

LE FORUM MONDIAL DE L'EAU FACE AUX ENJEUX DE LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'EAU

PAR

ALINE BAILLAT (*)

Le Forum mondial de l'eau, dont la plus récente édition s'est tenue à Marseille du 12 au 17 mars 2012, est devenu un événement incontournable pour tous les acteurs de l'eau. Etrange rassemblement, atypique par ses origines et son ampleur, le Forum mondial de l'eau suscite toujours de vifs débats. Si ces dernières années, le Forum a eu tendance à se démocratiser et donc à gagner une certaine reconnaissance internationale, il n'en demeure pas moins extrêmement limité par sa nature institutionnelle pour faire face aux défis de la gouvernance mondiale de l'eau. Ainsi, paradoxalement, sa récente ouverture à la société civile ainsi que le nombre et la diversité des acteurs réunis ont suscité beaucoup d'attentes auxquelles le Forum ne peut véritablement répondre. En effet, les décisions adoptées par les Etats au sein du Forum ont une portée juridique et contraignante très limitée ; de plus, la légitimité du Forum comme enceinte de négociations internationales reste contestée.

Pour les analystes des relations internationales, la gouvernance des ressources en eau est un domaine particulièrement intéressant. Beaucoup se sont penchés sur les questions de géopolitique de l'eau en abordant les aspects de souveraineté et de sécurité autour des cours d'eaux internationaux (1). En réponse ou en complément, de nombreuses théories ont été appliquées et testées sur la question du partage des ressources en eau comme la théorie des jeux (2), la théorie des négociations (3), la théorie

(*) Chercheur à WaterLex. L'auteur remercie ses collègues Hélène Boussard et Jean-Benoît Charrin pour leurs précieux commentaires.

(1) Cf. par exemple Miriam LOWI, *Water and Power : the Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin*, Cambridge University Press, 1993 ; Anthony TURTON / Rolland HENWOOD, *Hydropolitics in the Developing World : a Southern African Perspective*, African Water Issues Research Unit, Pretoria, 2002.

(2) Cf. Serdar GÜNER, « The Turkish-Syrian war of attrition : the water dispute », *Studies in Conflict and Terrorism*, n° 20, 1997, pp. 105-116 ; Helga HAFTENDORN, « Water and international conflict », *Third World Quarterly*, vol. XXI, n° 1, 2000, pp. 51-68.

(3) Cf. G. O. FAURE / J. Z. RUBIN, *Culture and Negotiation*, SAGE Publications, Londres, 1993 ; Marwa DAOUDY, *Water-Sharing between Syria, Turkey and Iraq : Negotiation, Security and Power Asymmetry*, CNRS Editions, Paris, 2005 ; Aline BAILLAT, « Hydropolitics in small mountainous states. Two cases of cross-asymmetries : the Kingdom of Lesotho and the Republic of South Africa, the Kingdom of Nepal and the Republic of India », *Etudes et travaux* (Institut universitaire de hautes études internationales), n° 04/03, août 2004.

des régimes (4), etc. Et les visions plus ou moins optimistes ou pessimistes des analystes diffèrent sur l'eau comme source de conflit ou source de coopération (5). Au-delà de ces problématiques, le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un défi quotidien pour plus d'un habitant sur huit de la planète et tue chaque année 5 millions de personnes. Les questions de développement, de politique de coopération, du service public et ses modes de gestion sont ici liées aux enjeux de gouvernance de l'eau.

Pour faire face à ces défis, des réponses institutionnelles et juridiques ont été apportées et continuent à être développées en vue de former un cadre de gouvernance plus cohérent et plus ferme (6). Quel rôle joue le Forum mondial de l'eau dans l'élaboration de cette gouvernance mondiale de l'eau ? Quelles évolutions peut-on souhaiter pour une meilleure gouvernance mondiale de l'eau ?

Nous proposons ici de revenir sur le contexte qui a conduit à la création du Conseil mondial de l'Eau en 1996 et à l'organisation tous les trois ans des forums mondiaux de l'eau. Nous montrerons comment ce Forum a gagné en visibilité et reconnaissance au cours des dernières années, notamment par l'ouverture à la société civile, tout en tentant de tirer un bilan de ces rassemblements. Nous présenterons ensuite les limitations du Forum face aux principaux enjeux de la gouvernance mondiale de l'eau et évoquerons des pistes pour l'avenir.

LES ORIGINES DU CONSEIL MONDIAL DE L'EAU

Le contexte de la création du Conseil mondial de l'eau

Ces dernières décennies, nombre de conférences et autres symposiums ont été organisés autour de la question des ressources en eau. Pourtant, le constat de 2006 du Programme des Nations Unies pour le développement est toujours valable aujourd'hui : « *mis à part l'eau et l'assainissement, difficile de trouver un secteur aussi important pour le développement humain qui souffre d'un leadership mondial aussi limité* » (7). Et tel est bien le paradoxe de la gouvernance de l'eau : es problèmes sont connus, les constats sont là, mais il reste difficile pour les États de se mettre d'accord sur des

(4) Anders JÄGERSKOG, « The Jordan river basin : explaining interstate water cooperation through regime theory », *Occasional Paper* (Water Issues Study Group of the School of Oriental and African Studies), n° 31, 2001, pp. 1-7.

(5) Cf. Joyce STARR, « Water wars », *Foreign Policy*, n° 82, 1991, pp. 17-30 ; Peter GLEICK, « Water and conflict », *International Security*, vol. XVIII, n° 1, 1993, pp. 79-112 ; David LEMARQUAND, « Politics of international river basin : cooperation and management », *Natural Resources Journal*, n° 16, 1976, pp. 883-901 ; Arun ELHANCE, *Hydropolitics in the Third World-Conflict and Cooperation in International River Basins*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2000.

(6) Cf. International Water Law Association, *Berlin Rules on Water Resources Law*, 2004.

(7) Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain : au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, PNUD, New York, 2006, p. 70.

stratégies communes et sur un cadre institutionnel pour prendre les décisions nécessaires.

Aujourd'hui, une trentaine d'agences des Nations Unies traitent des problèmes d'accès à l'eau et de gestion de l'eau. ONU-eau, créé en 2003 en vue de coordonner les activités des différentes entités de l'ONU, n'est qu'un mécanisme de coordination et non une agence à part entière en charge de conduire la gouvernance mondiale de l'eau. Les Nations Unies ont organisé une seule et unique conférence intergouvernementale sur l'eau, en 1977, à Mar Del Plata en Argentine (8). Suite à cela, aucune agence de l'ONU n'a eu le mandat spécifique de veiller à la mise en œuvre du Plan d'action qui avait alors été discuté.

La relecture aujourd'hui du Plan d'Action de Mar del Plata a quelque chose de déconcertant, tant les problèmes et solutions identifiés dans le document sont encore valides. Est posé le principe selon lequel : « *tous les peuples, quels que soient leur niveau de développement et leur situation sur les plans sociaux et économiques, ont le droit à avoir accès à un approvisionnement en eau potable de qualité et en quantité suffisante pour satisfaire leurs besoins essentiels.* » (9) De plus, la conférence a jeté les bases d'une politique internationale de l'eau abordant de manière coordonnée les questions relatives à l'accès à l'eau potable et l'assainissement, à la nécessité de l'eau pour une agriculture durable, à la gestion intégrée des sols et de l'eau, aux mécanismes de suivi qualité/quantité, eaux de surface/eaux souterraines, à la planification et à la politique de l'eau, à la coopération internationale technologique et financière, à la formation des ressources humaines, au lien pollution de l'eau-environnement-santé et aux eaux transfrontalières. Tout y est.

Cependant, si, concrètement, la Conférence de Mar del Plata a débouché sur la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (1981-1990), en revanche, le Plan d'action n'a pu être mis en œuvre, faute de moyens financiers et de supervision. Dans les faits, cette conférence s'inscrit dans une série de méga-conférences organisées dans les années 1970 par les Nations Unies comme celles sur l'environnement (Stockholm, 1972), la population (Bucarest, 1974), l'alimentation (Rome, 1974), les femmes (Mexico, 1975), les établissements humains (Vancouver, 1976) ou la désertification (Nairobi, 1977). Toutefois, alors que l'ONU a organisé une sorte de suivi en convoquant de nombreuses conférences anniversaires – en général, 20 ans après les premières – sur les thèmes mentionnés ci-avant, aucune nouvelle conférence intergouvernementale sur l'eau n'a été organisée.

Certes, la question de la gestion des ressources en eau se trouve abordée lors de la conférence sur le développement durable de Rio en 1992, mais

(8) Conférence des Nations Unies sur l'eau, E/CONF.70/29, 1977.

(9) Conférence des Nations Unies sur l'eau E/CONF.70/29, 1977.

de manière très marginale (10). Cela illustre sans doute le manque de consensus sur les réponses à apporter et sur la nécessité d'adopter des règles internationales en la matière. Pourtant, en vue de préparer le sommet, une conférence d'experts – et non une conférence intergouvernementale – avait eu lieu à Dublin en janvier 1992 (Conférence internationale sur l'eau et l'environnement). Les 120 experts rassemblés avaient alors énoncé quatre principes directeurs pour conduire la politique de l'eau, parmi lesquels celui de la reconnaissance de l'eau comme un bien économique a sans doute été celui ayant suscité le plus de débats – les autres principes directeurs sont la gestion par bassin versant, l'approche participative et le rôle des femmes.

C'est également lors de cette conférence de Rio qu'a été lancée l'idée de la création du Conseil mondial de l'eau, ensuite développée en 1994 lors d'une session extraordinaire du 8^e Congrès mondial de l'eau de l'International Water Resources Association (IWRA), ONG ayant pour vocation de promouvoir la formation et la recherche sur les problèmes de ressources en eau. En 1996, Marseille fut alors préférée à Montréal ou Stockholm pour accueillir le siège du futur Conseil. Les trois membres fondateurs en sont Mahmoud Abu Zeid, alors président de l'IWRA, René Coulomb, alors directeur chez Suez-Lyonnaise des eaux, et Aly Shady, alors président de la Commission internationale des irrigations et du drainage.

La même année, résultat d'une initiative privée visant à mettre en œuvre les principes de Dublin, a été créé, également hors du cadre onusien, le Partenariat mondial de l'eau, destiné à promouvoir la gestion intégrée des ressources en eau et le rapprochement entre les acteurs publics et privés.

Le Conseil mondial de l'eau : une simple ONG aux ambitions mondiales

Le Conseil mondial de l'eau est une association de loi 1901 et une organisation non gouvernementale accréditée au Conseil économique et social de l'ONU. Il est financé par les cotisations de ses membres et, à hauteur de 80 %, par la ville de Marseille.

Présidé de 2005 à 2012 par Loïc Fauchon, également président-directeur général du Groupe des eaux de Marseille (filiale actuelle de Veolia, précédemment et jusqu'en 2010 filiale détenue à part égale par Veolia et Suez (11)), le Conseil mondial de l'eau est composé actuellement de 300 entités, représentant 60 pays et réparties en 5 collèges : les organisations intergouvernementales (comme la FAO, UN Habitat, l'UNESCO...), les organes de bassin (comme la Commission technique mixte pour les eaux du Nil, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal), les

(10) Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, A/CONF.151/26, vol. II, 1992, chap. 18. Aucune des trois conventions adoptées à Rio ne concerne directement la gestion des ressources en eau (Conventions sur la biodiversité, le changement climatique et la lutte contre la désertification).

(11) « Les deux géants de l'eau décroissent leurs filiales », *Les Echos*, n° 2 0641, 23 mars 2010, p. 34.

gouvernements et les autorités gouvernementales (comme le ministère des Ressources en eau de la Chine, l'Agence/Commission nationale pour l'eau du Brésil ou du Mexique, les agences de bassins françaises...), les entreprises et les établissements privés (comme Dolsar, United Water – filiale de Suez –, Halcrow, EDF, Korean Water Resources Corporation, Shell, Suez, Veolia...), les organisations de la société civile et les associations d'utilisateurs de l'eau (comme l'Union internationale pour la conservation de la nature, Nature Conservancy, WWF...), les associations professionnelles et les institutions académiques (comme l'Académie de l'eau, International Water Resources Association...).

Le Conseil mondial de l'eau se définit comme une plate-forme de dialogue multi-acteurs qui cherche à « *sensibiliser tous les niveaux d'acteurs aux questions liées à l'eau afin de renforcer l'engagement politique et aboutir à des actions concrètes* » (12). A cette fin, le Conseil mondial de l'eau organise tous les 3 ans depuis 1997 le Forum mondial de l'eau, conjointement avec le pays hôte. La Déclaration de Marrakech adoptée à l'issue du premier Forum mondial de l'eau a chargé le Conseil mondial de l'eau de préparer et d'assurer la continuité de la Vision pour l'eau, la vie et l'environnement au XXI^e siècle, lui attribuant ainsi une certaine suprématie en matière de politique internationale de l'eau.

Il n'y avait qu'environ 500 personnes réunies lors du premier Forum mondial de l'eau, représentant différents types d'acteurs : associations professionnelles (comme l'Association internationale de la qualité de l'eau, l'Association internationale pour l'hydro-électricité, la Commission internationale des irrigations et du drainage), quelques agences des Nations Unies (FAO, PNUD, UNESCO, OMM), des ONG (WaterAid, Rotary International, Union internationale pour la conservation de la nature), des entreprises (Lyonnaise des eaux), la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, ainsi que des représentants de gouvernements (Suède, Etats-Unis, Maroc, Afrique du Sud, Royaume-Uni).

Depuis 1997, le Forum mondial de l'eau n'a cessé de gagner en visibilité. En 2000, à La Haye, il y a eu 5 700 participants. Et les Forums de 2003 à Kyoto et 2006 à Mexico ont rassemblé plus de 20 000 personnes. On estime à 30 000 le nombre de participants à Istanbul en 2009, de même qu'à Marseille en mars 2012. Les Forums se révèlent désormais très attractifs pour une série d'acteurs extrêmement divers, comprenant des élus locaux et des représentants des gouvernements : alors qu'à Marrakech, on ne comptait qu'une vingtaine de représentants d'Etat, un processus politique de conférences ministérielles a été lancé à La Haye sur une initiative des Pays-Bas. La conférence ministérielle organisée en 2000 a rassemblé une centaine de ministres et chefs de délégation. 12 ans plus tard, ce sont

(12) Cf. le site Internet www.worldwatercouncil.org.

112 ministres, vice-ministres et secrétaires d'Etat, ainsi que 28 chefs de délégation qui se sont réunis.

Nous voici donc bien devant une nouvelle réalité des relations internationales, où ce qui n'est sur le papier qu'une simple ONG accréditée au Conseil économique et social des Nations Unies autorisée à participer aux débats et aux sessions à l'ONU devient elle-même organisatrice d'événements d'envergure mondiale rassemblant en dehors du contexte onusien des milliers d'acteurs-clefs du domaine de l'eau, y compris des chefs d'Etat et des représentants de gouvernement. Les rôles sont en quelque sorte inversés. ONU-eau a choisi depuis 2006 de présenter son rapport mondial triennal d'évaluation des ressources en eau lors des Forums. Et la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'eau et à l'assainissement a aussi choisi le Forum pour présenter son ouvrage sur les « bonnes pratiques de réalisation des droits à l'eau et l'assainissement » (13).

Quelle analyse porter sur ce genre de développement ? Certains, qui font entendre leur voix lors des Forums alternatifs mondiaux de l'eau (FAME), dénoncent « *cette foire aux marchands d'eau* » et la manipulation du Forum par les grandes multinationales. Les origines et les connections du Conseil mondial de l'eau avec les grandes multinationales de l'eau sont indéniables. Faut-il pour autant rejeter ce type d'initiative qui permet un débat d'un nouveau genre, rassemblant tous types d'acteurs, publics, privés, ONG du Sud, du Nord, associations professionnelles, représentants de gouvernements ? D'une certaine manière, on pourrait rapprocher l'initiative de créer le Conseil mondial de l'eau et d'organiser le Forum mondial de l'eau de la logique d'ouverture des Nations Unies au secteur privé au début des années 2000 à travers le « Global Compact » (14). Cela va même plus loin, puisqu'il n'y a pas vraiment de « partenariat » entre le Forum et les Nations Unies et ce ne sont pas les agences des Nations Unies qui fixent le cadre des débats et des rencontres. Cela étant, est-ce que ce nouveau genre de plate-forme multi-acteurs permet d'avancer sur les questions des ressources en eau ? Quels sont finalement les résultats de ce nouveau genre de « gouvernance » ?

UN BILAN DES FORUMS MONDIAUX DE L'EAU

L'étude des textes des déclarations ministérielles adoptées à l'issue des Forums donne une bonne indication du degré de reconnaissance des instruments juridiques internationaux et du cadre de gouvernance onusien.

Très courte, la première déclaration, celle de Marrakech, qui invite « *les gouvernements, organisations internationales, ONG et peuples du monde à*

(13) Catarina DE ALBUQUERQUE, *Droit au but. Bonnes pratiques de réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement*, fév. 2012 – le Conseil mondial de l'Eau a permis l'édition française de l'ouvrage.

(14) Cf. le site Internet www.unglobalcompact.org.

travailler ensemble dans un partenariat renouvelé pour mettre en pratique les principes de Mar del Plata, de Dublin et du chapitre 18 du Sommet de Rio », attribue une suprématie au Conseil mondial de l'eau pour développer « *la vision pour l'eau au XXI^e siècle* ». En 2000, la déclaration ministérielle de La Haye (15) sur la sécurité de l'eau demande au Secrétaire général des Nations Unies de renforcer la coordination et la cohérence des activités touchant les questions de l'eau au sein du système des Nations Unies – demande renouvelée lors de la Conférence de Bonn en 2001 en perspective du Sommet de Johannesburg et traitée en 2003 avec la création d'ONU-Eau. Le rôle principal alors reconnu aux Nations Unies est celui du « *monitoring* » et non pas véritablement celui de formulation de politiques et règles supranationales. Plus loin, la déclaration du Forum « *valide* » en quelque sorte l'engagement des Nations Unies de produire un rapport tous les deux ans sur l'évaluation de la mise en valeur des ressources en Eau : « *nous allons continuer à soutenir le système des Nations Unies pour ré-évaluer périodiquement l'état des ressources en eau et des écosystèmes qui leur sont liés* ».

C'est au deuxième Forum qu'a été présenté le rapport du Conseil mondial de l'eau, *Vision mondiale de l'eau : faire de l'eau, l'affaire de tous* (16). Ce document, qui vise essentiellement à sensibiliser les populations, énonce quelques orientations fortement débattues au sein du Forum. Les débats ont surtout concerné deux sujets : la définition de la valeur de l'eau dans ses différents usages (méthode pour l'allocation intersectorielle et reconnaissance de la valeur de rareté de l'eau ou coût d'opportunité) et le principe du recouvrement complet des coûts (lié aussi à la question des besoins d'investissements et du mode de gestion des services des eaux et de l'assainissement).

Dans l'année qui a suivi, le Conseil mondial de l'eau a chargé un groupe d'expert d'étudier les différents moyens d'apporter au secteur de l'eau de nouvelles ressources financières, nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaires. Le Rapport Camdessus (17), présenté au 3^e Forum mondial de l'eau à Kyoto, émet des recommandations portant essentiellement sur l'amélioration des conditions d'accueil des investissements privés et la sécurité (monétaire notamment) de ces investissements privés internationaux. Mentionnant que « *pour le panel, la rigueur, l'expertise et les compétences en gestion du secteur privé seront indispensables à la réforme et à la poursuite du développement du secteur de l'eau* » et soulignant notamment le rôle des investissements étrangers du secteur privé, le rapport

(15) Conseil des ministres, « Ministerial declaration of the Hague Conference on water security in the 21st century », 2^e Forum mondial de l'eau, La Haye, 17–22 mars 2000, disponible sur le site Internet www.idhc.org/esp/documents/Agua/Second_World_Water_Forum%5B1%5D.pdf.

(16) William J. COSGROVE / Frank R. RJSBERMANN (pour le Conseil mondial de l'eau). *World Water Vision : Making Water Everybody's Business*, Londres, Earthscan, 2000.

(17) Michel CAMDESSUS / James WINPENNY *et al.*, *Financer l'eau pour tous, Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau*, 2003.

recommande l'adoption d'une réforme reconnaissant le principe de couverture totale des coûts « *pour que le secteur de l'eau bénéficie de la confiance financière dont il a besoin* », de mesures encourageant et facilitant l'arrivée des agences de notation et des compagnies d'assurance des obligations et de garantie financière, la rédaction d'accord préalables fixant les montants garantis des transferts fiscaux allant au domaine de l'eau (prélevé sur les budgets publics) ou encore « *la mise en place d'une facilité de trésorerie en cas de dévaluation, pour réduire les conséquences des variations du taux de change dans les projets de l'eau au niveau non souverain* ». Notre objectif ici n'est pas de rentrer dans le débat de la privatisation ou plus précisément de la participation du secteur privé au service des eaux et d'assainissement, mais plutôt de montrer pourquoi ce rapport a souvent été critiqué pour ne présenter que les intérêts des investisseurs privés internationaux. Ces aspects méritaient en effet d'être soulignés dans la discussion sur le financement des infrastructures en eau et en assainissement, mais d'autres pistes auraient probablement dû être davantage développées, comme le rôle du secteur public et privé national/local et les moyens de le renforcer ou encore les politiques d'allègement de la dette.

Si la déclaration ministérielle de Kyoto de 2003 (18) mentionne le rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (Rapport Camdessus) et met en avant les partenariats publics-privés, en revanche, lorsque la question de l'énergie hydroélectrique est abordée (§ 15), aucune référence n'est faite au rapport de la Commission mondiale des barrages publiée en novembre 2000 (19). Cette Commission, créée en 1997 sur une initiative conjointe de la Banque mondiale et de l'Union internationale de conservation de la nature (IUCN) avait été chargée d'évaluer les impacts des grands barrages et de faire des recommandations pour guider la prise de décision dans le domaine. Durant toute son existence, entre 1997 et 2000, elle a été une plate-forme multi-acteurs, composée d'ingénieurs, d'écologistes, de représentants de gouvernements, de peuples indigènes, de financiers et de chercheurs. Bien qu'il représente une avancée majeure dans la formulation de lignes directrices pour la construction des grands barrages, son rapport final n'a pas même été mentionné dans la déclaration du Forum – ni dans celle des Forums suivants.

Plus fondamentalement encore, on peut souligner le manque de référence aux instruments juridiques internationaux comme la Convention cadre de 1997 des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations à d'autres fins que la navigation alors même que le sujet des eaux transfrontalières est

(18) Conférence ministérielle, « Ministerial declaration of the third world water forum », 3^e Forum mondial de l'eau, Kyoto / Shiga / Osaka, 22-23 mars 2003, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/policy/environment/wwf/declaration.html.

(19) Commission internationale des barrages, « Barrages et développement : un nouveau cadre pour la prise de décisions », 2000.

abordé (§ 11) – les déclarations suivantes n'en feront pas non plus mention. De même, alors qu'un paragraphe de la déclaration évoque expressément la nécessité de « *protéger les écosystèmes qui naturellement retiennent, filtrent, stockent et relâchent l'eau* » comme « *les zones humides* » (§ 24), aucune référence n'est faite à la Convention de Ramsar de 1971 relative aux zones humides d'importance internationale.

Enfin, le droit à l'eau n'est pas mentionné, alors que l'Observation générale n° 15 concernant les articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a été présentée en novembre 2002 et reconnaît explicitement le « *droit à l'eau* ». En fait, la question du droit à l'eau a été de plus en plus débattue au sein des Forums en 2006 et 2009, mais les déclarations ministérielles n'ont pas reconnu ce droit. Cette lacune a été la source d'un mécontentement croissant vis-à-vis de ces Forums. Le paragraphe 15 de la Déclaration d'Istanbul de 2009 (20) fait explicitement référence aux « *discussions au sein des Nations Unies concernant les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement* », mais préfère ensuite juxtaposer le langage des droits de l'homme au langage des « *besoins essentiels* » (21). La non-reconnaissance du droit à l'eau dans la déclaration ministérielle de 2009 fut particulièrement critiquée puisque le Forum intervenait quelques mois à peine après la création d'une procédure spéciale au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, avec la nomination d'une experte indépendante chargée d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Alors que le thème du Forum d'Istanbul est « *Bridging water divides* », la déclaration omet encore une fois tout appel à ratification de la Convention des Nations Unies de 1997 – la Turquie est l'un des trois Etats s'étant opposé à l'adoption de la Convention en 1997.

Prenant acte des limites du Forum, notamment en matière de droit international, et du côté parfois partisan du Conseil mondial de l'eau, le Président de la 63^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies a adressé un message clair au Forum en mars 2009 (22) – une première de la part d'un président de l'Assemblée générale. Dans ce message, prononcé au nom du président par Maude Barlow, conseillère principale pour l'eau du Président, est rappelée la décision du Conseil des droits de l'homme de nommer une experte indépendante et souligné le travail remarquable de Catarina de Albuquerque sur les obligations en matière de droits de

(20) Conférence ministérielle, Déclaration ministérielle d'Istanbul, Istanbul, 2009.

(21) Le paragraphe 15 de la Déclaration ministérielle d'Istanbul précise : « *nous remarquons les discussions au sein du système des Nations Unies concernant les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Nous reconnaissons que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un besoin essentiel de l'homme* ».

(22) Miguel d'Escoto Brockmann, Président de la 63^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, Message adressé au 5^e Forum mondial de l'eau, Istanbul, 19 mars 2009, disponible sur le site Internet www.un.org/ga/president/63/statements/water190309.shtml.

l'homme dans le domaine de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Le message est clair : « *ce sont des initiatives que nous tous rassemblés ici devrions prendre en compte et soutenir* ». Plus loin, le message du Président exprime « *sa préoccupation concernant la composition et la performance du Forum mondial de l'eau* » et explique : « *les orientations du Forum sont profondément influencées par les entreprises privées du secteur de l'eau. La preuve en est que le Président du Conseil mondial de l'eau et son suppléant sont tous les deux impliqués dans le secteur privé et à but lucratif de la distribution des services d'eau* ». Le Président de l'Assemblée générale souligne : « *la question de l'eau est trop importante pour être laissée sans un processus contraignant et responsable* ». Puis il met sévèrement en garde le Forum : « *les futurs Forums doivent adopter les normes internationales et mener leur délibérations sous les auspices des Nations Unies* ». Il en appelle aussi à une plus grande représentativité du Forum.

Comme nous allons le voir, la réaction du Conseil mondial de l'Eau à ce message fort des Nations Unies a été de réformer la façon de préparer le Forum, en ouvrant assez largement ses portes aux organisations de la société civile (23). Cela sera-t-il suffisant pour palier aux limites institutionnelles du Forum ?

LE SIXIÈME FORUM MONDIAL DE L'EAU À MARSEILLE : UN TOURNANT ?

En réponse aux critiques qui lui ont été faites, le Forum mondial de l'eau a tenté de gagner en légitimité en invitant largement, lors de sa 6^e session, les organisations de la société civile. Se voulant plus pragmatique que jamais, il s'est intitulé « Le Forum des solutions », donnant ainsi l'occasion à chacun de proposer « sa solution » *via* une plate-forme en ligne accessible à tous, « la plate-forme des solutions » (24).

Pour la première fois dans l'histoire du Forum, les organisations de la société civile ont été impliquées très largement dès les phases préparatoires des différents processus thématiques, régionaux et politiques (préparation de la déclaration ministérielle), auxquels s'est ajouté un quatrième volet, « Racine et citoyenneté ». On estime que 3 500 représentants d'ONG et de la société civile ont participé au Forum. Organisées en une coalition nommée « Effet papillon », 90 ONG du monde entier ont fait entendre leur voix en délivrant un message clair sur la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement. D'autres ONG, craignant la « manipulation », sont restées en marge du Forum officiel en organisant en parallèle le Forum alternatif mondial de l'eau (FAME). Dans presque toutes les sessions

(23) Le Conseil mondial de l'eau et le Forum ont beaucoup communiqué autour de cette « ouverture à la société civile ». On peut néanmoins souligner que les ONG, notamment celles du Sud, ont rencontré de nombreux obstacles, qui ont finalement limité leur participation (retards de la part du Forum en matière d'organisation et dans la transmission des documents).

(24) Cf. le site Internet www.solutionsforwater.org/.

thématiques du Forum officiel, la société civile a été représentée. Une dizaine de séances, soit plus de 18 heures, ont été consacrées au droit humain à l'eau et à l'assainissement, dont une table ronde de haut niveau, tandis que d'autres sessions s'inscrivaient dans un cadre plus général des droits de l'homme. Deux sessions ont été intégralement préparées par l'« Effet papillon », soit des représentants de la société civile.

De plus, 1 500 initiatives-solutions sont présentées et accessibles sur le site Internet de la « plate-forme des solutions », qui répertorie un large éventail de réalisations, allant du barrage géant des Trois Gorges sur le fleuve Yangtze en Chine à des systèmes artisanaux d'adduction d'eau, sans électricité ni carburant pour des villages isolées des Philippines. Bien que cela représente déjà un bel effort de partage d'expériences multi-acteurs, il reste à évaluer de manière plus critique à quel point ces réalisations sont réellement des « solutions », notamment à la lumière du droit à l'eau. Il faut souligner aussi que cette plate-forme répertorie essentiellement des solutions techniques, nécessaires mais insuffisantes par rapport à la nécessité de traiter des questions institutionnelles et juridiques.

La Déclaration ministérielle de Marseille (25) reconnaît pour la première fois le droit à l'eau et à l'assainissement et mentionne les différentes résolutions des Nations Unies pertinentes à cet égard (dans les paragraphes 3, 7 et 30). C'est une belle avancée, même s'il faut tout de même préciser que la formulation est un peu détournée : la Déclaration ministérielle de Marseille mentionne en effet l'engagement d'« accélérer la mise en œuvre des obligations en matière de droits de l'homme pour l'accès à l'eau potable et l'assainissement » et non pas « l'accélération de la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement », comme l'auraient souhaité plusieurs commentateurs. Résultat d'intenses négociations, cette formulation alambiquée représente une reconnaissance timide du droit à l'eau et à l'assainissement. Elle n'en demeure pas moins une première dans l'histoire du Forum.

La Déclaration fait globalement plus référence que les précédentes aux instruments juridiques internationaux telles que les trois conventions de Rio (biodiversité, changement climatique et désertification) et la Convention de Ramsar (§ 16). En revanche, elle manque encore une fois d'appeler à la ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations à d'autres fins que la navigation des cours d'eaux internationaux. Elle ne fait pas non plus référence au Cadre d'action de Hyogo, alors qu'elle aborde la question des stratégies de préventions des risques de catastrophes (§ 19, 20). Le rapprochement entre droits de l'homme et droit international humanitaire s'est pourtant fait de manière notable ces

(25) Conférence ministérielle, Déclaration ministérielle, 6^e Forum mondial de l'eau, Marseille, 13 mars 2012, disponible sur le site Internet www.worldwaterforum6.org/fileadmin/user_upload/pdf/13-03-2012/Déclaration_Ministérielle_Final_FR.pdf.

dernières années dans le secteur de l'eau. Les normes SPHERE intègrent dans les services d'alimentation en eau les principes de droit de l'homme.

Concernant la question de l'énergie hydroélectrique, les travaux de la Commission mondiale des barrages ont une fois encore été passés sous silence (§ 15). Plus inquiétant même, une « solution » présentée au Forum semble complètement remettre en question ces recommandations. De fait, émise par l'Association internationale pour l'hydroélectricité, regroupant les principales industries hydroélectriques, l'idée d'un outil d'évaluation de la durabilité de l'hydroélectricité (*hydropower sustainability assessment tool/protocol* (26)), développé par les géants de l'industrie hydroélectrique comme la Three Gorges Corporation, Statkraft, Electricité de France (EDF), Itaipú Binacional, a été beaucoup critiquée pour être très en deçà des normes internationales des droits de l'homme et de l'environnement (27). En outre, plusieurs études ont nuancé le caractère « durable » de l'hydroélectricité (28). La production de méthane, gaz à effet de serre très puissant, délivrée lors du pourrissement de la végétation submergée, et d'autres effets de la construction de grands barrages ont poussé le conseil exécutif de la Convention des Nations Unies sur le changement climatique à exclure les barrages avec grand stockage d'eau du mécanisme de développement propre (« Clean Development Mechanism »).

Ce sujet particulier des normes en matière de construction de barrages est tout à fait éclairant sur le manque total de leadership au niveau international pour coordonner, harmoniser et faire respecter les standards déjà reconnus. Au-delà, cela montre le manque d'un cadre légitime international pour développer et adopter de telles normes internationales – les recommandations de la Commission mondiale des barrages, qui a été créée à l'initiative de la Banque mondiale et de l'IUN, n'ont jamais fait l'objet d'une résolution aux Nations Unies.

Il apparaît clairement que la protection de l'environnement et des droits de l'homme ne peut entièrement reposer sur des initiatives d'autorégulation du secteur privé. En l'absence d'un cadre de gouvernance plus ferme, de telles initiatives sont à saluer, mais ne doivent en aucun cas faire passer au second plan l'urgence d'adopter des mesures contraignantes en la matière.

LES ENJEUX FUTURS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'EAU

Dans son discours d'inauguration du Forum, le Premier ministre français a évoqué la nécessité de promouvoir « *une véritable gouvernance mondiale*

(26) Cf. le site Internet www.hydropower.org.

(27) International River Network, « Voluntary approach will not resolve dam conflicts : a critique of the international hydropower association's new assessment protocol », oct. 2010, disponible sur le site Internet www.internationalrivers.org/files/attached-files/ngo_critique_final_iha_protocol.pdf.

(28) Barbara HAYA / Payal PAREKH, « Hydropower in the clean development mechanism : examining additionality and criteria for sustainability », *Energy and Resources Group Working Paper*, n° ERG-11-001, nov. 2011, disponible sur le site Internet erg.berkeley.edu/working_paper/index.shtml.

de l'eau, qui doit s'inscrire dans une gouvernance mondiale de l'environnement » et, à cette fin, en a appelé à la création d'une Organisation mondiale de l'environnement qui serait le pendant de l'Organisation mondiale du commerce. Il a ainsi nuance la portée réelle du Forum et souligné que les enjeux de la gouvernance mondiale dépassaient largement cette enceinte. A travers le parallèle entre l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et une éventuelle Organisation mondiale de l'environnement (OME), l'idée est de souligner l'importance d'avoir un cadre contraignant en matière environnementale comme il en existe dans le domaine du commerce. De même que l'OMC administre les contrats commerciaux, offre un cadre pour les négociations commerciales, surveille les politiques nationales, assiste techniquement les pays et règle même les différends commerciaux, une OME pourrait assurer le suivi de la mise en œuvre des accords multilatéraux environnementaux, ainsi qu'une surveillance plus rapprochée des politiques nationales et, surtout, la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends contraignant en matière environnementale.

Le Sommet Rio+20 n'a pas apporté les réponses espérées dans le domaine de la gouvernance de l'environnement ni dans celui, plus défini, de la gestion des ressources en eau. Le paragraphe 88 de la déclaration finale du sommet (29) amorce tout de même un « *renforcement* » de l'UNEP. Reste à voir ensuite comment cela sera mis en œuvre lors de la prochaine Assemblée générale des Nations Unies et si les responsables de l'« UNEP renforcé » réussiront ou non à faire accepter un cadre plus contraignant tout en restant dans les limites de leur mandat tel qu'il sera défini par les Etats.

Dans le domaine de la gestion des ressources en eau, la déclaration finale de Rio, « *L'avenir que nous voulons* », est très décevante, dans la mesure où aucune grande convention internationale pour la gestion de l'eau ou des milieux humides n'est rappelée, pas même celle de 1997. En revanche, le droit à l'eau est explicitement reconnu : « *nous réaffirmons les engagements pris en faveur du droit à l'eau potable et à l'assainissement, qui doit être réalisé progressivement pour nos peuples dans le plein respect de la souveraineté nationale* ». Quant à la question des grands barrages, les travaux de la Commission mondiale des barrages semble bien être totalement enterrés.

Les attentes déçues de Rio se reportent maintenant sur la définition de nouveaux « objectifs », les « Objectifs pour le développement durable » censés faire suite aux Objectifs du millénaire. C'est dans ce cadre là, que les avocats du droit à l'eau espèrent influencer l'agenda du développement et de la gestion des ressources en eau, en poussant pour une approche basée sur

(29) Déclaration finale du Sommet pour le développement durable Rio+20, « *L'avenir que nous voulons* ».

les droits de l'homme de la gestion des ressources en eau (30). De plus, l'année 2013, qui a été consacrée année internationale de la coopération dans le secteur de l'eau par ONU-Eau, sera l'occasion d'aborder le rôle du droit international des droits de l'homme dans la gouvernance des eaux transfrontalières. Toutefois, la tâche s'annonce difficile étant donnée la formulation de la Déclaration de Rio, qui limite explicitement le droit à l'eau « *au plein respect de la souveraineté nationale* ». Les deux sujets des eaux transfrontières et de l'accès à l'eau potable demeurent très séparés ; on estime pourtant que 40 % de la population mondiale vit dans des bassins versants transfrontaliers. Il semble donc urgent de protéger les eaux internationales comme source d'eau potable.

La Convention des Nations Unies de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation à laquelle nous avons plusieurs fois fait référence n'est toujours pas entrée en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications. Le nombre suffisant de ratifications (35 Etats) sera peut-être atteint en 2013 : ce serait un grand pas pour la reconnaissance des principes fondamentaux du droit international des ressources en eau. Cependant, il est important de souligner que cette convention ne prévoit la mise en place ni d'un secrétariat ni de mécanismes de règlements des différends contraignants (31). Cette convention reste une convention cadre, c'est-à-dire chargée de donner les principes directeurs pour les accords sur les cours d'eau transfrontaliers. Cela signifie qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant qu'un certain nombre d'accords plus précis et d'application plus directe ne soient adoptés sur les cours d'eau internationaux. De plus, la Convention de 1997 n'inclut que quelques aquifères transfrontaliers, lorsque ceux-là sont connectés hydrologiquement à un système d'eau de surface. C'est pourquoi la Commission du droit international des Nations Unies a préparé en 2008 une série de projets d'articles relatifs aux droits des aquifères transfrontières (tous types, y compris confinés). La question de savoir si ces projets d'article deviendront une convention internationale sera discutée à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2013.

En novembre 2012, les parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU ont discuté de l'ouverture de la Convention aux Etats non européens. Développée dans le contexte européen, cette convention va beaucoup plus loin, évidemment, que la Convention de 1997, dont la portée a été dès l'origine mondiale et donc plus générale. Tout en étant prudent par rapport à la pertinence de la comparaison de ces deux instruments, il convient de souligner certains

(30) WaterLex, « Shaping a new water governance : intergovernmental contribution to the realization of the human right to water », sept. 2012, disponible sur le site Internet www.waterlex.org/resources/documents/ShapingWaterGov_Final.pdf.

(31) L'article 33 de la Convention de 1997 prévoit que le recours à la Cour internationale de justice est optionnel.

éléments. La Convention de 1992 de l'UNECE inclut un mécanisme de suivi grâce, notamment, à un secrétariat, des groupes de travail et l'organisation régulière de la conférence des parties à la Convention. Elle couvre tous les types d'eaux, aquifères et eaux de surface. Enfin, son Protocole de 1999 sur l'eau et la santé intègre tous les éléments du droit à l'eau et à l'assainissement, même si celui-là n'est pas explicitement mentionné, et établit ainsi clairement un lien entre gestions des eaux transfrontières et droit à l'eau. Cet instrument offre un cadre de gouvernance modèle, permettant de protéger les ressources en eau nationales et internationales comme source d'eau potable reconnaissant la valeur fondamentale des écosystèmes qui leur sont liés pour un environnement sain.

Le droit international des droits de l'homme devrait être un élément indispensable dans les discussions pour une meilleure gouvernance de l'eau à tous les niveaux. Il offre un cadre pour articuler les différents aspects sociaux, environnementaux et économiques de cette ressource. Cependant, de récents cas au Centre international de règlement des différends opposant un investisseur étranger à un pays d'accueil au sujet d'un projet d'eau et d'assainissement ont mis en évidence la difficulté de coordonner les règles internationales en matière d'investissements étrangers et celles en matière de droits de l'homme (32). Ainsi, au-delà de l'enjeu d'un cadre de gouvernance plus ferme dans le domaine de l'environnement et des droits de l'homme, se profilent déjà les défis immenses de l'harmonisation du droit international.

* *
*

La gouvernance mondiale de l'eau est un sujet d'étude passionnant des relations internationales. Après avoir été longtemps critiqué pour ses origines et ses connections avec les grandes multinationales de l'eau, le Forum mondial de l'eau a ouvert grand ses portes aux ONG et autres représentants de la société civile. Il constitue une plate-forme ouverte, unique, multi-acteurs, de débats sur les politiques de l'eau et d'échange d'expérience. Toutefois, il est aujourd'hui en quelque sorte victime de son succès, dans la mesure où on attend de lui plus qu'il ne peut offrir. Souvent lentes à reconnaître et intégrer les principes du droit international en matière de gestion des ressources en eau et à soutenir les déclarations des Nations Unies, les déclarations des ministres représentent seulement, et c'est déjà quelque chose, l'affirmation d'une certaine volonté politique des Etats participants. En l'absence d'une agence des Nations Unies ayant un véritable « leadership » dans la gouvernance de l'eau, le Forum mondial de l'eau a su s'affirmer sur la scène internationale et gagner en visibilité. Trop de visibilité ? Il ne faudrait pas que les Etats se contentent de leur rendez-vous

(32) Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A. v. the Republic of Argentina. ICSID case No. ARB/03/19; Biwater Gauff Limited v. United Republic of Tanzania. ICSID case n° ARB/05/22.

triennal au Forum, car les défis d'aujourd'hui dépassent cette enceinte. Les initiatives privées, à but lucratif ou non lucratif, ne sauraient remplacer les mesures adoptées par une assemblée vraiment représentative et légitime comme celles des Nations Unies. La mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement exige un cadre de gouvernance des ressources en eau plus ferme et plus cohérent. La gouvernance de l'eau ne doit pas demeurer le « parent pauvre » de la gouvernance internationale.