



## Préface

*Nous ne pensons même plus à ce geste banal, cent fois répété chaque jour, lorsque nous ouvrons un robinet pour laisser couler de l'eau, limpide et potable, pour la laisser disparaître vers les égouts. Nous ne pensons pas non plus à tout ce processus de captage, de transport, de purification de cette eau lorsque nous arrosons notre pelouse, remplissons notre piscine, lavons notre automobile ou notre trottoir au jet. L'abondance de l'eau fait désormais partie de nos vies, nous la tenons pour acquise et nous oublions à quel point nous sommes privilégiés – car notre richesse est loin d'être la règle dans le monde.*

*L'eau est certes abondante à la surface de la Terre, mais 98 % de ce volume est salé. Même si l'eau douce constitue seulement 2 % de l'eau totale, et qu'un maigre 0,02 % de l'eau totale est mobilisable pour les usages des sociétés humaines, cette quantité d'eau douce disponible représente malgré tout environ 6 900 m<sup>3</sup> par personne et par an, un volume très appréciable. Mais cette moyenne statistique renferme de très grandes disparités.*

*En effet, des inégalités spatiales se cachent derrière cette abondance globale. C'est que l'eau de la Terre est très inégalement répartie à sa surface. Ainsi, certains pays et territoires disposent de quantités considérables par habitant et par an, comme l'Alaska (1 563 200 m<sup>3</sup>/hab.), la Guyane (812 100 m<sup>3</sup>/hab.), l'Islande (609 300 m<sup>3</sup>/hab.), la République démocratique du Congo (275 700 m<sup>3</sup>/hab.) ou le Canada (94 300 m<sup>3</sup>/hab.), alors que d'autres doivent apprendre à composer avec des ressources renouvelables des plus limitées,*

comme Singapour (149 m<sup>3</sup>/hab.), Malte (129 m<sup>3</sup>/hab.), l'Arabie Saoudite (118 m<sup>3</sup>/hab.), la Libye (113 m<sup>3</sup>/hab.), la bande de Gaza (53 m<sup>3</sup>/hab.) ou encore le Koweït (10 m<sup>3</sup>/hab.)... L'Asie rassemble 61 % de la population mondiale, mais ne dispose que de 36 % des ressources en eau utilisables ; l'Europe abrite 12 % de la population, mais n'a accès qu'à 8 % de l'eau ; à l'inverse, en Amérique du Sud vit 6 % de l'humanité, mais on y trouve 26 % des ressources hydrauliques mondiales. Un milliard sept cents millions de personnes manquent d'eau douce et ne disposent globalement que de moins de 1 000 m<sup>3</sup> par personne et par an, considéré comme le seuil de rareté réel par les Nations Unies. En 2025, on estime qu'il y aura 2,4 milliards de personnes à se trouver en dessous de ce seuil de rareté. La tentation est parfois grande, lorsque des gisements existent, d'exploiter les aquifères fossiles afin de permettre un développement accéléré, comme en Arabie Saoudite, en Libye, aux États-Unis, mais cette eau gardée pendant des millénaires dans les profondeurs de la Terre n'est, justement, pas ou très peu renouvelable : viendra le temps où ces nappes s'épuiseront. Que se passera-t-il alors pour ces pays ? Déjà, des disputes se profilent pour le contrôle de ces ressources provisoires lorsque celles-ci s'étendent à travers les frontières, en témoignent les disputes entre l'Arabie Saoudite et la Jordanie, ou entre l'Égypte, le Soudan, le Tchad et la Libye.

Des disparités dans la qualité des eaux disponibles peuvent aussi être constatées. Dans les pays développés, l'eau est généralement traitée et potable – encore que, du fait des pollutions industrielles et agricoles, on observe un nombre croissant de régions où l'eau ne respecte plus les normes sanitaires établies par les pouvoirs publics. Mais dans le monde en développement, avoir accès à de l'eau potable est encore souvent un privilège, un luxe que l'on paie fort cher : l'eau n'est que rarement traitée et constitue donc souvent un vecteur de nombreuses maladies. Plus d'un milliard de personnes ne disposent pas d'un service d'approvisionnement en eau, et 2,5 milliards ne bénéficient d'aucun service d'assainissement des eaux usées. Résultat : près de 19 % des décès dus à des maladies infectieuses sont imputables à la consommation d'une eau contaminée. Chaque jour, 6 000 personnes, des enfants surtout, meurent de maladies diarrhéiques. Sans mesures particulières, 135 millions de personnes mourront de maladies transmises par l'eau entre 2002 et 2020. Même en mettant en œuvre le programme préconisé par les Nations Unies, soit de diminuer de moitié la part de la population sans accès à l'eau potable, on devra déplorer environ 45 millions de décès à cause de ces maladies. De plus, les normes environnementales des pays concernés sont souvent peu contraignantes, et les pouvoirs publics disposent de peu d'autorité, du fait de la corruption et d'un grave manque de moyens, pour faire appliquer les règlements existants : la pollution, beaucoup plus que dans les pays développés, contribue à empoisonner l'eau et à rendre encore plus difficile la gestion d'une ressource très disputée. Boire de l'eau pour simplement étancher sa soif sans risquer d'en mourir est encore aléatoire dans de nombreux pays...

*La solution à ces faillites du partage et de la préservation de la richesse mondiale passe, entre autres, par des investissements accrus dans les domaines de l'adduction et du traitement des eaux, mais qui paiera la facture? Les gouvernements locaux, déjà surendettés? Le secteur privé, au nom de la prétendue supériorité de ses méthodes et de l'existence d'un marché de l'eau pour la satisfaction du « besoin » en eau potable? Ou la communauté internationale, au nom d'une solidarité que justifierait le respect d'un droit inaliénable à l'eau, soit à une eau de qualité en quantité suffisante?*

*Un stress majeur s'applique à une ressource en eau lorsque une population prélève plus de 40 % des ressources renouvelables. En 1995, 30,5 % de la population mondiale subissait un stress hydrique; on prévoit que la proportion grimpera à 35 % en 2025. La tension montera-t-elle au point d'aboutir à des conflits? L'eau sera-t-elle, comme on l'entend de plus en plus, au cœur des conflits du XXI<sup>e</sup> siècle – provoquant des guerres pour ce que les médias nomment souvent « l'or bleu »? Ou bien ce nouveau siècle verra-t-il le triomphe progressif d'un esprit de coopération autour d'une ressource fondamentale et pour laquelle il n'existe aucun substitut?*

*Nous ne sommes sans doute pas à la veille de conflits mondiaux pour l'eau, et la perspective de guerres déclenchées pour le contrôle de cette ressource n'est encore qu'hypothétique. En revanche, balayer du revers de la main la possibilité de tout conflit attisé par une crise de l'eau, une grave crise économique induite par sa rareté ou provoquée par l'impasse de négociations en vue de son nécessaire partage, n'est pas vraisemblable non plus. Les tensions au sujet de l'eau, dans certaines régions, ne cessent de s'amplifier, car le partage de la ressource est perçu comme inéquitable alors que les besoins s'accroissent.*

*Une chose est certaine : il importe de commencer à poser des gestes pour gérer une rareté croissante et prévenir la cristallisation de tensions que provoque cette perception d'injustice dans le partage actuel de la ressource. Il ne reste que peu d'années avant que la rareté de l'eau ne devienne un frein majeur au développement et un catalyseur de tensions autrement plus vives que celles que nous connaissons depuis le XX<sup>e</sup> siècle.*

*Pour écarter le risque de conflit, à tout le moins le réduire, dans quelle mesure le droit international offre-t-il un cadre propice à la coopération internationale? La Convention internationale sur le droit de la mer, votée par les Nations Unies en 1982 et ratifiée en 1994, donne un tel cadre juridique dans les différends entre pays pour le tracé des frontières des espaces maritimes ainsi que pour l'exploitation de leurs ressources. Quels sont alors les textes de droit, les doctrines juridiques qui permettraient de soutenir la coopération internationale pour résoudre les disputes sur le partage de l'eau? Ces doctrines convergent-elles ou, au contraire, sont-elles le reflet de positions opposées?*

*La diversité des situations potentiellement conflictuelles au sujet du partage de l'eau rend difficile l'élaboration d'un mécanisme général de*

*résolution de ce type de dispute. Certes, de nombreux traités et conventions existent pour réguler et régir les usages des cours d'eau entre pays riverains. La FAO recensait plus de 3 600 traités signés entre 804 et 1984 pour régler l'utilisation des cours d'eau : les disputes relatives à la gestion et au partage de la ressource peuvent tout à fait se résoudre dans la concertation, mais les études montrent aussi que ces accords ne sont pas toujours appliqués, loin de là !*

*De plus, les enjeux que constitue la ressource en eau ne sont pas les mêmes qu'il y a cinquante ans, a fortiori voici deux siècles : la population s'est mis à croître de façon très rapide : la demande pour des produits alimentaires et des biens de consommation a augmenté d'autant plus rapidement que la diffusion du mode de consommation occidental induit une plus grande intensité de la consommation en eau. Mais la ressource disponible n'a presque pas augmenté ; et la mobilisation des fleuves et des aquifères n'offre plus guère de marge de manœuvre, sauf à envisager des transferts massifs dont les coûts énormes et les impacts environnementaux posent des questions politiques sérieuses. De fait, en cas de conflit, le droit international n'est pas d'un grand secours, car, en ce qui concerne les mécanismes et les principes de négociation sur les eaux de surface (lacs et rivières), il est encore flou et peu homogène. Quant au droit portant sur les aquifères, il est encore embryonnaire. Et il suppose que les parties en présence acceptent de résoudre leur dispute sur les bases qu'il propose. Or, dans les régions où de graves tensions sur le partage de la ressource se font jour, deux pays jouant un rôle clé ont voté contre la Convention de New York et refusent d'envisager de l'appliquer : la Turquie et la Chine.*

*C'est que ces nombreux corps de doctrine s'opposent sur la définition les droits qui régissent l'usage des cours d'eau. Ces doctrines sont, en réalité, très politiques : elles favorisent souvent le pays concepteur de chaque théorie, comme l'Égypte qui préfère la doctrine de l'intégrité territoriale, selon laquelle le pays d'aval a un droit imprescriptible à un débit fixe. Toutes ces doctrines tentent d'établir l'appropriation d'une ressource par définition mouvante, même si elle traverse le territoire d'un État. Malgré les efforts de certains États pour résoudre les différends et promouvoir une réelle coopération, la représentation fondamentale des gouvernements demeure que l'eau est une ressource du territoire qui, en tant que telle, doit être soumise à la souveraineté territoriale ; à l'instar des gisements de minerais, elle fait partie du patrimoine du territoire, même si les cours d'eau le traversent sans s'y arrêter – d'où la difficulté de trouver un terrain d'entente sur la façon de les partager.*

*De plus, l'obligation de « ne pas causer de dommage appréciable » semble contradictoire avec le principe d'équité : à partir de quel seuil l'équité doit-elle se voir limitée par les dommages causés au voisin par un nouveau partage ? Et comment savoir si ces dommages sont « appréciables » ? Cependant, malgré ces lacunes, et même si sa ratification paraît aléatoire, le texte de la Convention*

*oriente la doctrine juridique. Il imprime une certaine dynamique dans les litiges entre pays riverains, dont un développement positif est l'Initiative du bassin du Nil, où négocient les 10 pays du bassin du Nil, en particulier l'Égypte et l'Éthiopie, enfin assises à la même table.*

*Les progrès sont lents, les sujets difficiles, évités pour l'heure. Le droit seul ne peut résoudre les tensions sur le partage de l'eau : il ne fournit qu'un cadre qui ne peut se substituer à la volonté politique – mais c'est un cadre nécessaire, tant les tensions vont se multiplier à l'avenir. Or ce cadre, pour être utile, doit prendre en compte les réalités complexes qui caractérisent les défis auxquels nous faisons face. C'est ce que Sylvie Paquerot s'attache ici à démontrer.*

*Frédéric Lasserre  
Québec, le 30 septembre 2004*