

L'hydropolitique et les relations internationales

Jeremy Allouche, Institute of Development Studies

Marwa Daoudy*, Université de Genève

L'analyse des relations internationales nous révèle l'importance grandissante de l'eau, nécessaire aux besoins des populations, du domaine domestique et agricole aux industries. En traversant les frontières nationales, l'eau enchaîne les États riverains dans une situation d'interdépendance. Cette dépendance mutuelle est, parfois, aggravée par l'imbrication des facteurs hydrologiques avec des considérations d'ordre stratégique, économique et politique. Multidimensionnelle, la problématique du partage des eaux a de fortes répercussions sur le plan international, que ce soit par les rumeurs de guerre, l'exacerbation des rapports de force, la consolidation ou la fragilisation des alliances.

Les thèmes suivants seront donc abordés dans ce numéro spécial sur l'hydropolitique, à savoir :

- La re-définition (ou non) de l'hydropolitique en relations internationales: les concepts, normes et institutions ;

- La définition et l'évaluation de la coopération et des conflits transfrontaliers: entre enjeux théoriques et cas d'étude empiriques.

Plusieurs études de cas, notamment au Moyen-Orient et en Amérique Centrale, feront l'objet d'analyses précises.

La recherche sur les conflits dits "hydro-politiques" est, par excellence, un champ interdisciplinaire. Toutefois, Dans la littérature francophone, la question des eaux transfrontalières n'a reçu que très peu d'attention et mériterait certainement d'être un plus grand centre d'intérêt, en particulier dans le domaine de la science politique¹. En effet, la gestion des eaux transfrontalières est un enjeu central pour les raisons suivantes. Premièrement, dans le monde, le nombre de bassins versants traversant une frontière internationale est de l'ordre de 263. Dans un système international de 191 Etats (les Etats-membres des Nations Unies), ce chiffre démontre l'importance de la gestion des eaux transfrontalières dans les relations inter-étatiques². Deuxièmement, le réchauffement climatique pose certainement de nouveaux défis dans la gestion de cette ressource transfrontalière. La conséquence majeure du changement climatique est l'augmentation des sécheresses et des inondations. En écho aux conclusions du dernier Forum Mondial de l'Eau à Istanbul, en mars 2009, il a été expressément inscrit, dans la déclaration finale de la semaine de l'eau, tenue du 16 au 22 août 2009 en Suède, que l'eau devait être l'une des priorités de la 15e conférence de l'ONU sur les changements climatiques, qui aura

* j.allouche@ids.ac.uk; marwa.daoudy@graduateinstitute.ch

¹ Voir notamment Daoudy, M., *Le partage des eaux entre la Syrie, l'Irak et la Turquie : négociation, sécurité et asymétrie des pouvoirs*, Paris : CNRS éditions. (Prix Ernest Lémonon 2005 de l'Académie des sciences morales et politiques), Allouche, J., "La gouvernance des eaux en Asie centrale : la coopération régionale face aux intérêts nationaux", Forum du désarmement L'Asie centrale à la croisée des chemins 2007 n° 4, pp. 49-60. Voir le numéro spécial de la revue *Hérodote* et de la revue *Etudes Géopolitiques*.

² Allouche, J., *Water nationalism: An explanation of the past and present conflicts in Central Asia, the Middle East and the Indian Subcontinent?* Thèse de Doctorat en Relations Internationales, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, Suisse, 2005.

lieu à Copenhague du 7 au 18 décembre 2009. Les organisations non gouvernementales mondiales font, désormais, campagne pour qu'un Pacte Global de l'Eau soit adopté à Copenhague. Selon un rapport récent de l'Organisation Mondiale de Protection de l'Environnement – WWF, de nombreux grands fleuves pourraient se tarir en raison du changement climatique³. Il existe également de nombreuses incertitudes sur l'impact du réchauffement climatique concernant les précipitations en eau et la fonte des glaciers. Troisièmement, l'eau n'a pas de substitut possible. Elle est nécessaire à toute vie humaine et aussi un pilier pour de nombreuses activités humaines. L'eau est à la fois un produit de consommation et un facteur de production. Elle constitue donc un lien essentiel dans toute relation humaine. Le nombre de bassins versants, l'impact du réchauffement climatique et son caractère vital et essentiel à la survie humaine en font un enjeu stratégique mondial. Cet enjeu a pénétré et nourri le champ des études dites de sécurité non traditionnelles, en ajoutant les menaces environnementales transfrontalières aux nouvelles menaces issues de la fin de la guerre froide⁴.

La reconnaissance de l'importance stratégique de cette ressource ne doit toutefois pas nous amener à des constats alarmistes. Bien que persistent les divergences et tensions entre États aux utilisations concurrentes, nous restons encore loin des « guerres de l'eau » dont l'imminence a longtemps été claironnée⁵. Les fondements de ces théories se basent essentiellement sur une rhétorique belliqueuse. La question principale est de savoir dans quelle mesure cette ressource constitue une menace pour la sécurité internationale et régionale. Il s'agit aussi de comprendre la relation entre les changements environnementaux - dont les questions relatives au partage des eaux - et l'émergence de conflits armés. Dans quelle mesure l'eau est-elle réellement une cause de conflits armés et, a contrario, quel est l'impact des conflits armés sur les ressources naturelles partagées? Les fleuves et les eaux souterraines transfrontalières ne créent-ils pas plutôt une plus grande interdépendance entre États amenés, en fin de compte, à coopérer? S'il est indéniable que les ressources en eau peuvent être à l'origine de conflits d'intérêt, les mesures de coopération sont nettement supérieures aux conflits graves. Aaron Wolf montre par exemple que sur les 1 800 événements recensés dans les bassins internationaux qui ont opposé deux États au cours des 50 dernières années, les deux tiers correspondaient à une logique de coopération⁶. En d'autres termes, l'eau apparaît davantage comme un vecteur de coopération qu'une source de conflit. Le cas d'étude développé par Edith Kauffer met à jour le statu quo constaté entre riverains des bassins versants entre le Mexique, le Guatemala et le Belize, qui ne vivent pas de conflit ni de réelle coopération.

Mais l'hydropolitique peut-elle se définir simplement comme l'étude des conflits et de la coopération autour des eaux transfrontalières ou de « rivalités politiques dans la répartition du débit de fleuves et de rivières ou l'exploitation de ressources hydrauliques »⁷? Cette grille d'analyse ne prend en compte qu'une dimension de la politique de l'eau et il serait donc

³ Wong, CM, Williams, CE, Pittock, J, Collier, U and P Schelle. *World's top 10 rivers at risk*. WWF International. Gland, Switzerland March 2007.

⁴ Voir les travaux de: Dalby, S., "Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse", in *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (Krause, K. and Williams, M.C., eds., University of Minnesota Press, Minneapolis, 1997, pp. 3-32; Romm, J.J., *Defining National Security: the Non-Military Aspects*. Council on Foreign Relations, PEW Project on America's Task in a Changed World, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993; Spector, B. and Wolf, A., "Negotiating Security: New goals, Changed Process", *International Negotiation*, 5(3), 2000, pp. 409-426.

⁵ Nguyen, T.D., *La guerre de l'eau aura-t-elle lieu?*, Edition Johanet, 2004.

⁶ Voir la base de données, 'The Transboundary Freshwater Dispute Database' de l'Université de l'Oregon ; Hamner,

J. and Wolf, A. 1998. "Patterns in International Water Resource Treaties: The Transboundary Freshwater Dispute Database", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. 1997 Yearbook.

⁷ Lacoste, Y., "Editorial", *Hérodote*, n°102 : Géopolitique de l'eau, 2001, pp. 3-18.

nécessaire de s'interroger sur le bien fondé des frontières traditionnelles de la discipline. Tout d'abord, l'hydropolitique se baserait essentiellement sur une vision étatiste qui présente de nombreuses lacunes dans la conceptualisation des problématiques de gestion des eaux transfrontalières. La discipline pourrait en effet s'interroger sur le bien-fondé de la logique souverainiste dans la formulation d'une politique régionale et/ou internationale de l'eau. La nécessité du développement de normes internationales pour la gestion de ces ressources permettrait de dépasser l'approche souverainiste, au-delà d'une perspective stato-centrée des relations internationales. L'émergence d'un droit international de l'eau qui cristallise les principes coutumiers de coopération et concertation sur les eaux communes en révèle les limites, même si ces normes restent manipulables au gré de l'intérêt des États-riverains. Adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1997, la Convention des Nations Unies sur l'utilisation des cours d'eaux à des fins autres que la navigation n'a été ratifiée, jusqu'à présent, que par 16 États.

Cette question est bien évidemment primordiale dans l'appréhension des fleuves internationaux mais aussi pour l'utilisation des nappes souterraines. Longtemps ignorés, les aquifères, qui présentent souvent un caractère transfrontalier, suscitent des problématiques d'utilisation concertée et de gestion durable. L'analyse de Raya Stefan apporte, à ce sujet, un éclairage sur les instruments internationaux, développés au cours de ces dernières années, pour une meilleure coopération transfrontalière sur les eaux souterraines. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de conceptualiser l'hydropolitique de manière holistique, en intégrant les problématiques socio-économiques et environnementales. Celles-ci soulèvent, d'ailleurs, la question de la gouvernance transfrontalière et les enjeux d'équité et de responsabilité communes, abordés dans l'analyse Sylvie Paquerot. En effet, peut-on aussi facilement distinguer l'importance stratégique de l'eau des politiques de développement durable. Tout simplement, la question de la ressource ne devrait-elle pas être l'axe principal d'une réflexion sur une politique internationale de l'eau. Et dernièrement, les aspects sociaux et plus particulièrement la question de l'accès à l'eau ne relève-t-il pas aussi des enjeux internationaux de développement qui s'inscrivent dans le domaine de l'hydropolitique. Comme le souligne Conca (2006), une gouvernance faible et une gestion inappropriées des ressources en eau affectent principalement les communautés rurales et celles les plus défavorisées⁸. L'accès à l'eau ne pourrait-il devenir, dans le siècle à venir, l'une des premières causes de tensions internationales, qui se caractériseront par les déplacements massifs de populations ou de « réfugiés écologiques », les migrations régionales et/ou internationales, les violences urbaines, etc... L'enjeu ne situe donc peut être pas au niveau des relations entre États-riverains mais plutôt entre individus et sociétés. La rareté de la ressource pourrait conduire à un plus grand nombre d'affrontements localisés et inter-communautaires. La menace de conflits à l'intérieur même des pays est donc beaucoup plus sérieuse, comme nous pouvons déjà le constater avec les diverses manifestations de protestation en Chine, Inde, Pakistan ou en Colombie.

Outre la redéfinition nécessaire (ou non) du concept d'hydropolitique, il est aussi important de se pencher sur les orientations et les formes que prennent les politiques internationales d'eau. Plus simplement pourquoi l'eau devient-elle un enjeu de coopération ou de conflit? De nombreuses études dans le domaine de l'hydropolitique se sont basées sur le Moyen Orient, et cette région géographique aride à semi-aride a, donc, fortement influencé les fondements de la discipline⁹. La rareté des ressources est, donc, perçue comme une variable déterminante de l'accroissement des tensions et l'émergence de conflits violents¹⁰. Abordant un cas d'étude relevant plutôt de la

⁸ Conca, K., "The New Face of Water Conflict", *Navigating Peace*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, no. 3, Novembre 2006, pp. 1-3.

⁹ Allouche, J., "Eau et territoires dans le conflit israélo-palestinien" (2007), *Tracés*, No. 23, (28 Novembre 2007), pp. 24-27.

¹⁰ Homer-Dixon, T., "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases", *International Security*, 19 (1), 1994, pp. 5-40

maldistribution que de la raréfaction de l'eau, l'analyse de Gulcin Lelandais sur les bassins du Tigre et de l'Euphrate révèle, toutefois, les complexités et ramifications multiples du partage des eaux entre l'Irak, la Syrie et la Turquie¹¹. D'un côté, le débat sur la sécurité environnementale a favorisé un discours "néo-malthusien" qui lie, dans une approche déterministe, la croissance démographique des pays pauvres et la pression induite sur les ressources naturelles aux risques de détérioration sécuritaire et environnementale¹². Les pénuries d'eau sont, donc, sources de conflits entre Etats- riverains. Pour d'autres, la raréfaction des ressources hydrauliques induit plutôt une logique de coopération entre acteurs interdépendants. Ces deux revers de la médaille sont approfondis par Frédéric Julien, qui évalue le déterminisme induit par chacune de ces perspectives. Cette question centrale de la rareté des ressources anime la discipline, qui reste encore ancrée dans une perspective traditionnelle de la géopolitique. L'équation entre la „ressource en eau dans le bassin versant et les besoins hydrauliques d'un Etat' est à revoir car ce type d'analyse ignore les interdépendances entre les divers aspects de l'utilisation de l'eau au niveau mondial. Comme le montrent les travaux de Tony Allan, le commerce de l'eau virtuelle peut être intégré dans la demande en eau d'un Etat et constitue une alternative rationnelle pour les pays confrontés à la rareté de l'eau¹³. L'émergence de nouvelles technologies, aussi largement ignorée, peut en changer la donne, qu'il s'agisse des techniques de goutte-à-goutte ou des usines de dessalement. L'utilisation de la ressource est perçue d'une manière exponentielle, laissant peu de marge aux nouvelles technologies pour une meilleure gestion de la demande par les usagers. Le stress hydrique a donc représenté le critère dominant d'investigation des relations hydropolitiques, aux dépens de l'approche institutionnelle si présente dans la littérature plus générale sur la politique internationale de l'environnement. Le rôle des institutions supranationales dans la gestion de bassins et les différents modes et niveaux de gouvernance (local, national, régional et global) nécessitent une attention particulière dans la question plus globale de l'hydropolitique.

¹¹ Voir aussi: Daoudy, M., "Asymmetric Power: Negotiating Water in the Euphrates and Tigris", *International Negotiation*, Vol. 14, 2009, pp. 361-391.

¹² Voir les travaux de Buzan, B., Waever, O. and de Wilde, J., *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1998; Homer-Dixon, Op. Cit., 1994.

¹³ Allan, J.A., *The Middle East Water Question: Hydro-Politics and the Global Economy*, Londres, I B Tauris, 2001.