

# L'eau, source de conflits

## Préface

**Louise Rolland**

*Lex Electronica*, vol. 12 n°2 (Automne / Fall 2007)

<http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/rolland.htm>  
<http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/rolland.pdf>

---

Élément constitutif de tous les écosystèmes, facteur essentiel de la biodiversité, ressource vitale, multifonctionnelle et non substituable, l'eau obéit à un cycle complexe, à la fois spatial et temporel, qui la rend parfois inaccessible, parfois nuisible, parfois impropre à la consommation, souvent coûteuse, mais toujours indispensable.

Du volume planétaire estimé à 1 milliard 386 millions de km<sup>3</sup>, seulement 2,5% est constitué d'eaux douces, seulement 0,25% est accessible à un coût raisonnable (les plus grandes réserves se retrouvent aux pôles sous forme, du moins temporairement, de glaces ou dans des aquifères souterrains difficilement accessibles). Les eaux de surface, plus propices aux prélèvements, ne représentent que 10 millièmes des flux totaux.

De plus les réserves d'eaux sont très inégalement réparties dans le monde : quelques neufs pays se partagent 60% des ressources (le Canada se situe au 5<sup>e</sup> rang). On estime qu'au moins 20 pays sont en état de stress hydrique (moins de 1 700 m<sup>3</sup> par personne, par an) et 80 pays, abritant 40% de la population mondiale, en état de pénurie (moins de 1000 m<sup>3</sup> par personne, par an).

Les problèmes que représente l'approvisionnement en eau de qualité sont maintenant au coeur des préoccupations non seulement de la communauté internationale et des États nationaux, mais également de la société civile. Objet de convoitise, cause de rivalités, source de conflits : la gestion de l'eau est devenue un enjeu politique, économique et juridique considérable qui s'exprime à travers des stratégies d'affrontement et de concertation. La Faculté de droit de l'Université de Montréal a choisi de consacrer son colloque annuel, Les Journées Maximilien-Caron, aux questions de l'eau, plus précisément à la problématique des conflits qu'elle engendre<sup>1</sup>.

Que l'eau soit source d'intérêts politique, juridique, économique et scientifique, cela ne fait pas de doute. Que l'eau soit identifiée comme une source de conflits peut étonner;

---

<sup>1</sup> La Faculté de droit tient à remercier les organismes qui ont offert leur soutien financier à la tenue de cet événement scientifique : le Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM), le Ministère des transports du Québec, le Ministère de la santé et des services sociaux du Québec, la Biosphère et Environnement Canada.

ne sont-ce pas plutôt les usages, voire les usagers qui les génèrent. Le titre de ce colloque n'est-il qu'une métaphore accrocheuse? Pire, l'idée de conflits vient-elle aux juristes comme un mouvement convulsif, automatique, répété involontairement sans véritable but fonctionnel? Aurions-nous été en quelque sorte victimes d'un tic juridique irrépressible? À ce sujet, deux remarques.

D'abord, les caractéristiques même de l'eau impulsent des concurrences, voire des rivalités; sa fluidité défie les frontières politiques et administratives qu'elles soient nationales, régionales ou locales; sa circularité suppose pour toute utilisation d'inévitables retours vers l'environnement; sa nécessité absolue pour la vie, la vie naturelle et sociétale, et sa non-substituabilité excitent l'instinct de survie, ce faisant la convoitise et l'opportunisme, bref l'état de guerre pour reprendre Hobbes; sa multifonctionnalité engendre des intérêts antagoniques.

Ensuite les modes de gestion de l'eau s'ancrent de plus en plus dans des idéologies irréconciliables. Conscients que la détermination du statut juridique de l'eau, que cette construction intellectuelle a une portée normative décisive, sa qualification conceptuelle et catégorielle est l'objet de débats véhéments entre les acteurs sociaux. L'eau est-elle une chose? Cela la banalise, puisqu'elle est ainsi juridiquement sous la domination des personnes (le droit à cet égard est toujours victime de ses catégories binaires, de l'absence de catégories intermédiaires). Une chose commune? Sans être appropriable, elle serait ainsi à l'usage de tous, certains diraient à la merci de chacun. Une chose publique? À l'abri des intérêts privés selon certains, elle serait soumise à l'inefficience légendaire de l'administration publique selon d'autres. L'eau est-elle une ressource? Internationalement, cela la territorialise, la place sous le contrôle absolu des États nationaux sans tenir compte de l'inévitable interdépendance qui existe à son endroit entre les États voisins. L'eau est-elle un bien? Cela la mercantilise? La commercialisation de l'eau, le marché de l'eau, la bourse de l'eau sont des institutions que certains appellent comme une panacée, que d'autres rejettent comme un crime contre l'humanité.

Naturellement et symboliquement, sans établir un lien de causalité immédiate pour autant, l'eau est à l'origine, est l'occasion de conflits et, dans ce sens, source de conflits.

Ces conflits commandent de choisir des moyens, des stratégies pour leur résolution. Des stratégies qui peuvent loger à l'enseigne de l'opposition bien sûr, mais également de la coopération.

**André Beauchamp** (L'eau, l'ultime enjeu de notre humanité commune?<sup>2</sup>) souligne que l'eau a toujours représenté un enjeu - ce que l'on peut perdre ou gagner - et que l'enjeu de l'eau c'est la vie. En effet, cette ressource, avec l'air et le sol, constituent les catégories fondamentales de l'environnement, les conditions essentielles à la vie. Donnée par la nature, ce sont les difficultés d'accès qui la font osciller entre abondance ou rareté. Les conflits que l'eau génère ne peuvent être résolus qu'à l'aune de la responsabilité individuelle et collective.

---

<sup>2</sup> <http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/beauchamp.pdf>.

## 1. Les conflits internationaux

Sur la scène internationale, le contrôle des débits et la préservation de la qualité des eaux transfrontalières provoquent de nombreux différends entre États voisins. Si, pour certains, ces tensions expliquent déjà plusieurs conflits armés, même les modes de résolution pacifique s'expriment dans un rapport de forces souvent inégalitaires. Doit-on en rester aux négociations bilatérales entre États souverains ou doit-on privilégier la constitution d'une instance supranationale de régulation et de contrôle ?

Pour **Sylvie Paquerot** (Ressources en eau : les différentes facettes des conflits internationaux<sup>3</sup>), les conflits internationaux suscités par l'inégale répartition (non seulement naturelle mais également industrielle) des ressources en eau dépassent les seules dimensions spatiales sur lesquelles se sont construites les relations entre États souverains. La complexification des enjeux environnementaux (par exemple, les effets des changements climatiques sur les conditions hydriques) et sociétaux (par exemple l'effet de la déforestation sur la pluviosité) révèlent les multiples aspects (économiques, écologiques, sociaux et humains) que l'approvisionnement mondial en eau douce suppose et appellent des stratégies globales que les instruments normatifs internationaux ne fournissent pas en ce moment.

Le Canada et les États-Unis partagent le plus grand bassin d'eau douce au monde : les Grands Lacs et le fleuve St-Laurent représentent près de 20% des réserves d'eau de surface. **Marcia Valiante** (The Law of Ecosystem : Evolution of Governance in Great Lakes – St. Lawrence River Basin<sup>4</sup>) décrit les difficultés suscitées par le passage du modèle traditionnel de gouvernance politique (expression des souverainetés nationales à travers des traités bilatéraux) au modèle de gouvernance géographique et écologique (gestion des quantités, qualité et usages de l'eau par bassins versants). Malgré les ententes de principe, la pluralité des institutions tout autant que la fragmentation des pouvoirs nationaux et internationaux mettent en péril l'atteinte des objectifs adoptés par les deux pays.

En Europe, un nombre considérable de cours d'eaux de surface et de réserves d'eaux souterraines est partagé entre les territoires d'une multitude d'États nationaux. Cette situation géographique et politique explique sans doute le foisonnement d'instruments et d'institutions juridiques traditionnels appelés à régir les relations interétatiques. Cependant l'atmosphère créée par la communautarisation, en faisant pression sur l'absolutisme du principe de souveraineté, a tendance à induire de nouvelles figures de coopération et de règlements des différends. Selon **Jochen Sohnle** (Le dispositif juridique de l'Europe pour appréhender les conflits transfrontaliers sur l'eau<sup>5</sup>), la conclusion d'ententes régionales entre localités frontalières ainsi que l'accès des personnes et des organismes sociaux aux instances nationales, communautaires et internationales pourraient dégager de nouvelles avenues, infraétatiques, de prévention et de résolution des conflits internationaux sur les ressources en eau.

---

<sup>3</sup> <http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/paquerot.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/valiante.pdf>

<sup>5</sup> <http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/sohnle.pdf>

## 2. Les conflits d'usages

Aux niveaux national, régional et local, ce sont les conflits d'usages qui dominent. La régularisation des eaux de crue par un barrage d'accumulation construit en amont peut affaiblir ou interrompre l'approvisionnement d'une nappe souterraine en aval; l'exploitation commerciale d'une nappe souterraine peut réduire le débit de rivières utilisées à des fins récréatives; la production agricole ou industrielle peut causer la pollution des sources d'alimentation domestique de la ville voisine. L'ordonnement ou la valorisation des usages doit-il répondre d'une rationalité réglementaire traduite en politiques publiques ou d'une rationalité économique soutenue par les lois du marché ?

Les conflits d'usages ne semblent pas dépendre uniquement des phénomènes d'abondance ou de rareté de la ressource. Le Québec, plus encore une région comme l'Abitibi où foisonnent les lacs, rivières, nappes souterraines, devrait être épargné. **Marie-Claude Prémont** (Les conflits de l'eau en Abitibi : entre exportation et accès local<sup>6</sup>) démontre que des projets d'embouteillage en vue de l'exportation peuvent nuire à l'alimentation en eau potable d'un village. Entre l'espoir d'une expansion économique régionale et la sécurité d'approvisionnement, l'eau peut devenir l'enjeu de choix déchirants comme elle peut simplement révéler les intérêts divergents, les rapports de force.

Malgré l'acuité des questions soulevées par la juste répartition des ressources en eau, il demeure difficile socialement, politiquement, juridiquement et économiquement de dresser une échelle de priorités. **Madeleine Cantin Cumyn** (La notion de chose commune et les conflits d'usages<sup>7</sup>) soutient que la gestion des conflits d'usages répond des paramètres normatifs induits par le statut juridique de l'eau qui agit alors comme paradigme directionnel. Si l'eau demeure, comme l'a fixé la tradition, une chose commune (*res communis*), on peut aisément établir une hiérarchisation des usages fondée sur les besoins élémentaires de la vie.

## 3. La gestion des conflits

Comme les territoires hydriques obéissent rarement à la découpe des régions administratives, la multiplication des lieux de pouvoirs peut conduire à l'adoption d'un réseau entrecroisé de règles, à d'éventuels conflits de compétences et de normes. Pour assurer la gestion intégrée des ressources partagées, doit-on réaménager la cartographie politique ? Doit-on privilégier certains instruments à vocation politique dite neutre, comme les conçoivent les acteurs économiques ?

La gestion par bassin versant, parce qu'elle repose sur une unité spatio-hydrographique, pourrait offrir une solution aux problèmes engendrés par le découpage artificiel des frontières politiques et par une approche strictement sectorielle. Selon **Frédéric Lasserre et Alexandre Brun** (La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits?<sup>8</sup>), si ce modèle présente des avantages certains (mutualisation des ressources, unité de gestion, planification), sa mise en oeuvre se butte à de nombreuses difficultés

---

<sup>6</sup> Texte à venir.

<sup>7</sup> <http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/cantincumyn.pdf>.

<sup>8</sup> [http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre\\_brun.pdf](http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf).

(au niveau national, privilèges sectoriels, clivages politiques et administratifs; au niveau international, souveraineté et intégrité territoriales).

Parmi les expériences novatrices, la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) propose une approche fondée sur les principes du développement durable, suppose la gestion par bassin versant et la participation des acteurs tant privés que publics. D'autres approches misent sur des instruments associés aux mécanismes du marché. **Meriem Ait-Ouyahia et Bernard Cantin** (Les instruments économiques pour une gestion intégrée de l'eau : sources ou outils de prévention des conflits?<sup>9</sup>) tendent à établir un moyen terme entre ces solutions, souvent perçues comme totalement antagoniques : des instruments économiques, comme les échanges de crédits de qualité d'eau et la tarification, peuvent agir sur la préservation des quantité et qualité de la ressource, dans la mesure où l'on met en place un processus de participation des acteurs sociaux.

---

<sup>9</sup> [http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/aitouyahia\\_cantin.pdf](http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/aitouyahia_cantin.pdf).