

NOTE

L'eau : une priorité stratégique

Par Franck Galland¹

le 16 mars 2009

Le 5^e forum mondial sur l'eau se tient à partir d'aujourd'hui, jusqu'au 22 mars, à Istanbul. L'ampleur de la question de l'eau donne à ces forums une importance croissante. De plus en plus de personnes vivent dans des pays sous « stress hydrique », où la demande en eau dépasse les ressources disponibles. La croissance démographique et l'évolution des pratiques agricoles et alimentaires contribuent pour beaucoup à accroître la pression sur cette ressource. Depuis plusieurs décennies, le tourisme et le réchauffement climatique accentuent cette crise de l'eau.

Les enjeux de l'accès cette ressource sont multiples. Selon une déclaration du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, « l'accès à l'eau potable fait partie de l'accès à la dignité humaine et s'intègre donc dans le cadre des droits de l'homme »². L'amélioration de l'accès à l'eau et de sa qualité sont des devoirs moraux. Ils doivent devenir des priorités stratégiques : la problématique de l'accès à l'eau fera indubitablement naître des tensions dans les ensembles géographiques « à risque », les plus soumis à la rareté de cette ressource.

Face à ces menaces, une action concertée vis-à-vis des problématiques touchant à l'eau doit être proposée par l'Union européenne, qui bénéficie des leviers financiers et des compétences nécessaires pour coordonner des projets concrets. Une telle initiative avait été proposée par Romano Prodi en 2002 dans le cadre de l'Initiative européenne pour l'Eau, qu'il s'agit de raviver. Il faudrait par ailleurs doter l'Europe d'un représentant spécial sur les questions d'accès à l'eau pour lui donner la crédibilité internationale nécessaire. Enfin, il est urgent de promouvoir de nouveaux modèles de gestion, et de mettre à l'œuvre l'expertise européenne dans le dessalement, la réduction de sa consommation, la réutilisation des eaux usées, le stockage et le pompage à grande profondeur. L'administration Obama a fait preuve d'un grand volontarisme sur la question de l'eau en en faisant une des priorités de son plan de relance et de sa politique étrangère. A l'Europe de s'en inspirer et de prendre l'initiative.

Si, en 1995, 400 millions de personnes vivaient dans des pays sous stress hydrique (- 500 m³ d'eau par habitant et par an), ils seront 4 milliards en 2025 à connaître cette situation, avec toutes les conséquences sociétales, alimentaires, sanitaires, et économiques qui en résulteront. En particulier, selon un rapport de

¹ Franck Galland est Directeur de la sûreté de Suez Environnement, acteur mondial de la gestion de l'eau et des déchets. Il est également président du Collège des opérateurs d'infrastructures vitales au sein du Haut Comité Français pour la Défense Civile. Il est l'auteur d'une quinzaine d'articles sur la géopolitique de l'eau parus dans des revues stratégiques (Revue de la Défense Nationale, Bulletin d'Etudes de la Marine, Revue de la Gendarmerie Nationale, ...) et de « l'Eau : géopolitique, enjeux, stratégie », publié chez CNRS Editions en septembre 2008.

² http://www.aidh.org/ONU_GE/conseiddh/08/7-resol-eau.htm

2006 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 90% de la population du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord devraient ainsi vivre dans des pays affectés par des pénuries d'eau d'ici à 2025. Mais, le monde arabe ne sera pas seul à connaître cette situation. Autre source d'inquiétude, la Chine, qui représente 21% de la population mondiale, mais seulement 7% des ressources en eau douce de la planète. En Chine du Nord, qui concentre 45% de la population chinoise et moins de 15 % de l'eau disponible, certaines provinces disposent déjà de moins de 500 m³ d'eau par habitant et par an, ce qui les place bien en deçà du seuil de stress hydrique et au même niveau que des pays comme l'Algérie et Djibouti.

Dans ces espaces régionaux, il est ainsi fort probable que de fortes tensions surviennent, à moyen terme, à cause de l'eau. Quelles en seront les formes ? Famines ? Emeutes de la soif ? Déplacements massifs de population ? Conflits armés ?

L'actualité des violences urbaines à l'international, ainsi que l'histoire des cinquante dernières années, montrent que de tels scénarios se sont déjà produits. Depuis 50 ans, le PNUD a ainsi recensé 37 cas de violences entre Etats portant sur la question de l'eau, dont 30 ont eu lieu au Moyen-Orient. Cependant, la sagesse des hommes a, à ce jour, permis de mettre un terme aux querelles entre « rivaux », pour reprendre l'expression latine signifiant littéralement, « *qui tire son eau du même cours d'eau* ». Plus de 3 600 traités ont ainsi pu être signés, rendant effectif le concept naissant d' « hydrodiplomatie ».

1 - UNE PRESSION GRANDISSANTE SUR LA RESSOURCE

Notre monde moderne pourrait cependant faire voler en éclat bien des certitudes acquises sur le sujet. D'abord parce que l'accroissement de la population donne à l'agriculture une place toujours plus importante dans la consommation des ressources en eau mondiales. Le secteur agricole prélève en effet, en moyenne, 70% des ressources en eau utilisées, cette proportion allant jusqu'à 82% dans des pays à faible revenu. Au delà des incidences de la croissance démographique, la part du secteur agricole ne fait également que s'accroître en raison de l'absence de modernisation des pratiques d'irrigation, et de l'évolution des habitudes alimentaires. S'il faut entre 1900 et 5000 litres d'eau pour produire un kilo de riz, et 120 litres d'eau pour un kilo de thé, 15 000 litres d'eau sont au minimum nécessaires pour produire un kilo de bœuf, sachant que ce chiffre peut monter jusqu'à 70 000 litres d'eau dans des zones arides³.

Une autre composante, qui n'existait pas il y a trente ans, réside dans la pression touristique qui s'exerce sur les ressources en eau dans certaines parties du monde. Par exemple, avec 32% du tourisme mondial, le bassin méditerranéen (qui ne dispose pourtant que de 3% des ressources en eau douce de la planète et concentre déjà plus de la moitié de la population la plus pauvre en eau), draine chaque année aux alentours de 215 millions de personnes. Or, toutes les analyses le montrent, l'activité touristique consomme traditionnellement beaucoup plus d'eau que les besoins domestiques des populations : entre quatre à huit fois plus.

³ « The World's Water 2008-2009 », publié par le Pacific Institute.

A ces chiffres de consommation en hausse très nette, posant, d'ores et déjà un problème de renouvellement de la ressource (comme en Egypte où la consommation annuelle de 70 km³ en 2000 est déjà largement supérieure aux ressources disponibles), s'ajoute enfin la contrainte du réchauffement climatique. Les modèles de calcul du GIEC s'accordent en effet pour penser que la Méditerranée sera la première touchée par les phénomènes d'augmentation de température. Ce réchauffement sera particulièrement visible d'ici 10 à 15 ans durant les périodes d'été qui laisseront entrevoir une augmentation du nombre, de la durée et de l'intensité des canicules. Dans ces conditions, les pénuries d'eau augmenteront et d'importantes baisses de productivité agricole seront à attendre, avec des chutes de rendement allant jusqu'à 50%.

Quand le manque de ressources vient s'ajouter à un manque de gouvernance en matière d'eau, ou à des choix d'investissement et de partenariats inappropriés, des tensions locales ne manqueront pas de naître et de s'intensifier, accentuant le fossé entre classes dirigeantes et populations. Un des possibles exutoires de cette frustration sociale peut fort malheureusement se traduire par de l'intégrisme politique et de l'activisme armé. Car il existe une corrélation entre l'insalubrité des villes et des quartiers et le terrorisme qui y prend naissance. Mona El Kody, qui dirige la National Water Research Unit en Egypte, a pu le mettre en évidence lors du Troisième Forum Mondial de l'Eau de Kyoto⁴. Le manque d'accès à l'eau et aux services essentiels pose ainsi un problème de sécurité collective.

2 - L'EAU : UN ENJEU POUR LA SECURITE

Au delà du manque de gouvernance interne, des chefs d'Etat et de gouvernement pourraient également être tentés d'aller chercher ailleurs ce bien, devenu si rare dans leur pays faute de gouvernance. Aussi des postures délibérées visant à rompre avec toute volonté de coopération transfrontalière dans le domaine de l'eau, ne pourront faire naître que des casus belli. Trois chercheurs⁵ ont, dans cette perspective, qualifiés d'« à risques » les ensembles suivants : les bassins du Ganges-Brahmapoutre, les bassins d'Afrique australe (Kunene, Okavango, Limpopo, Zambèze, Incomati), le lac Tchad, le fleuve Sénégal qui délimite les frontières nord et est du pays, la grande rivière de La Plata entre Argentine et Uruguay, ou encore la rivière Tumen aux confins extrême-orientaux de la Russie et de la Chine.

Le bassin du Nil pourrait être ajouté à cette liste, tant le moindre aménagement hydraulique du Nil Bleu par l'Ethiopie, rendu pourtant nécessaire par les défis alimentaires que doit relever ce pays, ne saurait être envisageable. Les gouvernements égyptiens et soudanais réagiraient en effet de concert pour empêcher tout projet de barrage ou d'irrigation à partir des eaux du fleuve. Une baisse de régime du Nil n'est en effet pas tolérée par les pays de l'aval, Soudan et Egypte, sachant en particulier que le Nil fournit 98% de l'eau consommée en Egypte et que, sur ses rives, se concentrent 95% de la population égyptienne.

⁴ « Water shortages foster terrorism », Ben Sutherland, BBC News Online in Kyoto, 18 mars 2003.

⁵ Aaron Wolf, Associate Professor of Geography, Oregon State University; Shira Yoffe, Diplomatic Fellow, American Association for the Advancement of Science, Washington DC; Mark Giordano, Senior Researcher, International Water Management Institute, Colombo, Sri Lanka : "International waters : identifying basins at risk", 31 janvier 2003.

L'eau est ainsi devenue un sujet de sécurité collective qui ne fera que s'accroître dans les années à venir, sachant déjà que « l'absence ou l'insuffisance d'eau potable tue dix fois plus que l'ensemble des conflits armés »⁶. Devant un auditoire du Royal United Services Institute de Londres (RUSI), le 10 mai 2007, la Ministre des affaires étrangères britannique appelait officiers généraux, hauts fonctionnaires, et chefs d'entreprises présents dans l'assistance à se mobiliser sur la problématique du changement climatique et d'en analyser méthodiquement les conséquences pour les armées et les intérêts stratégiques de la Grande-Bretagne. Elle a notamment eu des paroles très fortes de sens : « Refuser aujourd'hui d'admettre que le changement climatique est une affaire de sécurité, c'est, selon moi, suivre les pas de ceux qui, en 1920, ont refusé de reconnaître les conséquences des réparations sur l'avenir de l'Europe »⁷.

On comprend ainsi mieux pourquoi le changement climatique, dont Nicolas Stern a dit « qu'il s'exprime en degré mais qu'il se traduit en eau », et la rareté déjà existante des ressources en eau, doivent être placés au rang de priorités stratégiques.

3 - POUR UNE POLITIQUE EXTERIEURE DE L'EUROPE AXEE SUR L'EAU

Ce contexte et ces perspectives désormais connus, il convient de s'interroger sur l'attitude que doivent adopter la France et l'Union Européenne, qui ne connaissent globalement que peu ou pas, sur leur sol, de problématiques liées au stress hydrique⁸. D'autres maux sont en effet les leurs ; la dépendance énergétique, et le coût de l'approvisionnement en gaz et en pétrole en sont les deux principaux. En revanche, face aux enjeux mondiaux que pose l'eau, l'Europe a le devoir de s'y intéresser et de tenter d'y apporter réponse. Plusieurs raisons suffisent à justifier cette injonction.

D'abord, intervenir sur la problématique de l'eau est un devoir moral, quand on sait que 1,1 milliards de personnes manquent d'un accès à l'eau potable, et que 2,5 milliards d'individus ne disposent d'aucune capacité d'assainissement avec les conséquences sur la santé publique induites⁹. Devoir et responsabilité morale qui sont ensuite dus envers nos enfants quand le Millenium Ecosystem Assessment de 2005 estime que 5% à 25% de la consommation d'eau dans certaines régions se fait déjà à partir de ressources non renouvelables. Faire progresser l'accès à l'eau dans le monde, et en préserver la qualité, est enfin une obligation quand on dispose des leviers financiers, et des compétences techniques et humaines que connaît l'Union Européenne. La France y occupe indiscutablement une place d'excellence, avec ses deux grands champions mondiaux que sont Suez Environnement et Veolia Environnement. La France sait également montrer à période fréquente qu'elle peut agir dans l'urgence et œuvrer à la reconstruction. Les

⁶ Voir discours d'ouverture du Forum Mondial de l'Eau (www.worldwatercouncil.org), Mexico, mars 2006.

⁷ "The case for Climate Security". Lecture by the Foreign Secretary, the Rt. Hon. Margaret Beckett, MP, at the Royal United Services Institute on May 10th 2007.

⁸ Voir le rapport de l'Agence européenne de l'environnement sur ce sujet <http://www.eea.europa.eu/publications/water-resources-across-europe>

⁹ « Population without improved drinking water sources by region in 2002 », WHO/UNICEF 2004.

« French Doctors » se sont ainsi progressivement faits pour spécialité d'apporter l'eau aux plus faibles quand rien ne va plus, comme le montrent les remarquables actions d'ONG comme *Solidarités*.

Le cadre stratégique nouveau que pose « l'or bleu » en ce début du XXIème siècle, et les devoirs fondamentaux qui sont les nôtres vis à vis de l'eau, imposent donc à la France et à l'Europe un changement de posture et de dimension d'intervention. L'Union Européenne serait en particulier bien inspirée de développer un cadre fédérateur sur la problématique de l'eau autour de projets concrets. Aux côtés de la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Espagne, et certains pays d'Europe centrale, auraient ainsi beaucoup à apporter à une politique extérieure européenne prenant l'eau et la préservation de l'environnement pour logique d'intervention.

3.1 - UN INSTRUMENT NECESSAIRE : L'IEE

L'Union ferait la force et permettrait, pourquoi pas, de raviver l'Initiative Européenne pour l'Eau (European Union Water Initiative) que le Premier ministre italien Romano Prodi avait eu l'intelligence de proposer. L'idée, généreuse et pertinente, était de coordonner, et de rendre plus efficace et plus visible, l'action des pays européens sur l'eau dans l'espace méditerranéen, en Europe orientale, dans les pays Afrique Caraïbes Pacifique, et en Amérique Latine. Il était alors question de formation des opérateurs locaux, de sensibilisation des acteurs de la société civile, et de transferts de savoir-faire.

Mais, il semble que les lenteurs bureaucratiques de la technostructure européenne aient œuvré pour enlever à cette volonté politique l'efficacité opérationnelle qu'elle aurait dû avoir.

Une relance de cette initiative serait donc la bienvenue, tout en se devant d'être plus ambitieuse et plus concrète avec un objectif de résultats qui soient à la hauteur des enjeux. Quels pourraient en être les champs d'intervention et les nouveaux contours ?

3.2 – UN REPRESENTANT EUROPEEN POUR L'ACCES A L'EAU

L'Europe devrait, au premier chef, se doter des instruments diplomatiques qui lui permettent d'intervenir sur les problématiques posées par l'eau à l'international. La désignation d'un Représentant spécial du Président de l'Union Européenne sur les questions d'accès à l'eau oeuvrerait très concrètement dans ce sens. Cette fonction de haut rang permettrait ainsi d'agir auprès des représentants de la communauté internationale pour rendre à l'eau la place prépondérante qu'elle doit occuper dans l'esprit des dirigeants et dans l'application des politiques publiques. Trop souvent, hélas, à coûts et contraintes comparés, l'accès au téléphone portable est en effet jugé prioritaire sur l'accès à l'eau. Décision moderne et de court-terme qui hypothèque assurément le bien être quotidien et l'avenir de millions de gens.

Un Haut représentant de l'Union Européenne sur l'eau (ou Représentant spécial, simple question de terminologie) aurait également pour mission d'insuffler un esprit de bonne gouvernance dans les choix d'investissement. Il est en effet nécessaire de faire beaucoup de pédagogie pour amener chefs d'Etat et de gouvernement à investir, de manière cohérente et rationnelle, et à faire les bons choix de partenariats.

A ce titre, l'un des axes de travail serait de pousser certains Etats, bientôt ou déjà sous stress hydrique, à agir sans délai sur l'offre en eau comme sur la demande et les usages.

Cet Ambassadeur de l'UE aurait également pour tâche de promouvoir les ressources alternatives telles le dessalement, dont le coût et la technologie, sont désormais accessibles. La valorisation des expertises européennes dans ce domaine serait ici la bienvenue, comme dans d'autres domaines techniques allant de la réutilisation des eaux usées (ReUse), en passant par les capacités de stockage (construction et maintenance des barrages), jusqu'à l'étude des possibilités raisonnables de pompage à très grande profondeur, quand on sait par exemple que d'énormes nappes d'eau existent sous le Sahara. Les opérateurs privés et publics, les constructeurs d'ouvrages et les bureaux d'études des pays membres de l'UE se trouveraient ainsi, à n'en pas douter, confortés dans leurs démarches commerciales à l'export ; au moment même, où les solutions et le savoir-faire de sociétés américaines, israéliennes, singapouriennes, et demain chinoises, se font de plus en plus concurrentiels sur les marchés mondiaux.

Pour répondre aux tensions générées par un manque d'accès à l'eau, il faudrait sans doute promouvoir de nouveaux modèles de gestion dans les pays les plus soumis à la rareté de la ressource. Limiter les strates de management, qui finissent par rendre les dispositifs inopérants et qui contribuent à diluer les responsabilités, et rapprocher l'eau des citoyens sont ainsi deux axes de réformes urgentes que l'Europe devrait contribuer à favoriser dans un certain nombre de pays. Dans cette perspective, il semble que le modèle français à trois niveaux, Etat – agence de bassin – commune, soit tout à fait duplicable et adapté aux problématiques actuelles. Il a montré tout l'intérêt qu'il y avait à décentraliser l'organisation institutionnelle et les financements relatifs aux questions d'eau et d'assainissement. Comme l'a en effet écrit Loïc Fauchon, Président du Conseil Mondial de l'Eau, « à partir du jour où ont été mis en place des budgets annexes pour l'eau et l'assainissement dans les communes, l'eau a payé l'eau »¹⁰. Relevons au demeurant que la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE implique une gestion de l'eau par bassin et réaffirme le principe de paiement des coûts par l'utilisateur.

3.3 - LES ETATS-UNIS : UN ACTEUR CRUCIAL

Ainsi, par l'action d'un Représentant spécial auprès de son Président, l'Union Européenne serait donc parfaitement légitime et bien inspirée de promouvoir des solutions de gestion qui ont montré leur efficacité opérationnelle. Mais, si elle ne le fait pas, gageons que d'autres grandes puissances sauront s'imposer sur ce terrain. Au premier rang de celles-ci se trouvent les Etats-Unis.

Les premiers mois de gouvernement de l'administration Obama ont en effet montré que le développement durable et les énergies vertes étaient un axe essentiel de la stratégie de la nouvelle équipe présidentielle. Dans ce cadre, l'eau y occupera une place essentielle, tant sur le plan intérieur qu'extérieur. L'eau est par exemple d'ores et déjà partie intégrante du plan de relance décidé par le Président Obama avec 7

¹⁰ Cité par Loïc Fauchon, Président du Conseil Mondial de l'Eau, dans son audition par la Mission d'information « Union Méditerranéenne », de l'Assemblée Nationale. 26 septembre 2007.

milliards de dollars qui y sont consacrés, dont 4 milliards pour le Clean Water State Revolving Fund, et 2 milliards pour le Drinking Water State Revolving Fund. Par ailleurs, la politique étrangère des Etats-Unis prendra à n'en pas douter l'eau comme axe d'intervention, ne faisant qu'accentuer le volontarisme américain déjà constaté sur le sujet. Entre 2000 et 2004, les Etats-Unis ont en effet dépensé près de 3 milliards de dollars sur des programmes d'eau et d'assainissement, un tiers de cette somme ayant été consacré à l'Irak et à l'Afghanistan. Il est cependant à prévoir que ces allocations de ressources seront géographiquement plus diversifiées et prendront en compte des zones où l'eau est définitivement l'enjeu du moment et encore plus celui de demain. Citons en cela les zones du Nil Bleu (Ethiopie, Soudan, Egypte), du Tigre et Euphrate (Turquie, Syrie, Irak), la Vallée du Jourdain (Israël, Jordanie, Territoires palestiniens), et l'espace régional du Turkestan (région d'Asie Centrale comprenant le Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Kirghizstan, le sud du Kazakhstan et le Xinjiang chinois).

Ce sont dans ces territoires que doit s'exprimer une politique étrangère européenne sur l'eau. Le cadre nouveau que pose « l'or bleu » en ce début du XXIème siècle, l'impose et réclame un changement rapide de posture stratégique et de dimension d'intervention de l'Union Européenne.