

LA BELGIQUE AU CONSEIL DE SECURITE DE L'ONU
2007-2008
Sénat de Belgique, 19 décembre 2006
Colloquium

Reconstruction civile
L'accès à l'eau
Pr. Rudolf EL-KAREH

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,
Mesdames et Messieurs,

Rappelons en guise de préambule que la question de l'accès à l'eau est désormais l'un des problèmes majeurs des peuples, des sociétés, des nations, des Etats et des organisations internationales ou régionales de la planète.

Sous la multitude des approches disciplinaires et cognitives, relevant autant des sciences exactes, des sciences expérimentales des sciences sociales et juridiques, l'eau est l'un des thèmes majeurs de la réflexion planétaire. Sans compter bien évidemment les approches morales ou religieuses. C'est donc un lieu commun de rappeler que l'eau est à l'origine de la vie sur terre, qu'elle est intimement liée aux formes des modes de vie et qu'elle est l'une des conditions de l'avenir humain.

Le rappel de la dimension humaine de la problématique de l'eau n'est pas pour autant une évidence, en raison de l'enchevêtrement des surdéterminations idéologiques ou culturelles qui viennent en compliquer l'analyse. L'identification des problématiques peut à son tour être brouillée par la multitude des approches techniques qui engendrent elles-mêmes leurs propres logiques mécaniques.

Dans cet ordre d'idées, les éléments qui suivent se présentent non comme une étude académique systématique mais comme des matériaux d'analyse ouverts à l'examen critique et susceptibles d'engager autant un débat qu'une réflexion et des propositions opérationnelles. Il s'agit par conséquent de simples et modestes pistes de travail.

Quelques remarques conceptuelles

En posant le problème de *l'accès à l'eau* sous l'angle de la *reconstruction civile*, et de la problématique dite de la *prévention/résolution des conflits*, le cadre imparti appelle une première observation méthodologique. La question de la « reconstruction civile » est paradoxalement une notion issue du discours militaire. Elle s'intègre dans un contexte historique déterminé. Elle est apparue dans les conditions qui se sont développées après l'effondrement du système des blocs qui a régi le système des relations internationales après les accords de Yalta, et s'inscrit, par conséquent, dans des dynamiques. Elle s'est principalement manifestée dans des situations de crise, notamment à l'issue du processus de dégénérescence de la Yougoslavie et dans la conjoncture des interventions militaires

majeures dans les Balkans puis en Afghanistan. Dans ce dernier pays, elle a pris l'aspect d'une tentative d'application opérationnelle de la notion de « nation building ». Sans aborder l'historicité de celle-ci, constatons simplement qu'elle est fortement marquée par des connotations idéologiques coloniales (qui remontent, pour ne parler que de l'histoire récente à la période des mandats) et qui s'adosse au récit des expériences nord-américaines pour en faire un *outil volontariste* de construction ou de reconstruction des Etats. L'idée qui en constitue le fondement est qu'il n'est pas possible de recréer une société civile sans recréer un Etat. La reconstruction civile à l'ombre de la puissance militaire interventionniste ayant pour mission de (re)créer l'un et l'autre. Un simple examen des cas afghan, irakien, ou kosovar démontre les limites et les difficultés (c'est un euphémisme) d'une telle entreprise, surtout lorsqu'elle se réduit à la reproduction de modèles importés construits sur des conceptions organisationnelles purement technique, des paradigmes institutionnels supposés universels, et des systèmes binaires construits comme un antagonisme postulé entre l'Etat et la *société civile*. Comme si les sociétés étaient la somme arithmétique d'agrégats inertes et juxtaposés.

La notion de « reconstruction civile », s'est retrouvée reformulée dans le cadre institutionnel européen sous la forme de l'expression « gestion civile des crises dans le cadre des crises internationales des années 90. En 1999, la ministre finlandaise des Affaires Etrangères, Mme Tarja Halonen l'a utilisé (*Eu Civilian crisis management*) pour définir le volet civil de la PESD (Politique Européenne de Sécurité et de Défense). Mais le concept reste ambigu et marqué par des divergences politiques, des rivalités d'intérêts national et inter institutionnel intra européens. Il vient croiser également la représentation que se fait l'appareil organisationnel des Nations Unies des opérations de maintien de la paix. L'idée force est que l'emploi de l'outil militaire ne peut suffire à ce type d'opérations, et que des dispositifs « civils » doivent être mis en place tels que l'aide humanitaire, l'aide à la démocratisation, la justice transitoire, la réformes des systèmes de sécurité, la « réconciliation » des parties, le rétablissement des droits de la personne, la reconstruction des infrastructures de l'Etat et des infrastructures civiles parmi lesquelles le rétablissement de l'eau potables, l'agriculture, l'électricité, les hôpitaux, les écoles etc..

Ces dispositifs recouvrent des pratiques très diverses. La définition la plus exhaustive en l'état est celle donnée par le BASIC (British American Security Information Council), qui définit la « gestion des crises » comme une « intervention avec du personnel non militaire dans une crise qui peut être violente ou non afin de prévenir l'aggravation et l'escalade et aider à la résolution du conflit ». Sous cet angle elle ne diffère donc guère des opérations de prévention des conflits et/ou de consolidation de la « paix » après la crise. Elle en rejoint par conséquent les dilemmes et les vicissitudes problématiques, plus précisément celles liées à la question de l'ingérence, à l'usage de la force, au mode de transfert et d'implantation des « valeurs » dites de référence et de leurs systèmes normatifs ou techniques.

La question de la reconstruction civile est par conséquent au coeur du politique, au sens aristotélicien du terme c'est à dire au coeur de la construction de la Cité, et du mode d'organisation de la vie commune.

La question de l'accès à l'eau est de ce point de vue une question éminemment politique. Elle concerne d'abord les hommes et les modes d'organisation humaine. Il faut par

conséquent se garder des clichés et inverser l'ordre des représentations. Les conflits et les guerres opposent les groupes humains. L'eau est l'un des facteurs du donné naturel qui peuvent en être l'un des éléments. L'eau en elle-même, pas plus que les religions ou les identités en soi ne sont meurtrières. Faut-il rappeler, et les exemples ne manquent pas, que les catastrophes dites naturelles sont d'abord des catastrophes humaines au sens où elles sont d'abord imputables à la gestion humaine des relations au donné naturel. Les crues du Mississipi ne sont-elles pas la conséquence du détournement du cours du fleuve sous l'effet des dynamiques politiques liées aux grandes idéologies (notamment les idéologies scientistes, libérales ou étatistes) postulant la capacité absolue de l'homme à *dompter la nature* et dont nous subissons aujourd'hui les effets désastreux ? Le désastre de la Nouvelle-Orléans n'a-t-il pas pour cause la destruction des marais de Louisiane à des fins de spéculation immobilière ? Et les effets du récent tsunami, en Indonésie, n'ont-ils pas été la conséquence de la destruction des écosystèmes régionaux ? Que dire aussi des responsabilités humaines dans le désastre que constitue l'état actuel de la Mer d'Aral ?

Se garder des narrations hydrocentristes

Il faut par conséquent se garder des représentations et des narrations hydrocentristes (« la guerre de l'eau », « l'eau de tous les conflits » etc.) pour resituer la problématique dans le cadre des relations internationales d'une part et l'avenir existentiel des populations de la planète d'autre part, tout en traçant les mouvements socio-économiques qui les sous-tendent. Comment les dissocier, par conséquent, des problématiques dites Nord-Sud et de la question des inégalités planétaires ? Faut-il rappeler là également que les réserves d'eau douce de la planète, comme le soulignent l'ensemble des expertises internationales sont à même de répondre aux besoins grandissants de l'humanité, mais que les problèmes fondamentaux sont autant liés à l'inégale distribution, au gaspillage qu'aux changements climatiques, pour ne citer que ces seuls facteurs où les pratiques humaines assument une responsabilité première ?

La problématique de l'accès à l'eau est conceptuellement et structurellement complexe. Elle pose notamment des questionnements autant en termes de droits de la personne que de relations interétatiques.

Il n'est pas sans signification de ce point de vue que le Conseil des Droits de l'Homme de l'Assemblée Générale des Nations Unies ait décidé récemment de demander au Haut-commissariat des Droits de l'Homme de procéder à une étude détaillée de la portée et de la teneur des obligations pertinentes du Rapport sur le Développement Humain 2006, concernant l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement, obligations contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Cela permettra sans doute, incidemment, de promouvoir une réflexion sur la notion « d'accès équitable » et d'équité qui demeurent très floues en terme de droit international.

Que dit notamment le rapport 2006 du PNUD ?

D'abord « que le droit à l'eau potable doit être reconnu comme un droit de l'homme ». Ce qui conduit à considérer l'eau comme un bien humain commun, contrairement à certains courants idéologiques dominants mais en recul qui souhaitent en faire un bien privé dominé par les mécanismes de marché. Rappelons de ce point de vue que même au Royaume-Uni le « Water Industry Act » de 1991 stipule que « le droit de débrancher en cas de non paiement ne peut être mis en oeuvre concernant toute habitation principale ». En Belgique, la Région Flamande a adopté en 1996 un décret stipulant que « chaque abonné a droit à une fourniture minimale et ininterrompue d'électricité, de gaz et d'eau à des fins d'utilisation ménagère afin de pouvoir mener une vie humaine selon le niveau de vie en vigueur ».

Ensuite que chaque pays doit fournir les efforts financiers nécessaires en ce qui concerne l'eau potable et l'assainissement, et que ces deux questions doivent être au centre des stratégies de réduction de la pauvreté. Ce point met l'accent sur la responsabilité de l'ensemble des acteurs (étatiques ou non) et engage à une réflexion approfondie sur la notion d'assistance et sur les causes internes et externes des crises de l'eau, et sur les dynamiques croisées des facteurs structurels endogènes et exogènes. Permettez-moi de le relier ici au conflit qui a opposé il y a quelques mois les auteurs du quatrième Rapport sur le Développement Humain dans le Monde Arabe, lorsque les Etats-Unis ont menacé de bloquer leur contribution de 100 millions de dollars au PNUD au prétexte que le rapport en question mettait en évidence cette dynamique croisée et remettait ouvertement en question la thèse répandue par les idéologues du courant essentialiste/culturaliste à Washington selon laquelle le sous développement des pays arabes était exclusivement dû à des facteurs de « génétique sociale ».

Enfin, last but not least, qu'un engagement international plus important et un plan international d'action sont essentiels à la résolution de la crise mondiale de l'eau. Le rapport estime que la conjonction des efforts politiques des pays pauvres et de l'aide internationale devraient libérer près de dix milliards de dollars qui permettraient à leur tour d'apporter des solutions structurelles notamment au sein du continent africain. Le rapport rappelle à cet égard que 10 milliards de dollars équivalent à 5 jours de dépenses militaires au niveau mondial. Rappelons aussi que selon le rapport de l'OMS de l'an 2000, la fameuse année dite du « Millénaire », « toutes les huit secondes, un enfant meurt dans le monde d'une maladie liée à la pénurie d'eau potable et de services sanitaires corollaires ».

L'autre volet de l'accès à l'eau est la question interétatique et géopolitique.

Je voudrais en aborder l'approche ici par l'examen succinct d'un cas emblématique, celui de la Question du Proche-Orient, et de sa question centrale, la question de Palestine. Là également le primat du politique apparaît comme une évidence de bon sens, malgré les approches technicistes qui autant pour fondement « intellectuel » autant la volonté de certains acteurs de fuir le politique que les besoins sectoriels de reproduction de castes intermédiaires dont l'activité est fondamentalement basée sur le courtage. Facteurs socio-économiques, idéologiques et politiques engendrent à leur tour des dynamiques croisées qui obscurcissent souvent l'approche analytique. Il n'est pas dans notre objet d'aborder ici le détail des questions coloniales en Palestine et au Proche-Orient. D'évidence la

question de l'eau en est l'un des éléments structurels. Mais la prégnance de la dimension des questions hydrauliques rend plus pertinente sans doute une approche de la question que l'on pourrait qualifier « d'hydro politique ».

Faut-il rappeler ici également quelques éléments d'étymologie et notamment que le terme rival, *rivalis* en latin est issu de *rivales*, riverains, soit ceux qui tirent leur eau du même cours d'eau, et que par conséquent la notion induit autant le partage que le conflit ? Est-ce un hasard si la question de l'eau a été l'un des éléments centraux de la question de Palestine autant lors de la Conférence de Madrid, qu'aux négociations de Camp David en juillet de l'an 2000, et que la problématique de la souveraineté palestinienne symbolisée par la création en puissance de l'Etat de Palestine se fut accompagnée d'une souveraineté sur les ressources naturelles de Cisjordanie et de Gaza, les deux territoires de la Palestine historique sur lesquels la construction du futur Etat de Palestine devait être concrétisée dans le cadre du compromis historique de Madrid, défini sous la formule « la terre contre la paix ». De telle sorte que, concernant l'eau, le futur Etat aurait eu droit au seul contrôle de ses richesses hydrauliques situées à l'intérieur de ses frontières ainsi qu'à une part équitable et raisonnable des ressources hydrauliques internationales de la Cisjordanie et du fleuve Jourdain. La constitution de l'Etat de Palestine rendant dès lors obligatoires les dispositions du droit international (qui demeurent perfectibles d'ailleurs) en ce qui concerne les cours d'eau dit internationaux. Il s'agit là encore une fois d'une question éminemment politique. Rappelons à cet égard que le fameux plan Johnstone de 1953 basé sur des considérations techniques d'une part et d'une omission du caractère fondamentalement politique de la crise du Proche-Orient avait échoué.

D'évidence l'on peut sans risque de se tromper soutenir que la problématique de l'eau se posera nécessairement en termes de rapports de force, et en termes militaires (ce qui a été le plus souvent le cas à ce jour), tant que seront occultées les dimensions politiques des questions hydriques et hydrauliques. Il va sans dire en corollaire qu'une démilitarisation régionale, l'inversion de la course aux armements, la dénucléarisation de l'ensemble des Etats de la région sans exception aucune, sous garantie internationale et dans le cadre d'une véritable solution politique globale et multilatérale assurera les conditions d'un plan régional d'accès aux ressources en eau et permettra l'invention des mécanismes rationnels de leur gestion.

Ne pas occulter le politique

C'est parce qu'elles occultent les dimensions politiques du problème régional de l'eau que les approches actuelles (y compris les accords de gestion hydraulique entre la Jordanie et l'Etat d'Israël dans le cadre des accords de paix séparés) demeurent à la fois très fragiles et porteurs de crises à venir. Le problème politique est pour ce qui concerne les territoires du futur Etat de Palestine, celui de la colonisation et de l'occupation, et sur le plan de l'eau du partage de l'eau du Jourdain. Pour ce qui concerne le Liban et la Syrie celui de l'occupation respective des fermes de Chebaa (l'un des plus importants « châteaux d'eau » du Proche-Orient) et du Golan. Sans compter l'ensemble des problématiques relatives à la répartition des eaux des fleuves et rivières internationales.

De ce point de vue la question de l'accès à l'eau et la problématique des conflits au Proche-Orient n'est nullement une question de type ontologique qui relèverait d'une sorte de calamité naturelle. Elle relève d'une histoire concrète.

Le *tabula rasa* n'existe que dans les imaginaires et les brochures de propagande de l'expansion coloniale. Un document britannique de 1916 évoquant le futur de la Mésopotamie, soit quatre années avant l'installation officielle du Mandat britannique sur l'Irak institutionnel futur après la Conférence de San Remo, et des « premières étapes de l'irrigation de la Mésopotamie » ne parlait-il pas de « la transformation du désert en jardin » - quelle ironie au pays des jardins suspendus, du Code Hammourabi et des splendeurs abbasides ! Plus prosaïquement il s'agissait déjà de détourner le cours de l'Euphrate pour mettre en place notamment des systèmes d'irrigation tournés principalement vers la culture du coton à grande échelle, pour les besoins de l'industrie textile britannique.

Côté français, le rapport Huvelin intitulé « *Que vaut la Syrie* » énumérait une nomenclature des richesses de la Syrie historiques en les érigeant en autant de raison d'obtenir mandat de la Société des Nations sur la région. Ainsi la création des frontières et la désintégration des territoires constitue le soubassement des crises de l'eau au Proche-Orient, notamment celles concernant l'hydro région naturelle constituée du Tigre et de l'Euphrate, et associant de manière ponctuellement conflictuelle les Etats contemporains de Turquie, de Syrie et d'Irak. La question de l'Oronte en est un autre exemple puisque de fleuve reliant à l'intérieur de la Syrie historique, les espaces libanais du Nord de la Bekaa à ceux de la Syrie de l'Ouest, ce fleuve « rebelle » s'est retrouvé intégré dans des dynamiques socio-économiques et étatiques liées à la constitution de l'Etat de Syrie, à celle de l'Etat du Liban (San Remo, 1920) puis à l'adjonction du sandjak d'Alexandrette au territoire de la Turquie moderne en contrepartie de la neutralité de cette dernière face aux puissances de l'Axe.

Les problématiques de l'eau relèvent par conséquent de problématiques liées à l'histoire du démembrement ottoman, c'est-à-dire de la déconstruction/reconstruction des territoires issus de l'effondrement de l'Empire. L'ensemble de ces territoires qui constituaient un espace homogène a subi de plein fouet les effets des rivalités coloniales notamment franco-britanniques, et la déliquescence des projet nationaux et « pan-nationaux » d'intégration régionale. Les conditions douloureuses et ambiguës de la séparation de l'ensemble arabe et de la Turquie ont joué également un rôle dans la formation des problématiques hydro politiques et dans la constitution des mémoires collectives et des consciences collectives dans le domaine de la gestion de l'eau. De ce point de vue sous l'expression de « gestion civile des crises le procès (au sens philosophique) des crises de l'eau et de leurs soubassements historiques et idéologiques sont nécessairement un élément constitutif des processus d'apaisement et de gestion des crises de l'eau dans cette région du monde. Aborder les questions hydropolitiques en termes de rapports de force et d'alliances corrompues en leur fondement, ne peut qu'engendrer plus de violence et d'instabilité.

Une nouvelle fois l'aspect hydro politique ne peut qu'être mis en évidence. Faut-il rappeler, à cet égard que la gestion intégrée du bassin de l'Escaut n'a pu se développer, y

compris dans ses aspects techniques, que par le déploiement en amont, et au niveau européen d'accords politiques et institutionnels.

Lignes de force d'une action au Conseil de Sécurité des Nations Unies

La question de l'accès à l'eau sous les deux angles généraux identifiés ci dessus offrent à la Belgique des perspectives d'action influentes au Conseil de Sécurité, à un moment charnière de l'histoire des Nations Unies, appelées aujourd'hui à retrouver l'esprit de la Charte, corrodé par les pratiques unilatéralistes des dix dernières années, et la réduction de l'Organisation à ses simples appareils administratifs.

Plusieurs lignes de force peuvent être identifiées dans le cadre des perspectives tracées plus haut :

-La mise en cohérence des paroles et des actes. L'un des constats amers concernant les rapports sur le Développement Humain est l'absence d'articulation pratique et stratégique entre les analyses d'une part et les stratégies opérationnelles de l'autre. L'action des instances exécutives et notamment d'un Conseil de Sécurité rénové agissant en symbiose avec l'Assemblée Générale peut être réorientée dans le sens défini par la Charte, laissant plus de place au droit commun et restreignant le jeu des rapports de force et de puissance.

-Le lancement d'un chantier de réflexion politique et juridique dans le domaine du droit relatif aux questions de l'eau, et notamment sous l'angle de l'eau comme un droit de l'homme inaliénable. De ce point de vue la Belgique peut contribuer de manière positive par son expérience dans la gestion politique des systèmes et des droits de la personne, notamment en raison de l'approche qu'elle a de sa propre histoire, et de la démarche qui est la sienne, consistant à se mettre à l'écoute des diversités anthropologiques et culturelles et des formes d'acculturation dans le champ des savoirs, et des savoir faire.

-Au Proche-Orient, la Belgique peut agir d'abord en « éclaireur » de l'Europe dans le cadre de l'invention d'une véritable vision européenne de la prévention et de la gestion des crises, fondée autant sur les expériences de sa propre histoire que sur les approches humanistes trop souvent oubliées, dont elle est porteuse. La question de l'eau est l'un des domaines qui illustrent l'idée que les droits de l'homme (et du citoyen- qui en sont indissociables, et qui posent la question en termes de devoirs et de droits donc de responsabilité) sont d'abord et fondamentalement des droits humains incarnés dans des pratiques concrètes et réelles. Dans ce domaine, la Belgique peut initier une stratégie politique et diplomatique de rétablissement de la confiance, étape indispensable à la mise en place de solutions durables, fondées sur le droit international commun, droit indivis cela va sans dire, excluant définitivement la démarche profondément destructrice des deux poids et deux mesures.

L'action de la Belgique dans cette région du monde, en raison même de l'absence d'intérêts directs et/ou historiques liés à un passé tumultueux dans la région peut lui donner **un rôle médiateur** qui échappe pour diverses raisons aux autres acteurs. La

réhabilitation du politique n'est elle pas, en réalité, la réhabilitation de la dimension humaine de la vie, condition sine qua non d'un futur viable et durable où les citoyens seront maîtres de leur sort et de leur avenir ? N'est-ce pas là la finalité même de l'outil démocratique ? Les enjeux en cours méritent de ce point de vue une action audacieuse et volontaire. Les initiatives récentes prises par la Belgique dans de multiples domaines et dans de nombreux champs d'intervention internationaux montrent que ces deux qualités fortes n'ont pas manqué au cours des années écoulées. L'action qui sera menée au Conseil de Sécurité n'en sera que plus prometteuse.

D'une manière plus générale, permettez moi, Mesdames et Messieurs les sénateurs de formuler ma conclusion – laquelle n'achève nullement l'exploration des questionnements et des problématiques - en rappelant que si le génie humain, en dépit de ses dérives, a pu permettre de tempérer les vicissitudes de la nature, l'Organisation des Nations Unies conçue comme une transcendance, comme un idéal jamais atteint et toujours perfectible, peut à son tour permettre, par un retour à l'esprit de sa Charte, de tempérer les ivresses d'empire et de puissance. L'accès équitable de tous à l'eau est l'un des espaces politiques fondamentaux où pourra s'exprimer une telle démarche. Je vous remercie.