

La désertification prend de l'ampleur en Espagne

Le régime fédéral et ses organismes se démènent pour contrer les pénuries d'eau



REUTERS/GUSTAU MACARINO

Un réservoir d'eau à Sant Llorenç de Morunys, en Espagne, était presque à sec à l'été 2008. L'accélération des changements climatiques et des pratiques de gestion de l'eau inadéquates dans ce pays toujours dépourvu d'une culture de conservation de l'eau ont donné lieu au rationnement de l'eau et à un marché noir florissant.

PAR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

LA DÉSSERTIFICATION – LA TRANSFORMATION DE TERRES arables en désert - a touché trois des 17 communautés autonomes qui composent l'Espagne, et d'autres communautés font face à de graves pénuries d'eau. L'eau, comme d'autres ressources naturelles, ne se tient généralement pas au sein de frontières politiques bien précises.

Les compétences en matière d'eau – auparavant partagées – sont passées du centre aux communautés autonomes (l'équivalent d'États ou de provinces) et, dans plusieurs cas, aux

Violeta Ruiz Almendral, professeure de droit fiscal et financier à l'université Carlos III de Madrid, est membre du conseil d'administration du Forum des fédérations.

autorités municipales. Des pénuries d'eau ont toutefois mis le système à rude épreuve au cours de la dernière décennie.

« En Espagne, la pluie tombe surtout dans la plaine », disait la chanson. Ce n'est plus le cas. L'Espagne représente l'un des pays les plus profondément touchés par les changements climatiques. De grandes parties des communautés autonomes de Murcie, d'Andalousie et de Valence se désertifient lentement mais sûrement, et ce, pour plusieurs raisons.

La première et la plus évidente est le changement climatique. La température moyenne au pays a crû de 2,7 degrés Celsius depuis 1880, alors que la moyenne mondiale au cours de cette période se situe à 1,4 degré. Une extrapolation des tendances publiée par les Nations Unies suggère que le taux de précipitation diminuera d'environ 40 pour cent d'ici 2070.

L'utilisation irresponsable des ressources représente une autre cause de la rareté grandissante de l'eau au pays. Par exem-



REUTERS/ALBERT GEA

Fin 2007, une sécheresse a vidé ce réservoir situé au nord de Barcelone de toute trace d'eau, ce qui a obligé la ville à importer de l'eau. Le ministère de l'Environnement de l'Espagne prévient qu'un tiers du pays risque la désertification.

ple, plus de 80 pour cent des ressources en eau du pays sont utilisées à des fins agricoles. L'agriculture fondée sur l'irrigation est en effet largement pratiquée parce qu'elle produit de meilleurs rendements et se révèle très lucrative pour les agriculteurs qui bénéficient de tarifs réduits sur l'eau.

Un réseau d'alimentation en eau sous pression

Les systèmes d'irrigation sont eux-mêmes problématiques, car ils sont pour la plupart vieux et utilisent l'eau de manière inefficace. L'organisation environnementale Greenpeace avance que le piètre entretien et l'utilisation de systèmes d'irrigation archaïques sont responsables d'environ 18,5 pour cent de l'eau perdue en raison de fuites.

La répartition géographique de l'eau vient encore complexifier la situation. En effet, les Espagnols demeurent en général dans des régions à l'économie florissante mais pauvres en eau, surtout sur la côte. Les colonies côtières n'étant traditionnellement pas agricoles, elles ne nécessitaient pas de grandes quantités d'eau. La croissance en flèche du tourisme et d'autres industries a cependant amené les villes côtières à prendre de l'expansion, et la demande en eau a vite surpassé l'offre. L'utilisation d'eau dans les centres urbains représente actuellement 14 pour cent de la consommation totale et l'utilisation dans les régions touristiques croît

rapidement, ce qui ne fait qu'aggraver le problème puisque l'eau se révèle plus rare dans les régions qui attirent le plus grand nombre de touristes.

De plus, le type de tourisme qui est favorisé depuis les années 1960, lancé sous le règne du dictateur Franco, propose soleil et plage. Il en a résulté la construction en masse de centres de villégiatures friands d'eau, comprenant des terrains de golf – un secteur en pleine expansion en Espagne – des piscines et des lacs artificiels. La Murcie représente l'un des meilleurs exemples de cette situation : au cours des vingt dernières années, cette ancienne région agricole pauvre s'est transformée en grand centre de villégiature.

Il est clair que ces activités sont en partie responsables du dessèchement des terres dans le sud et l'est du pays ainsi que de la nécessité de rationner l'eau dans un nombre croissant de régions. Elles ont aussi donné lieu à des conflits concernant l'eau et à un marché noir florissant. Le nombre de constructions de puits illégaux en Espagne est devenu alarmant. Pour creuser un puits, il faut obtenir un permis du ministère des Mines, mais plusieurs Espagnols n'en demandent tout simplement pas. On suggère qu'il existe jusqu'à 510 000 puits illégaux au pays, qui seraient responsables de 45 pour cent de l'ensemble de l'eau tirée du sol.

Les formations aquifères s'assèchent

La triste réalité est que les formations aquifères, des réservoirs d'eau souterraine, s'assèchent. Le ministère espagnol de l'Environnement juge qu'un tiers du pays risque de se transformer en désert en raison des changements climatiques et de la mauvaise utilisation des sols.

La pollution de l'eau représente un autre enjeu de taille en Espagne, un problème partiellement ignoré pendant des décennies. Elle est causée, entre autres, par l'utilisation grandissante de pesticides par les agriculteurs, ces polluants finissant par être emportés vers les réseaux d'alimentation en eau et s'y écouler. Des représentants du ministère de l'Environnement avancent que 33 pour cent des rivières espagnoles (qui s'étendent sur environ 25 000 kilomètres) sont gravement contaminées (cf. www.marm.es).

Après la rareté et la pollution, il faut compter au nombre des problèmes liés à l'eau au pays le fait qu'on n'y retrouve pas de « culture de l'eau », soit le sentiment de l'importance et de la valeur de cette ressource, et ce, pour plusieurs raisons. Évidemment, il y a le prix de l'eau : son prix trop modique fait en sorte que les consommateurs et les agriculteurs ne saisissent pas son importance et ne réalisent pas qu'il s'agit d'une ressource rare. En fait, les impôts généraux financent une partie du coût de l'eau, car le prix demandé au consommateur ne couvre pas l'ensemble des frais. Les écotaxes mises en place par les municipalités et certaines communautés autonomes n'ont pas eu un grand impact. Un des effets secondaires de ce problème de prix est le piètre taux de recyclage. L'eau n'est généralement recyclée par des usines de dessalement que dans les régions qui connaissent de graves pénuries d'eau comme les îles Canaries ou Ceuta (province située en Afrique du Nord, de l'autre côté du détroit de Gibraltar). En 2005, la facture annuelle du ménage moyen pour l'eau potable s'élevait à 300 USD en France, mais seulement à 224 USD en Espagne.

La crise de l'eau a atteint un niveau tel que, dans la pratique, elle réorganise radicalement la répartition de l'autorité sur l'eau entre les différents ordres de gouvernement.

En Espagne, les compétences en matière d'eau sont partagées. Jusqu'à présent, l'appareil intergouvernemental a bien joué son rôle pour ce qui concerne les questions liées à l'eau. Il reste à voir s'il saura relever les défis que posera une dévolution accrue. À ce jour, seules six communautés autonomes ont signé une entente qui leur donne une autorité accrue en matière d'eau, mais d'autres y songeraient.

L'eau dans la Constitution

La Constitution espagnole comprend deux dispositions sur l'eau.

Qui contrôle l'eau en Espagne ?

USAGES DE L'EAU	RESPONSABILITÉS DES ORDRES DE GOUVERNEMENT		
	CENTRE	COMMUNAUTÉS	MUNICIPALITÉS
AGRICULTURE	RÉGLEMENTATION	ADMINISTRATION (PARTAGÉE)	ADMINISTRATION (PARTAGÉE)
TRANSPORTS	RÉGLEMENTATION	ADMINISTRATION (PARTAGÉE)	ADMINISTRATION (PARTAGÉE)
ASSAINISSEMENT	ÉLABORATION DU CADRE FONDAMENTAL	ÉLABORATION DE DIRECTIVES DÉTAILLÉES	CONSTRUCTION ET EXPLOITATION DES INSTALLATIONS SANITAIRES
CONSERVATION	ÉLABORATION DU CADRE FONDAMENTAL	ÉLABORATION DE DIRECTIVES DÉTAILLÉES	ADMINISTRATION (PARTAGÉE)
EAUX SOUTERRAINES	ÉLABORATION DU CADRE FONDAMENTAL	ÉLABORATION DE DIRECTIVES DÉTAILLÉES	MISE EN ŒUVRE ET ADMINISTRATION

La première, qui fait également référence à d'autres ressources naturelles en termes généraux, met l'accent sur la pertinence et la potentielle rareté de l'eau. L'article 45.2 stipule que : « Les autorités publiques (des trois ordres de gouvernement, soit le centre, les régions et les municipalités) s'assureront que toutes les ressources naturelles sont gérées de façon rationnelle, de manière à sauvegarder et à améliorer la qualité de vie et à préserver et protéger l'environnement, en se fondant sur l'essentielle solidarité collective. » L'environnement relevant tant du gouvernement central que des régions, cet article peut représenter une disposition indirecte étendant l'autorité en matière d'eau, en particulier celle du gouvernement central. L'article 149.1.23 stipule en outre que Madrid a la compétence exclusive d'établir le cadre fondamental de protection de l'environnement.

La deuxième disposition constitutionnelle pertinente ne concerne que l'eau. L'article 149.1.22 octroie au gouvernement central la compétence exclusive de « légiférer, coordonner et gérer l'ensemble des ressources en eau qui traversent plus d'une communauté autonome ».

Ce passage revêt une importance particulière parce que la plupart des cours d'eau d'importance traversent plus d'une communauté autonome : le gouvernement central dispose ainsi d'une autorité exclusive sur leur gestion.

L'utilisation de l'eau se trouve actuellement régie par deux lois adoptées par le gouvernement central en 2001 (cf. le graphique Qui contrôle l'eau en Espagne ?). L'une établit le cadre fondamental d'utilisation de l'eau tandis que l'autre établit la répartition de l'eau pour un certain nombre d'années. Cette dernière loi, appelée Plan hydrologique national, envisage la possibilité de détourner de l'eau d'une communauté vers une autre. Cette loi pouvant toucher plus d'une communauté fait fréquemment l'objet d'amères disputes.

Depuis la mise en vigueur du Plan hydrologique national, la plus grande controverse concerne un projet de transfert d'eau du bassin Ebro vers les nouvelles terres agricoles et nouveaux complexes domiciliaires de la côte de la Méditerranée. Des manifestations publiques contre ce projet ont d'abord eu lieu, puis la communauté autonome d'Aragon a présenté un appel contestant la constitutionnalité du transfert devant la Cour constitutionnelle et fait rapport de cette violation des directives communautaires à la Commission européenne. Enfin, Aragon a fait des appels administratifs répétés jusqu'à ce que le projet de transfert soit abandonné en juin 2004.

Le plus récent projet de transfert d'Aragon vers la Catalogne,

qui a également provoqué un tollé politique, s'est finalement révélé désuet puisque la forte sécheresse qui s'abattait sur la Catalogne a pris fin en mai 2008.

Les institutions se partagent les responsabilités

Historiquement, les politiques sur l'eau de l'Espagne se fondaient sur un accroissement des ressources en eau par la construction de barrages et d'autres réservoirs. L'Espagne se trouve au quatrième rang mondial pour ce qui concerne le nombre de barrages d'envergure : on en recense actuellement environ 1 200. Toutes les rivières d'importance du pays sont maintenant réglementées d'une façon ou d'une autre. L'intervention publique concernant le réseau de distribution d'eau et les problèmes de gestion de l'eau a toujours été considérable.

L'eau étant fondamentalement partagée, elle représente un domaine dans lequel les relations intergouvernementales jouent un rôle majeur. Le principal organisme consultatif en matière d'eau est le Conseil national sur l'eau, mis sur pied en 1985. Cet organisme semi indépendant s'occupe de la planification hydrique et fournit des avis concernant la rédaction du Plan hydrologique national.

Il faut aussi mentionner les Confédérations sur la gestion de l'eau, des organismes intergouvernementaux clés relevant du gouvernement central qui sont responsables de chacun des bassins fluviaux (y compris des eaux souterraines) traversant plus d'une communauté autonome. Ces bassins sont délimités par les principales rivières espagnoles – l'Ebro, la Segura, le Duero et le Guadalquivir – qui traversent toutes plus d'une communauté.

Les bassins fluviaux qui ne s'écoulent que dans une communauté sont gérés par cette communauté si la compétence en question est inscrite dans son statut d'autonomie (une norme fondamentale qui établit le degré d'autorité maximal d'une région). Jusqu'à présent, seules six des 17 communautés se sont approprié cette compétence : l'Andalousie, les Baléares, les Canaries, la Catalogne, la Galice et le Pays Basque.

La répartition des compétences en matière d'eau subit actuellement d'importants changements. Deux grandes forces s'affrontent sur cette question. L'une est la tendance vers une décentralisation accrue des compétences, favorisée par le processus de réforme des statuts d'autonomie. L'autre, de loin le plus grand problème avec lequel doit composer l'Espagne d'aujourd'hui, est la nécessité pour le centre de coordonner une ressource de plus en plus rare et d'accroître l'utilisation durable de l'eau. 