HAL
open science

Or bleu et grands ensembles économiques : une redéfinition en cours des rapports de force interétatiques ?

Luc Descroix, Frédéric Lasserre

▶ **To cite this version:**

Luc Descroix, Frédéric Lasserre. Or bleu et grands ensembles économiques : une redéfinition en cours des rapports de force interétatiques ?. Revue internationale et stratégique, 2007, 66 (2), pp.93-104. 10.3917/ris.066.0093 . ird-02153518

HAL Id: ird-02153518

https://ird.hal.science/ird-02153518v1

Submitted on 12 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Or bleu et grands ensembles économiques : une redéfinition en cours des rapports de force interétatiques ?

(La Revue internationale et stratégique, n°66, été 2007, pp. 92-103)

Luc Descroix, hydrologue, Institut de Recherche pour le Développement, LTHE, Grenoble

Frédéric Lasserre, géographe, Université Laval, Québec

Le droit de l'eau et la notion de souveraineté sur cette ressource ont largement évolué durant le XXe siècle. Les accords entre États ou les organismes de bassin interétatiques savent de plus en plus faire appel à des solutions équitables pour tous, une tendance incarnée dans la Convention de New York de 1997. Toutefois, il reste des cas de figure notoires où le droit international demeure inappliqué.

La demande d'eau croît très rapidement avec la croissance démographique et la hausse générale du niveau de vie et d'hygiène de la population mondiale, dans un contexte où le changement climatique fait craindre une raréfaction de la ressource. Cette tension générale sur les ressources, qu'on impute volontiers à l'explosion de la demande de pays émergents, après les décennies de laxisme hydrologique qui ont servi de socle à la forte croissance des pays du Nord, peut être réglée dans le contexte actuel :

- d'une part, du fait du discours général sur la gestion des ressources, ces pays émergents savent la ressource limitée et devront composer ; on peut souligner à ce titre le rôle d'organisations internationales comme la Banque mondiale dans la signature du traité de l'Indus entre Inde et Pakistan en 1960, ou de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dans la constitution de l'Initiative du bassin du Nil (IBN).
- d'autre part, l'essentiel de la demande en eau dans les pays en développement est imputable au secteur agricole (de 75 à 90 % de la consommation), secteur où existe un fort potentiel d'économie (techniques d'irrigation plus efficientes).

A contrario, des contraintes existent à la constitution d'institutions efficaces :

- la persistance de la méfiance entre les États, qui se traduit notamment par le refus du partage des données hydrométriques ; tel est le cas par exemple entre Chine et Russie sur l'Amour, ou entre pays du bassin du Mékong ;
- Le poids politique du dogme de l'autosuffisance alimentaire, qui rend très difficile d'accepter toute concession quant aux volumes d'eau à partager (Égypte notamment) ;
- La crainte de heurter un monde rural souvent en crise (Asie centrale, Égypte).

La Convention de 1997 consacre la notion de « souveraineté territoriale limitée » entre États d'un même bassin, qui stipule que tout État a le droit d'utiliser les eaux coulant sur son territoire, à condition de ne pas porter préjudice aux intérêts des États voisins ; ce principe se substitue depuis quelques décennies aux principes antérieurs de « souveraineté territoriale absolue » et « d'intégrité territoriale absolue ».

À travers quelques études de cas, nous verrons comment les développements institutionnels récents peuvent réduire les tensions autour de la gestion de l'eau, qui appelle une coopération internationale, pas toujours facile, mais incontournable.

Les relations entre les États-Unis et leurs voisins : un exemple de bonne gouvernance ?

Les eaux dites « limitrophes » de la frontière canado-américaine sont régies par le Traité des eaux limitrophes (Traité de Washington, 1909) signé entre les États-Unis et la Grande-Bretagne au nom du Canada : les eaux qui longent cette frontière ou la traversent relèvent donc de l'autorité fédérale de chaque pays. Le traité décrit les principes et les lignes directrices visant la gestion des eaux limitrophes et transfrontalières par le Canada et les États-Unis et ayant pour principal objectif de prévenir ou de résoudre les conflits concernant la qualité et la quantité des ressources en eau communes ; il instaure la Commission mixte internationale (CMI), organisme binational indépendant qui se charge de réglementation, d'enquêtes et d'arbitrage. Dans son rôle de réglementation, la CMI approuve les ouvrages ou travaux qui pourraient affecter les eaux limitrophes ou les niveaux de l'eau à la frontière. Quant à son rôle d'enquête, elle étudie les cas qui lui sont présentés par l'un des gouvernements, ou par les deux. Le traité n'empêche pas les gouvernements d'établir d'autres ententes ou mécanismes bilatéraux (autres que la CMI) pour régler des questions liées aux eaux limitrophes et transfrontalières.

La CMI constitue ainsi un organisme institutionnel chargé de veiller à la préservation de la ressource, tant sur les plans quantitatif que qualitatif. A ce titre, elle a élaboré une étude, demandée par Ottawa et Washington, sur le bien-fondé d'éventuels transferts massifs d'eau en dehors du bassin des Grands Lacs vers le Midwest et l'Ouest américain. En février 2000, le rapport final de la CMI[1] soulignait les importants risques environnementaux que supposaient des transferts massifs en dehors du bassin, conclusion qui a conduit Washington et Ottawa à légiférer contre de tels transferts : l'article 504 du Water Resources Development Act américain de 1986 a été renforcé pour interdire les transferts d'eau des Grands Lacs, tandis qu'au Canada, la loi C-6 votée en décembre 2002 interdit les transferts massifs entre bassins versants.

Les mécanismes ainsi mis en oeuvre par le traité de 1909 ne sont pas infaillibles. Ainsi, la CMI n'a pas pu arbitrer un différend, entre autres parce que Washington ne lui en a pas laissé le loisir ; ce différend opposait le Manitoba (province canadienne) à l'État américain du Dakota du Nord, au sujet du transfert par celui-ci des eaux du lac Devil, un lac endoréique dont la récente montée des eaux provoque des inondations récurrentes, vers le bassin de la rivière Rouge. L'émissaire construit par le Dakota du Nord cherche à résoudre ce problème d'inondation en détournant l'eau vers la rivière Sheyenne, qui se déverse à son tour dans la Rouge, qui coule vers le nord jusqu'au lac Winnipeg. Le Manitoba maintient que les eaux du lac Devil contiennent des organismes étrangers (puisque le lac était endoréique) et possiblement dangereux pour l'écosystème des eaux manitobaines, ce qui pourrait affecter les industries de la pêche et du tourisme de la province. Or, le Traité des eaux limitrophes internationales de 1909 interdit théoriquement le déversement d'eau nocive le long de la frontière États-Unis/Canada. En août 2005, la Maison Blanche et Ottawa sont parvenus à une entente qui comprenait l'installation d'un filtre permanent, mais dont l'efficacité n'est pas avérée. Les États-Unis ont refusé le renvoi de ce différend devant la CMI.

En raison de cette faiblesse intrinsèque au statut de la CMI – du fait que celle-ci ne protège pas le lac Michigan, entièrement en territoire américain – et des débats de doctrine juridique aux États-Unis sur la constitutionnalité de l'interdiction fédérale des transferts massifs d'eau, les États riverains des Grands Lacs ont décidé de procéder à la création du

---

[1]. *Protection des Eaux des Grands Lacs. Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs*, 22 février 2000, disponible sur Internet à l'adresse : www.ijc.org/php/publications/html/finalreport.html, consulté le 13 septembre 2006.

Conseil des gouverneurs des Grands Lacs (Council of Great Lakes Governors, CGLG). Fondé en 1983, il consiste en un partenariat des gouverneurs des huit États états-uniens du bassin des Grands Lacs, auquel se sont jointes les provinces canadiennes de l'Ontario et du Québec. Il n'a aucune base constitutionnelle ou légale : il n'est qu'un groupe de pression visant à coordonner les positions politiques des États membres. Coordonner la politique de gestion de l'eau des Grands Lacs constituait le but fondateur du Conseil[2].

La Charte des Grands Lacs (1985), signée par tous les gouverneurs des États riverains et les premiers ministres du Québec et de l'Ontario, procédait de cette crainte que l'eau des Grands Lacs ne soit dérivée vers des régions plus pauvres en eau, le Midwest et l'Ouest en particulier. La Charte créait un mécanisme de consultation préalable pour tout projet de transfert massif. Ce caractère consultatif a été jugé trop fragile par les gouvernements des États : le CGLG convint à Cleveland, en 1999, de la nécessité de renforcer les dispositions politiques de la Charte en concevant un accord plus contraignant quant à la gestion des eaux des Grands Lacs. Le 13 décembre 2005, les gouverneurs des Grands Lacs et les premiers ministres du Québec et de l'Ontario ont signé l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, tandis que les gouverneurs américains signaient un document semblable destiné à être ratifié par le Congrès pour devenir un pacte (équivalent juridique d'un traité) : ces textes interdisent formellement les transferts massifs hors du bassin des Grands Lacs, dans une démarche politique initiée et gérée au niveau des États fédérés, avec la bénédiction d'Ottawa et de Washington[3].

Sur la frontière méridionale des États-Unis, la situation est bien moins brillante. Les deux grands fleuves que se partagent États-Unis et Mexique ont leur source dans le premier de ces pays. Et ils arrivent dans un piètre état à la frontière mexicaine. Les accords sont à ce point inégaux que après avoir eu la portion congrue de l'eau du Rio Grande et du Rio Bravo à son arrivée à la frontière, le Mexique doit encore réserver un tiers du débit du Rio Conchos, le principal affluent de droite du Rio Bravo, pour soutenir les étiages de la partie aval du fleuve et permettre ainsi l'irrigation des plaines côté texan[4]. Par ailleurs, l'état dans lequel arrive le Rio Colorado à la frontière mexicaine ne fait pas honneur aux États-Unis[5]. En bref, il y a bien un accord, datant de 1944 pour le partage de l'eau, mais c'est un accord très inégal en défaveur du pays du Sud.

L'Afrique de l'Ouest : leçon d'humilité ou chantier pour l'avenir ? D'autres expériences et leurs limites

Une zone à risques ?

L'Afrique de l'Ouest est connue pour la très forte sécheresse dont elle est victime depuis 1968 ; il s'agit, de très loin, du plus fort signal de changement climatique jamais observé sur une aussi grande surface et sur une telle durée avec une telle intensité ; en l'occurrence, plus de 3 millions de km² touchés depuis plus de trente-cinq ans par une baisse de 15 à 35 % des précipitations. Cas idéal pour étudier l'aptitude de pays aux cultures assez

[2]. Council of Great Lakes Governors ; site Internet : www.cglg.org.

[3]. F. Lasserre, « La continentalisation des ressources en Amérique du Nord. L'ALENA oblige-t-elle le Canada à céder son eau aux États-Unis ? », in F. Lasserre (sous la dir.). *Transferts massifs d'eau. Outils de développement ou instrument de pouvoir ?*, Presses de l'Université du Québec (PUQ), Québec, 2005, p. 463-488.

[4]. F. Pearce, *Quand meurent les grands fleuves ; enquête sur la crise mondiale de l'eau*, Paris, Calmann-Lévy, 2006, p. 60.

[5]. L. Descroix, « Des conflits de l'eau à la frontière du Nord et du Sud : les eaux et la frontière », in L. Descroix et F. Lasserre, *L'eau dans tous ses états*, Paris, L'Harmattan, coll. « Ressources Renouvelables », 2003, p. 235-248, *cf.* p. 243-245.

similaires et avec un découpage ethnique se jouant des frontières, à gérer ensemble une ressource raréfiée, peu utilisée mais forcément très convoitée : la population augmente de 3 % par an et la consommation par habitant ne peut qu'exploser dans les prochaines années ; l'irrigation apparaît de plus en plus comme la solution pour permettre de retrouver une autosuffisance alimentaire perdue depuis peu. Tout l'espace est à présent occupé, la seule solution pour accroître la production est donc d'augmenter les rendements. De plus, la plupart des États sont fortement dépendants, pour leur approvisionnement, des cours d'eau transfrontaliers. Les conditions semblent mûres pour que surviennent des tensions politiques et des conflits à cause de la ressource eau, de ses usages et de son partage, en Afrique de l'Ouest.

Un obstacle sérieux en travers du chemin vers une vision partagée de la « ressource eau » en Afrique de l'Ouest provient du grand morcellement territorial[6] : le bassin du Niger comprend 9 pays ; celui du Lac Tchad, 8 ; celui de la Volta, 6 ; celui du Sénégal, 4 ; celui de la Gambie 3[7]. Pourtant les bassins du Sénégal (déjà équipé et très controversé du fait de la faible efficacité de l'infrastructure d'irrigation et de ses impacts sur le milieu) de la Volta (équipé de plus longue date encore), de la Gambie et surtout du Niger (qui représente plus de 2 millions de km²) méritent une attention particulière : ils constituent des laboratoires où réaliser des expériences de concertation, en dehors de tensions géopolitiques, ethniques, et même, pour le moment, de conflit sur la ressource.

On constate qu'en Afrique en général, des structures de coopération existantes « préfigurent ce que pourraient être des agences de bassin internationales, mais qui n'ont cependant pas encore les capacités suffisantes pour orienter le choix d'investissements au niveau des bassins. Les décisions relèvent majoritairement de la politique souveraine de chacun des états, qui décident des investissements au cas par cas »[8]. Quels sont le rôle et l'audience de ces organismes ?

Le Sénégal : une réussite ?

Le site officiel de l'Organisation pour la mise en valeur du bassin du Sénégal (OMVS) indique que le fleuve Sénégal a été déclaré « fleuve international » en 1972, ce qui garantit « la liberté de navigation et l'égalité dans toutes les formes d'utilisation de l'eau du fleuve »[9]. Il y a aussi émergence d'un consensus au niveau africain pour promouvoir une coopération interétatique et stimuler un développement sous-régional fondé sur un aménagement intégré et concerté des bassins versants, aux dires des responsables de l'Organisation pour la mise en valeur du bassin de la Gambie (OMVG)[10].

M. Niasse[11] distingue clairement l'OMVS des autres organismes des bassins d'Afrique de l'Ouest (OMVG, Autorité du bassin du Niger ou ABN, Commission du bassin du lac Tchad ou CBLT). En effet, l'OMVS est un organisme opérationnel capable d'appliquer une

---

[6]. F. Julien, « Maîtrise de l'eau et développement durable en Afrique de l'Ouest : de la nécessité d'une coopération régionale autour des systèmes hydrologiques transfrontaliers », in *VertigO, la revue en sciences de l'environnement*, vol. 7, n° 2, 2007, p. 1-28, *cf.* p. 9.

[7]. M. Niasse, « Prévenir les conflits et promouvoir l coopération dans la gestion des fleuves transfrontaliers en Afrique de l'Ouest », in *VertigO, la revue en sciences de l'environnement*, vol. 5, n° 1, 2004, p. 1-11, *cf.* p. 2.

[8]. J.-M. Severino, « Gestion intégrée des ressources en eau », Contribution de l'Agence française pour le développement (AFD) à la session du Réseau international des organismes de bassins (RIOB), in *Les progrès réalisés dans le monde dans la gestion intégrée des ressources en eau par bassin*, Forum de l'eau de Kyoto, 2002.

[9]. Site officiel de l'OMVS sur le site du gouvernement sénégalais à l'adresse : http://www.gouv.sn/integration/omvs.html.

[10]. J. Vieira, « Quatre pays africains pour un même combat », in *Polyrama*, n° 114, décembre 2000, EPFL Lausanne, disponible sur Internet à l'adresse : http://polyrama.epfl.ch/114%20sommaire.html.

[11]. M. Niasse, *op.cit.*, p. 10.

gestion commune du bassin sénégalais : il a su gérer la construction de deux barrages (Diama et Manantali), et en prévoit d'autres à venir ; il commence également à développer l'irrigation, en vue de laquelle le barrage de Manantali a été construit, et vise à en faire un site de production d'hydroélectricité. Pourtant, d'autres considèrent que l'OMVS est inefficace et incapable de gérer les changements naturels ainsi que les modifications que l'organisme, en construisant les barrages, a lui-même introduit dans le régime du fleuve[12]. L'OMVS a pu toutefois jouer un rôle important de gestion de crise lors du grave conflit sénégalo-mauritanien de 1989 ; elle a continué à fonctionner après la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays, ce qui a contribué à l'apaisement des tensions[13] . Cette structure a aussi servi de cadre d'arbitrage lors de la crise récente (en 2000) portant sur la ré-inondation des vallées fossiles du Ferlo.

À l'inverse, des organismes transfrontaliers comme l'ABN ou l'OMVG « semblent éprouver des difficultés à formuler des mécanismes de partage équitable des avantages du développement du bassin entre États membres ». M. Niasse suggère qu'il est plus facile de gérer un fleuve frontalier comme le Sénégal, ce qui aiderait à définir la « formule appropriée de partage des coûts et bénéfices des efforts de développement du bassin entre États membres », qu'un fleuve transfrontalier. Il conclut que la « multiplicité des projets de barrages envisagés unilatéralement par des États dans des bassins transfrontaliers fait de l'Afrique de l'Ouest une région à haut risque de conflits de l'eau » ; ce risque serait « accentué par la haute interdépendance hydrique des pays de la région et la faiblesse relative des organismes de bassins »[14]. En fait, l'OMVS a déjà franchi le cap de l'équipement hydraulique, et le partage de souveraineté est presque acquis. Une Commission permanente des eaux du fleuve Sénégal, qui se réunit chaque année vers le 20 août, programme depuis 2002 le soutien de crue : à l'aide d'un logiciel *ad hoc*, « un hydrogramme de crue est défini en fonction d'un compromis adopté par les différents pays en tenant compte du stock en eau disponible dans le réservoir à cette date cruciale. »[15]

L'intérêt des expériences en cours dans les pays d'Afrique de l'Ouest

L'ABN, quant à elle créée en 1980 et héritière de la Commission du fleuve Niger créée elle-même en 1964, est longtemps restée en « léthargie » et sans grande influence[16], cherchant encore ses repères[17]. On estimait en 2003 qu'elle souffrait alors de l'insuffisance de ses capacités techniques et opérationnelles, du manque de concertation et de l'absence d'actions communes qui auraient permis de tester les mécanismes existants de manière concrète[18]. Mais elle a, sans conteste, regagné de la vigueur et de l'influence à une échelle sous-régionale depuis 2002[19], et surtout depuis la Conférence de Paris en avril 2004[20.] La

---

[12]. S. L. Postel et A. T. Wolf, « Dehydrating Conflict », *Foreign Policy*, septembre-octobre 2001, disponible sur le site du Global Forum Policy à l'adresse : www.globalpolicy.org/security/natres/water/2001/1001fpol.htm. (cité par M. Niasse, *op.cit.*).

[13]. M. Niasse, *op.cit.*, p. 7.

[14]. *Ibid*., p. 10.

[15]. J.-C. Bader et J.-P. Lamagat, « Une ressource bien répartie », in *Sciences au Sud*, journal de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), n° 34, 2006, p. 8-9.

[16]. B. Kassibo, « Priorités nationales et intérêt local : des grands barrages à la décentralisation », in *Gestion intégrée des ressources naturelles en zones inondables tropicale*s, Paris, Éd. IRD, coll. « Colloques et séminaires », 2002, p. 119-130, *cf.* p. 128.

[17]. M. Niasse, *op.cit.*, p. 9.

[18]. Office international de l'eau (OIEau), « Neuf pays partagent le bassin du Niger », *Les Nouvelles*, n° 14, décembre 2003, disponible sur le site : www.oieau.org.

[19]. A.-L. Besnier, Y. Nazoumou, L. Descroix, « Gestion de l'eau dans le bassin du Niger : de la sous-exploitation à la pénurie ? », in F. Lasserre et A. Brun (sous la dir.), *Les politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, PUQ, Québec, 2006, p.275-300.

gestion partagée de l'eau dans ce bassin est rendue difficile par le fait que la Guinée, le Mali et le Niger ont probablement des préoccupations communes, mais celles-ci diffèrent fortement de celles du Nigeria et du Cameroun[21].

Il existe cependant une réelle volonté politique de faire du bassin du Niger un exemple de bonne gouvernance, certes contredite par le véritable émiettement des projets : quel est l'intérêt, par exemple, de construire simultanément le barrage de Taoussa au Mali et celui de Kandadji au Niger ? Au-delà du problème relatif des besoins d'irrigation et du besoin effectif en énergie électrique, n'est-il pas impératif de donner priorité à la gestion à l'échelle du bassin, avant la gestion à l'échelle nationale ? Dans le cas du Niger, il s'avère plus urgent, rentable, rapide et réalisable d'équiper tous les villages installés sur les bassins sédimentaires riches en eaux souterraines peu profondes (10-50 m), d'un puits à exhaure animale (on utilise des ânes, des bœufs ou des dromadaires pour tirer directement les outres d'eau du puits, ou pour actionner un système d'exhaure plus perfectionné ; en effet l'eau n'est utilisée pour le moment que pour les besoins domestiques, et elle est puisée par les femmes) qui permettrait une petite irrigation, que d'envisager d'étendre des périmètres irrigués coûteux et ne concernant que la vallée du fleuve. Quoiqu'il en soit, si « la tendance pour promouvoir à la fois la modernité technologique et l'unité nationale autour de projets prestigieux et coûteux, mais dont l'utilité est facile à invoquer, est restée forte », à l'inverse, « les analyses sur les conséquences néfastes de telles réalisations ne manquent pas non plus. »[22]

En bref, si d'énormes progrès ont été réalisés, dans le cas du Niger notamment, il reste du chemin à parcourir : d'une part parce que la demande va s'accentuer alors que le bilan actuel est déjà tendu (du fait du très fort creux de fin de saison sèche) et que l'aménagement du fleuve demeure insuffisant[23]. Si le manque de coordination noté par le passé[24] persiste, comment un bon niveau de concertation pourra-t-il être atteint lorsque des ouvrages de plus grande ampleur seront construits ? Une vingtaine de sites de grands barrages, actuellement à des étapes plus ou moins de leur planification, sont identifiés sur le fleuve Niger[25]. Il est probable que le barrage de Sélingué (au Mali) ait permis d'éviter que le Niger ne tarisse à Niamey en fin de saison sèche, et ce à plusieurs reprises ; mais la présence du delta intérieur entre ce barrage et Niamey rend difficile gestion et modélisation du transfert.

Toutefois, il existe en Afrique, et tout particulièrement en Afrique de l'Ouest, un facteur essentiel qui peut aider à la résolution des conflits : il s'agit de la tradition de la palabre et de la négociation à la base, qui intervient à chaque risque de conflits. La tradition orale pourra peut-être arriver aux résultats que le droit écrit a tant de mal à imposer en Amérique du Nord ou en Europe. Saura-t-elle éviter les travers de l'OMVS, à savoir le coût très élevé du casier rizicole – le plus cher du monde à l'installation et à l'entretien – ainsi que la salinisation rapide d'un nouveau périmètre dans le bief aval du fleuve ? En revanche, un autre travers majeur, celui du coût des lignes électriques, peut devenir vertu à l'avenir car c'est peut-être le prix à payer pour respecter le protocole de Kyoto sur l'émission des gaz à effet de serre.

---

[20]. ABN, « Note d'information sur le processus d'élaboration de la Vision partagée pour le développement durable du bassin du Niger », Conférence des chefs d'État et des partenaires de l'ABN sur le partenariat international pour le bassin du Niger, Niamey, 6-9 avril 2004, p. 24-36.

[21]. J.-M. Severino, *op.cit.*, p. 5.

[22]. *Cf.* la revue bibliographique consacrée à ce thème sur le fleuve Sénégal ; L. Descroix, « Les rives du fleuve Sénégal », in L. Descroix et F. Lasserre, *L'eau dans tous ses états*, *op.cit.*, p. 277-305, *cf.* p. 285-297.

[23]. M. Kuper, A. Hassane, D. Orange, A. Chohin-Kuper, M. Sow, « Régulation, utilisation et partage des eaux du fleuve Niger ; impact de la gestion des aménagements hydrauliques », in *Gestion intégrée des ressources naturelles en zones inondables tropicales*, *op.cit.*, p. 411-430, *cf.* p. 427.

[24]. B. Kassibo, *op.cit.*, p. 126.

[25]. M. Niasse, *op. cit.*, p. 4.

Ailleurs en Afrique et dans le monde : Nil, Amou Daria, Mékong

On a choisi à dessein, outre le Nil (10 pays), deux autres bassins, asiatiques ceux-là, qui s'étendent également sur de nombreux pays : le bassin du Mékong (6 pays), et le bassin du Syr Daria et de l'Amou Daria (7 pays).

Des blocages politiques majeurs sur certains bassins

Le Nil constitue un des cas les plus porteurs de risque dans le monde, du fait d'un bassin qui s'étend sur le territoire de dix pays différents (seul le bassin du Danube, comprenant 11 pays, est plus étendu[26]) ; par ailleurs, l'Égypte, qui dispose d'une des plus anciennes agricultures du monde (plus de 5 000 ans), est totalement dépendante du fleuve. Mais le bassin du Nil est constitué de pays dont la demande va forcement exploser dans les prochaines décennies, voire les prochaines années. « Réaliser un développement socio-économique durable par l'utilisation équitable des ressources en eaux communes du Bassin du Nil et en tirer des avantages » : voilà la Vision Partagée de l'Initiative du bassin du Nil (IBN)[27]. Il s'agit d'un dialogue multilatéral qui a débuté à la fin des années 1990. Mais il s'agit encore d'une association sans pouvoir supra-national ni remise en cause de la souveraineté de chaque pays. C'est surtout une initiative diplomatique de l'Égypte visant, « non à définir un partage équitable des eaux du bassin, mais à obtenir la reconnaissance, de la part des autres pays riverains, de ce que l'Égypte considère comme des droits acquis, une notion qui a pourtant peu de fondement en matière de droit international de l'eau »[28].

Les cas de la Mésopotamie et de la Palestine, non loin de là, invitent à s'interroger sur la nécessité d'un arbitrage international, quand la concertation dans un bassin est inexistante, et la souveraineté sur l'eau bafouée pour des raisons de suprématie d'amont (Turquie) ou de prise de contrôle de la ressource (Israël), dans un cas comme dans l'autre, en violation des règles internationales. Ne faudrait-il pas envisager la création, sous l'égide de l'ONU, d'un organisme consacré uniquement à régler des conflits liés à la « ressource eau » ?

Des expériences porteuses d'espoir… sur le long terme ?

Sur le continent asiatique, comme partout, la tension pourrait s'accroître prochainement du fait de la croissance démographique, de la hausse du niveau de vie et donc de la consommation individuelle d'eau. Certains pays disposent de ressources abondantes mais sont très peuplés (Chine, Inde) ; d'autres sont déjà dans une situation de pénurie grave comme le Pakistan et les pays d'Asie Centrale. Dans ces derniers, une partie du problème est liée au fait que l'ex-URSS n'a jamais considérés l'Amou Daria et le Syr Daria comme des fleuves internationaux[29]. Tous les litiges entre les Républiques de l'URSS étaient réglés directement par Moscou, qui avait lancé un ambitieux programme de mise en valeur des terres d'Asie centrale par l'irrigation, sur lequel repose largement l'économie de ces pays. La primauté des pays d'amont avait été brisée au nom du développement commun et cohérent à l'échelle du bassin, qui devait bénéficier à l'ensemble de la région[30]. C'est donc seulement au

---

[26]. J. Béthemont, *Les grands fleuves*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2000, p. 181.

[27]. *La lettre du réseau*, n°13, p. 12.

[28]. F. Lasserre, 2005. « L'Égypte peut-elle envisager un partage du Nil ? »,. in L. Descroix et F. Lasserre, *Eaux et territoires, op. cit*., p. 277-293, *cf.* p. 193.

[29]. J. Allouche, « Coopération et conflit au sein d'une recomposition géopolitique régionale », in *L'eau en Asie Centrale : incidences d'un nouveau contexte géopolitique*, décembre 2002, disponible sur le site de la revue géopolitique *diploweb.com* : www.diploweb.com/asie/allouche3.htm.

[30]. F. Lasserre, 2005. « Une mer disparaît : le désastre de la mer d'Aral », in L. Descroix et F. Lasserre, *Eaux et territoires, op. cit*., p. 314-317 ; B. Affeltranger et F. Lasserre, « La gestion par bassin-versant : du principe écologique à la contrainte politique ; le cas du Mékong », in *VertigO*, vol. 4, n° 3, décembre 2003, p. 1-15, *cf.* p. 2.

moment des indépendances de ces pays que s'est posé le problème de la gestion de l'ensemble du système et qu'a émergé la nouvelle question de souveraineté, car sept nouvelles souverainetés étatiques étaient apparues. Ainsi, les pays d'amont ont, en droit international, tout à fait le droit de revendiquer un autre partage que le précédent, qui était régionalement cohérent, mais imposé de Moscou, dans cette logique globale. Dans l'ambiance de pénurie et devant la menace de disparition définitive de la mer d'Aral, on conçoit que les indépendances ont aggravé ces problèmes d'aménagement et de partage de l'eau, l'apparition de nouveaux États indépendants remettant complètement en cause les principes de souveraineté prévalant jusqu'alors. Il faudrait en fait que la Commission interétatique pour la coordination sur l'eau (Inter-states Commission for Water Coordination ou ICWC)[31] regagne l'ensemble des pouvoirs sur l'eau que s'était octroyés l'URSS, si l'on souhaite maintenir l'agro-industrie et sauver la mer d'Aral.

Cela ne signifie pas que la présence de régimes autoritaires facilite la gestion d'un bassin ; ainsi le bassin du Mékong est constitué de pays aux régimes assez autoritaires et/ou militaires (Chine, Vietnam, Birmanie, Laos) et de démocraties fragiles (Cambodge, et même Thaïlande). Les pays du bassin invoquent tous des principes du droit pour justifier leur point de vue sur la valorisation des eaux du fleuve[32]. Le partage de l'eau et sa gestion devraient revenir à la Commission du Mékong (Mekong River Commission ou MRC), qui a pris le relais du Comité du Mékong créé en 1957[33]. Le bassin du Mékong est typique de tous les problèmes que peut poser le partage ou l'abandon d'une part de souveraineté. Les obstacles suivants s'y additionnent[34] :

- l'existence de pays anciennement colonisés pour lesquels il est probablement plus difficile de partager ainsi le pouvoir de décision sur une ressource territorialisée ;
- la création de la MRC ne s'est pas accompagnée, comme on le constate souvent ailleurs, d'une certaine « flexibilité des souverainetés » des pays riverains ;
- la MRC ne dispose pas de ce fait d'une réelle capacité de décision et est privée statutairement d'une capacité à gérer l'ensemble du bassin ;
- la Chine a le statut d'observateur sur le Mékong, mais c'est le pays d'amont et elle a souvent fait preuve d'une attitude unilatérale ; ce pays semble ainsi défendre sa souveraineté à travers un libre choix d'aménagement.

Autant d'embûches sur la route d'une Vision Partagée. Là encore, on est loin des conditions et des résultats de la gestion nord-américaine (CMI) ; mais les concepts occidentaux sont-ils les meilleurs pour gérer un bassin asiatique ? On peut espérer que les pays riverains du Mékong trouveront un terrain d'entente en fonction de critères plus proches de leur culture et de leur philosophie.

Conclusion : Accepter de céder une part de souveraineté ?

Afrique de l'Ouest, Asie centrale, Nil, Mékong, on assiste dans ces régions à la création ou la relance d'institutions qui ont au moins le mérite d'exister, car elles mutualisent les efforts de bonne volonté et permettent d'asseoir à une même table des États pour aborder la question de la gestion concertée à l'échelle du bassin. Précédent remarquable dans le cas de l'IBN en 1999, dans la mesure où, pendant longtemps, l'Égypte et l'Éthiopie refusaient de

[31]. L'ICWC tente de fédérer les cinq États concernés par les bassins du Syr et de l'Amou Daria pour une gestion commune.
[32]. B. Affeltranger et F. Lasserre, *op. cit.*, p. 2.
[33]. Le secrétariat de la MRC est installé à Vientiane depuis 2004. Cette commission comprend le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam ; la Chine et la Birmanie ayant un rôle d'observateur auprès de la MRC.
[34]. B. Affeltranger et F. Lasserre, *op cit.*, p. 19-20.

dialoguer : l'Égypte accepte désormais le principe que l'Éthiopie construise des barrages sur le Nil bleu, tandis que l'Éthiopie reconnaît que sa souveraineté sur le Nil bleu est partielle, car l'Égypte dépend de cette ressource.

Mais il y a bien sûr des freins à ce type de coopération :

- Persistance de la méfiance et des gestes unilatéraux, comme en Asie centrale (problème du barrage de Toktogul entre Kirghizstan et Ouzbékistan en 2002) ;
- Très long cheminement à faire avant que la question du partage des volumes soit abordée (IBN) ;
- Difficulté de gérer efficacement une institution quand le pays d'amont, politiquement dominant (Chine) n'est pas membre (c'est aussi le cas de la Guinée non encore membre de l'OMVS) et poursuit sa politique unilatéralement (comme Beijing sur le Mékong) ;
- Conformisme aux concepts de gestion occidentaux afin d'obtenir des crédits, sans réelle acceptation des principes de concession de souveraineté qu'implique la « gestion par bassin versant » (Mékong[35]) ;

Ceci dit, il n'est facile pour aucun régime, et encore moins dans un pays du Sud où la culture démocratique est récente et parfois fragile, de céder une part de souveraineté, aux yeux de la population comme aux yeux des États voisins.

Entrevue avec Drissa Keita, conseiller juridique de l'Autorité du bassin du Niger

Nous avons simplement posé à D. Keita la question suivante : l'ABN a-t-elle d'ores et déjà les instruments permettant de planifier une gestion à l'échelle du bassin et non plus à l'échelle de chaque pays individuellement ? La réponse immédiate est non, car les choses sont en cours de construction et pourraient être opérationnelles en 2008. Petit rappel historique :

L'ABN est apparue en 1980 en remplacement de la Commission du fleuve Niger, dans l'optique de renforcer la coopération entre les États du bassin. Une convention, révisée en 1987, lui donne mandat pour coordonner les politiques nationales et pour planifier le développement dans une optique durable.

L'ABN a toutefois dû attendre 2003 pour que l'objectif de la Vision Partagée s'impose lors d'un sommet à Niamey ; la déclaration de Paris qui s'en est suivie en avril 2004 se base sur 8 principes de base :

- Les États acceptent d'abandonner une part de leur souveraineté sur l'eau et sa gestion ;
- Les principes de solidarité et de réciprocité : les projets doivent tenir compte de l'intérêt des autres pays ;
- Le principe du développement durable : il faut tenir compte de la disponibilité actuelle et future de la ressource, sur le long terme ;
- Le principe de consultation : tout projet qui affecte la disponibilité de la ressource doit être soumis à consultation préalable de tous les États ;
- Le principe de consensus : les décisions sont prises par consensus ;
- Le principe de l'information et de la participation des usagers ;
- Le principe de la médiation et de la consultation systématique en cas de conflit ;
- Le principe de subsidiarité de l'échelon local au régional.

Suite à la Conférence de Paris en 2004, il a été décidé de construire le cadre juridique de l'ABN instaurant la primauté de l'agence sur les politiques nationales. La conférence de Bamako en juin 2006 dédiée aux problèmes de prévention et règlements des conflits a montré

[35]. B. Affeltranger et F. Lasserre, *op. cit.*

l'urgence de la nécessité d'instaurer ce cadre juridique pour la gestion de l'eau dans le bassin, avec une participation forte des usagers.
De ce fait, depuis juin 2006, des termes de référence sont en cours de rédaction, et le mandat a été délivré au Secrétariat exécutif de l'ABN lors d'un conseil des ministres à Niamey en septembre 2006 dans le but d'instaurer une Charte de l'Eau qui sera effective et opérationnelle en 2008 : c'est elle qui permettra à l'ABN d'avoir autorité sur la gestion de l'eau et donc aux États de perdre leur souveraineté classique sur le fleuve. Cette charte doit être inaugurée lors d'un sommet en 2008.

Niamey, le 28 septembre 2006