

La crise de l'eau ou la perpétuelle gestion des conflits

Par Léna SALAMÉ

Experte internationale en diplomatie de l'eau

Les ressources en eau et les bénéfices qu'elles apportent sont essentiels à toutes formes de développement. Leur gestion doit être efficace et saine pour que la réalisation de tout objectif de développement durable et d'éradication de la pauvreté soit envisageable. Paradoxalement, les activités de développement ont jusqu'à nos jours mis cette même ressource sous une pression telle que, dans certaines situations, le stress hydrique accentue les tensions sociales et politiques et contribue à l'éruption de conflits plus ou moins violents selon l'échelle géographique de leur survenance.

Les outils disponibles pour l'atténuation ou la gestion des conflits liés à l'eau sont nombreux. Mais si tous sont essentiels, ils ne sont pas suffisants. La volonté politique est indispensable pour un changement actuel et réel, alors que le développement des capacités est une condition *sine qua non* pour la transformation d'un conflit, en profondeur et de façon durable.

L'eau a façonné l'histoire et la géographie de la Terre, ainsi que l'histoire des civilisations humaines qui y ont vécu et continuent d'y vivre jusqu'à aujourd'hui. Elle a joué un rôle déterminant dans notre développement. Nos activités l'ont soumise à une pression toujours plus forte. Les changements climatiques, l'urbanisation, la croissance économique, la pollution, les changements démographiques, les changements d'affectation des terres, la dégradation des écosystèmes, le développement de l'énergie, la santé et la sécurité alimentaire ont tous eu, et continuent d'avoir, un impact sur l'eau.

La ressource et les bénéfices qu'elle apporte sont effectivement essentiels à toutes formes de développement. Sa bonne gestion est donc nécessaire à la réalisation de tout objectif de développement durable et à l'éradication de la pauvreté. *A contrario*, le stress hydrique accentue les tensions sociales et politiques. Il peut contribuer à l'éruption de conflits plus ou moins violents et entraîner des migrations massives.

Ismail Serageldin, Boutros Boutros Ghali ou encore Kofi Annan entrevoyaient le XX^e siècle comme celui des guerres de l'eau. Pourtant, dès le début des années 2000, Kofi Annan lui-même infirmait ses propos, recommandant que « [...] les problèmes de l'eau de notre monde ne doivent pas être seulement facteur de tension ; ils peuvent être aussi un catalyseur de coopération [...]. Si nous travaillons ensemble, un futur de l'eau sûr et durable peut être nôtre » ⁽¹⁾.

Qu'est-ce qui avait bien pu motiver de tels discours ?

« Les guerres du siècle prochain seront sur l'eau ». Ismail Serageldin, ancien vice-président de la Banque mondiale, 1999.

« La prochaine guerre au Moyen-Orient sera menée sur l'eau, pas sur la politique ». Boutros Boutros Ghali, ancien Secrétaire général des Nations Unies, 1985.

« La vive concurrence autour de l'eau douce pourrait bien devenir la source de conflits et de guerres, à l'avenir ». Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unies, 2001.

Très peu d'eau douce est facilement accessible à l'humanité pour satisfaire ses besoins (environ 0,07 % de la quantité totale de l'eau disponible sur Terre est facilement accessible pour son utilisation directe par l'Homme). Il y a 40 ans, 12 000 m³ d'eau douce étaient disponibles en moyenne par an et par personne. Aujourd'hui, seuls 5 000 m³ sont disponibles en moyenne par an et par personne. Cependant, la quantité totale d'eau sur le globe est la même depuis l'Holocène.

(1) DELLI PRISCOLLI (J.) & WOLF (T. A.), *Managing and Transforming Water Conflicts*, New York, États-Unis, Cambridge University Press, 2009.

Cette différence est principalement due aux pressions croissantes que subit la ressource. De plus, le cycle hydrologique, extrêmement sensible à l'activité humaine, s'accélère en provoquant plus d'événements extrêmes (plus de sécheresses et plus d'inondations), et donc encore plus d'inégalités dans la distribution naturelle de l'eau.

La pression des changements globaux sur la ressource induit de plus en plus de concurrence, et plus de concurrence signifie un potentiel plus élevé pour les conflits.

À tout cela s'ajoute encore un niveau de complications : afin de s'organiser dans une communauté internationale, l'Homme a créé des frontières politiques ignorant les cours naturels des ressources en eau de surface et encore plus ceux des eaux souterraines. L'Homme a ainsi créé 276 bassins fluviaux internationaux ⁽²⁾ et 273 aquifères internationaux (à ce jour) ⁽³⁾, soit autant de possibilités de coopération et de concurrence entre différentes parties ayant des intérêts divergents sur une ressource vitale.

L'un des objectifs essentiels de la gestion de l'eau devient alors de concilier sans cesse les intérêts concurrents des usagers de l'eau, qu'ils soient des États partageant un bassin ou un aquifère, des individus, des entreprises, des groupes d'intérêt ou des entités administratives. La gestion des conflits ainsi que la coopération font donc partie intégrante de la gestion des ressources en eau, dans son sens le plus large. La crise de l'eau n'est effectivement pas une crise de quantité de la ressource, mais plutôt une crise de gestion, de gouvernance et de conciliation d'intérêts souvent contradictoires.

Les conflits sont effectivement inhérents à la nature humaine ; ils se manifestent dès lors que les parties partageant un même bien (quel qu'il soit) ont des intérêts et des objectifs divergents quant à son utilisation.

Guerre et conflits, ou coopération ?

Aux fins du présent article et en se basant sur les données de droit international applicables aux conflits, une guerre de l'eau est considérée comme étant un conflit armé entre deux États souverains (au moins) dont l'objectif est de contrôler des ressources en eau ⁽⁴⁾.

Un conflit armé interne entre factions antagonistes à l'intérieur d'un même État ou entre factions non souveraines au sens du droit public international, ne saurait donc être considéré comme étant une guerre de l'eau.

Au Kenya, dans les années 2000-2005 ⁽⁵⁾, la police est intervenue à plusieurs reprises dans la partie nord-ouest du pays pour contrôler une violente dispute entre les tribus Kikuyu et Maasai sur l'eau. Plus de 20 personnes ont été tuées dans les combats. Les tensions sont apparues lorsque les bergers Maasai ont accusé un homme politique Kikuyu de détourner une rivière pour irriguer sa ferme. Cette action avait en effet privé le bétail en aval d'accès à l'eau. Les combats, qui ont déplacé plus de 2 000 villageois, reflètent les tensions entre communautés nomades et communautés sédentaires.

Dans les cas, fréquents, où l'eau est utilisée par une partie à un conflit comme un moyen de pression et de négociation ou comme un véhicule pour nuire à une partie ennemie, l'eau est victime ou outil de la guerre, et non son objectif (ces cas de figure, eux non plus, ne sauraient être qualifiés de « guerres de l'eau »).

En 1993, pour réprimer l'opposition à son gouvernement, Saddam Hussein aurait empoisonné et drainé les réserves d'eau des musulmans chiites du sud du pays, dans la région peuplée par les Arabes des marais (Al'Ahwâz) (les Maadans, souvent de langue et de religion mandéennes).

En 1990, la Turquie menace de réduire l'écoulement de l'eau de l'Euphrate vers la Syrie afin de contraindre les autorités syriennes à arrêter le passage en territoire turc de rebelles kurdes ⁽⁶⁾.

Enfin, une guerre dans laquelle l'eau fait partie d'une myriade d'objectifs opposant entre eux deux États souverains n'est pas non plus une guerre de l'eau. Cette ressource peut faire partie des facteurs de la guerre. Elle peut même constituer l'étincelle qui déclenche les combats ou les entretient, mais l'Histoire nous montre que l'eau n'a jamais pu être la cause unique d'un conflit armé entre deux États souverains. Il est en effet rare que deux États s'engagent dans une guerre à cause d'un seul facteur. Il faut généralement une accumulation de raisons graves pour entraîner une guerre interétatique.

Dans le cas des relations israélo-arabes, Israël occupe le plateau du Golan pour contrôler notamment le Baniyas, un affluent du Jourdain. Israël contrôle et gère aussi l'infrastructure hydraulique de la Cisjordanie. Mais il est vrai que le conflit israélo-arabe porte sur nombre d'autres facteurs tels que les territoires, la religion, les réfugiés, le terrorisme - l'eau n'en étant que l'un des éléments.

Une guerre de l'eau entre deux États paraît en effet être écologiquement, politiquement et économiquement totalement irrationnelle. Par contre, plus l'échelle géographique est réduite, et plus les conflits sont graves ⁽⁷⁾ et nombreux.

Lorsque l'on observe de plus près les interactions (positives et négatives) entre États autour des ressources en eau, la conclusion est sans appel : le nombre des événements de coopération dépasse largement le nombre des événements conflictuels.

(2) Oregon State University, *Transboundary Freshwater Dispute Database*, TFDD, 2008.

(3) <https://www.un-igrac.org>

(4) <https://www.icrc.org/>

(5) <http://www2.worldwater.org/conflict/list/>

(6) *Ibid.*

(7) DELLI PRISCOLLI (J.) & WOLF (T. A.), *Managing and Transforming Water Conflicts*, New York (États-Unis), Cambridge University Press, 2009.



Photo © Uzi Keren/REA

Espace de promenade aménagé sur le plateau du Golan.

« Israël occupe le plateau du Golan pour contrôler notamment le Baniyas, un affluent du Jourdain. »

L'Université d'État de l'Oregon a recensé les cas de coopération et de conflit dans le monde sur une période de soixante ans. Elle en a conclu que les occurrences des coopérations se sont révélées être deux fois plus nombreuses que celles des conflits, et aucune déclaration formelle de guerre ou d'unification volontaire en une seule nation n'a été recensée. La majorité des événements les plus négatifs se sont produits sur le bassin du Jourdain, pour lequel il est intéressant de mentionner que le nombre cumulé des événements de coopération dépasse malgré tout celui des cas conflictuels.

Aussi se rend-on rapidement compte que, si les cas de coopération peuvent porter sur une grande variété de sujets (qu'il s'agisse de qualité ou de quantité de la ressource, d'infrastructures, de désastres naturels ou de coopération technique), les questions d'infrastructure et de quantité d'eau sont les aspects de la gestion transfrontalière de l'eau les plus susceptibles d'être à l'origine de tensions entre États riverains.

En outre, peu importe le climat, le type de gouvernement ou encore le niveau de développement d'un pays (région aride ou région humide, gouvernement autocratique ou démocratie, pays développé ou pays en développement), d'après l'étude susmentionnée ces critères n'ont aucun impact sur les occurrences de conflit (ou de coopération) autour des ressources en eau.

La probabilité d'un conflit augmente à mesure que le taux de changement dans le bassin dépasse les capacités institutionnelles permettant d'absorber ce changement.

Un développement non coordonné (par exemple, un projet majeur en l'absence d'un traité ou d'une commission) est un indicateur de risque de conflit lié à l'eau. L'internationalisation d'un bassin (telle que celle qu'a provoquée l'effondrement du bloc soviétique) ou encore une animosité généralisée entre États riverains sont d'autres facteurs qui ont été identifiés comme risquant de provoquer des conflits interétatiques autour du partage de ressources en eau ⁽⁸⁾.

Quels outils pour l'atténuation des conflits sur l'eau ?

Une myriade d'outils de différentes natures est disponible pour éclairer une bonne gouvernance de l'eau, une bonne gestion des multitudes d'intérêts différents à des échelles différentes, et donc d'une multitude de conflits avérés ou potentiels. Parce que l'anticipation et la prévention des conflits sur l'eau sont plus importantes et efficaces (et certainement moins coûteuses que leur résolution une fois qu'ils se sont développés), ces outils sont tous nécessaires. Mais, surtout, ils sont complémentaires.

Outils institutionnels et outils juridiques

Le droit international applicable à l'utilisation des ressources en eau douce a été relativement embryonnaire jusqu'à ce que, récemment, les sociétés civiles et internationales en aient enfin élevé le positionnement dans leurs

(8) Oregon State University, *Transboundary Freshwater Dispute Database*, TFDD, 2008.

agendas de travail. Les principes du droit international ont un impact à toutes les échelles géographiques. Nous en donnons ci-après une présentation succincte.

La Convention des Nations Unies pour la gestion des cours d'eau internationaux (New York, 1997) a été négociée pendant 27 ans et elle n'est entrée en vigueur que 17 ans après son adoption⁽⁹⁾. Il s'agit d'une convention-cadre codifiant les coutumes de droit international et les principes généraux de droit déjà existants et donc applicables aux sujets de droit international, y compris avant son entrée en vigueur. C'est ainsi, d'ailleurs, que la Cour internationale de Justice y a fait référence dans son arrêt sur l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros du 25 septembre 1997, qui a opposé la Slovaquie à la Hongrie⁽¹⁰⁾.

Les grands principes que la Convention consacre sont ceux de « l'utilisation équitable et raisonnable » de la ressource⁽¹¹⁾, de l'« obligation de ne pas causer de dommages significatifs »⁽¹²⁾ et de l'« obligation générale de coopérer » incombant aux sujets de droit international public⁽¹³⁾.

La Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 1992) se concentre, quant à elle, sur les obligations qu'ont les parties de protéger leurs eaux de surface et souterraines transfrontières et à gérer celles-ci de façon saine et écologique. Alors qu'elle était propre aux États de la région de la CEE, en 2013, cette Convention a été modifiée pour permettre l'adhésion de pays extérieurs à la CEE, invitant ainsi le reste du monde à utiliser son cadre juridique et à bénéficier de l'expérience qu'elle a pu acquérir depuis l'entrée en vigueur de la Convention⁽¹⁴⁾.

Enfin, en 2008, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté une résolution sur le droit des aquifères transfrontières (A/RES/63/124) qui recommande aux États concernés d'établir des accords bilatéraux ou régionaux appropriés pour une bonne gestion des aquifères transfrontières tout en tenant compte des dispositions des projets d'articles « annexés à la Résolution » en question. Ces articles consacrent les mêmes principes de coopération que ceux qui étaient contenus dans la Convention de 1997, mais ils formulent aussi certaines recommandations relatives à la protection, à la préservation et à la gestion spécifiques des aquifères. D'autres dispositions couvrent les situations d'urgence et de conflit armé.

Tous ces textes sont relativement génériques : ils indiquent des directions nécessaires pour la gestion des ressources en eau partagées, mais ils ne sont pas suffisants. Chaque bassin, chaque lac et chaque aquifère présente des spécificités politiques, financières, socio-économiques, religieuses, démographiques, géographiques (et même historiques) qui ne sauraient être couvertes de façon exhaustive dans des conventions-cadres. Il est donc indispensable, pour les États riverains d'un même cours d'eau, d'adopter des accords bilatéraux ou multilatéraux qui, tout en respectant les grandes lignes directrices du droit international, prennent en compte les particularités de leurs contextes respectifs.

Aussi est-il nécessaire, pour des États riverains d'un cours d'eau international, d'avoir un outil de coopération opéra-

tionnelle (et non seulement formelle). Une telle coopération effective peut aussi se cristalliser en une organisation de bassin fonctionnelle et efficace. Idéalement, de telles institutions devraient se mettre en place là où elles n'existent pas encore, et être renforcées lorsqu'elles existent déjà.

Les outils techniques

Avant d'espérer pouvoir passer un quelconque accord sur des ressources partagées, il faut commencer par s'accorder sur l'objet du partage. L'expression « ce qui n'est pas mesuré ne peut être géré » est vraie, dans le cas de la ressource en eau. Sans données claires, précises, accessibles et sur lesquelles toutes les parties prenantes s'accordent, il est tout simplement impossible de mettre en place des politiques de gestion de l'eau, et *a fortiori* les bases d'accords de partage⁽¹⁵⁾.

En outre, le traitement des données est en soi un outil précieux. Il permet, par exemple, de quantifier et de réduire les incertitudes relatives à la gestion de l'eau, d'une part, et d'anticiper les événements et les tendances futurs avec une certaine précision, d'autre part⁽¹⁶⁾. Le XXI^e siècle connaît un essor de nouvelles technologies qui changent de façon substantielle les capacités des politiques à négocier et à s'accorder sur la gestion conjointe de ressources en eau partagées⁽¹⁷⁾.

Cependant, aujourd'hui, dans une majorité de pays qui en auraient grand besoin, les données, les informations et les analyses sont soit clairsemées, soit difficiles d'accès. Et dans les pays où elles sont disponibles, elles sont souvent incompréhensibles d'un secteur à l'autre. Ce qui est développé par les ingénieurs n'est pas lisible par les politiques, qui en auraient pourtant absolument besoin pour tenir des dialogues éclairés.

Une approche basée sur la science, sur la collecte de données, leur partage et leur analyse est essentielle à l'échelle des bassins, mais aussi à l'échelle universelle : même si la gestion des ressources en eau partagée se fait localement selon les spécificités de chaque bassin, certaines décisions politiques globales peuvent aussi être influencées par des données locales.

(9) Le 17 août 2014.

(10) <http://www.icj-cij.org/>

(11) L'article correspondant est perçu par les États en amont d'un cours d'eau international comme étant à leur avantage puisqu'il leur permet de revendiquer une utilisation au moins équitable et raisonnable du cours d'eau qui passe sur leur territoire en dépit des demandes éventuelles des pays en aval de laisser la ressource couler de façon naturelle jusqu'à leur territoire.

(12) L'article correspondant est perçu par les États en aval comme préservant leurs droits et leur utilisation historique de la ressource. Il leur permet de l'invoquer pour contrebalancer et limiter les impacts négatifs qu'une utilisation en amont pourrait avoir sur leurs usages préexistants.

(13) <https://treaties.un.org/>

(14) <http://www.unece.org/env/water.html>

(15) Budapest Water Summit, 2016, Messages and Policy Recommendations : www.budapestwatersummit.hu

(16) Ibid.

(17) DELLI PRISCOLLI (J.) & WOLF (T. A.), Managing and Transforming Water Conflicts, New York (États-Unis), Cambridge University Press, 2009.

L'évaluation des ressources en eaux transfrontalières publiée en 2016 par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) est un bel exemple d'exercice de collecte, d'analyse et de traitement de données, qui sert d'outil de décision aussi bien aux parties concernées par la gestion de l'eau au niveau local, qu'aux politiques et aux institutions financières, au niveau global.

Il s'agit, en effet, d'une évaluation qui est fondée sur le développement d'indicateurs multiples identifiant et classifiant les bassins transfrontaliers selon des problématiques variées. Elle encourage le transfert des données et des connaissances et elle sensibilise les acteurs de la gestion de l'eau à l'importance et à l'état des bassins transfrontaliers.

Ainsi, selon cette étude, les conflits risquent d'augmenter dans les 15 à 30 prochaines années au Moyen-Orient, en Asie Centrale, dans le bassin du Ganges-Brahmapoutre et dans les bassins de l'Orange et du Limpopo ⁽¹⁸⁾.

Lorsqu'ils sont bien développés, utilisés et déployés, les outils techniques peuvent faire une vraie différence dans la gestion des eaux transfrontalières et l'atténuation des conflits ou même leur prévention. Cependant, ils ne peuvent pas remplacer la volonté politique nécessaire à tout aboutissement de négociations.

L'outil politique : volonté et processus

La volonté politique est l'ingrédient sans lequel aucune avancée, aucun changement et aucune décision ne serait possible, quelle que soit l'urgence de la situation et malgré la disponibilité et l'efficacité de tout autre outil de gestion de conflit.

La volonté politique est un concept relativement vague, dans le lexique de la communauté internationale. Il est cependant souvent cité comme étant la condition *sine qua non* du succès dans le changement ou dans le maintien d'une décision. Il n'est jamais mieux défini que par son absence. On dit souvent : « il n'y a pas de volonté politique pour résoudre les problèmes du Nil, du Jourdain ou d'autres bassins transfrontaliers ». Dans le contexte de la gestion de l'eau, la volonté politique peut être considérée comme étant l'engagement des preneurs de décisions dans des mécanismes de dialogue et de coopération ou, plus succinctement, l'engagement des preneurs de décisions dans ce que l'on aime appeler aujourd'hui l'« hydro-diplomatie » (ou « diplomatie de l'eau »).

L'hydro-diplomatie, elle non plus, n'est pas toujours définie de façon précise, même si elle n'est pas une idée nouvelle. C'est le processus au travers duquel une volonté politique se manifeste. Elle se réfère à toutes les interactions positives autour de la gestion des ressources en eau. Ce processus de coopération a pour objectif d'atteindre la paix entre les acteurs concernés par la gestion de ressources en eau partagées et par le développement de ces dernières. Dans une acception large, l'hydro-diplomatie peut concerner toutes les parties prenantes impliquées, depuis les gouvernements jusqu'aux sociétés civiles.

Dans une définition plus stricte, les États sont les acteurs principaux de l'hydro-diplomatie : les décideurs politiques et les diplomates sont en effet ceux qui ont l'obligation de respecter, de protéger et de satisfaire le droit à l'eau de leurs citoyens ; ce sont également ceux qui ont le pouvoir – au travers d'une diplomatie multiple – de mobiliser le soutien du public et la responsabilité d'inclure la société civile dans leur processus de prise de décision.

Ainsi, sans volonté politique de coopérer avec son voisin et de traduire cette volonté dans des mécanismes de coopération transfrontalière ou d'hydro-diplomatie, le champ des conflits est ouvert. La volonté politique réussit aussi à mobiliser les institutions financières. Lorsqu'elle est confirmée, elle est la clé de la prévention, de l'anticipation, de l'atténuation et même, parfois, de la résolution d'un conflit sur l'eau.

Conclusion

À travers son histoire, l'Homme a à la fois traité l'eau comme un moyen et comme une fin en soi. En réalité, elle est les deux à la fois : lorsqu'elle est abondante, l'eau peut être considérée comme un moyen de développement et de loisir. Lorsque la ressource est plus rare, cela devient plus complexe et les sociétés s'organisent en fonction de sa disponibilité. En tout état de cause, nos connaissances et nos technologies nous disent que nous avons assez d'eau sur la planète si nous coopérons pour la gérer durablement.

Alors qu'elle est fondamentale pour la réalisation, entre autres choses, du Programme de développement durable (SDG), de l'Accord de Paris ou de celui de Sendai, l'eau ne peut plus être considérée comme une ressource « acquise ».

Une nouvelle architecture politique mondiale de l'eau est nécessaire pour assurer la paix et la sécurité - autour de l'eau, grâce à l'eau et pour l'eau.

Il est donc nécessaire de développer de nouvelles capacités et de créer une génération de nouveaux leaders de l'eau capables de relever efficacement nos défis en matière d'eau. Ils comprendraient et allieraient les différents outils et diverses disciplines pour la gestion de l'eau (et donc la gestion des conflits qui y sont liés). Ils mobiliseraient des financements pour combler les vides technologiques, d'information et de données et développeraient la science pour la politique tout en préservant l'intégrité de la première. Enfin, mais surtout, ils pratiqueraient une hydro-diplomatie basée sur les « valeurs supérieures » de l'eau, des valeurs situées immédiatement au-dessus des valeurs utilitaires auxquelles s'identifient des parties à un conflit.

(18) UNEP-DHI and UNEP (2016), "Transboundary River Basins: Status and Trends, Summary for Policy Makers", United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi.