

## **L'articulation territoriale du bassin international du Tage dans le cadre de la Directive Cadre sur l'Eau : entre conflits et compromis**

The territorial articulation of the International Tagus River Basin in the context of Water Framework Directive: between conflict and compromise

Darío Salinas Palacios

Institut français de Géopolitique [salinaspalacios@gmail.com](mailto:salinaspalacios@gmail.com)

### **RÉSUMÉ**

La récente approbation en 2014 du plan de gestion du district hydrographique du bassin du Tage établi par la Directive Cadre sur l'eau en 2009 fut bloquée principalement à cause des tensions entre plusieurs communautés autonomes (régions) espagnoles qui voulaient établir un débit minimum pour atteindre le bon état écologique des eaux en 2015. Ces rivalités de pouvoirs territoriales sont influencées par l'avenir du transfert Tage-Segura, symbole de la politique hydraulique espagnole et du développement agricole et touristique du Sud-Est espagnol. Pour sa part, le caractère international du bassin du Tage entraîne l'accomplissement des engagements établis lors de la signature de la Convention de l'Albufeira en 1998 entre l'Espagne et le Portugal. Le modèle territorial décentralisé, les choix économiques, la sécheresse et l'omniprésence politique des discours identitaires accentuent en Espagne la conviction selon laquelle il y aurait des « propriétaires » de l'eau. Les résultats des négociations dépendent de stratégies locales et de leur articulation sur le plan national et européen, autant que sur des considérations écologiques. À travers l'analyse géopolitique et l'étude spatialisée des conflits et des stratégies politiques à multiples échelles, on verra que la politique hydrique évolue sous l'influence des rivalités de pouvoirs parmi les différents acteurs qui construisent la légitimité de leurs revendications et propositions afin que le droit en prenne acte.

### **ABSTRACT**

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

### **MOTS CLÉS**

Aménagements hydrauliques, Directive Cadre sur l'Eau, géopolitique de l'eau, régionalisme, rivalités de pouvoirs

## 1 EAU ET POUVOIR LOCAUX EN ESPAGNE

Les problèmes posés par la question du partage de l'eau entre communautés autonomes (CCAA) en Espagne se sont compliqués depuis le vote de la Directive Cadre sur l'eau de l'Union européenne (DCE) en 2000 et la mise en place des objectifs environnementaux. La politique hydraulique nationale, focalisée sur l'augmentation de la disponibilité de la ressource par le biais des aménagements hydrauliques (barrages, transferts et plus récemment des usines de dessalement) a été marquée ces dernières années par une politisation et une idéologisation entre les partis politiques et les différents territoires régionaux de l'intérieur (Aragon et Castille-la-Manche) et ceux de la Méditerranée (Catalogne, Valence et Murcie). Les rivalités sont essentiellement provoquées par le manque d'eau, qui traduit une situation objective lors des sécheresses récurrentes, mais qui dépend aussi des modes de développement économique choisis et des usages de l'eau qui y sont associés ; le « besoin » d'eau est alors aussi un argument visant à faire percevoir aux électeurs le manque et la vulnérabilité de la ressource que le candidat promet défendre. Le cas de Murcie est assez révélateur à cet égard. La région est située dans une zone semi-aride et ses ressources disponibles internes s'approchent de 1300 Hm<sup>3</sup> d'eau auxquelles il faut ajouter une moyenne de 330 Hm<sup>3</sup> provenant d'un transfert d'eau depuis l'amont du bassin du Tage (en service depuis 1979). Cependant, au lieu de résoudre le déficit, le transfert a provoqué l'effet inverse en induisant une croissance accélérée des demandes en eau favorisées d'abord par une augmentation des surfaces d'irrigation qui se sont poursuivies par une forte expansion de l'urbanisme et du secteur touristique ces derniers temps. Le bassin est toujours marqué par un déficit structurel moyen de 450 Hm<sup>3</sup>/an. Cette situation est à l'origine de l'élaboration d'un discours politique sur la nécessité d'augmenter l'offre en eau pour soutenir le développement régional.

Le président conservateur Ramón Luis Valcárcel, après la dérogation par les socialistes du projet de transfert depuis l'Ebre vers les régions méditerranéennes en 2004 et quelques tentatives du gouvernement socialiste de Castille-la Manche (2004-2011) pour essayer d'interrompre le transfert d'eau du Tage, en a fait son étendard, jusqu'au point qu'on parle au sujet de Murcie de « nationalisme hydrique ». Ces nouveautés montrent à quel point le sujet de l'eau est devenu une question géopolitique en Espagne, dans le sens où les stratégies politiques à propos de l'eau ont un rapport de plus en plus marqué sur les territoires. À travers l'analyse géopolitique et l'étude spatialisée des conflits politiques et représentations à différentes échelles, on verra que la légitimité du droit de l'eau et les revendications des différents acteurs évoluent sous l'influence des rivalités de pouvoir entre les partis politiques, les élites régionales et l'État ainsi que dans les rapports de forces entre l'Espagne et le Portugal pour le partage des bassins internationaux dans le cadre des obligations qui établit l'UE.

## 2 LE PLAN DE GESTION DU DISTRICT HYDROGRAPHIQUE DU TAGE

Le noyau des négociations pour la fixation du débit écologique minimum en application de la DCE pour atteindre une bonne qualité de l'eau en 2015 va marquer les différences entre les CCAA. Le Tage est un bassin partagé entre l'Espagne (66%) en amont et le Portugal (34 %) en aval et régi par une convention internationale signée en 1998, la Convention de l'Albufeira (CA). Sur le territoire espagnol, il s'étend sur cinq régions (Castille-et-León, Aragon, Castille-la-Manche, Estrémadure et Madrid), mais la planification hydrologique du bassin doit également tenir compte des CCAA de Valence et Murcie, toutes les deux situées sur le bassin du Segura et les engagements prévus par la CA. En septembre 2011, la Confédération hydrographique du Tage a conclu un plan de gestion du district hydrographique. Toutefois, le résultat des calculs des débits écologiques négociés entre les partenaires du bassin interdisait toute possibilité de transferts importants vers la Méditerranée. L'alliance du Parti populaire et du Parti socialiste de Murcie et Valence a permis le retrait immédiat de cette première proposition, qui n'est restée que trois jours sur le site web du Ministère, en octobre 2011. Une nouvelle proposition a finalement été publiée le 15 avril 2013, qui prévoit une réduction considérable des débits minimums et autorise donc les transferts vers la Méditerranée bien que sous des conditions plus restreintes. En parallèle, en octobre 2013, le nouveau gouvernement conservateur du Parti populaire (PP) et les régions impliquées, toutes gouvernées par le PP depuis 2011, ont signé un mémorandum sur les conditions et l'avenir du transfert. Le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy est ainsi parvenu à juguler ce que l'on a appelé en Espagne la « guerre de l'eau » au sein du PP, et les socialistes castillans et murciens se sont sentis « trahis » par leurs homologues qui les avaient soutenus en 2011 pour défendre l'eau « de la Castille » et de la Méditerranée respectivement. En même temps, il y a la possibilité évoquée par gouvernement régional de Murcie de réduire le déficit du Segura à travers des débits plus abondants à partir le tronçon moyen du Tage. Cependant, ce projet de transfert depuis le barrage de Valdecañas (Estrémadure) jusqu'à la ville de la Roda

(Albacete) afin de connecter avec le tracé actuel de l'aqueduc Tage-Segura pourrait choquer non seulement avec les exigences environnementales de la DCE, mais avec une forte opposition du gouvernement portugais.

### 3 LE TRANSFERT TAGE-SEGURA ET LA CONVENTION DE L'ALBUFEIRA

La Convention de l'Albuferia (CA), qui établit des mécanismes bilatéraux et des obligations pour améliorer la coopération et la gestion de ressources hydriques des bassins hydrographiques hispano-portugais (Minho, Limia, Duero, Tage et Guadiana) y compris les aspects environnementaux, fut le résultat d'un long processus de négociations entre les deux gouvernements motivé par la forte sécheresse des années 90 dans la péninsule ibérique et les projets unilatéraux du gouvernement espagnol de réaliser de nouveaux aménagements hydrauliques interbassins répercutant l'aval des cours d'eau internationaux, principalement celui du Duero. Dans ce sens, la CA établit des engagements acquis par les deux pays, en situation de normalité hydrologique où la Confédération hydrographique du Tage a l'obligation d'assurer au Portugal un débit intégral annuel de 2700hm<sup>3</sup>. Bien que la détermination de ces volumes d'eau prenne en compte les périodes de sécheresse comme ce fut le cas en 2006, les particularités de ce bassin suscitent certaines incertitudes dans sa gestion. Effectivement, dans la partie espagnole en amont se localisent les plus importantes demandes (le 75% de la population totale du bassin international), mais les ressources sont plus limitées, dont le 10% des apports (CHT 2013). En plus du transfert d'eau, déjà mentionné, vers la Méditerranée, la régulation du cours d'eau est soumise à de différents intérêts intersectoriels, représentés principalement par la région métropolitaine de Madrid, les surfaces irriguées à Castille-la-Manche et la présence des barrages importants à des fins hydroélectriques à partir le tronçon moyen du Tage. Bien que les affluents dans cette dernière partie espagnole du fleuve fournissent le 65 % des ressources qui atteignent le Portugal, selon le Plan hydrologique du bassin du Tage l'écoulement des eaux du Tage dans le barrage frontalier du Cedillo a diminué un 28% pour la période 1980-2006 (CHT 2013). La pression sur les ressources hydriques du bassin s'accroît progressivement à cause de l'augmentation des demandes hydriques et des changements climatiques qui prévoient une réduction moyenne des précipitations (10%) dans les prochaines décennies (CHT 2013). Les concessions limites de la DCE jusqu' à 2027 et une éventuelle récurrence du gouvernement espagnol d'utiliser la clause de sécheresse de la CA s'avèrent de plus en plus cruciales dans la continuité ou non du transfert Tage-Segura.

Les conflits pour la ressource en Espagne ont apparus au fur et à mesure que les demandes hydriques pour le développement économique augmentaient et que la décentralisation et les rivalités de pouvoirs régionaux progressaient dans le contexte de la démocratie. Le manque d'eau est une représentation sociale, culturelle et économique difficile à quantifier puisque tout dépend de comment la société utilise la ressource. Ces processus internes font partie d'un environnement international complexe, caractérisé par une superposition des pouvoirs juridiques et politiques à différentes échelles. Bien que les derniers épisodes de sécheresse en Europe (spécialement depuis 2003) aient suscité une préoccupation croissante sur la rareté de la ressource au sein des institutions communautaires, la conception de la politique européenne de l'eau se focalise principalement sur la qualité des eaux et les écosystèmes qui y sont associés. Ceci suppose un changement dans la manière de comprendre la ressource qui pousse à une révision profonde de la politique hydraulique et du modèle économique espagnol. L'interdépendance entre un bassin international comme le Tage et un bassin national comme le Segura montre que les rivalités internes entre les régions et les acteurs économiques sont encore plus déterminantes que la vision unitaire et intégrale du bassin du Tage. La difficulté « politique » de mettre les débits écologiques sur le plan du bassin, les accords entamés et les discours régionaux sur les transferts interbassins sans inclure le caractère international du bassin révèle la subjectivité interne de la DCE dans la planification et gestion de la ressource en Espagne et les faiblesses dans les mécanismes de coopération entre les gouvernements portugais et espagnol.

### BIBLIOGRAPHIE

- CHT (2013). Plan Hidrológico de cuenca de la Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. MAGRAMA, Madrid
- Garrido, A. Barreira, A. Dinar Sand Luque E. (2010). La gestión de las cuencas hidrográficas compartidas entre España y Portugal en un horizonte de riesgos climáticos y mayores presiones ambientales. Fundación del Canal de Isabel II, Madrid
- Salinas Palacios, D. and Loyer, B (2013). Eau et pouvoir locaux en Espagne. Diplomatie, Les grands dossiers, 15, Areion Group, Paris, 36-39.