport de simples consommateurs du facteur de production eau, à des décisions d'entreprises qui le plus souvent n'ont d'autre objectif que la vente des plus grandes quantités possibles d'eau, indépendamment de toute préoccupation pour son utilisation efficace.

Ne relève plus de l'État que la préservation de la qualité des eaux superficielles et souterraines et des écosystèmes qui en sont liés ; autrement dit, la défense des dimensions sociales et environnementales de l'eau, que le marché peut difficilement réguler.

Eau et développement dans les espaces ruraux post-agricoles

Au Portugal, les projets hydro-agricoles les plus importants relevant de l'initiative de l'État sont tous localisés dans les campagnes du Sud, dans une région caractérisée par la grande concentration de la propriété foncière et conditionnée par la forte irrégularité annuelle et inter-annuelle des ressources hydriques, qui entraîne des périodes fréquentes d'intense pénurie d'eau. Ces projets visaient l'extension de la surface irriguée à des zones traditionnellement consacrées à la culture sèche, leur concrétisation ayant eu lieu à partir des années quarante du XX^e siècle, dans le cadre du Plan d'Irrigation de l'Alentejo, qui prévoyait l'arrosage de quelque 173 mil ha (cf. Baptista, 1993, 2002). Les travaux, conçus pour une partie dans la perspective de leur intégration future aux circuits hydrauliques que devait alimenter un grand projet esquissé dans la seconde moitié des années cinquante (l'Alqueva), ont fini par bonifier une surface qui approchait, à la fin du siècle dernier, les 50 mil ha.

Dans la plupart des projets les gros investissements réalisés ont profité des usagers liés à la grande propriété terrienne. Aucune action n'ayant été menée sur la structure de la propriété, les intérêts fonciers ont prévalu, tout le long des années de fonctionnement de ces infrastructures, sur la recherche des voies pour une utilisation adéquate de l'eau et des sols. Le plus souvent les mutations programmées dans les systèmes de production, et qui avaient été mises en avant pour justifier les investissements publics, ne se sont pas concrétisées par manque d'investissements privés (cf. Baptista, 1993, 2002). Aussi, les surfaces effectivement irriguées restèrent toujours bien en deçà des surfaces irrigables.

Le grand projet hydraulique à multiples fins de l'Alqueva, fut conçu, comme nous l'avons dit plus haut, dans la seconde moitié des années cinquante du siècle dernier, dans le cadre du plan pour l'irrigation de l'Alentejo. En plus de sa composante décisive de fournir de l'eau pour l'irrigation, il affichait aussi les objectifs de constituer une vaste réserve stratégique d'eau, de contribuer à la régularisation du fleuve Guadiana, de même qu'à l'approvisionnement public et de l'industrie, à la lutte contre la désertification, à la production d'électricité et au développement du secteur touristique.

L'ajournement permanent de sa réalisation a polarisé autour de ce projet le débat sur le développement des campagnes méridionales.

Les travaux ont repris en 1995, avec le concours des fonds européens, et la fermeture des vannes a eu lieu le 8 février 2002. Il en est résulté un lac artificiel qui atteint les 250 km² de surface, 83 km de long et près de 1.100 km de rives. Avec une capacité totale de stockage de 4.150 km³, il est prévu qu'il permette un gain de 110.000 ha de cultures irriguées, grâce à un système basé sur un réseau de canaux et de conduites qui doit atteindre les 5.000 km.

Depuis l'adhésion du Portugal à la Communauté Européenne en 1986 et les réformes qui ont été introduites dans la Politique Agricole Commune, les aides et les subventions se sont alignées sur la pratique et la logique rentières de la propriété foncière, décourageant à l'intérieur de celle-ci les attitudes visant à justifier les investissements publics dans l'irrigation de par ses retombées dans la production et l'emploi. Comme le souligne Baptista (2002), le chemin emprunté conduit à un scénario qui peut se traduire par « un capitalisme sauvage, qu'il soit promu par les gros propriétaires eux-mêmes, ou par les groupes auxquels ces propriétaires vendent, à leur grand profit, leurs terres dans les aires que l'Alqueva devra bonifier »¹.

Dans un contexte où la domination la plus complète exercée par la grande propriété dans les campagnes du Sud portugais pèse décisivement sur les solutions en matière de production et d'emploi dans le domaine hydro-agricole du projet, celui-ci perd de plus en plus

¹ Cf. le journal portugais *Público* du 9 juillet 2006 : « Le quart des terres irriguées par l'Alqueva sont déjà entre les mains du secteur oléicole espagnol : en moins de trois ans, des entrepreneurs du pays voisin vont révolutionner l'agriculture de l'Alentejo en y investissant plus de 350 millions d'euros dans l'acquisition de terres et l'application du nouveau modèle agricole basé sur l'oléiculture ».

de poids au profit des autres domaines, aussi bien au sein de l'opinion publique que des opportunités d'affaires. Il existe, en effet, des signes forts qui indiquent que d'importants transferts fonciers vers les usages non-agricoles sont en train de se produire, ce qui provoque l'envolée des prix² et confirme d'ores et déjà la réalisation de « profits considérables » grâce au projet du côté des grands propriétaires.

De grandes attentes sont désormais en place autour des opportunités d'affaires dans le secteur du tourisme. En fait, la révision de mars 2006 du plan d'aménagement des barrages d'Alqueva et Pedrogão (POAAP) présente comme une des opportunités dans la composante *activités économiques* la « forte motivation vers d'importants investissements dans la région de l'Alqueva, surtout dans le secteur touristique », et signale comme une menace la « possible difficulté à maîtriser la croissance et la spéculation autour de l'activité touristique ». Dans le chapitre traitant des spécificités de la zone d'intervention, la révision du POAAP mentionnée donne l'alerte à propos de la nécessité d'un aménagement des utilisations du barrage qui tienne compte « des usages et des fonctions potentiels, spécialement des activités secondaires à développer », mettant l'accent sur le fait que la fluctuation du niveau de l'eau du lac est à l'origine d'« altérations morphologiques des marges et des îles ; ces dernières apparaîtront parfois en effet comme des îles, parfois comme des presque-îles ». En soulignant que la fluctuation maximale du niveau du lac donnera lieu à une « bande inter-niveaux » pouvant atteindre de l'ordre de 2.000 m, ce document affirme que nous aurons affaire « à un paysage en mutation successive, dont le caractère et l'identité changeront intensément dans le temps : au plan d'eau impressionnant et “ infini ” pourra succéder une image d'aridité, de versants dénudés et irréguliers, parfois vaseux, où dans certaines situations on ne verra plus l'eau ».

Pour l'heure, 11 grandes unités touristiques avec 22.500 lits sont annoncées en gage de la viabilité du projet³. Il n'est donc pas abusif d'admettre que les intérêts liés à ces grands projets touristiques essaient de limiter la consommation d'eau des autres secteurs usagers, en vue de minimiser l'effet de la fluctuation du niveau de l'eau. Il convient aussi de souligner, en ce qui concerne les grands projets touristiques au niveau régional, que « les économies d'échelle, d'agglomération et d'intégration conditionnent la compétitivité et la durabilité économique et social, y compris dans les segments d'excellence adressés à des clientèles haut standing ; et les montants des investissements concernés tendent à eux seuls à exclure les entrepreneurs locaux du champ des acteurs » (Cavaco, 2003 : 37).

Le projet de l'Alqueva annonçait des temps de sécurité avec la possibilité de maîtriser des débits et des réserves d'eau par le progrès technique. Nombreux furent ceux qui y virent la clef pour dépasser les temps de fragilité à l'égard des dons de la nature ou de puissantes divinités, et qui ouvrirait les portes et les chances pour le développement. Cinquante ans après, il est légitime d'exprimer la crainte d'un temps de perplexité devant les crises que peut entraîner un type d'exploitation qui conduit à la pénurie, la répartition inégale et la dégradation des ressources.

Références bibliographiques

Baptista, F. O. (1993), *A política agrária do Estado Novo*. Afrontamento, Porto.

Baptista, F. O. (2002), «Alqueva, o regadio e o Alentejo». *Reflexão cristã* 18/19: 51-59.

² Cf. l'*Expresso* du 24 juin 2006 : « Les prix des terrains s'envolent [dans la zone de l'Alqueva] : lorsqu'un changement intervient dans l'utilisation du sol et que celui-ci passe du rural à l'urbain, la revalorisation des terrains peut atteindre 10 mil pour cent ».

³ L'administrateur délégué de Gestalqueva S. A. « croit que ces projets “ peuvent garantir la viabilité de l'intervention s'ils sont menés avec rigueur ” ; cette décision représente un changement très significatif par rapport à la politique d'aménagement prévue en 2002 pour l'Alqueva (...) [qui] limitait à six les unités touristiques dans les 500 m environnants le Niveau de Plein Stockage (*Nível de Pleno Armazenamento*, NPA) du lac, avec une capacité maximale de 480 lits pour l'ensemble ». Cf. *Público Local Lisboa* du 6 juin 2006.

- Caldas, J. C. (1995), «O empreendimento de Alqueva e a opinião pública», in *Actas do VII Congresso Sobre o Alentejo* (vol. 2): 125-132.
- Caldas, J. C. (2001), «Benefícios sociais dos projectos hidroagrícolas», in *Agricultura, economia e sociedade. Ensaio em homenagem ao Professor Fernando Estácio*. IFADAP, Lisboa: 161-167.
- Caldas, J. C. (2006), «Água e desenvolvimento. Os territórios de Alqueva», in Maria Lucinda Fonseca (coord.): *Desenvolvimento e território: espaços rurais pós agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*, Lisboa, CEG, p. 153-167.
- Cavaco, C. (2003), «Permanências e mudanças nas práticas e nos espaços turísticos», in O. Simões et A. Cristovão (org.): *TERN. Turismo em espaços rurais e naturais*, Instituto Politécnico de Coimbra, Coimbra: 25-38.
- López Gálvez, J. et Naredo, J. (1997), «Gestión del agua de riego: problemas y propuestas», in J. López Gálvez et J. Naredo (ed.): *La gestión del agua de riego*. Argenteria, Madrid: 11-30.
- Naredo, J. (1997), «Enfoques económicos y ecológicos en la encrucijada actual de la gestión del agua en España», in P. Arrojo et J. Naredo (ed.): *La gestión del agua en España y California*. Bakeaz, Bilbao: 151-185.