

Nouveaux défis de la politique de l'eau, intégration et territoire*

Leandro del Moral Ituarte

Université de Séville

Fondation *Nueva Cultura del Agua*

Depuis la fin du XIX^{ème} siècle et encore bien récemment, l'histoire de la gestion de l'eau en Espagne, comme dans d'autres pays dont les caractéristiques géophysiques sont similaires, a longuement été marquée par le rôle principal et par le pouvoir institutionnel de la politique hydraulique traditionnelle, basée sur la priorité accordée à la génération de ressources au moyen de grandes infrastructures subventionnées par des fonds publics. La prédominance de la politique hydraulique est l'une des réalités les plus marquantes et les plus persistantes de l'histoire de l'intervention sur le territoire espagnol. Parmi les facteurs qui expliquent le maintien de cette hégémonie, on citera :

- La force de la perspective sur laquelle elle se base: le besoin de refaire la géographie du pays en transformant le système hydraulique naturel, perçu comme déséquilibré et peu adapté. Cette perspective conjugait une stratégie de politique territoriale ferme, une conception scientifico-positiviste du monde naturel et une base populaire dont les racines se rattachent à la culture rurale traditionnelle et paysanne.
- Le large consensus social à son sujet. Le projet de transformation géographique constituait une entreprise commune qui unissait divers secteurs sociaux et politiques (socialistes, réformistes, populistes, élites instruites du patronat industriel et agricole), laissant de côté les forces les plus radicales de gauche ainsi que la droite traditionaliste et réactionnaire. Cette alliance de réformistes, centrée sur la reconstruction de l'hydrographie du pays, a servi un double propos: elle a permis d'intégrer des secteurs politiques qui divergeaient sur d'autres questions dans une forte coalition, tout en neutralisant une éventuelle radicalisation du conflit social.
- La construction progressive d'une importante infrastructure qui a donné naissance petit à petit à un réseau de bénéficiaires et à de solides structures techniques et de gestion.
- La capacité d'adaptation du modèle aux différents régimes politiques, avec d'importants changements de certaines caractéristiques (répartition changeante des bénéfices sociaux) mais en conservant ses composantes fondamentales (transformation de la structure territoriale, des systèmes hydrologico-hydraulique et productif, du peuplement, de la voirie, etc., par des interventions de type hiérarchico-administratif).

Tout au long du parcours suivi par la gestion de l'eau considérée au sens large (prenant en compte les diverses expériences de planification à différentes échelles qui culminent dans les plans hydrologiques prévus par la loi de 1985), non seulement il n'existait pas de tradition d'assujettissement à un cadre territorial de référence mais en plus il était habituel de définir un projet territorial à partir de la seule logique de l'eau. En effet, il y a seulement quelques années, la planification hydraulique restait le principal instrument d'aménagement du territoire et de développement régional en Espagne.

La mise à jour de l'analyse portant sur les origines, les fondements et les persistances de ce modèle de relation entre la politique de l'eau et l'aménagement du territoire est

* Traduit de l'Espagnol par Stéphanie Mouton.

indispensable pour comprendre les réseaux d'acteurs et les coalitions sociales qui ont soutenu cet axe politique majeur. Le remplacement de ces réseaux par une base sociale différente reste la condition incontournable pour assurer la consolidation d'un projet alternatif.

Au milieu des années 90, le « déficit territorial » de la politique hydraulique définie dans l'Avant-Projet de Plan Hydrologique National (PHN) a été l'objet de critiques. Celles-ci se sont également attaquées à l'absence d'une réflexion globale sur le modèle territorial général qui justifiait cette politique. Cette nouvelle phase s'explique par l'échelle adoptée par les projets hydrauliques (le Système d'Equilibre Hydrologique National de l'Avant-projet du Plan Hydrologique National de 1993), face à la nouvelle structuration de l'Etat en Communautés Autonomes. Dès lors, ce conflit ne sera qu'accentué, menant à l'actuelle réforme des Statuts d'autonomie. A ces tensions s'ajoutaient l'émergence du paradigme environnemental et le développement disciplinaire et politique de l'Aménagement du Territoire lui-même.

Désormais une large convergence s'établit sur la nécessité d'intégrer la gestion de l'eau dans une stratégie territoriale explicite. A cette époque là, les critiques soulevées par l'absence de modèle territorial de référence se sont centrées sur l'accroissement des déséquilibres régionaux qu'impliquait le projet (implicite). Cette idée, souvent répétée, a été clairement exprimée par Clemente Sanz Blanco, sénateur de Ségovie, pendant le débat portant sur l'Avant-projet de 1993 : « Les transferts hydriques transmettent, en même temps que l'eau, le développement, le pouvoir économique et, par conséquent, le pouvoir politique, ce qui donnera lieu à un nouveau modèle d'articulation territoriale encore plus inégal, moins équilibré et moins solidaire que celui que nous connaissons. » (Sanz Blanco, 1993).

Depuis lors, la demande *d'intégration* de la politique de l'eau dans les politiques sectorielles et dans l'aménagement du territoire s'est accentuée; ce qui implique de nouveaux mécanismes de décision basés sur la coopération inter-administrative, l'information, la transparence et la participation des agents sociaux. Mais à tout cela s'ajoute désormais la réorientation du modèle de croissance comme thème central : analyse et évaluation critique des dynamiques d'accentuation des pressions sur les systèmes territoriaux et impératif de s'orienter vers des modèles de « développement de plus en plus durables » (Loi 42/2007, du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité). Ces derniers entraînent une diminution des pressions sur les systèmes territoriaux en séparant le développement de la consommation massive de ressources (d'eau, dans ce cas). C'est la même idée qui a été développée lors du débat sur le PNH de 2001 (idée absente lors du débat antérieur sur l'Avant-projet de PHN de 1993) : en 2001 les arguments territoriaux ont non seulement été utilisés, en amont, comme instruments d'opposition venant des bassins versants (dénonçant le dépeuplement et les « déséquilibres territoriaux ») mais ils ont aussi commencé à être employés en aval, en relation avec la dynamique territoriale des régions réceptrices des transferts (dépassement de la capacité de charge, caractère insoutenable). Cette caractéristique est apparue comme la plus novatrice et la plus envisageable à l'avenir, si l'on compare les arguments employés lors des débats sur les projets de 1993 et 2001.

Aujourd'hui nous savons que la clef de voûte de la nouvelle politique de l'eau réside dans la reconduction des dynamiques territoriales en vigueur, ce qui implique le soutien institutionnel et l'essor, dans la société, de nouvelles valeurs et de nouveaux objectifs en correspondance avec des modèles de développement plus adaptés aux limites des

ressources. Dans cette optique¹, les potentialités des nouvelles politiques sectorielles sont valorisées (particulièrement la nouvelle politique de Développement Rural, qui joue un rôle-clef par sa répercussion fondamentale dans le secteur de l'eau) car elles incluent, petit à petit, des valeurs, des critères et des mécanismes concrets de *Développement Durable* et assument l'expérience de l'*intégration*. De plus, elles entraînent le renforcement des mécanismes de coopération inter-administrative, ceux-ci constituant l'une des carences pratiques et concrètes les plus marquantes en ce qui concerne l'implantation réelle de l'intégration des politiques.

Il faut ajouter, à la réorientation des politiques sectorielles, les potentialités des nouvelles expériences réalisées dans l'aménagement du territoire. Celles-ci reposent sur des plans sous-régionaux permettant d'avancer en ce qui concerne la définition des critères, des limites et des allocations. Par rapport à ces fonctions, les Communautés Autonomes devront adopter un rôle plus actif dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire à l'échelle régionale et, surtout, sous-régionale. Elles devront faire preuve d'une force normative et directrice, mais avec une grande flexibilité, en introduisant l'évaluation environnementale stratégique, en tenant particulièrement compte du dialogue social et portant la plus grande attention au suivi et à l'évaluation des résultats.

Mais à côté de tout cela, il faut souligner, en tant qu'une proposition centrale dans la perspective de l'eau, les potentialités de la nouvelle politique de l'eau, dans le contexte de l'implantation de la Directive Cadre de l'Eau, qui constitue un programme de gestion ambitieux, formel, avec un calendrier précis et partagé dans l'ensemble de l'Union Européenne et contrôlé par des instances à différentes échelles. Dans le contexte d'une politique de l'eau forte – tradition d'initiative et centralité, identification et reconnaissance sociale de sa fonction, structures administratives implantées sur le territoire selon une logique de planification physique dans le cadre des bassins hydrographiques –, la nouvelle orientation, à laquelle contraint la Directive Cadre, émerge : nouveaux objectifs, nouvelles méthodologies, nouveaux procédés (transparence, information, participation sociale active). A côté de tout cela, des étapes, des résultats et des critères d'évaluation sont amorcés ; des approches pro-actives et un suivi externe sont prévus. Dans ces circonstances, la convergence de cette perspective d'intervention sur le territoire et d'une atmosphère générale de réflexion sur la *nouvelle culture du territoire* et, parfois, de réorientation, fait de la Directive Cadre un des programmes les plus concrets pour avancer vers ce nouveau modèle de gouvernance du territoire.

Les instruments et les principes de planification employés en Espagne au XXI^{ème} siècle, dans un contexte hautement développé, ne peuvent pas être les mêmes que ceux qui étaient d'application au XX^{ème} siècle ou avant. « L'augmentation de la disponibilité des ressources » ne peut plus constituer l'objectif de la planification comme le préconise encore la législation en vigueur. Le but poursuivi par la planification doit plutôt être la stabilisation, si ce n'est la réduction, des extractions au profit de la restauration environnementale. L'établissement de bilans à long terme entre ressources et demandes n'ont plus aucun sens dans les sociétés développées, celles-ci ne devant pas rechercher l'augmentation de l'utilisation des ressources naturelles mais plutôt leur stabilisation et leur perfectionnement. En ce qui concerne l'eau, les sociétés développées, plutôt qu'à planifier

¹ Les rapports de l'Observatoire du Développement Durable en Espagne (OSE) et la *Stratégie pour le Développement Durable de la Côte* (Document initial, septembre 2007) ont joué un rôle significatif dans cette direction.

la croissance à long terme, ont intérêt à développer une gestion continue tournée vers le renforcement de la garantie, de la qualité et de la sécurité des approvisionnements et capable de répondre rapidement aux éventuelles fluctuations de la demande, qui doivent nécessairement être limitées dans ces sociétés.

Etant donné que la Directive Cadre définit comme objectif prioritaire le besoin de récupérer et de maintenir en bon état les écosystèmes (comme garantie de la disponibilité permanente de l'eau indispensable aux activités humaines), la caractérisation et le contrôle du « bon état écologique » sont préalables et externes à la discipline économique. La Directive Cadre repose sur un consensus de base selon lequel la meilleure façon d'assurer la disponibilité permanente d'eau nécessaire à la vie et aux activités humaines est de maintenir en bon état les écosystèmes aquatiques et les écosystèmes terrestres qui sont en association avec eux. La répartition des allocations émane de ce consensus de base : il revient aux sciences naturelles de définir les objectifs concrets, alors que les sciences sociales contribuent considérablement à l'élaboration et au choix des instruments pour les atteindre.

La nouvelle optique de décision participative présente un ensemble d'exigences qui n'existaient pas dans l'ancien modèle technocratique, toujours en vigueur. En effet, le type de travail permettant d'identifier la solution optimale, élaborée et évaluée par les experts, est très différent de celui qui est nécessaire pour élaborer et communiquer des éléments de décision apportés par différentes disciplines qui contribuent à trouver le meilleur moyen de parvenir aux objectifs. Principalement parce que la notion de solution optimale devient très compliquée lorsqu'elle est discutée par différents acteurs qui, non seulement représentent des intérêts divers, mais qui, en outre, possèdent des systèmes de valeurs hétérogènes. La décision participative s'avère donc complexe comparée à la simplicité des critères traditionnels de maximisation du niveau d'exploitation des ressources dans les usages consommables.

La définition de ce qui serait considéré comme des coûts « excessifs », prétendant justifier les exceptions aux objectifs de conservation et de rénovation du bon état écologique ; l'établissement et la mise en œuvre de « débits écologiques », avec leurs implications socioéconomiques, et beaucoup d'autres aspects qui résultent de la nouvelle politique de l'eau concernent la société dans son ensemble et doivent être concrétisés par des méthodes de participation publique. Pour que celles-ci remplissent efficacement leur fonction, elles doivent prendre en compte, en plus d'être claires et transparentes, l'information apportée par les différentes disciplines.

Mais, parallèlement, l'irrationalité économique, qui est encore très présente dans la pratique comptable et économique-financière de la gestion publique de l'eau et qui amène à justifier des erreurs au détriment du trésor public, est difficile à éradiquer. Dans certains des grands travaux actuellement en cours de réalisation, la perspective de redevances et de tarifs qui sont loin de la récupération des coûts demandée par la Directive Cadre est maintenue pour les futurs usagers. Dans ces circonstances, on continue à éviter le calcul rigoureux des coûts qui pourrait sans doute dissuader les futurs usagers en ce qui concerne leurs attentes, ou du moins les amener à les redéfinir plus raisonnablement. Les efforts réalisés récemment par le Ministère de l'Environnement pour dresser un état des lieux en ce qui concerne la récupération des coûts par les services d'eau en Espagne ont été remarquables et doivent être reconnus. Cependant, les conclusions – critiquées à plusieurs reprises lors de débats et de forums publics – des rapports réalisés conformément à l'article

5 de la Directive Cadre sont maintenues et continuent à rendre difficile la rationalisation des demandes d'eau.

Il serait notamment utile de calculer de manière rigoureuse ce que coûtent les projets, qu'ils soient en cours de préparation ou en exécution. Même si les droits acquis rendent difficile l'application du principe de récupération totale des coûts pour le passé, ne pas l'appliquer à l'avenir ne serait aucunement justifiable. En ce sens, la stricte application du principe de récupération des coûts devrait être obligatoire vis-à-vis de toute nouvelle demande future. Cela devrait aboutir, d'une part, au calcul rigoureux de ces coûts et, d'autre part, à bien informer les bénéficiaires éventuels sur ceux-ci. Cette information devrait être accompagnée d'une requête d'engagements d'utilisation et de paiement de la part des usagers. Cette exigence devrait être une condition préalable au développement des projets. Le programme du futur Gouvernement devrait inclure un engagement clair allant dans ce sens.

Pour conclure, dans le cadre de l'actuel processus de redéfinition de la structure de l'État, il faut comprendre qu'il est indispensable qu'une présence différente et quantitativement renforcée dans la gestion de l'eau soit assurée aux Communautés Autonomes. Nous ne pouvons pas ignorer la tendance des Communautés Autonomes à augmenter leur pouvoir d'influence sur la définition de la politique de l'eau, renforçant du coup le principe de base de la coopération. Cependant, ce débat ne peut détourner l'attention des problèmes réels des fleuves, des écosystèmes aquatiques, de l'eau et de ses usages : la pollution, la surexploitation, le manque de garanties et l'illégalité. Ce débat doit être situé dans le contexte de l'application de la Directive Cadre qui oblige à programmer et à gérer les eaux de manière intégrée. C'est pourquoi celle-ci définit comme unité de gestion la Démarcation hydrographique, quelles que soient les divisions administratives du territoire.