

Planification hydrologique et politique territoriale en Espagne

*Leandro del Moral**

La planification hydrologique fait l'objet d'âpres polémiques en Espagne. Le modèle actuel de planification, fondé sur une augmentation de l'offre d'eau dans les régions souffrant de pénurie, est de plus en plus critiqué. Ces critiques remettent en cause le rôle de l'État dans la gestion des inégalités hydriques et réclament un débat sur la définition d'un cadre territorial pour la conception et la mise en œuvre des plans hydrauliques. En Espagne, le problème de la gestion des eaux et de leur répartition est donc un élément central de l'aménagement du territoire.

La planification comme élément central du système d'administration de l'eau

Un des deux éléments essentiels introduits par la loi sur l'eau de 1985 dans le système d'administration de l'eau a été le principe de la planification hydrologique. Selon cette loi, qui sur ce point n'a pas été altérée par la modification de 1999¹, toutes les décisions concernant les eaux superficielles et souterraines doivent être assujetties à la planification hydrologique. Comme le dit l'exposé des motifs de la loi du Plan hydrologique national (PHN) de 2001, du gouvernement Aznar, « bien que l'organisation soit une technique très enracinée dans l'administration

* Département de géographie humaine, université de Séville. L'auteur remercie Barbara Loyer pour ses suggestions et commentaires au cours de la traduction de ce texte.

1. MORAL L. DEL, BABIANO L. et GIANANTE C., article en français, *REM*, Montpellier, 2000 (les références complètes se trouvent dans la bibliographie en fin d'article).

hydraulique espagnole, elle prend une nouvelle signification avec la loi 29/1985 du 2 août, car elle atteint pour la première fois dans ce texte légal une nature normative, et se convertit en un instrument fondamental de l'aménagement des eaux² ». Cette entrée de la loi dans la planification affecte des aspects multiples de la question, comme l'estimation des demandes, actuelles et à venir, la distribution par secteur d'activité, l'assignation et la réserve de ressources en quantité et qualité adéquates pour chaque usage, les critères de base pour la protection des eaux, les critères de priorité et de compatibilité des usages, l'amélioration et les transformations de l'irrigation, la définition du programme des travaux hydrauliques, et la fixation d'objectifs de qualité par bassin, sous-bassin ou tronçon de cours d'eau, entre autres. Les plans hydrologiques de bassin approuvés par le gouvernement central en juillet 1998, et toujours en vigueur, sont le fruit de cette approche, ainsi que le dernier projet de PHN approuvé par le Parlement en juin 2001, qui complète le processus de planification, quinze ans après le début de sa mise en œuvre.

Personne ne peut nier la complexité et les difficultés auxquelles on se confronte dans ce processus : son retard ainsi que les tensions sociales et politiques qu'il suscite les mettent clairement en évidence. Au débat sur les contenus matériels de la politique de l'eau, polarisés entre la continuation du *paradigme hydraulique traditionnel* et le soutien aux approches de la *nouvelle culture de l'eau*, il faut ajouter une forte controverse sur le sens et les avantages de la planification – et des plans qui la matérialisent – comme instrument pour la définition de cette politique. Dans cette controverse, du côté des partisans d'une évolution des modes de gestion hydrologiques, on peut identifier, d'une part, un groupe fourni d'auteurs qui mettent en question le modèle de planification proposé, et, d'autre part, un courant d'opinion qui considère que le modèle de planification est insuffisant et incomplet, et qui demande son inclusion dans un cadre plus ample d'aménagement du territoire. Ces deux courants s'opposent à une administration aux conceptions souvent figées.

L'offre et la demande comme facteurs d'équilibre

Dans le premier groupe des opposants à la planification actuelle, Ramón Llamas plaide directement pour la rectification de ce « mode de régulation fondé sur une planification contraignante – qui jusque-là a été impossible – et qui détermine tous les droits ». Il propose la substitution du modèle légal en vigueur, qu'il qualifie de « rigide, marxiste-orwellien », par une « planification plus indicative,

2. Ministère de l'Environnement, 2001, p. 3.

informative, donnant des orientations plutôt que des contraintes, afin d'obtenir une plus grande flexibilité, basée sur l'élasticité de l'offre et de la demande en eau qu'impose le marché³ ». D'autres auteurs, éloignés des théories néo-libérales, et plus ou moins liés à des idées d'écologie sociale, sont également partisans de la rectification du modèle actuel, qu'ils jugent « paternaliste » ; ils mettent eux aussi l'accent sur les mécanismes économiques (banques de l'eau, prix récupérateurs de coûts et introduisant des signaux de rareté) plutôt que sur les instruments de planification, notamment la construction d'infrastructures. Ces auteurs pensent que la démagogie de la « solidarité » et de l'« équilibre hydrologique » ne conduit qu'à des affrontements et aux guerres pour l'eau, et c'est pourquoi ils défendent aussi la nécessité d'introduire des instruments de rationalisation économique⁴. C'est dans ce sens que Pedro Arrojo parle d'approche « thaumaturgique » de la planification hydrologique en vigueur, pour dénoncer la croyance que la construction d'infrastructures supplémentaires pourra réaliser le miracle de l'abondance d'eau pour toutes les régions d'Espagne : « Dans la mesure, écrit-il, où le modèle renégationniste⁵ s'est épuisé, l'inefficacité de cette approche thaumaturgique est devenue plus évidente. »

Il y a donc une certaine convergence entre les partisans de la dérégulation du marché de l'eau et les écologistes dans l'opposition au paradigme traditionnel établi sur le paternalisme d'État, héritage du vieux projet de réforme et de cohésion sociales par le biais du rééquilibrage de l'offre d'eau financé avec des fonds publics⁶. Ces deux points de vue dénoncent un système qui ne récupère qu'une petite partie du coût d'amortissement des investissements publics en barrages et canaux : on demande en même temps une distinction entre la demande économique et la demande physique, c'est-à-dire entre les quantités d'eau que l'utilisateur est prêt à payer à un prix déterminé et les quantités dérivées du simple désir de disposer ou d'accorder de l'eau sans penser à son prix.

Le gouvernement de José María Aznar s'est situé entre les deux positions. Une modification de la loi, en 1999, introduit la notion du marché de l'eau et de son prix comme élément susceptible de faire apparaître la rareté de l'eau dans ses modes de gestion par le public. Mais le Plan hydrologique national n'en est pas moins fondé sur la volonté de construire les infrastructures de transfert et de mettre l'eau à

3. LLAMAS R. et SASTRE M., 2000, p. 142. On peut situer sur une ligne similaire d'autres opinions, comme celle de Gaspar Ariño.

4. ARROJO P. et GRACIA J. J., 2000 ; NAREDO J. M., 1999 et 2000.

5. Voir MORAL L. DEL, « L'état de la politique hydraulique en Espagne », *Hérodote*, n° 91, 1998.

6. GÓMEZ MENDOZA J. et MORAL L. DEL, 1995 ; MORAL L. DEL, 2000.

disposition des régions manquantes à des prix très subventionnés. Les mécanismes du marché ne seraient libérés qu'après la négociation et la réalisation des transferts.

La nécessité d'une gestion territoriale de l'eau

Dans le second groupe des opposants à la planification actuelle se trouvent les auteurs qui jugent qu'elle est insuffisante et incomplète parce qu'elle ne tient pas suffisamment compte des relations entre la gestion de l'eau et la complexité des territoires sur lesquels on agit. La logique de la planification publique est aujourd'hui traversée par un débat complexe, et l'idée se renforce que la planification hydrologique peut seulement se comprendre comme un instrument au service de la politique territoriale. Jusqu'ici en effet, cette planification a été pensée par un ministère de l'Eau qui envisageait la question en terme quantitatif – il fallait générer des ressources supplémentaires – sans véritablement l'insérer dans une réflexion sur les régions où l'eau serait amenée. Cette réflexion se développe parmi les scientifiques et dans les administrations. De nombreux auteurs, venant de disciplines et de champs d'activités très différents, coïncident sur ce point. Le biologiste de l'université de Madrid Francisco Díaz Pineda écrit : « L'Espagne n'est pas un pays qui n'aurait pas assez de canaux et de barrages. C'est un pays qui manque d'aménageurs. La gestion de l'eau devrait être la gestion des trames de relations dans les territoires où elle intervient. » Juan López Martos, ingénieur des Chaussées, Canaux et Ports (Ponts et Chaussées) et universitaire de Grenade, pense qu'« il semble nécessaire de prendre en compte cette relation étroite entre l'eau et le territoire, tant du point de vue de la planification que du point de vue de la gestion, de manière que nous arrivions non seulement à une gestion intégrale de l'eau par bassin hydrographique, comme c'est aujourd'hui universellement admis, mais à la gestion commune des deux ».

Cette idée est reprise clairement dans certains documents de l'Assemblée autonome d'Andalousie, qui critique l'idée que l'avenir sera automatiquement, « mécaniquement » meilleur si l'on augmente les ressources en eau et l'extension des zones irriguées. Dans les bases pour une politique hydraulique en Andalousie, rédigées en 1993, on lit : « La planification hydrologique estime les demandes futures au moyen de projections tendanciennes de population pour la demande urbaine, et de programmation de nouvelles zones d'irrigation pour la demande agricole. On conforme ainsi des horizons mécaniques, et l'on perd l'opportunité d'une utilisation d'un potentiel stratégique de la planification hydrologique. » L'Assemblée défend la mise en place de modèles territoriaux plus complexes et nuancés : « La subordination de la gestion des ressources hydrauliques aux nécessités d'un

PLAN D'ORGANISATION DU TERRITOIRE D'ALMERIA



développement socio-économique et aux enjeux d'aménagement du territoire constitue une prémisses à appliquer au niveau tant régional qu'interrégional.»

Dans le plan d'irrigation de la région andalouse, en 1996, on ajoutait : « Pour faire de nouvelles mutations en zone d'irrigation, il faudra fixer des indicateurs minimaux à respecter qui comprennent toutes les variables propres de l'aménagement du territoire programmé dans la zone. On incorpore à cette programmation, en coordination avec les organismes de bassin, l'élargissement des zones irriguées d'initiative privée, éloignées jusque-là de toute planification.» Cette proposition est très originale, car il n'est pas fréquent que les services d'une administration sectorielle, comme celle des ressources hydriques, reconnaissent leur subordination aux orientations d'une autre administration comme celle de l'aménagement du territoire, surtout lorsque cette dernière est faiblement enracinée dans la culture politique locale.

Les récents débats sur le dernier projet du PHN ont mis de nouveau en lumière cette nécessité d'aménagement global. Une des critiques les plus fréquentes qu'a reçues le PHN se réfère à l'absence de ligne directrice explicite de politique territoriale qui le justifie. Quel modèle de développement territorial est sous-jacent aux propositions que contient le plan ? Cette préoccupation se recueille dans le texte alternatif du PSOE au projet de loi du PHN, daté du 6 mars 2001, qui, dans le titre 1 (« Politique territoriale, planification hydrologique et concertation institutionnelle »), article 6, dit : « Le gouvernement remettra au Sénat, dans le délai maximal de six mois à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, une communication sur la politique d'aménagement du territoire. Dans cette communication, on trouvera les mesures visant à réduire les actuels déséquilibres régionaux tout en permettant un développement durable [...]. »

En Espagne, la question territoriale est complexe du fait du haut degré de décentralisation politique de l'État. Pour les uns, la répartition de l'eau devrait s'insérer dans une politique de réduction des inégalités et déséquilibres à l'échelle de l'Espagne, mais cette vision se heurte à la protection jalouse des pouvoirs autonomes qui sont compétents en matière d'aménagement du territoire. Le document cité du PSOE précise d'ailleurs que « ce qui est indiqué dans le premier paragraphe est compris sans préjudice des compétences des communautés autonomes sur l'aménagement du territoire ». C'est pourquoi le parti socialiste propose que ce soit par le Sénat, Chambre des communautés autonomes au statut encore mal défini, que passe la réflexion sur les articulations entre ces deux niveaux d'exigences, niveau étatique et niveau autonome. Le paragraphe 5 de la même proposition suggère donc que « la planification hydrologique devra prendre en considération les contenus et orientations des conclusions sur la politique territoriale qui résultent d'un débat au Sénat, auquel fait référence le paragraphe 1 de cet article ».

L'impact de la planification hydraulique sur les régions peu dynamiques ou en recul

Les critiques sur le « déficit territorial » de la planification hydrologique ne sont pas nouvelles. Déjà le projet antérieur de Plan hydrologique national de 1993, du gouvernement socialiste de Felipe González, avait été censuré à cause de l'absence d'un modèle explicite de développement territorial pour sous-tendre ses propositions⁷. À cette époque, le contenu principal de ces critiques s'était centré sur l'intensification des déséquilibres régionaux qu'impliquait l'absence de projet territorial. C'est l'idée qu'avait exprimée avec insistance, par exemple, le sénateur du Parti populaire pour Ségovie, Clemente Sanz Blanco, durant le débat sur le projet de José Borrell : « Les transferts hydriques [...] transfèrent, en même temps que de l'eau, du pouvoir économique, et par conséquent du pouvoir politique, ce qui générera un nouveau modèle d'articulation territoriale plus inégal et moins équilibré et solidaire que celui que nous avons⁸. »

Cette argumentation n'a pas disparu. La critique envers les déséquilibres continue d'alimenter la plus grande part du débat sur la dimension territoriale de la planification hydrologique, comme le mettent en valeur les mots du président de la Confédération des entrepreneurs d'Aragon, Miguel A. Hidalgo : « L'Aragon, au début du siècle, représentait 6 % de la population de l'Espagne. Aujourd'hui, c'est moins de 3 %, il a perdu la moitié de sa population. Le nombre de communes est de 729, presque autant qu'en Andalousie, mais avec 6 millions d'habitants en moins. Quelque 400 villages sont déjà pratiquement abandonnés. Est-ce l'Espagne que nous voulons⁹ ? »

Les Aragonais pensent en effet que leur région a été délaissée par les pouvoirs publics et qu'il n'est pas normal qu'il n'y ait pas aussi des zones d'agriculture irriguée très productive et exportatrice dans leur communauté, qui conjugue, à peu de distance, l'eau des rivières pyrénéennes, au nord, et l'ensoleillement de la *meseta* castillane, au sud. Il n'est pas pour autant évident que, face à cette situation, la meilleure solution soit de réclamer de nouvelles grandes opérations de mise en irrigation. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les critiques contre les vertus de l'irrigation comme instrument de rééquilibrage régional et de développement rural font leur chemin dans la communauté scientifique et, par extension, dans les administrations qui utilisent leurs travaux. Ainsi, au début de cette

7. GÓMEZ MENDOZA J. et MORAL L. DEL, 1995; MORAL L. DEL, 1998.

8. SANZ BLANCO C., 1993.

9. HIDALGO M. A., « Las Razones de Aragón », *El País*, 3 décembre 2000.

décennie, une étude élaborée par la Direction générale de politique territoriale sur les effets territoriaux des grands barrages mettait en lumière les limitations, pour le développement territorial, d'un système de planification fondé sur la transformation de l'espace rural en zone irriguée. Les conclusions de cette étude furent publiées postérieurement en des termes particulièrement tranchés : pour l'auteur de ce travail, en effet, « il est chaque fois plus évident que ces espaces agricoles très spécialisés que sont les zones irriguées sont finalement très fragiles et devront disparaître comme aires de production économique et d'établissement de population. Investir dans l'agriculture, c'est investir dans la pauvreté en dessinant, pour les espaces où l'investissement public se dirige vers le secteur primaire, un futur de décadence et de distanciation progressive des aires les plus développées ».

Il est ici fait allusion aux zones irrigables de la vallée du Duero, loin du littoral, et aux extensions programmées en Aragon qui devraient permettre la culture extensive du maïs, de la betterave et même du riz. Ce document révèle très clairement que le mythe de l'irrigation comme panacée est ébranlé. L'idée du caractère universellement bénéfique de l'irrigation repose en fait sur une généralisation simpliste et abusive de l'expérience acquise dans certaines régions d'irrigation traditionnelle. Elle a d'ailleurs été déjà critiquée par le géographe Jean Bruhnes, dans sa thèse sur l'irrigation dans la péninsule Ibérique et en Afrique du Nord (1904). Cent ans après, les idées de Bruhnes commencent à être acceptées. En Aragon cependant, le plan hydrologique de l'Èbre (1998) prévoit, sous la pression des agents économiques et politiques locaux, l'irrigation de centaines de milliers d'hectares dont la viabilité économique et sociale est douteuse (on ne dit pas qui va cultiver ces champs irrigués et, en outre, le choix des cultures dépend en grande partie des subventions de la PAC européenne).

En fait, en Aragon, si tout le monde s'oppose au transfert de l'eau vers la côte, l'opinion est divisée entre ceux qui veulent continuer à irriguer la vallée¹⁰ et ceux qui s'opposent à la poursuite de la « spoliation de la montagne » pour des raisons de rééquilibrage du développement économique à l'intérieur de la région, ou sur la base d'arguments de types écologique et économique dénonçant le coût excessif de l'irrigation que l'on veut développer. Ils introduisent ici la question du développement durable des régions, qui apparaît aujourd'hui comme un nouvel élément s'ajoutant à la réflexion et au débat sur l'eau en Espagne.

10. Voir MORAL L. DEL, art. cit., *Hérodote*, n° 91.

Le développement durable des régions dynamiques : une nouvelle préoccupation

À la différence des années quatre-vingt-dix, où l'argument territorial était utilisé essentiellement par les opposants aux transferts dans les bassins qui devaient céder l'eau, le débat de l'année 2000 est caractérisé par la reprise de cet argument dans certains secteurs sociaux encore minoritaires (intellectuels, scientifiques, classes moyennes...) des régions bénéficiaires des transferts prévus. C'est l'aspect le plus nouveau et, de mon point de vue, le plus porteur de ce débat, avec celui du changement climatique. La question de la répartition de l'eau se trouve liée à celle du modèle de développement : un sociologue de l'université de Murcie, Andrés Pedreño, écrit par exemple : « À Murcie nous avons besoin d'un frein de secours [...]. Le PHN favorise ouvertement l'expansion de l'agriculture méditerranéenne de caractère intensif. L'accident de Lorca ¹¹ n'est pas un fait isolé. Il a mis en évidence, comme El Ejido ¹², l'existence d'un régime spécifique d'exploitation, de marginalisation, de ségrégation de la population immigrée dans les enclaves d'agriculture intensive méditerranéenne. [...] Tout tend à montrer que les transferts vont être un nouveau tour de vis pour consolider définitivement l'industrialisation de l'agriculture. Cela implique le triomphe de la grande exploitation face à la petite et moyenne propriété paysanne [...]. La *huerta* traditionnelle est la grande perdante. Les champs non irrigués et l'agriculture traditionnelle ont toujours un potentiel de développement d'un nouveau modèle de production agricole et d'élevage de qualité. Pour l'instant, la locomotive de l'agriculture industrielle est hégémonique sur tout le territoire, elle usurpe l'eau des irrigants traditionnels, et surtout, elle éblouit le pouvoir politique et empêche tout débat ¹³. »

José López Gálvez, ingénieur agronome à l'université d'Almería, est même alarmiste lorsqu'il écrit : « En définitive, nous pouvons affirmer que le développement se réalisera au prix d'une perte de patrimoine très intense. La multiplication des externalités négatives ¹⁴ dans le système de production agricole du Sud-Est espagnol va créer un territoire qui ne sera pas capable de satisfaire les nécessités minimales de maintien de la vie. » En mettant l'accent sur les risques écologiques de l'agriculture intensive actuelle (salinisation de l'eau et des sols, pollution chimique...) depuis l'université locale, il affronte directement les secteurs

11. Accident de la route en 2000 dans lequel douze Équatoriens clandestins sont morts.

12. Émeute xénophobe en 1999.

13. PEDREÑO A., interview dans *El Heraldo de Aragón*, 29 janvier 2001.

14. Impacts négatifs, en vocabulaire d'économiste.

économiques et politiques liés à ce mode de production, et confère une intensité plus grande au débat.

L'économiste sévillan Manuel Delgado Cabeza opère quant à lui le rapprochement entre les paysages désolés des mines d'or, de fer et de cuivre d'Andalousie, aujourd'hui abandonnées sans réhabilitation, et ce que pourraient devenir certaines zones actuellement intensément irriguées. Il parle d'un « modèle qui, avec d'autres variantes en Andalousie, a l'air familier. Des zones très proches d'El Ejido, comme Rodalquilar à Almeria, Alquife à Grenade, ou Riotinto à Huelva, ont connu des expériences dans lesquelles la vie de la *comarque* a été mise au service d'intérêts étrangers qui ponctuellement ont orienté l'utilisation des ressources locales à leur bénéfice. La situation de profonde dépression dans laquelle sont laissés ces espaces quand ils ont cessé d'être objet de désir du capital extérieur peut nourrir la réflexion ».

En somme, il apparaît de plus en plus nettement que, dans les zones dynamiques, le problème n'est pas la traditionnelle *capacité de paiement*, mais celui de *capacité d'accueil*. Ce n'est pas celui de la rationalisation économique des usages de l'eau, mais la définition d'un modèle de développement. Les enjeux fondamentaux du débat peuvent être exprimés par des questions telles que : est-il possible de conserver, avec les dynamiques de concentration en vigueur, des conditions minimales de qualité d'environnement, nécessaires pour maintenir une demande touristique stable et rentable ? L'augmentation de l'offre de 600 hm³ par an¹⁵ promise par le PHN aurait-elle pour conséquence l'augmentation de la production méditerranéenne et une baisse généralisée des prix préjudiciable à l'ensemble du secteur hortofruticole méditerranéen¹⁶ ? Quel modèle de relation et d'intégration de la main-d'œuvre propose-t-on pour maintenir et étendre l'actuel modèle de production agricole ?

Ce nouveau discours émergent coïncide avec des expériences pas strictement ou exclusivement liées au thème de l'eau, mais qui expriment la même réalité de fond : le débat sur la capacité des espaces insulaires à supporter la charge touristique. Dans les archipels des Baléares et des Canaries, l'insularité rend les limites plus faciles à percevoir par la population, ce qui a conduit à prendre des dispositions politiques comme les « moratoires touristiques », qui font explicitement

15. Sur les 1 050 hm³ par an qui devraient être transférés, 600 sont destinés aux usages agricoles et 450 aux usages urbains. 450 hm³ couvrent approximativement les besoins de 5 ou 6 millions de personnes pour un an. L'agglomération de Séville, 1 million d'habitants, consomme environ 100 hm³ par an.

16. ESTEVAN A., 2000.

partie de la problématique territoriale. Le débat qui se développe actuellement aux Baléares sur les limites du modèle de gestion des ressources hydrauliques est très significatif. Alfred Baron, chef d'études du cabinet à l'environnement et directeur d'études du plan hydrologique des Baléares, écrit par exemple : « La réalité, c'est que techniquement tout peut se résoudre : s'il manque de l'eau on peut construire, comme certains le veulent, de nouvelles installations de dessalement d'eau de mer¹⁷, et s'il manque de l'énergie pour les faire fonctionner, on peut construire de nouvelles structures. Finalement, il s'agit d'un problème d'investissement et de décision. Mais ce que l'on ne peut élargir, c'est le territoire, on ne peut pas agir techniquement sur cette ressource, on ne peut ni le changer ni l'agrandir. Donc, on peut dire qu'il n'y a pas de problème d'eau ou de problème d'énergie. Ce qu'il y a, c'est un problème d'aménagement du territoire. » Ce technicien, qui a été auparavant le responsable de la rédaction du plan hydrologique des Baléares, insiste donc aujourd'hui sur le fait que les solutions ne sont pas technologiques, mais qu'il faut réévaluer la dimension des activités économiques.

L'aménagement du territoire : distribution de compétences et fragilité politico-administrative actuelle

Cependant, il existe un contraste notable entre le rôle que l'on assigne à l'aménagement du territoire pour la réorientation du modèle de croissance, l'exigence de clarification du cadre territorial de la planification hydrologique et la réalité de l'aménagement du territoire comme fonction politico-administrative concrète ; on se trouve confronté à trois problèmes.

Premièrement, en Espagne, l'aménagement du territoire est une compétence exclusive des communautés autonomes (article 148.3 de la Constitution), ce qui rend difficile la mise en œuvre de propositions comme celle du texte alternatif du PSOE cité plus haut, l'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire national, sans réforme de l'ordre constitutionnel. En ce sens, introduire la référence à l'aménagement du territoire dans le débat sur le PHN est problématique dès que l'on passe à la réalisation concrète des propositions. Le gouvernement central est le responsable de la planification hydrologique sur la base d'un autre article constitutionnel (149.1), qui réserve à l'État les « législation, aménagement du territoire, concession de ressources et mise en valeur hydraulique quand les

17. Actuellement, la proportion d'eau dessalée sur le total de l'eau disponible aux Baléares approche 20 % et devrait augmenter à l'avenir.

eaux passent par plus d'une communauté autonome » et les « bases et coordination de la planification générale de l'activité économique ».

Deuxièmement, la réflexion sur le territoire est encore faible par rapport aux politiques sectorielles – ici, la politique hydraulique – solidement implantées dans une administration historiquement structurée en fonction de critères d'action par secteur économique. Traditionnellement, et aujourd'hui encore dans bon nombre de cas, l'aménagement du territoire se résume pratiquement à la répartition de l'eau. « Dans le cas de l'Espagne, la gestion de l'eau est la base de nos premiers processus d'aménagement du territoire et de fait, jusqu'à il y a peu, la planification hydraulique a été le principal instrument d'aménagement territorial et de développement régional existant dans notre pays ¹⁸. » C'est dire que non seulement il existe un lien traditionnel entre la planification hydraulique et la politique territoriale, mais on a même défini des projets de développement territoriaux en fonction de logiques hydrauliques.

Dans le PHN de 2001, on adjuge au transfert d'eau de l'Èbre vers la côte levantine et vers l'Andalousie – principal contenu du plan – une importante fonction territoriale : « Le transfert constitue, dans le cadre de la présente loi, un instrument important pour la consolidation du territoire, évitant que des zones souffrant de déficits structurels de ressources hydriques se voient étranglées et menacées dans leur développement économique et social à cause de l'incertitude de l'apport en eau. » Mais cette fonction de régulation n'est pas insérée dans une réflexion plus globale sur l'aménagement du territoire dans les régions bénéficiaires. L'unique référence à l'aménagement du territoire se fait dans le contexte de l'article 28 consacré aux « protection du domaine public hydraulique et intervention dans les zones inondables », où l'on signale que les interventions sur les flux hydriques relevant de l'administration publique (*cauces públicos*), dans les zones urbaines, reviendront aux « administrations compétentes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ». L'aménagement du territoire se trouve ainsi réduit aux aspects de distribution et de contrôle des usages du sol, fonction importante mais éloignée des conceptions exposées par les auteurs cités plus haut, pour lesquels l'aménagement du territoire devrait être aujourd'hui l'instrument de définition de modèles de développement.

Les autorités de certaines communautés autonomes ont essayé de réagir face à cette absence de réflexion globale. Ainsi, au Pays basque, les textes officiels établissent que les plans hydrologiques ayant une incidence sur le territoire de la communauté autonome seront liés aux activités économiques, à la densité de

18. ESCOBAR GÓMEZ G., 1995, p. 827.

population et aux besoins en eau définis par des directives sur l'aménagement du territoire. De son côté, l'Aragon a modifié la loi d'aménagement du territoire de 1992, en introduisant une disposition qui soumet à l'approbation du Conseil d'aménagement du territoire tous les plans et projets relevant des compétences de l'État, mais ayant une incidence sur le territoire aragonais. Le PHN et les plans hydrauliques de bassin sont maintenant explicitement désignés par cette loi comme relevant d'un contrôle communautaire (autonome). Dans le contexte juridique actuel (article 149.1 susnommé), il est difficile de faire un pronostic sur les possibilités d'application de cet amendement à la loi aragonaise. En tout cas, à la différence de ce que disait José Borrell¹⁹ en 1993, l'idée selon laquelle la répartition de l'eau n'est pas le problème des communautés autonomes mais celui des bassins hydrauliques²⁰ n'est plus soutenable aujourd'hui. Au contraire, la réalité politique s'est révélée plus forte que la réalité physique : les transferts entre bassins, quand ils se produisent dans une même communauté autonome, sont moins conflictuels (même s'ils le sont aussi) que la répartition de l'eau d'un même bassin hydrographique entre des communautés autonomes différentes. Aujourd'hui, le porte-parole du groupe parlementaire socialiste dit au contraire que « le plan du gouvernement, loin de consolider notre État des autonomies, conduit à l'affrontement entre diverses communautés autonomes. Il n'unit pas, il sépare. Il n'intègre pas, il divise. Et un plan hydrologique national dans l'Espagne autonome sans consensus social est destiné à l'échec ».

Troisièmement, le point de vue de la « planification physique » a dominé depuis quelques années le champ de l'aménagement du territoire. C'est une conception qui restreint le champ d'application de l'aménagement à des faits de nature physique auxquels on confère une valeur structurante des territoires aux niveaux régional et infrarégional, et dont l'objet est d'établir un cadre de référence pour les activités de planification ayant des incidences territoriales, et pour l'action publique en général. Malgré les multiples interprétations qu'on peut lui donner, cette orientation signifie dans la pratique un repli des ambitions d'aménagement de la vie économique et des grands processus sociaux, une concentration sur les aspects de localisation et de distribution plutôt que sur celui de la dimension des activités

19. Ministre des Travaux publics du deuxième gouvernement de Felipe González. La gestion de l'eau relevait de ce ministère jusqu'à la création par le gouvernement Aznar, en 1996, du ministère de l'Environnement.

20. « Ce n'est pas un problème qu'il faut discuter entre communautés autonomes, ce n'est pas un problème de divisions politiques de l'État, c'est celui de l'organisation physique de l'État espagnol. » BORRELL J., *El Mundo*, 16 janvier 1993.

elles-mêmes. Pourtant, les nouvelles demandes de politiques territoriales fortes exigent une approche nouvelle de l'aménagement.

L'expérience du plan d'aménagement du territoire d'Almeria (Andalousie)

Les contenus hydrologiques de l'aménagement du territoire en Andalousie sont un bon exemple de ce que nous venons de montrer. Jusqu'à aujourd'hui, la politique de l'eau a été sectorielle et pleinement cohérente, avec un modèle de pression continue sur le domaine hydrique assimilé à une ressource productive. Bien que cette politique sectorielle soit actuellement soumise à un fort débat, et qu'il se produise dans l'administration autonome des réorientations importantes sur ce terrain, le plan directeur d'infrastructure d'Andalousie pour 1997-2007 reste le document de référence d'aménagement du territoire. Dans son troisième chapitre, ce plan directeur propose une forte croissance de l'exploitation des ressources hydriques. Ses références à des objectifs d'équité et de qualité et aux valeurs environnementales et patrimoniales ne sont que quelques allusions dans un discours fondé sur le schéma de la politique hydraulique traditionnelle. L'intégration des politiques territoriales et environnementales est absente, conditionnée par une stratégie sectorielle d'expansion des infrastructures hydrauliques, réduites en plus au champ des techniques les plus conventionnelles (ouvrages de génie civil), avec de rares mentions des possibilités réduites des nouvelles technologies de gestion des ressources.

Dans ce document, on explique aux citoyens que le premier objectif du plan est d'augmenter de 2 470 hm³ par an les ressources hydriques disponibles. En prenant en compte les ressources actuellement disponibles, cela signifie une croissance supérieure à 45 %. De cette manière, on transmet aux citoyens, et plus concrètement aux acteurs et opérateurs sociaux ayant des responsabilités de gestion et de planification, que la stratégie de génération de ressources se poursuit. Le nombre de nouveaux barrages doit s'élever à trente, ou plus si l'on se réfère à la carte jointe au document. Si ces barrages, de viabilité économique, sociale et environnementale discutable, ne suffisaient pas, on irait chercher l'eau par des opérations aussi peu fondées à tous points de vue que le transfert Duero-Tage-Guadiana-Guadalquivir.

L'argumentation générale du chapitre « Ressources hydriques et infrastructures hydrauliques » du plan s'établit sur la notion de pénurie, de faible dotation de l'Andalousie par rapport au reste de l'Espagne, et sur la sous-estimation des demandes dans le PHN, alors même qu'il est généralement considéré comme expansionniste.

En réalité, la pénurie est relative si l'on regarde les ressources disponibles de 745 m³ par habitant et par an appliquées aux usages obligatoires, ce qui donne plus de 2 000 l par jour par habitant.

TABLEAU 1. – INDICATEURS DE DISPONIBILITÉ DES RESSOURCES (1998)

	<i>Ressources naturelles (m³/hab./an)</i>	<i>Ressources disponibles¹ (m³/hab./an)</i>	<i>Ressources disponibles/ ressources naturelles en %</i>	<i>Capacité des barrages/ volume régulé</i>
Guadalquivir	1 793	905	50,5	3,03
Sud	1 247	520	41,7	2,51
Guadiana II	3 495	946	27,1	2,33
Guadalete/Barbate	972	538	55,3	4,58
Guadiana	11 815	195	1,7	–
Segura	10 675	344	3,2	5,00
Andalousie	1 735	745	42,9	3,07
Espagne ²	2 946	1 406	47,7	1,59

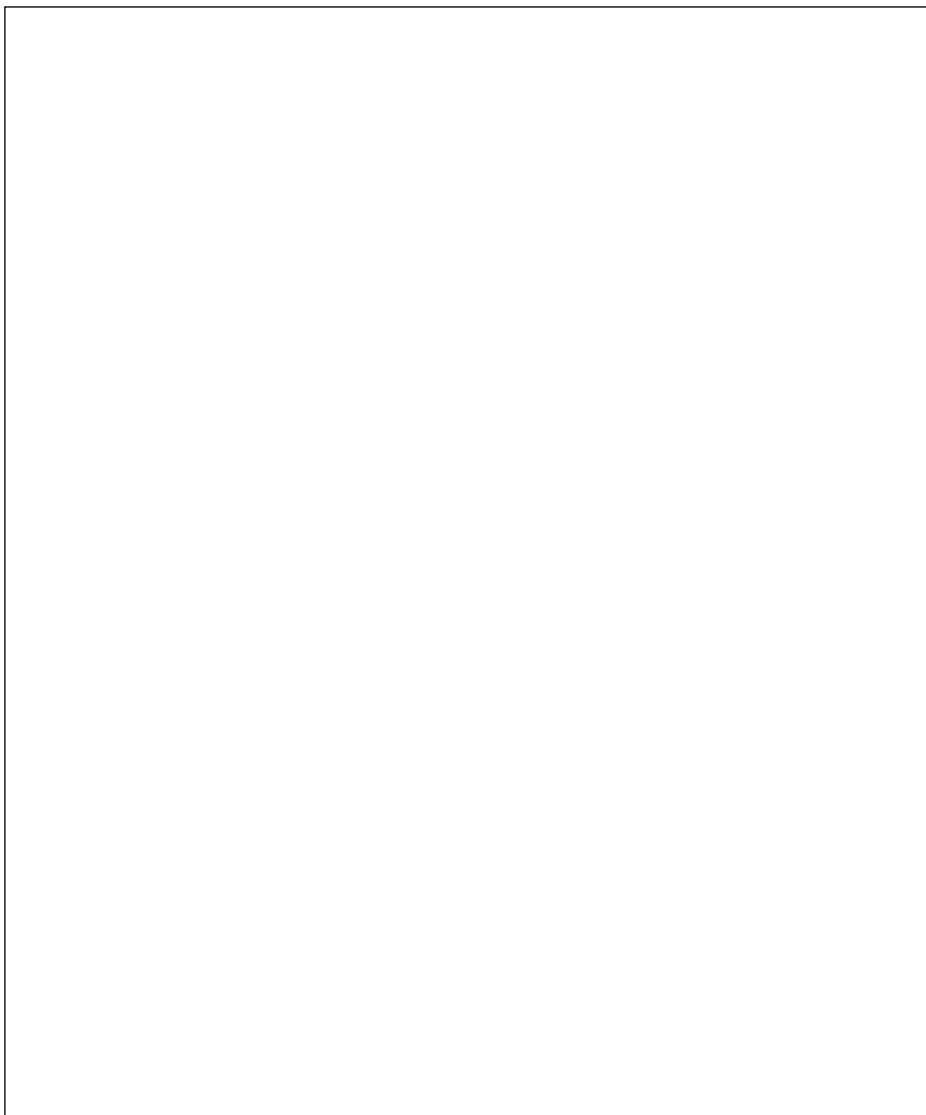
Source : Consejería de obras públicas y transportes, *Plan director de infraestructuras de Andalucía*, 1998.

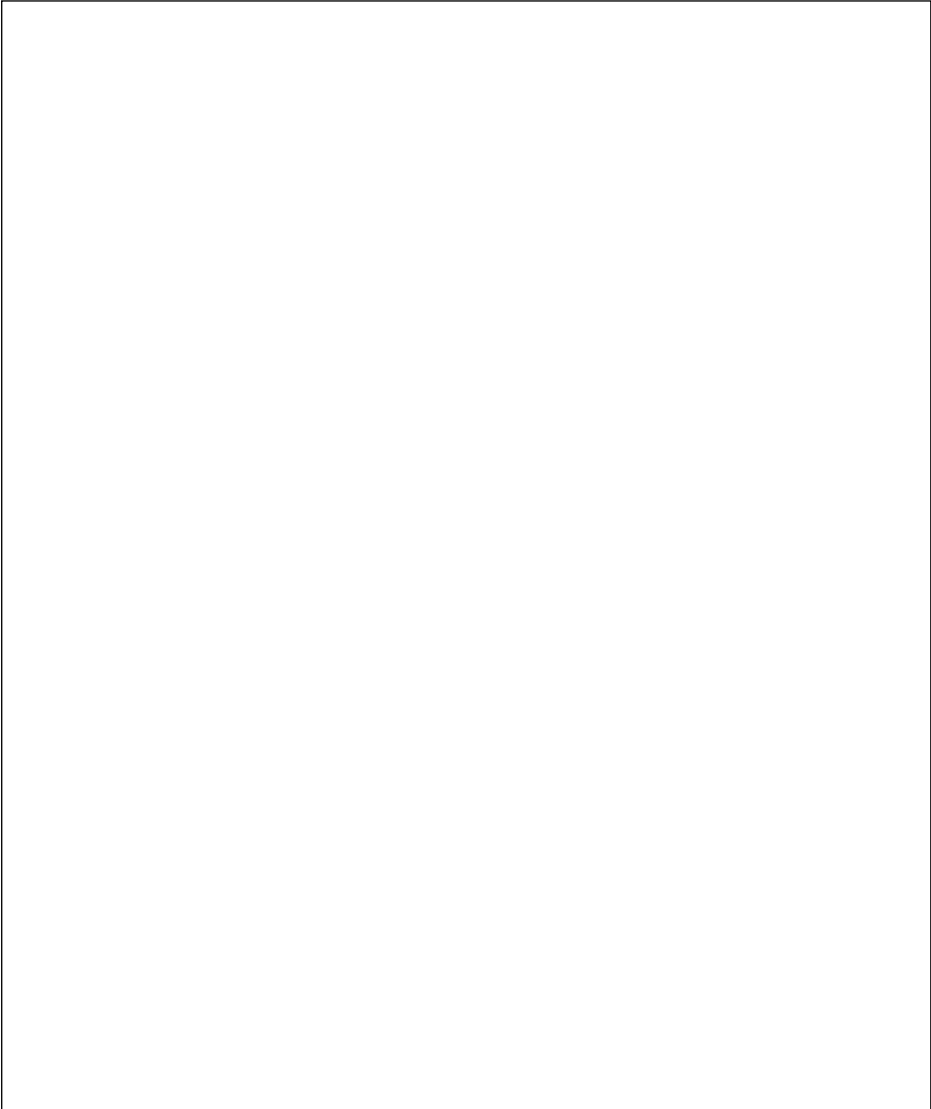
1. Sans inclure la surexploitation des nappes aquifères ni le transfert Tajo/Segura.

2. Les données pour l'Espagne se réfèrent à 1993.

Il faudrait se demander si le système hydrologique andalou supporte non pas les 95 ha irrigués pour 1 000 habitants que reconnaît le plan, mais les plus de 115 ha irrigués pour 1 000 habitants que font apparaître des données postérieures de l'administration autonome de l'agriculture. Et s'il supporterait une augmentation de 17 ha par 1 000 habitants que représentent les 120 000 ha mis en irrigation prévus par le plan. En tout cas, l'excès de la demande agricole en eau ne peut continuer à être justifiée avec des arguments sociaux. La perspective sociale du problème de l'eau est de garantir aux petits et moyens agriculteurs des dotations minimales et de changer les normes actuelles de distribution en cas de pénurie. Pour atteindre cet objectif, la conception d'infrastructures permettant d'améliorer

PLAN HYDROLOGIQUE NATIONAL





la gestion devrait jouer un grand rôle. Mais ce n'est pas l'orientation du plan alors que les déséquilibres actuels sont énormes. Bien que les terres irriguées (*regadío*) soient réparties de façon moins inégalitaires que les terres non irriguées (*secano*), 2,4 % des exploitations (6 098 sur 254 116) consomment 40 % de l'eau employée annuellement par tout le secteur irrigué. C'est une quantité équivalente à tout ce que consomment les villes et les industries d'Andalousie en deux ans.

Le cas du plan de l'ouest d'Almeria

À Almeria, l'aire où le déficit relatif d'eau est le plus important en Espagne, rien n'a été fait ces dernières années pour contrôler la croissance des demandes. Aux importants développements urbanistiques, touristiques et récréatifs s'est ajoutée une expansion de l'irrigation hors de tout contrôle. Le problème a commencé à faire récemment l'objet d'une controverse politico-sociale en passant des bulletins des organisations écologistes aux médias. Les institutions s'y accusent d'abandon de leurs fonctions dans le contrôle des irrigations illégales. Il est en effet de notoriété publique que, dans l'ouest de la province, on a construit plus de 10 000 ha de serres illégales depuis 1984, année où les nappes phréatiques de la zone avaient été déclarées en état de surexploitation. La situation de l'est de la province est plus nouvelle : elle est en principe dans un état hydrique critique et l'on dit que l'anarchie est complète. Il est des cas, que n'importe qui peut vérifier en passant sur l'autoroute qui va de Lorca à Almeria, de terrains vagues qui ont été transformés en exploitations agricoles de 100, 150, 200 ha, alors qu'ils n'avaient jamais été cultivés et n'avaient donc jamais reçu d'eau.

Aujourd'hui personne ne nie ces faits, mais cela n'a pas toujours été le cas, et il est socialement accepté que les différentes branches de l'administration ont renoncé à exercer un contrôle. Personne ne doute non plus que les attentes créées par le transfert proposé (Èbre-côte méditerranéenne, voir carte) dans le nouveau PHN puissent conduire à une spirale de demandes encore plus importante, comme cela eut lieu lors de l'annonce du transfert Tage-Segura (en fonctionnement depuis 1980). L'acceptation du phénomène que l'on appelle le « non-gouvernement hydraulique » est si grande que l'on ne le mentionne même pas dans la documentation qui accompagne le PHN. Par exemple, dans la longue description des antécédents des transferts proposés, et notamment celui du Tage-Segura, on ne commente pas ce qui est essentiel pour le débat : l'augmentation de demandes en eau que cela induit, la moindre disponibilité en ressources à transférer que ce qu'on avait prévu, et l'aggravation, vingt ans après, des déficits que l'on diagnostiquait dans le bassin récepteur et que le transfert était censé combler. Ce thème

central du non-gouvernement est abordé par l'euphémisme de l'« intense pression sociale » : c'est « l'intense pression sociale pour la disponibilité en eau qui a développé *de facto* les ressources disponibles jusqu'au point actuel, intenable, d'épuisement complet ». Au contraire, le document prévient que l'alternative de « transfert nul » aurait comme impact négatif non plus une « pression », mais des conflits sociaux et le « développement de mouvements opaques et spéculatifs ». De ce point de vue, la pénurie d'eau provoquerait le développement d'un marché noir de l'eau et d'une spéculation sur les prix que l'apport extérieur devrait, dit-on, éviter. En réalité, c'est l'annonce du transfert qui a provoqué la spéculation. En outre, ce texte est en contradiction avec la réforme de 1999 qui projette d'introduire les mécanismes du marché dans la distribution des ressources hydriques pour gérer la pénurie de façon plus rationnelle d'un point de vue économique.

C'est sur ce point que le plan d'aménagement de l'ouest d'Almeria (janvier 2000) apporte le plus. Ce document critique stipule que les planifications sectorielles ignorent une réalité très différente de celle qui est décrite d'ordinaire. Le plan d'aménagement signale : « La prévision de croissance de la superficie agricole dans le cadre du plan hydrologique et, partant, les prévisions de croissance de la demande pour l'usage agricole sont de zéro tant pour les dix ans que pour les vingt ans à venir. Ces prévisions coïncident avec celles des organismes compétents en matière d'agriculture, mais pas avec la réalité²¹. »

À partir de cette louable exigence de rigueur et de cohérence avec la réalité, on définit dans ce texte le modèle explicite assumé : « Dans le système économique de l'ouest, l'agriculture intensive est l'activité principale, et, en plus d'avoir une notable capacité d'entraînement, elle est compétitive, capable d'innover ainsi que de profiter des opportunités du marché. Pour cette raison, il faut la considérer comme nécessaire. » Par conséquent, poursuit le document, « il est logique de ne pas imposer d'autolimitation ou de réduction de la taille du secteur pour le rendre adéquat avec les possibilités des ressources naturelles, au contraire, il est plus cohérent et judicieux d'aborder la conception d'un modèle général d'utilisation des ressources, surtout de l'eau, qui permette de soutenir sans faille [*permite la sostenibilidad sin cuestionar*] l'évolution du secteur²² ». « Soutenir sans faille », c'est-à-dire même si cela dépasse les ressources naturelles. On assume donc avec conviction, et de manière exceptionnellement explicite, que la demande soit un facteur externe au problème, que l'on ne peut modifier et qu'il faut assumer tel quel comme on l'a traditionnellement fait dans la politique hydraulique. La création

21. Junta de Andalucía, Consejería de obras públicas y transportes, 2000, p. 89.

22. *Ibid.*, p. 25.

de richesse et d'emplois constitue logiquement la base de l'argumentation pour la défense du modèle d'expansion des usages. Comme on reconnaît l'état de surexploitation des nappes phréatiques locales, et que l'on défend que les nouvelles ressources générées par la réutilisation et le dessalement soient destinées à diminuer l'extraction (p. 90), le document termine en demandant que l'on évalue la « possibilité d'augmenter les apports de ressources extérieures » (p. 89).

Il ne fait aucun doute que le dynamisme spectaculaire de l'ouest de la province d'Almeria « est associé à une activité, l'agriculture, qui, bien qu'elle soit traditionnelle dans ce territoire, a connu une importante mutation dans les dernières décennies, en se convertissant en secteur récepteur d'une technologie à chaque fois plus sophistiquée (culture sur substrat synthétique, ferti-irrigation...), qui induit des processus de transformation et de commercialisation qui ont contribué à complexifier la structure économique du territoire ». Cependant, on ne peut ignorer que la rentabilité financière du système a chuté brusquement du fait de l'augmentation des dépenses d'investissement – due essentiellement à l'augmentation des prix de la terre –, de la différence de productivité de la main-d'œuvre familiale par rapport à la main-d'œuvre salariée et de la maigre augmentation des profits.

TABLEAU 1. – ÉVOLUTION DES TAUX INTERNES DE RENDEMENT (TIR)
DANS LES SERRES D'ALMERIA

<i>Concept</i>	<i>Campagne 1990-1991</i>	<i>Campagne 1993-1994</i>	<i>Campagne 1998-1999</i>
Investissement	18 150 000	24 850 000	40 000 000
Dépenses courantes	2 920 000	3 410 000	4 250 000
Revenus	6 050 000	7 000 000	6 720 000
TIR	16,5 %	3,3 %	2,1 %

Source : López Gálvez J. *et al.*, 2000.

Le plan d'aménagement du territoire de l'ouest fait le pari d'une intensification de l'activité agricole dans l'aire où il n'y a pas, et où il n'y aura pas, de main-d'œuvre d'origine communautaire (de l'Europe communautaire) disponible pour réaliser les travaux agricoles. Les responsables de ce plan, qui réclament plus de ressources hydriques que celles proposées par le Plan national hydrologique lui-même, devraient penser au-delà de la simple addition des postes de travail que

génère l'irrigation à Almeria ou dans le comté de Huelva, pour trois raisons importantes, comme le signale le professeur Alberto Garrido : « Premièrement, parce qu'il existe le risque de déséquilibrer encore plus la composition des villages et communes qui ont des problèmes graves pour intégrer leur population immigrée. Deuxièmement, parce que ces emplois ne sont pas équivalents à ceux d'autres secteurs de l'économie, au moins en ce qui concerne les cotisations à la sécurité sociale et aux apports fiscaux. Troisièmement, parce que les bassins récepteurs continuent sur la voie d'un développement économique qui élargira les divergences entre les salaires de l'industrie et des services et ceux des salariés agricoles, ce qui générera une absolue dépendance du secteur agricole envers la main-d'œuvre immigrée [...]. Il est fallacieux de comptabiliser des emplois [...], en omettant de faire référence à la nature de ces emplois et à leur insertion dans la société. »

De l'avis d'un autre spécialiste ayant l'expérience de la province d'Almeria, « le problème social le plus important auquel s'affronte aujourd'hui ce système agraire est sans doute celui de la main-d'œuvre. Il faut signaler la grande exigence de main-d'œuvre et la différence entre la productivité du travail familial face au travail salarié. La rentabilité est très sensible à la productivité du travail, et celle-ci diminue à mesure que les salaires baissent [...]. Les problèmes économiques et sociaux dérivés de la dimension saisonnière des emplois, et du fait qu'ils sont majoritairement occupés par des immigrés, sont très importants et se sont déchaînés ces derniers temps avec une violence inusitée, au point que l'on affirme que c'est en train de devenir un facteur limitant pour le développement de l'activité de la zone ».

Des études récentes développées par diverses entités liées au phénomène (associations Almería Acoge, APOCON²³) confirment les hauts niveaux de fracture sociale et la fréquente crispation dans les zones affectées par les transferts prévus. Une étude de la région ouest d'Almeria réalisée récemment par APOCON, financée par l'Assemblée autonome d'Andalousie, révèle que 93 % des habitants d'El Ejido interrogés considèrent que le nombre d'immigrés est excessif ; 91 % font le lien entre l'augmentation de l'insécurité et celle du nombre de migrants, et 85 % se disent favorables à une réduction de leur présence.

À Almeria s'exprime, sans doute avec une intensité spéciale, la situation qui affecte tout le littoral méditerranéen récepteur des transferts proposés par le PHN. La grande question, comme toutes les opinions autorisées le disent dernièrement,

23. « Almeria accueille » ; APOCON : Asociación por el Progreso de la Convivencia, por la Libertad y la Seguridad del Poniente de Almeria.

est le modèle de développement territorial que l'on veut, et auquel on peut aspirer, en sachant, car c'est de notoriété publique, qu'est déjà en cours l'augmentation des prix des terres qui pourraient bénéficier du transfert. Le PHN approuvé en juin dernier inclut comme condition au transfert que la superficie irriguée n'augmente pas dans les zones réceptrices (alors que celui de 1993 prévoyait une augmentation de ces superficies irriguées), mais il ne semble pas que cette condition nouvelle et positive introduite par le PHN, le gel des usages agricoles actuels dans les zones réceptrices, ait de possibilité de se convertir en réalité. Il paraît au contraire assez clair que, dans le contexte social et institutionnel d'aujourd'hui, les transferts signifient la projection dans l'avenir d'un modèle que l'on commence pourtant à juger insoutenable²⁴ écologiquement, qui manque de cohésion sociale et qui est territorialement déséquilibré. Le débat n'est pas très différent de celui qu'on développe sur les modèles de développement territorial d'autres zones du littoral, comme certaines grandes villes de la Costa del Sol, où la dynamique de croissance rapide, les perspectives à court terme et l'indiscipline urbanistique sont largement soutenues par la société; dans ce cas aussi, on parle d'une « intense pression sociale » pour *justifier* l'occupation de la première ligne du littoral ou le colmatage des espaces *encore* libres.

Nouvelles orientations de la politique territoriale dans des espaces congestionnés

Les critiques sur le déficit d'approche territorialisée de la planification hydrologique ne pourront guère déboucher sur une évolution des modèles d'aménagement du territoire s'il n'y a pas une volonté politique et sociale derrière. Sans cela, on introduira peut-être quelques éléments spatiaux dans des processus qui conduisent à des impasses écologiques, politiques et sociales. L'exemple de l'eau montre que les décisions concernant l'aménagement du territoire ne relèvent pas seulement des analyses scientifiques ou rationnelles, mais qu'elles sont aussi l'écho de stratégies explicites ou d'inerties implicites des modèles de développement qui, pour l'instant, ne sont pas remis en question dans les plans de développement.

Pourtant, dans certains cas, comme par exemple celui des Canaries et du tourisme, ces dynamiques territoriales peuvent être modifiées. En 2001, le président du gouvernement autonome des Canaries, Román Rodríguez, a présenté ainsi

24. *Insostenible* est le contraire de *sostenible*, utilisé pour parler du développement durable, *desarrollo sostenible*.

le moratoire touristique décidé pour l'archipel : « Un moratoire touristique est une décision d'aménagement qui consiste à suspendre ou à limiter la croissance des places touristiques durant une période déterminée, parce qu'on estime qu'on a dépassé la capacité d'accueil [*de carga*] du territoire, de la société ou du système économique [...]. Le gouvernement des Canaries a décidé de suivre les demandes du Parlement [autonome] sur la détermination de la capacité d'accueil des îles et la définition du cadre initial de développement durable [*de sostenibilidad*] du territoire et des ressources naturelles de l'archipel en général, et du tourisme en particulier. Il l'a fait par le biais d'une formulation des directives d'aménagement qui abordaient simultanément l'analyse, le diagnostic et l'aménagement général de l'archipel et le développement du secteur touristique, car l'aménagement de ce secteur, du fait de son poids spécifique et de sa prédominance absolue au sein de la communauté, ne pouvait être abordé que simultanément à l'aménagement du territoire et des ressources naturelles des Canaries²⁵. »

Plus récemment, le 19 mai 2001, le parti socialiste des Canaries (PSC-PSOE) a approuvé un document appelé « Schéma de la loi des mesures urgentes en matière de développement durable », qui, même s'il critique l'aspect technico-juridique sur l'application du moratoire, reconnaît la nécessité de ralentir le développement touristique. Les socialistes canariens proposent que la Chambre régionale, à travers une loi, établisse chaque année les limites à la croissance touristique des îles, c'est-à-dire « le pourcentage [de croissance] qui, en relation avec l'offre globale, est susceptible d'être incorporé au marché durant une période déterminée, en fonction des exigences du développement durable ». Selon cette proposition, le rôle des plans insulaires d'aménagement du territoire serait de délimiter quantitativement et qualitativement l'offre touristique par zone dans chaque île. Les socialistes proposent la création d'un nouvel organe pour distribuer les autorisations dans chaque île, une fois que sont fixées les limites à la croissance. Cet organe s'appellerait Conseil insulaire d'aménagement du territoire et serait composé du gouvernement, des chapitres insulaires respectifs, des mairies, des syndicats, des entrepreneurs.

Sous ces mesures et d'autres (comme la limitation à la création d'hôtels et l'enchérissement de l'accès par le moyen de l'« écotaxe » payée par tous les touristes qui entrent aux Baléares), on trouve l'idée que l'augmentation du nombre de touristes ne génère pas de croissance des revenus et produit d'évidentes conséquences négatives pour les populations d'accueil. C'est un nouveau modèle qui tente de montrer que pour pouvoir continuer à grandir il faut stabiliser ou réduire

25. RODRIGUEZ R., 2001.

la massification actuelle. Mais il y a aussi des développements touristiques dans des zones récemment aménagées (Cadix, Santander) et dans de vieilles enclaves (Benidorm, Tarragone), toujours fondés sur la massification. Il s'agit de l'autre modèle, selon lequel on peut continuer à croître si l'on augmente l'offre de loisirs – Terre mythique. De l'avis de l'analyste financier Manuel Portela, « il y a beaucoup d'argent qui parie pour l'une ou l'autre solution. La première élèvera les prix et réduira l'emploi dans le bâtiment, mais finira par être plus rentable et durable ; alors que la seconde, qui réduira les prix et créera de l'emploi, n'élimine pas la dimension saisonnière et requiert de forts investissements publics de soutien à la croissance de l'offre privée et de développement durable des alentours ».

Pour l'une ou l'autre raison, un changement d'orientation semble apparaître dans les stratégies territoriales des régions les plus congestionnées. Le gouvernement des Baléares étend les mesures du secteur touristique vers d'autres activités : dans la nouvelle loi d'aménagement du territoire de janvier 2001, il dote les plans territoriaux de la capacité d'assigner des « maxima de croissance pour chaque usage et chaque zone ». De cette façon, en établissant les contenus des directives d'aménagement du territoire, il signale que cet instrument fixe les règles et les normes générales dirigées vers, d'une part, la détermination des limites et des croissances maximales des divers usages du sol et les limites de leur matérialisation, et, d'autre part, l'établissement de prescriptions pour le développement économique ayant une incidence sur le territoire.

L'extension de ces approches au secteur touristique et agraire du littoral méditerranéen, comme l'exigent des voix de plus en plus nombreuses dans les zones mêmes de l'agriculture sous plastique, poserait les bases de la rationalisation nécessaire de la planification hydrologique espagnole.

Bibliographie

- ARROJO P., *Informe sobre el proyecto de Plan hidrológico nacional*, documento mecanografiado, 2000.
- ARROJO P. et GRACIA J. J., *Los Trasvases del Ebro a Debate*, Bakeaz, Nueva Cultura del Agua, Serie Informes, 8, Bilbao, 2000.
- CALDERA J., « El agua es la sangre de la Tierra », *El País*, 31 mai 2001.
- CARAVACA I. et SILVA R., « La conformación de un medio innovador con base en la agricultura », documento mecanografiado, 2000.
- Consejería de Agricultura y Pesca, *Avance del Plan de regadíos de Andalucía*, Séville, 1996.
- Consejería de Obras públicas y Transportes, *Plan director de infraestructuras de Andalucía. Documento aprobado por la Comisión de redacción*, Séville, 1998.

- DELGADO CABEZA M., *Plan hidrológico y modelo de crecimiento económico en Andalucía*, université de Séville, documento mecanografiado, 2001.
- DÍAZ PINEDA F., « Solidaridad hídrica », *El País*, 11 septembre 2000.
- ESCOBAR GÓMEZ G., « Ordenación del territorio y planificación hidrológica », *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. III, n° 106, 1995, p. 824-840.
- ESTEVEAN A., « Plan hidrológico : algunos ganan, casi todos pierden », *El Ecologista*, n° 23, décembre 2000, p. 16-19.
- FORTEZA C., « Informe. Estalvi, sí. Dessaladores, també », *Ona. Quadern de debat*, n° 80, 2000, p.5-9.
- GARRIDO A., *Informe sobre el proyecto de Plan hidrológico nacional*, documento mecanografiado, 2000.
- Gobierno de Aragón, Ley 1/2001, de 8 de Febrero, de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de Noviembre, de Ordenación del Territorio, *Boletín Oficial del Estado* 62, 13 mars 2001.
- Gobierno de las Illes Balears, Ley 14/2000, de 21 de Diciembre, de Ordenación Territorial, *Boletín Oficial del Estado* 17, 19 janvier 2001.
- Gobierno Vasco, Directrices de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Avance, Vitoria, 1992.
- GÓMEZ MENDOZA J. et MORAL ITUARTE L. DEL., « El Plan Hidrológico Nacional : criterios y directrices », in GIL OLCINA A. et MORALES GIL A. (éd.), *La Planificación hidráulica en España*, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Alicante, 1995, p. 331-378.
- IGLESIAS M., *El País*, 30 janvier 2001.
- Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, *Plan de Regadíos de Andalucía. Avance*, Séville, 1996.
- Junta de Andalucía, Consejería de Obras públicas y Transportes, *Bases para la Política Hidráulica en Andalucía*, Séville, 1993.
- , *Plan Director de infraestructuras de Andalucía. Documento aprobado por la Comisión de Redacción*, Séville, 1998.
- , *Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente Almeriense*, Séville, 2000.
- LLAMAS R. et SASTRE M., « La vigente planificación hidrológica : 1) ¿Es aplicable ?; 2) ¿ Es deseable ? », in FABRA A. et BARREIRA A., *La Aplicación de la Directiva Marco del Agua en España : retos y oportunidades*, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, Madrid-Barcelone, 2000, p. 137-162.
- LÓPEZ GÁLVEZ J. et al., *Análisis económico y ambiental en agronomía, Analistas Económicos de Andalucía*, Colección Documentos y Estudios n° 8, Malaga, 2000.
- LÓPEZ GÁLVEZ J., *Informe sobre el proyecto de Plan Hidrológico Nacional*, documento mecanografiado, 2000.
- LÓPEZ MARTOS J., « Agua y territorio », *Obras Publicas (OP)*, n° 50, 2000, p. 46-53.
- MENÉNDEZ REXACH A., « Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico », *Documentación administrativa*, n° 230-231, avril-septembre 1992.

HÉRODOTE

- Ministère de l'Environnement, *Libro blanco del agua en España*, Madrid, 1998.
- , *Plan hidrológico nacional*, Madrid (Anteproyecto de Ley y 5 volúmenes de documentación), 2000.
- , *Proyecto de Ley del Plan hidrológico nacional*, Madrid, 2001.
- Ministère de l'Équipement et des Transports, *Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional*, Madrid, 1993.
- MORAL L. DEL, «L'état de la politique hydraulique en Espagne», *Hérodote*, revue de géographie et de géopolitique, n° 91, *La question de L'Espagne*, 1998, p. 118-138.
- MORAL ITUARTE L. DEL, «Problemas y tendencias de la gestión del agua en el marco de la organización autonómica del estado español», in Comité Español de la Unión Geográfica Internacional, *Vivir la diversidad en España. Aportación Española al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional. Seul 2000*, AGE, Real Sociedad Geográfica, Madrid, 2000, p. 313-336 (version anglaise, p. 617-636).
- MORAL L. DEL, BABIANO L. et GIANANTE C, «L'évolution des modalités d'allocation de la ressource en eau en Espagne», *Revue d'économie méditerranéenne (REM)*, n° 2, 2000, p. 235-248.
- NAREDO J. M., «El agua y la solidaridad», *Ciudades para un futuro más sostenible. El Boletín de la Biblioteca*, n° 11, 1991 <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n11>>.
- , «La gestión del agua en España», *Le Monde diplomatique* (éd. espagnole), mai 2001, p. 6-7.
- PORTELA M., «La situación de la campaña turística», *Diario de Sevilla*, 31 mai 2001.
- RODRÍGUEZ R., «La moratoria turística: un nuevo modelo de desarrollo», *La Opinión de Tenerife*, 18 février 2001.
- SANZ BLANCO C., *El Norte de Castilla*, 27 décembre 1993.
- ZOIDO NARANJO F., «Geografía y ordenación del territorio», *Didáctica de las Ciencias Sociales, Geografía e Historia*, n° 16, 1998, p. 19-31.