



**HAL**  
open science

# Eau delà des frontières étatiques. Jeux et enjeux de politiques autour du projet d'aqueduc Languedoc-Roussillon et Catalogne

William Genieys, Pierre Valarié

► **To cite this version:**

William Genieys, Pierre Valarié. Eau delà des frontières étatiques. Jeux et enjeux de politiques autour du projet d'aqueduc Languedoc-Roussillon et Catalogne. *Revue de l'Economie Méridionale*, 2001, 49 (194-195), pp. 251-264. hal-01403279

**HAL Id: hal-01403279**

**<https://hal.science/hal-01403279>**

Submitted on 25 Nov 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**“ Eau delà des frontières étatiques ”.****Jeux et enjeux de politiques autour du projet d’aqueduc Languedoc-Roussillon et Catalogne**

William Genieys et Pierre Valarié  
Chargé de recherche au CNRS  
(CEPEL – UMR 5112)

---

Un article récent de la presse locale française (*L’indépendant* du 08/02/01)<sup>1</sup>, nous apprend que le Plan Hydraulique National proposé par le Gouvernement espagnol, dont une première version a été présentée en septembre 2000, a été voté par 69 voix pour 15 contre et une abstention au sein du Conseil National de l’Eau. Rappelons que ce plan qui a vocation à fixer pour les années à venir le cadre général de la politique de gestion de l’eau pour l’Espagne orientale se fonde sur redistribution des ressources de l’Ebre sur le versant est et sud du territoire (un milliard de mètres cubes doit être transféré le long de la Côte de Barcelone à Almería). Ce plan est assuré d’être approuvé par le Parlement espagnol au regard de la majorité actuelle détenue par le Parti Populaire de José Maria Aznar (initiateur du processus). Au sein du CNE, seuls les représentants des Communautés Autonomes comme l’Aragon, les Asturies, les Baléares et l’Andalousie

---

<sup>1</sup> Il est intéressant à noter que c’est dans la presse locale française, mais en Catalogne que l’information sur ce dossier est médiatisée en France. On ne trouve aucune mention de ce dossier dans la presse nationale française, alors qu’en Espagne, l’avis du conseil national de l’eau a été commenté par la presse dans son ensemble.

ont voté contre<sup>2</sup>. Le nouveau PHN reprend la politique d'action de l'Etat central en matière hydraulique qui impose une logique de transfert d'eau et s'appuie sur une politique de grands travaux<sup>3</sup>.

La Catalogne, dont le représentant était absent pour raisons de santé, a fait savoir au quotidien *El pais* qu'elle se serait de tout façon abstenue de voter. Ainsi, la Généralité de Catalogne entretient toujours une position complexe vis-à-vis du devenir de sa politique de l'eau<sup>4</sup>. En effet, originellement porteuse avec la région Languedoc-Roussillon d'un projet de transfert des eaux du Rhône, elle a loué les vertus du PHN (qui pourvoit la Catalogne en eau) tout en soulignant que l'aqueduc transfrontalier constituerait un complément nécessaire pour le futur<sup>5</sup>. A l'évidence, le gouvernement de Catalogne entretient une posture duale qui consiste à ne pas refuser frontalement le PHN, ce que l'Aragon fait depuis le début notamment en saisissant le Tribunal Constitutionnel, et laisse une fenêtre d'opportunité à des négociations futures autour du projet de transfert des eaux "rôdhaniennes". En ce sens, le ministre de l'Environnement Jaume Mastas (gvt PP) vient de déclarer à ABC que le recours aux eaux du Rhône reste une possibilité ouverte, compatible avec le PHN, qui par ailleurs ne peut être légitimement traité au sein de ce document car elle sort du domaine de la seule compétence du gouvernement espagnol.

La sociologie politique comparée trouve ici un terrain où un double questionnement s'impose :

— d'une part, sur le devenir du cadre de formulation des politiques publiques de l'eau au sein desquelles les tensions sectorielles entre l'héritage d'un fort monopole d'Etat et la mise en place d'une intégration politique européenne plus affirmée ;

---

<sup>2</sup> *L'indépendant* du 08/02/01

<sup>3</sup> Stéphanie Lavaux, "L'hydropolitique espagnole : un enjeu majeur des relations centre-périphérie", *Politique et sécurité internationales. Notes du centre Morris Janowitz* et de l'ERID, n°1 printemps 1991, pp. 31-42.

<sup>4</sup> Sur la genèse du projet d'aqueduc Rhônes/Catalogne et les contraintes politiques qui l'on altérer se référer : William Genieys, "Barcelone vs. FN : une géopolitique de l'eau", *LIMES revue française de géopolitique*, n°6 1998, pp. 159-166.

<sup>5</sup> "Los gobiernos de Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía aceptan el gran trasvase de Ebro", *El Pais* 01/09/2000, p. 24.

— d'autre part, sur les logiques complexes de l'action politiques polycentrique au sein de deux régimes politiques, la France ou l'Espagne, fortement différenciés.

L'étude du projet d'aqueduc franco-catalan constitue de fait un terrain privilégié pour appréhender les processus à l'œuvre dans le cadre du devenir de l'activité des Etats occidentaux dans les politiques de gestion de l'eau. et pose assez frontalement les rapports entre “ territoires de gestion ” et territoires de la représentation politique ”.

### **Rappel historique sur la genèse d'un projet hydraulique transfrontalier : l'invention de l'aqueduc Languedoc/Catalogne.**

Au début des années 1990, on assiste à la genèse du premier projet hydraulique européen transfrontalier. En effet, aux Sud de l'Europe deux régions frontalières, le Languedoc-Roussillon et la Catalogne se mettent à réfléchir sur la question d'un transfert “ d'eau ” via un aqueduc qui relierait le Rhône à la banlieue de Barcelone. Ce projet de grands travaux entre deux nations fut d'emblée qualifié par ces détracteurs de “ pharaonique ”. Sans rentrer dans le débat technique, on note l'intérêt que peut avoir une réflexion sur la question d'un transfert hydraulique entre nations séparées par des frontières étatiques historiquement établies.

L'idée d'un projet de transfert d'eau entre deux États-membres de l'Union européenne prend forme à la fin de l'année 1994<sup>6</sup>. La compagnie BRL est informée suite à un colloque universitaire franco-espagnol des problèmes que rencontrera la Catalogne et plus particulièrement l'agglomération barcelonaise à partir de 2005-2010 en matière d'eau. Partant de là, les experts de la branche ingénierie de BRL commencent donc à réfléchir sur la faisabilité d'un transfert hydraulique entre le Rhône et la Catalogne. Bien entendu, pour les catalans, ce projet s'inscrit parmi d'autres possibilités comme le dessalement de l'eau (trop onéreux) ou encore une prise d'eau dans l'Ebre. Cette dernière solution techniquement la plus facile, d'ailleurs aujourd'hui retenue par la suite par le PHN, faisait déjà naître une opposition politique de la part de l'Aragon. Cette

---

<sup>6</sup> William Genieys, “ Barcelone vs. FN : une géopolitique de l'eau ”, op. cit., p. 161.

réactivation des guerres “ héritées ” entre ces deux territoires, a incité Jordi Pujol à faire poursuivre la collaboration avec BRL sur les recherches sur la faisabilité du transfert des eaux du Rhône<sup>7</sup>. Il se dégage de ces études qu’un aqueduc souterrain pourrait acheminer de “ l’eau brute ” jusqu’aux portes de Barcelone pour un prix de 4 francs le mètre cube. Du côté français les partisans du projet mettent en avant une exploitation du potentiel important du Rhône, alors que du côté catalan la “ sécurisation ” en matière d’eau se traduirait par une autonomie politique accrue sur un secteur de l’activité étatique jugé central par les experts au XXIème siècle. Le contexte politique complexe, opposition du FN et mobilisations des agriculteurs en France et les nombreuses échéances électorales font que le projet est délaissé suite aux études sur sa faisabilité en *stand by*. Outre, ces raisons politiques de premières intentions, les porteurs du dossier se trouvent confronter à la réalité des multiples niveaux de gouvernements propre à ce type d’action publique. Dans ce secteur, si le cas de la France et de l’Espagne se rejoignent à travers la gestion de l’héritage d’un Etat doté d’un fort monopole en la matière, il se distingue fortement dans les modes de gestion décentralisée récemment institutionnalisées. En effet, si l’Etat des autonomies ressemble faussement à la réalité institutionnelle de la régionalisation française il s’en différencie fortement à travers les pratiques de négociation politique qu’il induit.

Cependant, à l’eupéanisation des politiques, en l’occurrence celle de l’eau, s’ajoute la contingence due aux échéances électorales au sein même de chaque système politique national. Dans ce cas de figure, les changements de majorité ont été multiples tant au niveau national qu’au niveau régional. En effet, si l’on considère que les premières études sur le projet de transfert hydraulique entre le Languedoc-Roussillon et la Catalogne commencent en 1995, on remarque : qu’en France, au niveau national, le gouvernement a changé de couleur politique, et, au niveau régional, Jacques Blanc est toujours président mais depuis 1998 avec l’appui politique du Front National. En Espagne, au niveau du gouvernement central, les socialistes ont laissé la place au Parti Populaire de José Maria Aznar, après les élections générales de 1995. Cependant, les deux gouvernements n’ont qu’une majorité relative soumise à l’appui des voix des

---

<sup>7</sup> En 1996, le président de la Généralité de Catalogne se montre déjà sibyllin en déclarant à propos de ce dossier : “ le plus logique serait d’aller chercher de l’eau dans l’Ebre, mais si pour des raisons techniques,

catalanistes de Convergence et Union qui d'ailleurs dominent la vie politique en Catalogne. Ainsi, il est intéressant de voir les effets qu'ont eus les changements de majorité politique sur le devenir de ce projet de politique publique. Autrement dit, l'articulation entre les politiques (*policies*) et la politique (*politics*) ou encore la capacité d'inflexion du changement politique sur la mise en œuvre de politique doit servir de fil directeur à une analyse du devenir du projet d'aqueduc Languedoc/Catalogne.

### **En Espagne : un “ fort monopole d'Etat ” comme héritage contesté.**

Rappelons ici l'analyse classique d'inspiration marxiste de Karl Wittfogel entre “ société hydraulique ” et Etat<sup>8</sup>. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de montrer que l'on assiste à l'émergence d'un nouveau mode de production hydraulique, mais plutôt que l'émergence de politique de l'eau transfrontalière remet partiellement en cause le monopole étatique en la matière. De façon plus générale, les politiques publiques transfrontalières participent pleinement à la définition actuelle de l'espace politique européen<sup>9</sup>. Dans ce sens, les Etats se trouvent affaiblis dans leur capacité à garder le monopole d'intervention dans de nombreux domaines<sup>10</sup>. L'histoire des politiques de l'eau en Espagne et en France montre qu'il s'agit de domaines d'intervention publiques très fortement liés au processus de formation des États. Ces deux types “ d'Etat fort ” ont à gérer un rapport aux ressources hydrauliques différents dans la mesure où contrairement à la France, la Péninsule Ibérique se caractérise par une longue tradition de conflit politique autour de la question de l'eau. Si l'Espagne constitue selon Juan Linz la trajectoire exemplaire d'un “ Etat nation inachevé ”<sup>11</sup>, l'histoire récente de son processus de centralisation montre qu'à l'instar de la France la mise en place d'une politique hydraulique d'Etat est fortement liée à l'institutionnalisation des régimes autoritaires de Primo de Rivera et de Franco. Dès lors il semble qu'en apparence ces conflits ont été

---

politiques ou sentimentales, une opposition se manifeste, il nous reste celle du Rhône ”, William Genieys, “ Barcelone vs. FN : une géopolitique de l'eau ”, op. cit., p. 163.

<sup>8</sup> Karl Wittfogel, *Le despotisme oriental*, Paris, Editions de Minuit, 1964.

<sup>9</sup> Guy Saez, Jean-Philippe Leresche, Michel Bassand, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>10</sup> Pierre Birnbaum, Bertrand Badie, “ Sociologie de l'Etat revisitée ”, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°140 juin 1994, pp. 189-204.

résolus de “ façon pacifique dans le cadre de régime autoritaire ”. Toutefois, l’origine de ces “ guerres de l’eau ” provient d’une croissance régulière de la demande en eau qui n’a pas été accompagnée par une “ bonne gestion ” de cette ressource<sup>12</sup>. C’est donc bien les choix effectués par les différentes élites dirigeantes en matière de politique de l’eau qui génèrent les conflits.

Rappelons à ce propos, que c’est dans les années 1920, que sont créées les “ *Confederaciones hidrograficas* ”, organismes corporatistes et centralisé qui vont permettre la première gestation du plan national des travaux hydrauliques<sup>13</sup>. Sous le régime franquiste, l’Espagne devient le pays d’Europe hors Union soviétique connue pour ces barrages réservoirs (*embalses*)<sup>14</sup>. Outre, le fait que ces politiques hydriques relèvent d’une logique d’affirmation identitaire de l’Etat sur un territoire où l’imaginaire des nationalismes périphériques reste toujours sous-jacent, elles s’avèrent extrêmement coûteuses. Par la suite, l’ouverture du processus de transition démocratique se traduit par une profonde reformulation de l’édifice institutionnel de l’Etat<sup>15</sup>. Ceci n’est pas sans avoir d’effets sur la formulation des politiques publiques. À cet égard, les politiques de l’eau sont exemplaires d’un secteur où le recul du principe de planification s’effectue au fur et à mesure que les nouvelles communautés autonomes conquièrent des compétences. L’exemple des conflits qui ont vu le jour depuis entre la Catalogne, l’Aragon et le gouvernement de Madrid en constitue le révélateur le plus manifeste<sup>16</sup>. Les nouvelles

---

<sup>11</sup> Juan J. Linz, “ Construction étatique et construction nationale ”, *Pôle Sud*, n°7 novembre 1997, pp. 5-26.

<sup>12</sup> Il est intéressant de noter que le PHN a été présenté par la presse espagnole autour de la répétitions de métaphores “ guerrière ”. Un important article critiquant le PHN insiste sur la limite du système d’irrigation espagnol “ pratiquement inchangé depuis les temps des Arabes ” entraînant un gaspillage énorme de la ressource. Les *aguatenientes* (grands agriculteurs propriétaires de l’eau) sont tenus pour responsables de cette mauvaise gestion. Ces conflits outre la profession agricole sont renforcés par des mobilisations territoriales, cf., “ L’Espagne se prépare à une nouvelle bataille de l’Ebre ”, *Courrier International*, n°518 2000, pp. 52-53.

<sup>13</sup> L’idée de ce plan national était d’arrivée à partir d’une politique de grands travaux visant à détourné les eaux qui se déversent dans l’Atlantique sur le versant méditerranéen. Dans ce cadre là de nombreux canaux ont été construits comme le canal Tage-Segura, cf., Bernard Barraqué (dir.), *Les politiques de l’eau en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, p. 101.

<sup>14</sup> D’après certains auteurs ce sont plus de 1000 retenus d’eau (réserves, barrages, mini centrale hydroélectrique...) qui ont été construite depuis le début du Siècle, Stéphanie Lavaux, “ L’hydropolitique espagnole : un enjeu majeur des relations centre-périphérie ”, op. cit., p. 33.

<sup>15</sup> William Genieys, *Les élites espagnoles face à l’Etat. Changements de régimes politiques et dynamiques centre-périphéries*, Paris, L’Harmattan, 1997.

<sup>16</sup> Certains gouvernements autonomes créés alors leur “ propre hydropolitiques ” dans le but d’asseoir leur revendication régionaliste. Si pour la Généralité de Catalogne cela relève d’une démarche globale, il est

façons de concevoir et mettre en œuvre les politiques hydrauliques qui s'institutionnalisent apparaissent comme problématiques tant les stratégies de défense des intérêts sont contradictoires. La construction de ces politiques entre le centre et les périphéries (CA) se traduit par de multiples affrontements sectoriels : défense des valeurs écologiques vs développement économiques (agricoles ou industriel) mais aussi à travers des affrontements territoriaux entre les ambitions régionalistes naissantes ou consolidées vs la planification hydraulique nationale.

Depuis la loi de 1985, les Communautés Autonomes font apparaître leurs divergences d'intérêts en matière de ressources en eau, et ce d'autant plus que les *Confederaciones* sont affaiblies en raison de leur passé centralisateur et autoritaire. La nouvelle loi définit un partage des compétences ambigu, entre confédérations représentantes de l'Etat central prenant en charge la gestion des ressources intercommunautaires et des aménagements d'intérêts général, et le CA participant aux décisions de ces confédérations. A ce contexte, deux innovations s'ajoutent : la domanialisation des eaux continentales superficielles ou souterraines, d'une part, l'établissement d'une planification hydrologique à l'échelle nationale, d'autre part. C'est autour de la réalisation du Plan Hydraulique National (attendu depuis 1985) intégrant les demandes des lobbies agricoles en accroissant artificiellement les transferts d'eau, essentiellement celle de l'Ebre, vers les régions Méditerranéennes (susitant l'opposition du Portugal et des régions du Nord-Ouest) que les conflits avec le gouvernement central ont vu le jour. Le PHN qui a été présenté par la nouvelle équipe dirigeante du ministre de l'Environnement Jaume Matas aux et 91 membres du Conseil National de l'eau (rép de CA, syndicaliste, experts, consommateurs, etc.) reprend les grandes ligne du *Libro Blanco del Agua* établi par le gouvernement précédent. La logique d'action de l'Etat central en matière de politique de l'eau est réaffirmée avec force. Par l'affirmation du principe de la planification globale de la gestion des ressources et mais aussi par la réalisation d'un transfert des eaux de l'Ebre sur l'ensemble du territoire espagnol<sup>17</sup>. Soulignons ici que le gouvernement central propose une politique de rééquilibrage des disparités Nord/Sud à travers une politique de grands travaux dont il a seul la maîtrise.

---

intéressant de souligner que l'Aragon, région à " identité faible ", trouve dans le domaine des politiques de l'eau un terrain sur lequel elle construit un sentiment identitaire.

En cela, il se montre le digne héritier de la logique d'action de l'Etat espagnol. Cependant, certains experts, tel que Pedro Arrojo <sup>18</sup> soulignent la dimension anachronique du PHN du gouvernement Aznar dans la mesure où il s'avère à la fois trop ambitieux, à travers la nature des travaux envisagés<sup>19</sup>, et peut être perçu comme une réponse aux groupes d'intérêts agricoles de l'Espagne orientale demandeurs d'eaux. Pour lui : *“ le débat est faussé, car on gère l'eau, comme il y a cent ans, dans une perspective de croissance forcée, qui n'est plus nécessaire et qui refuse de prendre en compte les données écologiques et climatiques. La conclusion, ce n'est pas que l'Espagne manque d'infrastructures dans ce domaine, mais elle a accumulé, en revanche, un déficit de réflexion et de légalité ”*<sup>20</sup> Il rappelle aussi que 80% des ressources hydriques sont utilisées pour l'arrosage de l'agriculture !

Outre le conflit classique entre les groupes de pressions agricoles et les écologistes, l'opposition structurelle à cette forme de planification des Aragonais et des Catalans entraîne des luttes et des mobilisations politiques récurrentes. C'est à travers ce jeu politique à plusieurs entrées que la question d'une politique hydraulique transfrontalière entre la Catalogne et le Languedoc-Roussillon a vu le jour comme une des alternatives possibles.

### **En France : un “ faux ” monopole d'Etat face à une territorialisation limitée ?**

En France, la politique de l'eau est véritablement formalisée au XVII<sup>ème</sup> siècle, lorsque Louis XIV rationalisa la production du bois et décida son acheminement par flottage jusqu'aux arsenaux en vue de maintenir une flotte militaire. C'est à cette époque que naissent les Eaux et Forêts, et les services de la Navigation. Dans un même temps, Paul Riquet agissant à l'image d'un “ bâtisseur d'Etat ” se lançait dans la folle entreprise

---

<sup>17</sup> “ El Plan Hidrológico Nacional crea el mayor trasvase de España con agua del Ebro ”, *EL Pais*, 31/08/2000, p. 25.

<sup>18</sup> Pedro Arrojo est spécialiste de l'économie de l'eau réputé et il est actuellement président du Congrès ibérique sur la planification et la gestion des eaux.

<sup>19</sup> Rappelons simplement à ce propos que le consiste à exécuter des travaux pharaoniques, à hauteur de 23 milliards d'Euros sur huit ans, pour construire 70 barrages et un aqueduc destiné à transférer, chaque année, 1050 hecto-mètres cubes d'eau de l'Ebre vers le Levant et le Sud.

qui consistait à faire rejoindre les eaux de la Méditerranée avec celle de l’océan atlantique. Ainsi, naissait le Canal du Midi ouvrage qui symbolise à bien des égards la forte capacité d’action de l’Etat centralisateur français dans le domaine de l’Hydraulique<sup>21</sup>. L’histoire même de cet ouvrage hydraulique, originellement géré par la famille du concepteur, montre les contradictions de l’Etat fort à la française qui à l’instar de l’orientation générale des politiques de l’eau à progressivement fait passer dans son domaine de compétence (XVIII et XIXe siècle) la propriété mais aussi la gestion du Canal du Midi.

En effet, si l’Etat a réussi en France à “ imposer sa marque ” sur les politiques de nombreux secteurs, celui de l’eau se révèle quelque peu original<sup>22</sup>. D’après Bernard Barraqué l’extension de la domanialité publique en matière de rivières ne s’est pas développée simultanément à la politique des biens communaux qui s’affirmait. Les tentatives de confier l’administration de l’eau aux préfets ont échoué face à la résistance d’une jurisprudence libérale qui consacrait le droit de propriété<sup>23</sup>. Toutefois, la loi de 1898 sur le régime et la répartition des eaux reconnaît la nécessité d’une gestion communautaire des eaux courantes. Dans un même mouvement, le développement du “ municipalisme ” a positionné l’échelon communal comme privilégié pour répondre à la demande de la société civile. Ce n’est qu’à partir des années trente, suite au mouvement dit de réforme de l’Etat, que l’on a commencé à réduire le droit des propriétaires sur les eaux souterraines et sur les berges des rivières navigables (décrets-lois de 1935). Les effets de cette réforme ont été réduits dans la mesure où les collectivités locales ont demandé des subventions nécessaires pour améliorer la gestion de l’eau.

Par ailleurs, les collectivités locales ont souvent essayé de s’opposer aux politiques dans ce secteur sur des problèmes de domanialité publique. En effet, la

---

<sup>20</sup> “ L’Espagne menacée de mise à sac de sa nappe phréatique ”, *Le monde. Economie*, le 20/02/2001, p. II.

<sup>21</sup> Notons à ce propos que c’est l’histoire sociale de cette politique qui a été récemment reconnue comme facteur d’éligibilité au Patrimoine Mondial de l’Unesco de cet ouvrage d’art, cf., William Genieys, Emmanuel Négrier, “ *Le Canal du Midi : Du patrimoine mondial à son impossible développement culturel interrégional* ”, E. Négrier (dir.), *Le patrimoine en région*, Montpellier, CEPÉL, décembre 2000 (ronéo).

<sup>22</sup> Bernard Barraqué, *Les politiques de l’eau en Europe*, Paris, La découverte, 1995.

<sup>23</sup> Ainsi, le XIXe siècle d’après l’historien du droit de l’eau, “ ne parlait que de propriété ”, *ibid.*, p. 143.

richesse en ressources hydrauliques de la France et la faible capacité d'innovation en la matière des collectivités locales ont entraîné une privatisation récente de la distribution de l'eau en milieu urbain<sup>24</sup>. Dès lors, les politiques de l'eau ont été gérées selon la logique propre au pouvoir périphérique à la française<sup>25</sup>. Le préfet coordonnant l'action de services territoriaux de l'Etat coordonne avec les départements la mise en œuvre des orientations nationales des politiques. C'est dans ce contexte politique que sont créées en 1964 les agences financières de bassin (futurs agences de l'Eau) intégrant les différentes parties prenantes au processus décisionnel. Les comités de bassins qui sont formés s'appuient sur une représentation tripartite, les collectivités locales, les " usagers " et les différents niveaux d'administration. Toutefois, ces agences n'ont pas contrairement à certains pays européens (R-U, Allemagne) de compétences en matière de police des eaux et en matières de maîtrise d'ouvrage. L'extrême faiblesse des échelons locaux dans le contexte français s'est exprimée dans une première phase par une résistance , parfois véhémente contre les Agences de l'eau. Comme le souligne B. Baraqué (Baraqué, 1991) la confiance entre l'État et les collectivités locales s'est reconstruite simultanément au retrait partiel de l'État central dans les dites agences. Dans le même temps le développement important des politiques contractuelles (Contrats de rivière, SAGE,...) s'est combiné avec le management par objectif qualité, horizon originel des Agences. De plus, l'absence de pouvoir en matière de maîtrise d'ouvrage de ces dernières a abouti, dans la loi de 1992, à la constitution de communautés locales de l'eau appuyées sur les collectivités territoriales. Communes , Conseils Généraux (comme c'est le cas dans l'Hérault) se sont souvent fortement investies dans ces dispositifs, et parfois avec des enveloppes financières importantes. Dans ce paysage, les pouvoirs de la Région restent incertains et ne peuvent être comparés à ceux de l'Espagne voisine. A ce titre, les engagements inter-régionaux sont d'emblée marqués par l'asymétrie des engagements et des pouvoirs qui les légitiment. Comme l'écrit B. Baraqué (1997) le pouvoir régional demeure le trait dominant du système français qui se concrétise souvent par une distanciation par l'État des scènes de négociation locales et un retrait dans ses fonctions théoriques d'animateur et de régulateur des conflits. L'engagement de la Compagnie du Bas Rhone dans le projet d'aqueduc, en tant que Société d'Aménagement Régionale

---

<sup>24</sup> Bernard Barraqué, " Les politiques de l'eau en Europe " *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°3 juin 1995, pp. 420-453.

<sup>25</sup> Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

s'inscrit pleinement dans cette histoire. La contradiction entre une logique de “ grands travaux ” qui avait en partie prévalu dans la construction du canal du Bas-Rhône et celles qui prévalent dans l'inflation des pratiques contractuelles visant peu ou prou à la gestion intégrée des ressources constitue pour cette entreprise un challenge. Ses positionnements divers vis à vis des collectivités territoriales constituent un potentiel relationnel et politique non négligeable. L'aqueduc constitue pour elle un moyen de se repositionner dans un paysage régional essentiellement centré sur la gestion et de renouer avec ces origines. Encore faut-il que les savoirs faire stratégiques prévalent face à ceux des “ bâtisseurs ” et de la seule capacité “ ingénierie ”.

C'est dans ce cadre complexe de compétences croisées en matière de politiques de l'eau que le projet d'aqueduc entre le Rhône et Barcelone a vu le jour. L'étude de faisabilité lancée en mars 1995 par BRL et la Junta d'Aigües de la Généralité de Catalogne se proposait de consulter l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités locales concernées par le projet. Outre, des problèmes politiques *stricto sensu* (changement de majorité gouvernementale niveau national), c'est le jeu subtil entre les différents niveaux de gouvernements nationaux mais surtout infra-nationaux (essentiellement en Espagne) qui semble conditionner l'avenir du projet hydraulique transfrontalier. Même si les présidents des exécutifs régionaux ont déclaré par le passé que “ le projet peut se réaliser même sans la bénédiction de Madrid... nous pouvons créer un groupement d'investisseurs pour le mener à bien ”<sup>26</sup>, il semble qu'une décision politique, notamment au niveau supra-national, soit incontournable.

**A Barcelone, à Madrid, à Saragosse : entre impossible “ jeu à somme nulle ” et improbable “ balle au centre ”.**

Du côté espagnol, la prise de décision semble constituer à l'heure actuelle une gageure tant les relations entre gouvernements multi-niveaux qui s'impose dans le secteur de l'eau est complexe. Les allers/retours entre les différents centres décisionnels, niveau central et Communautés Autonomes, viennent de produire résultat que l'on observe dans le Plan Hydrologique National et l'avis du comité national de l'eau. C'est

---

<sup>26</sup> William Genieys, “ Barcelone vs. FN : une géopolitique de l'eau ”, op. cit., p. 163.

même un exemple paradigmatique de la dynamique de *non-décision* chère à Peter Bachrach et Morton Baratz<sup>27</sup>. En effet, la solution apparemment négociée entre le gouvernement central et le gouvernement catalan se formule de la façon suivante : “ *le recours par la Catalogne aux apports du Rhône reste à terme une option ouverte, mais elle n’est pas compatible avec la PHN car elle sort du domaine du seul gouvernement espagnol* ”. Plus que sibylline, cette stratégie politique est incompréhensible pour le profane qui ne possède pas les moyens de mettre en perspective les règles du jeu politique qui conduisent aux décisions en matière de politique publique en Espagne. C’est-à-dire les relations complexes entre d’une part le centre et les périphéries, et d’autres part entre les périphéries elles mêmes<sup>28</sup>. Sinon comment pourrait-on interpréter le fait que le Plan hydrologique national présenté par la PSOE en 1993, ayant obtenu l’avis favorable du Conseil National de l’Eau, n’ait jamais abouti ?

Dans cette perspective, un détour par l’analyse de l’offensive des gouvernements des Communautés Autonomes d’Aragon et de Catalogne face à la logique de l’Etat central lors du processus de consolidation démocratique permet de mieux comprendre le débat actuel sur le PHN et le projet d’aqueduc. Le choix de ces deux CA peut être considéré comme représentatif des relations dont nous voulons rendre compte dans le cadre des politiques de l’eau espagnoles. Outre, une inimitié historique et une différence objective entre une “ région à identité forte ” (la Catalogne) et une “ région à identité ” faible (l’Aragon) sur laquelle il n’est pas besoin de s’étendre ici, ces deux communautés autonomes voisines sont soumises conjointement à la question de la gestion de l’Eau de l’Ebre. Or si des oppositions frontales les ont opposées par le passé sur cette question ces régions<sup>29</sup>, sont objectivement alliées face à l’action de l’Etat.

---

<sup>27</sup> Peter Bachrach, Morton Baratz, “ Two faces power ”, *American political Science Review*, vol. LVI, 1962, pp. 947-952.

<sup>28</sup> On insiste ici sur le fait que la mise en œuvre de certaines politiques publiques en Espagne n’est compréhensible qu’à partir de l’analyse fine des relations complexes construites secteur par secteur depuis la transition démocratique entre le centre politique et les périphéries (nous soulignons le pluriel) mais aussi entre les périphéries elle même, au grés de la dévolution et de la négociation d’une nouvelle logique d’action étatique, cf., William Genieys, *Les élites face à l’Etat*, (op.cit.).

<sup>29</sup> Dans notre premier travail sur la genèse du projet d’aqueduc que le président de la *Diputacion* d’Aragon (province équivalent des départements français), Santiago Lanzuela, s’opposer fermement à ce que la Catalogne “ pompe de l’eau dans l’Ebre ”, cf., William Genieys, “ Barcelone vs FN : une géopolitique de l’eau ”, op. cit., p. 161.

En effet, l'Aragon, qui constitue la CA la plus importante du bassin de l'Ebre, a développé une tradition d'opposition systématique à tous les transferts d'eau de son bassin (perspective avancée par les différents PHN) à un autre sans qu'une compensation économique significative ne lui soit accordée sous la forme de construction de barrages et de canaux d'irrigation interne supplémentaires. Cette stratégie politique s'est formalisée autour de la constitution d'un " Pacte de l'eau ", sorte de projet de gestion et d'utilisation par la CA des ressources en eau sur son territoire<sup>30</sup>. L'objectif de ce projet à connotation régionaliste peut se résumer par l'équation suivante : l'eau est la ressource sur laquelle le développement économique (essentiellement l'agriculture) de la région doit être assuré dans le futur, il est donc impensable d'envisager des transferts d'eau vers d'autre CA sans contre partie explicite. Ce Pacte de l'eau a été adopté par le Parlement d'Aragon le 30 juin 1992. Il s'avère être un document stratégique finalisé par la sauvegarde des droits prioritaires des régions de l'Ebre et donc de l'Aragon dans l'utilisation de ses réserves d'eau douce. Il est important de souligner la nature purement politique de ce texte dans la mesure où le Parlement n'avait aucune compétence légale quant ce pacte a vu le jour<sup>31</sup>. Il s'agit donc d'un " coup politique " visant à mobiliser l'opinion publique aragonaise dans la défense de sa politique de l'eau. En cela il donne du sens ou du moins corps à une région en quête de substrat identitaire. Le Pacte de l'eau légitimé par la défense des intérêts aragonais(" Nous en premier !"), à travers le développement économique qu'il conditionne, fait de toute politique hydraulique nationale un enjeu stratégique. Ce phénomène joue aussi à l'encontre des autres Communautés Autonomes. Ainsi, la ville de Saragosse n'a pas hésité à engager la polémique avec Barcelone au milieu des années 90 lorsque cette dernière avait envisagé un projet de transfert des eaux de l'Ebre jusqu'au son bassin interne de Catalogne. Paradoxalement, c'est le projet de transvasement des eaux du Rhône qui a réduit les tensions entre les deux CA. Dès lors, on comprend l'opposition actuelle de l'Aragon au PHN, relayée par plusieurs manifestations qui ont réuni en décembre 2000 plus 300 000 personnes dans les rues de Saragosse. C'est donc en partie à travers ce prisme politique là que l'avenir du projet d'aqueduc Rhône /Catalogne peut être envisager.

---

<sup>30</sup> Stéphanie Lavaux, " L'hydropolitique espagnole : un enjeu majeur des relations centre-périphérie ", op. cit., pp. 38 et 39.

<sup>31</sup> Stéphanie Lavaux rappelle que seul l'Etat à l'époque détenait via les *Confederaciones* les compétences en matière de gestion de l'eau, cf., *ibid.*, p. 38.

Dans le cas de la Catalogne, le contexte dans lequel émerge la politique de l'eau est quelque peu différent. Tout d'abord, cette région est dotée de deux bassins internes, celui des Pyrénées-Orientales qu'elle contrôle, et celui de l'Ebre qu'elle partage avec huit autres Communautés Autonomes. Par ailleurs, la Catalogne est un bassin industriel où l'agriculture n'occupe économiquement qu'une place secondaire, même si le poids électoral des campagnes n'est pas négligeable pour le gouvernement de Convergence et Union. Ainsi, le Plan hydrologique des bassins internes de Catalogne de 1993 prévoit dans sa projection un déficit d'eau douce dans les grands centres urbains ainsi qu'en 2025 pour l'industrie. C'est dans ce contexte que la réflexion sur le projet d'aqueduc à vu le jour, l'hypothèse d'un transfert de l'eau de l'Ebre entraînant une forte opposition des voisins aragonais.

Soulignons que la question de l'eau n'est qu'un des éléments dans l'affirmation des politiques nationalistes. Conformément à une logique d'action globale, le gouvernement catalan a œuvré depuis le retour de la démocratie à la construction de sa propre administration hydraulique mettant en œuvre ses ambitions politiques catalanistes. Toutefois, si d'un côté on a assisté à un certain affranchissement à l'égard des politiques de l'Etat central, le gouvernement de Jordi Pujol affronta en revanche une forte opposition politique interne (Parti Socialiste Catalan, Izquierda Unida, PSUC). Ainsi, c'est majoritairement contre les ambitions politiques "pujolistes" tournées vers l'Europe des régions que les mobilisations catalanes en 1998 contre le projet d'aqueduc doivent être interprétées. A cet égard, le PHN avancé par le gouvernement central en retenant la solution d'un transfert massif des eaux de l'Ebre sur l'ensemble de l'Espagne orientale (englobant partiellement la Catalogne) modifie le jeu des alliances politiques à de multiples niveaux. Premièrement dans le cadre des relations inter-communautés autonomes, la Catalogne se trouve "obligée" par le gouvernement d'Aznar d'accepter l'eau de l'Ebre alors que la solution alternative du Rhône lui permettait d'éviter le conflit avec le CA d'Aragon gouverné par le PSOE. De fait, l'opposition politique des forces de gauche au choix alternatif du gouvernement de Pujol est prise par défaut. Dès lors on comprend mieux pourquoi, les représentants catalans ont opté au sein du Conseil National de l'Eau pour l'abstention. Une application de la théorie des jeux au cas de figure des politiques de l'eau nous permet de comprendre comment entre le centre et la

périphérie aragonaise ont se joue un jeu à somme nulle alors que dans le cas des relations entre le gouvernement central et la périphérie catalane on constate un jeu à somme positive (gagnant/gagnant) au bénéfice de la Catalogne. En effet, cette dernière peut recevoir l'eau de l'Ebre si le PHN est mise en œuvre, tous en maintenant la perspective de la réalisation du transfert avec le Rhône.

Si aujourd'hui la prise de décision se situe dans l'arène, la France et l'Espagne, les élites dirigeantes et/ou l'Union Européenne se doivent de prendre explicitement une position de principe sur le sens à donner à l'action publique en la matière. En effet, il serait dommageable que seuls les groupes d'intérêts impliqués s'engagent dans le vide politique en vue d'imposer à terme leur vision géo-économique. Toutefois, en analysant le PHN espagnol comme l'exemple d'une non-décision politique à l'égard du projet d'aqueduc, on peut faire l'hypothèse que celui-ci pourrait être relancé sur l'agenda politique du gouvernement catalan dans les années qui viennent. Il s'agirait alors d'une entorse réelle faite à la tradition française des " Bâtisseurs d'Etat " qui relie Paul Riquet à Philippe Lamour, transgressant les frontières des États Nation comme seul cadre d'action.