

Partage et solidarité à l'international ?

Par Diane d'ARRAS

Présidente du Comité des Affaires européennes et internationales de l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (Astee)

Si le partage de l'eau et la solidarité sont indispensables à l'échelle locale, régionale ou nationale, ils sont peu développés à l'échelle internationale car en général peu utiles « intrinsèquement ». Dans les cas où les pays sont amenés à partager une ressource commune, la solidarité repose beaucoup pour l'instant sur la capacité de ces pays à collaborer en dehors d'un droit international très développé. La coopération scientifique et financière existe malgré tout, et heureusement, dans le domaine de la gestion des eaux continentales. Reste à développer une coopération plus intense et efficace sur les eaux maritimes, communes à tous, et à prendre conscience que la coopération pour l'atténuation du changement climatique est probablement le domaine le plus important pour agir ensemble à la préservation de nos ressources en eau locales.

Les pays et leurs régions : échelle naturelle de partage

Quand on parle d'eau il est normal d'en aborder le partage et la solidarité. En effet bien que l'eau soit fortement présente sur la terre, ses usages sont nombreux et importants et donc rapidement il est nécessaire d'en assurer une bonne gouvernance de façon à partager ces ressources, à les protéger, à les gérer de façon adéquate. Une solidarité est donc nécessaire.

Pour aborder la nature et les caractéristiques de cette solidarité, il est utile de rappeler et comprendre le fonctionnement du « grand cycle » de l'eau et de ses ordres de grandeurs. L'exemple de la France métropolitaine

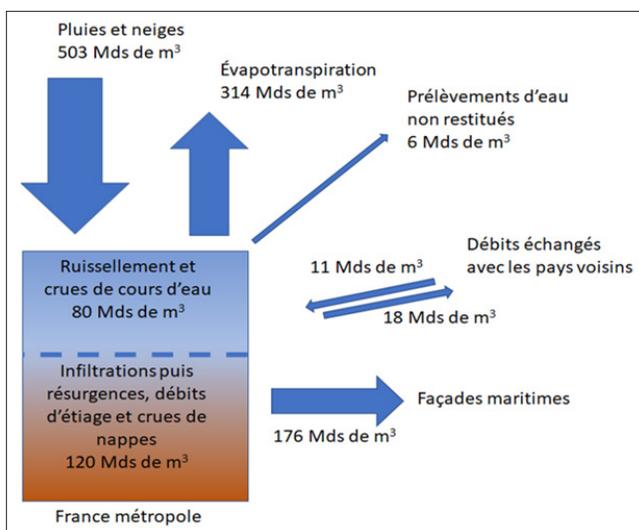


Figure 1 : Flux annuels du cycle de l'eau en France métropolitaine (d'après RNDE – IFEN).

permet de comprendre la « macroéconomie » de l'eau, à l'échelle du pays.

La seule lecture de ce graphe permet de prendre conscience globalement des enjeux actuels et de se projeter dans l'avenir proche.

La France métropolitaine bénéficie d'une situation confortable relativement à beaucoup de pays grâce au niveau de pluies (1 000 mm par an en moyenne sur le territoire) ce qui permet de recevoir 500 milliards de m³ sous forme de pluies, soit plus de 20 m³ par jour et par habitant ! Mais une partie importante de ces eaux (314 milliards de m³), soit 60 % repartent sous forme de vapeur d'eau par l'évapotranspiration des plantes ou l'évaporation naturelle des surfaces inertes (dont beaucoup dues au bétonnage des espaces) et donc ne restent « captifs pour un moment » dans les rivières, la neige, les lacs, barrages et nappes que 40 % de l'eau qui tombe du ciel. Ceux sont donc ces 40 % (8 m³/j/h) appelées « ressources naturelles renouvelables » que l'on peut essayer de gérer et partager au mieux entre tous les usages de l'eau qui sont nombreux : transports fluviaux, énergie hydraulique ou thermique (refroidissement), irrigation (agriculture ou espaces verts), industrie, bien sûr eau sanitaire aux usages aussi très variés : boisson, cuisines, machines à laver, bains, douches, toilettes, enfin les besoins pour le maintien de la biodiversité (espaces humides, débits minimum des cours d'eau).

La gouvernance, la mise en place d'infrastructures solides et bien gérées, mais aussi des modèles économiques résilients pour entretenir ces infrastructures sont donc essentiels pour éviter des situations de pénuries locales. Un point important à souligner est qu'une moyenne nationale, qui a le mérite des ordres de grandeur des enjeux à l'échelle d'une nation, ne reflète pas

forcément les situations locales qui peuvent être beaucoup plus tendues. En pratique il est même important de comprendre les ordres de grandeurs à l'échelle des grands bassins hydrographiques français et c'est donc en premier lieu à l'échelle de ces bassins et de leurs sous-bassins que la solidarité et la gouvernance doit être développée dans le partage des « ressources naturelles renouvelables ».

Cette solidarité indispensable à l'échelle d'un bassin versant (bassin hydrographique) a été à l'origine en France de la création administrative des « Agences de bassin » devenues plus tard les « Agences de l'eau » qui ont permis et permettent de mettre tous les acteurs autour de la table pour mettre en œuvre des politiques régionales, des investissements ciblés, des redevances destinées à donner une valeur à l'eau brute (redevances prélèvements) et un coût aux rejets dans la nature d'eaux polluées (redevances pollutions).

Des gouvernances internationales moins fréquentes et plus laborieuses

Des agences de bassins se sont développées dans beaucoup de pays (mais pas dans tous) apportant ainsi des possibilités de partage et solidarité au niveau régional, voire national de ces pays. Mais si la ligne de partage des eaux a souvent été à l'origine de la création de frontières dans les zones de montagne, dans les plaines c'est souvent un fleuve, une rivière ou une mer qui donnent les limites ; son usage doit donc être partagé. Le droit international n'avance pas très vite sur la mise en place de gouvernance sur ces eaux, laissant ouverts de possibles conflits relatifs à leur gestion entre pays amont et pays aval par exemple (cas des rivières et fleuves). Parmi les exemples citons proche de nous le Rhin, plus éloigné le Danube, bien entendu le Jourdain, le fleuve Sénégal... Il est clair que dans ces situations la solidarité est indispensable entre pays ; mais elle repose sur la capacité des pays concernés à l'organiser en dehors de structures préétablies et de modèles reproductibles facilement. Il existe ainsi des accords sur le Rhin, le Danube, le Sénégal qui permettent de mettre autour de la table les différents acteurs. Un récent procès auprès de la Cour internationale de Justice entre le Chili et la Bolivie a retenu l'attention des juristes. Les demandes du Chili étaient les suivantes a) reconnaître comme cours d'eau international régi par le droit international coutumier le système hydrographique du Silala b) reconnaître le droit du Chili à l'utilisation équitable et raisonnable des eaux du système hydrographique du Silala c) reconnaître le droit du Chili d'utiliser comme il le fait actuellement les eaux du système hydrographique du Silala d) l'obligation de la Bolivie de prévenir et limiter les dommages résultant des activités qu'elle mène à proximité du système hydrographique du Silala e) l'obligation de la Bolivie de notification et de consultation pour les mesures susceptibles d'avoir un impact préjudiciable sur le système hydrographique du Silala. Après six ans de procédures, les deux pays ont fini par se mettre d'accord pour mettre en place concertation et politiques communes sur la gestion de ce fleuve commun.

L'eau virtuelle source de partage possible dans une certaine mesure

La solidarité internationale de l'eau au sens du partage des volumes (et de leur qualité) est donc en pratique limitée aux zones frontalières, l'absence d'eau dans une région du monde ne pouvant pas être compensée par une présence abondante dans une autre ! Mais si l'eau ne se transporte pas (ou très peu) elle est « présente » à travers les biens qu'elle a contribué à fabriquer : produits de l'agriculture (qui intègrent l'eau de pluie et celle d'irrigation), énergie hydraulique ou thermique, biens industriels « consommateurs d'eau ». C'est le concept d'eau virtuelle que l'on peut garder en tête dans un débat sur comment développer la solidarité avec des régions ou pays aux ressources en eau limitées, ne permettant pas forcément d'assurer leurs moyens de subsistance. Naturellement les régions bien dotées en eau ont su développer cet avantage en développant l'agriculture, l'énergie hydraulique, les industries consommatrices d'eau (la pâte à papier par exemple, autrefois grosse consommatrice d'eau avant que des efforts de recyclage interne ne viennent rendre cette industrie plus raisonnable). Et c'est intelligent de réfléchir aux échanges commerciaux internationaux et même nationaux autour des produits à forte composante en eau. L'Espagne a développé ainsi une démarche orientant son agriculture vers les régions à plus forte dotation en eau. De même chaque pays peut avoir une stratégie agricole et industrielle prenant en compte la variété des situations.

Mais imaginer un commerce international structuré profondément de cette façon n'est pas sans risque. Car cela peut être au péril de l'indépendance de certains pays. Si Israël si peu riche en eau continue à développer son agriculture c'est pour ne pas perdre une nécessaire souveraineté. La Covid et la guerre en Ukraine nous ont rappelé récemment la juste mesure en matière de dépendance internationale.

Des domaines de « coopération »

Et pourtant il existe bien des domaines de coopération dans lesquels une solidarité internationale est utile voire indispensable dans le domaine de l'eau.

La coopération et la solidarité internationales sont donc plutôt orientées selon trois grands axes.

Le partage scientifique et le partage des bonnes pratiques

C'est le rôle joué par exemple par l'International Water Association (IWA), que j'ai eu l'honneur de présider, qui regroupe les grandes associations nationales, les professionnels de l'eau et les scientifiques. L'IWA a quelques 8 000 membres individuels ou *corporate* provenant de plus de 100 pays, permettant ainsi aux professionnels de partager leurs connaissances et innovations. L'IWA est organisée en une cinquantaine de groupes thématiques ; les thèmes peuvent être très techniques mais aussi très économiques. Elle dispose d'une filiale qui édite et publie journaux et livres. De

nombreux congrès sont organisés chaque année dans différentes régions du monde dont un à vocation mondiale et sur des thématiques larges. L'IWA s'adresse aussi bien aux pays développés qu'à ceux en voie de développement, avec des conférences et thématiques adaptées aux défis.

La solidarité financière

Les grandes banques internationales ont des programmes spécifiques destinés au financement des infrastructures des pays à moindre revenus. Mais les enjeux sont énormes et les moyens déployés relativement limités. Les investissements rendent nécessaires des engagements sur vingt à trente ans et bon nombre de pays n'ont pas la stabilité et la maturité politique qui permettent d'assurer de tels engagements. Des ONG apportent aussi leurs contributions mais leur impact n'est pas à l'échelle des enjeux.

Les coopérations bilatérales

Les coopérations bilatérales, soit entre pays à travers des organismes de coopération (par exemple l'AFD en France et bien entendu ses équivalents en Espagne, Allemagne...), soit entre deux sociétés de distribution d'eau qui développent des échanges réguliers solidaires permettent des opérations ponctuelles et le partage de bonnes pratiques. Là encore des coopérations utiles mais à l'impact limité.

Maîtriser la pollution des océans

Un nouveau domaine de coopération indispensable doit se développer autour des mers et océans avec un regard scientifique sur l'impact des polluants et en particulier des microplastiques. La prise de conscience est relativement récente (une dizaine d'année tout au plus) et la compréhension des volumes en jeu, des moyens d'en réduire leur présence reste encore à perfectionner. Des mouvements de bannissement des plastiques à usage unique ont démarré mais cela ne sera pas suffisant, le plastique ayant envahi la planète. Il faut donc réduire leurs usages et mieux gérer leur recyclage ou élimination dans les filières de déchets et de traitement des eaux usées. Un vaste sujet de développement scientifique et de politique internationale.

Solidarité climatique

Le tout premier impact du changement climatique va être de mettre les ressources en eau de tous les pays en risque, qu'ils soient aujourd'hui en situation confortable ou non. En effet l'élévation de la température (au mieux des scénarios, deux degrés en moyenne spatiale et annuelle) entraîne une modification importante du grand cycle de l'eau. L'augmentation de la fréquence des phénomènes extrêmes (fortes pluies et périodes de sécheresse plus longues) et la fonte prématurée des neiges (ou son absence) modifie automatiquement le paysage hydrographique. Par ailleurs l'augmentation de la température augmente l'évapotranspiration et l'évaporation, diminuant ainsi les ressources dispo-

nibles pour le petit cycle de l'eau. L'adaptation à ces conditions nouvelles ne va pas être facile, tous les acteurs devant en comprendre la réalité et en partager les enjeux.

Si la solidarité de gestion à l'échelle des bassins hydrographiques reste donc très locale, intra-nationale, la maîtrise (atténuation) du changement climatique doit réellement être gérée de façon internationale et il est bien de notre intérêt de coopérer sur ce sujet. À noter que l'impact du changement climatique sera plus important dans la région des pôles (avec l'effet amplificateur de la fonte de la calotte glaciaire et des glaciers sur le réchauffement de la planète) et dans les pays européens ; à titre d'exemple le scénario du GIEC d'un réchauffement global de + 2°C à l'horizon 2050 correspond à + 4°C en France !

Chaque pays doit dès à présent travailler à la planification d'infrastructures nouvelles pour gérer, stocker, recycler l'eau avec des moyens financiers à la hauteur et leurs modèles de financement équitables sur plusieurs années en regardant la situation prévisible en 2050 (et non 2030 !). Évidemment en parallèle des politiques de sobriété permettant de réduire la demande en eau s'imposent : diminuer les consommations inutiles, réadapter l'agriculture et les paysages à des espèces moins consommatrices et plus résilientes, redévelopper la capacité des sols en encapsuler l'eau de pluie...

Conclusion

C'est paradoxalement en travaillant et coopérant à la maîtrise du changement climatique que nous pourrions réellement développer la meilleure solidarité vis-à-vis de l'eau car si le CO₂ est à combattre au niveau international, c'est à l'échelle locale que nous en verrons les effets dévastateurs. Bien entendu des actions régionales, des partages de savoir et de technologies, des aides financières seront les bienvenues mais ne nous trompons pas de combat. Le grand cycle de l'eau va être profondément perturbé par le changement climatique et c'est donc en travaillant ensemble à en limiter la cause que nous traiterons au mieux les cas locaux.