

6

**La gestion des eaux
transfrontalières**

**« Une guerre de l'eau serait
l'ultime abjection »**

La reine Noor de Jordanie

**« On boit du whisky mais on se
bat pour l'eau »**

Mark Twain

La gestion de l'eau partagée peut être un atout dans le sens de la paix comme de la guerre, mais c'est la politique qui décidera de l'orientation à lui donner

Dans tous les pays, l'eau est un élément central de l'interdépendance humaine – une ressource partagée, utilisée par l'agriculture, l'industrie, les ménages et l'environnement. La gouvernance de l'eau nationale consiste à trouver un équilibre entre ces utilisations concurrentes. Or, l'eau est aussi la ressource fugitive ultime. Les pays peuvent légiférer sur l'eau en tant que ressource nationale, mais la ressource elle-même fait fi des frontières politiques qu'elle franchit sans passeport, sous la forme de cours d'eau, de lacs et d'aquifères. Les eaux transfrontalières accroissent l'interdépendance hydrologique au-delà des frontières nationales, associant les usagers de l'eau de pays voisins au sein d'un système partagé. La gestion de cette interdépendance est l'un des grands défis auxquels la communauté internationale est confrontée dans le cadre du développement humain.

Ce défi est en partie institutionnel. À l'intérieur d'un même pays, la concurrence pour l'eau peut être source d'exigences conflictuelles, mettant les décideurs politiques face à des choix qui auront une incidence sur l'équité, le développement humain et la réduction de la pauvreté. Les institutions nationales et les organes législatifs prévoient des mécanismes d'étude de ces choix. Dans le cas de l'eau transfrontalière, il n'existe aucune structure institutionnelle équivalente. Et ceci a des implications. Devant l'amoindrissement des ressources en eau par rapport à la demande, la concurrence transfrontalière pour les cours d'eau internationaux et autres ressources en eau va s'intensifier. Faute de mécanismes institutionnels pour résoudre ces problèmes transfrontaliers, il est possible que cette concurrence soit source de perturbations.

Le spectre d'une concurrence pour l'eau exacerbée entre les États a donné lieu à un débat public parfois polarisé. Certains prédisent un avenir marqué par des « guerres de l'eau » si les États affichent des prétentions rivales. D'autres soulignent qu'il n'y a jamais eu de guerre de l'eau depuis 4 000 ans environ, sur le territoire de l'actuel sud de l'Iraq – et que la concurrence transfrontalière pour l'eau a généralement donné jour à la coopération plutôt qu'à des conflits. Cette perspective plus optimiste voit une concurrence accrue comme le catalyseur d'une coopération plus intense à l'avenir.

Ce Rapport soutient que l'eau a le potentiel d'alimenter des conflits de plus grande envergure, mais également de servir de vecteur de coopération. Au fil du temps, les gouvernements ont trouvé des solutions innovantes et communes aux tensions générées par la gestion de l'eau transfrontalière, y compris dans les contextes politiques les plus délicats. De l'Indus au Jourdain et au Mékong, des États en situation de crise politique, voire de conflit militaire, ont trouvé des moyens de maintenir la coopération au sujet de l'eau. Lorsque des États entrent en guerre, c'est bien souvent pour des raisons nettement plus futiles que l'eau. Mais l'autosatisfaction n'est pas l'antidote qui convient au pessimisme motivé par la guerre de l'eau. Les eaux transfrontalières sont presque inévitablement sources de tension entre les sociétés qu'elles relient. Ces tensions ne peuvent être considérées isolément. Elles s'inscrivent dans des considérations bien plus vastes que les relations entre États et recèlent des préoccupations touchant à la sécurité nationale, aux opportunités économiques, à la durabilité environnementale et à l'équité. La gestion de l'eau partagée peut être un atout dans le sens de la paix comme de la guerre, mais c'est la politique qui décidera de l'orientation à lui donner.

L'un des problèmes du débat polarisé suscité par l'argument sur la guerre de l'eau est qu'il a détourné l'attention de préoccupations bien plus urgentes et

L'eau étant une ressource mobile, plutôt qu'une entité statique, l'usage que l'on peut en faire en un lieu donné dépend de celui qui en est fait en d'autres lieux, ainsi que dans d'autres pays

pertinentes sur la sécurité humaine. Des approches coopératives de la gestion de l'eau transfrontalière peuvent être véritablement bénéfiques au développement humain. Elles peuvent renforcer la sécurité de l'approvisionnement en eau pour les personnes les plus vulnérables de part et d'autre d'une frontière, améliorant ainsi la qualité, le débit et la prévisibilité des cours d'eau traversant les pays. Le partage de l'eau n'est pas un jeu à somme nulle : les gains d'un pays ne sont pas équivalents aux pertes d'un autre. De la même façon que l'interdépendance commerciale peut accroître les bénéfices économiques des différentes parties, l'interdépendance coopérative peut avoir le même effet pour l'eau. Ceci est vrai non seulement sur le plan économique, où la vente d'énergie hydro-électrique et de services environnementaux constitue une stratégie potentiellement bénéfique à tous – mais aussi sur le plan plus large de la politique, des affaires sociales et de l'environnement.

Le contraire est également vrai. Lorsque la coopération ne parvient pas à se développer ou qu'elle échoue, tous les pays risquent d'en sortir perdants – les pertes les plus importantes étant enregistrées par les plus pauvres. Les échecs en termes de coopération peuvent entraîner des catastrophes sociales et écologiques, comme ce fut

le cas pour le lac Tchad et la mer d'Aral. Ils peuvent aussi accroître la vulnérabilité des petits pays face à la menace d'actions unilatérales menées par des voisins plus grands et plus puissants. Enfin, et surtout, la non-coopération rend impossible toute gestion des ressources en eau partagées, empêchant ainsi l'optimisation des conditions nécessaires au progrès humain.

À l'aube du XXI^e siècle, deux défis primordiaux définissent les stratégies de gouvernance de l'eau transfrontalière. Le premier consiste à aller au-delà des stratégies nationales autocrates et des actions unilatérales au profit de stratégies partagées privilégiant la coopération multilatérale. Dans une certaine mesure, cette démarche a été engagée mais la réponse en termes de gouvernance s'est avérée morcelée et inadaptée. Le second consiste à placer le développement humain au cœur de la coopération et de la gouvernance transfrontalières.

Ce chapitre s'intéresse avant tout à la signification de l'interdépendance hydrologique dans le quotidien des nations et des hommes. Il étudie ensuite les coûts écologique, économique, et surtout humain de l'échec de la coopération au niveau de la gestion de l'eau transfrontalière et se penche sur le corollaire de ces coûts : les atouts de la coopération.

L'interdépendance hydrologique

L'eau se distingue des autres ressources rares par des caractéristiques importantes. Elle est présente à tous les niveaux de la société humaine, de l'écologie à l'industrie, en passant par l'agriculture – et on ne lui connaît pas de substitut. Comme l'air, elle est indispensable à la vie. Elle fait également partie intégrante des systèmes de production générant richesses et bien-être. L'eau étant une ressource mobile, plutôt qu'une entité statique, l'usage que l'on peut en faire en un lieu donné dépend de celui qui en est fait en d'autres lieux, ainsi que dans d'autres pays. Contrairement au pétrole ou au charbon, il est impossible de gérer l'eau dans un but unique – ou, dans le cas de l'eau transfrontalière, au bénéfice d'un seul pays.

L'usage qu'un pays fait de l'eau a une incidence sur d'autres pays, généralement par le biais de l'un des trois mécanismes suivants :

- *La concurrence pour des ressources en eau limitées.* Lorsque plusieurs pays dépendent de la même source d'eau pour leur environnement, pour garantir leurs moyens de subsistance et se développer, l'eau transfrontalière devient un lien entre les populations et les environnements. L'utilisation en un lieu limite la disponibilité en un autre lieu. Par exemple, une retenue d'eau en amont, permettant l'irrigation ou la production d'énergie dans un pays donné, restreint le débit disponible pour l'agriculture et l'environnement en aval.
- *Les impacts sur la qualité de l'eau.* L'usage de l'eau d'un pays en amont a une incidence sur l'environnement et la qualité de l'eau arrivant dans le pays situé en aval. La construction non coordonnée de barrages peut entraîner l'envasement des

réservoirs, empêchant que des sédiments riches ne se déposent dans les plaines de faible altitude. De même, la pollution industrielle ou humaine peut être véhiculée par les cours d'eau et atteindre d'autres pays. En novembre 2005, un accident industriel a libéré une nappe de produits chimiques de 80 kilomètres de long sur le fleuve Songhua en Chine, constituant non seulement une menace pour les 3 millions d'habitants de Harbin, mais également pour la population de la ville russe de Khabarovsk, de l'autre côté de la frontière.

- *Le moment de l'utilisation des cours d'eau.* Le moment où des usagers en amont débloquent de l'eau et la quantité libérée ont une incidence fondamentale sur l'usage qui en est fait en aval. Par exemple, les agriculteurs d'un pays situé en aval peuvent avoir besoin d'eau pour l'irrigation au moment où un pays en amont puise dans le cours d'eau pour produire de l'énergie hydro-électrique – un problème courant à l'heure actuelle en Asie Centrale (cf. ci-après).

À l'instar des tensions dans chacun de ces domaines, qui sont susceptibles d'occasionner une concurrence et des conflits entre les pays (cf. chapitre 5), l'interdépendance véhicule au-delà des frontières les conséquences des différents schémas d'utilisation de l'eau.

Partager les eaux de la planète

L'eau partagée est un aspect de plus en plus important de la géographie humaine et du paysage politique. Les cours d'eau internationaux, les lacs, aquifères et zones humides relient des hommes séparés par des frontières internationales suivant parfois le tracé des cours d'eau. Cette eau partagée est le fondement de l'interdépendance hydrologique de millions d'hommes.

Les bassins hydrographiques internationaux – captages ou bassins versants, comprenant aussi les lacs et les eaux souterraines peu profondes, partagés par plus d'un pays – couvrent près de la moitié de la surface de la planète. De nos jours, deux personnes sur cinq vivent dans ces bassins regroupant 60 % des cours d'eau. Le nombre de bassins partagés a augmenté, notamment en raison du morcellement de l'ancienne Union Soviétique et de l'ex-Yougoslavie. En 1978, on comptait 214 bassins internationaux, contre 263 aujourd'hui.

L'ampleur de l'interdépendance nationale qu'impliquent ces chiffres se reflète dans le nombre de pays sis dans des bassins partagés – 145, regroupant plus de 90 % de la population mondiale.¹ Plus de 30 pays sont entièrement situés à l'intérieur de bassins transfrontaliers.

L'ampleur de l'interdépendance est illustrée par le nombre de pays partageant certains des bassins internationaux (tableau 6.1). Par exemple, 14 pays se partagent le Danube (5 autres ayant des parts marginales), 11 le Nil et le Niger et 9 l'Amazone. Aucune région du monde ne témoigne mieux des réalités de l'interdépendance hydrologique que l'Afrique. Les cartes politiques élaborées lors des conférences de Berlin, Lisbonne, Londres et Paris il y a plus d'un siècle ont établi plus de 90 % des eaux de surface de la région dans des bassins hydrographiques transfrontaliers accueillant plus des trois quarts de la population.² 61 bassins couvrent environ les deux tiers des terres émergées (carte 6.1).

En matière de gestion des eaux transfrontalières, les gouvernements sont libres de coopérer ou non. Toutefois, quelle que soit leur décision, les fleuves et autres systèmes hydrographiques transfrontaliers relient les pays au sein de dispositifs de partage des ressources environnementales définissant les moyens de subsistance.

L'usage de l'eau en amont détermine les options de gestion de l'eau en aval, faisant le lit de l'affrontement ou de la coopération. Ce phénomène prend toute son ampleur avec l'irrigation. Parmi les pays dotés de systèmes d'irrigation hautement développés, l'Égypte, l'Iraq, la Syrie, le Turkménistan et l'Ouzbékistan dépendent pour au moins les deux tiers de l'eau de fleuves prenant leur source dans des pays voisins. Les modifications dans les schémas d'utilisation de l'eau dans les pays en amont peuvent avoir un impact considérable sur l'agriculture et les moyens d'existence des zones rurales situées en aval. À titre d'exemple, le bassin du Tigre et de l'Euphrate dessert l'Iraq, la Syrie et la Turquie, soit une population totale de 103 millions de personnes. En Turquie, le Projet de l'Anatolie du Sud-est, qui prévoit la création de 21 barrages et de 1,7 million d'hectares de terres irriguées, pourrait réduire le débit fluvial d'environ un tiers en Syrie, avec, au final, des gagnants et des perdants parmi les usagers du bassin.³

Quel que soit le pays, la distribution de l'eau entre les différents usagers relève du tour de force politique. Si l'on intègre les frontières nationales à l'équation, la gouvernance devient des plus difficiles, notamment lorsque la concurrence pour l'eau s'intensifie. En théorie, l'approche optimale consiste à gérer l'eau de façon intégrée dans l'ensemble du bassin, les pays exploitant les ressources agricoles, l'énergie hydro-électrique ou commercialisant d'autres services en fonction des avantages qui leur sont propres en termes d'utilisation de l'eau. Prenons un exemple révélateur : l'énergie hydro-électrique est plus rentable dans les biefs d'amont

Les cours d'eau internationaux, les lacs, aquifères et zones humides relient des hommes séparés par des frontières internationales

Tableau 6.1 De nombreux pays partagent des bassins internationaux

Bassin hydrographique	Nombre de pays dans le bassin	Pays du bassin
Danube	19	Albanie, Allemagne, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Italie, Macédoine, Moldova, Monténégro, Pologne, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Ukraine
Congo	13	Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Malawi, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Soudan, Tanzanie, Zambie
Nil	11	Burundi, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Soudan, Tanzanie
Niger	11	Algérie, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Tchad
Amazone	9	Bolivie, Brésil, Colombie, Équateur, Guyane, Guyane française, Pérou, Suriname, Venezuela
Rhin	9	Allemagne, Autriche, Belgique, France, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse
Zambèze	9	Angola, Botswana, Malawi, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe
Lac Tchad	8	Algérie, Cameroun, Libye, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Soudan, Tchad
Mer d'Aral	8	Afghanistan, Chine, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Pakistan, Tadjikistan, Turkménistan
Jordanie	6	Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie, Territoires palestiniens occupés
Mékong	6	Cambodge, Chine, Myanmar, République démocratique populaire lao, Thaïlande, Viet Nam
Volta	6	Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Togo
Gange-Brahmapoutre-Meghna	6	Bangladesh, Bhoutan, Chine, Inde, Myanmar, Népal
Tigre-Euphrate	6	Iran, Iraq, Jordanie, Arabie Saoudite, Syrie, Turquie
Tarim	5 (+1)	Afghanistan, Chine, territoire administré par la Chine réclamé par l'Inde, Kirghizistan, Pakistan, Tadjikistan
Indus	5	Afghanistan, Chine, Inde, Népal, Pakistan
Neman	5	Bélarus, Lettonie, Lituanie, Pologne, Russie
Vistule	5	Bélarus, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Ukraine
La Plata	5	Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay, Uruguay

Source : Adapté d'après Wolf et al. 1999.

des zones montagneuses tandis que l'irrigation produit de meilleurs résultats dans les vallées et les plaines ; échanger de l'énergie hydro-électrique contre des produits agricoles est un bon moyen d'exploiter cet avantage comparatif. Dans la pratique, la plupart des bassins hydrographiques sont dépourvus des institutions permettant de combler les différences et de coordonner le partage des ressources, et des facteurs tels que la confiance et les préoccupations d'ordre stratégique influent fortement sur la politique des gouvernements.

Le partage du bassin ne dépeint qu'un tableau incomplet de l'interdépendance hydrologique. La dépendance à l'égard des systèmes partagés varie d'un pays à l'autre. Dans certains cas, des États ne représentant qu'une fraction minime d'un bassin en termes géographiques en sont largement dépendants en termes hydrologiques ; le contraire est également vrai. Par exemple, le Bangladesh ne dépend qu'à 6 % du bassin Gange-Brahmapoutre-Meghna alors que celui-ci occupe les trois quarts du pays.⁴ Et, tandis qu'un cinquième du bassin du Mékong est situé en Chine, le bassin représente moins de 2 % du

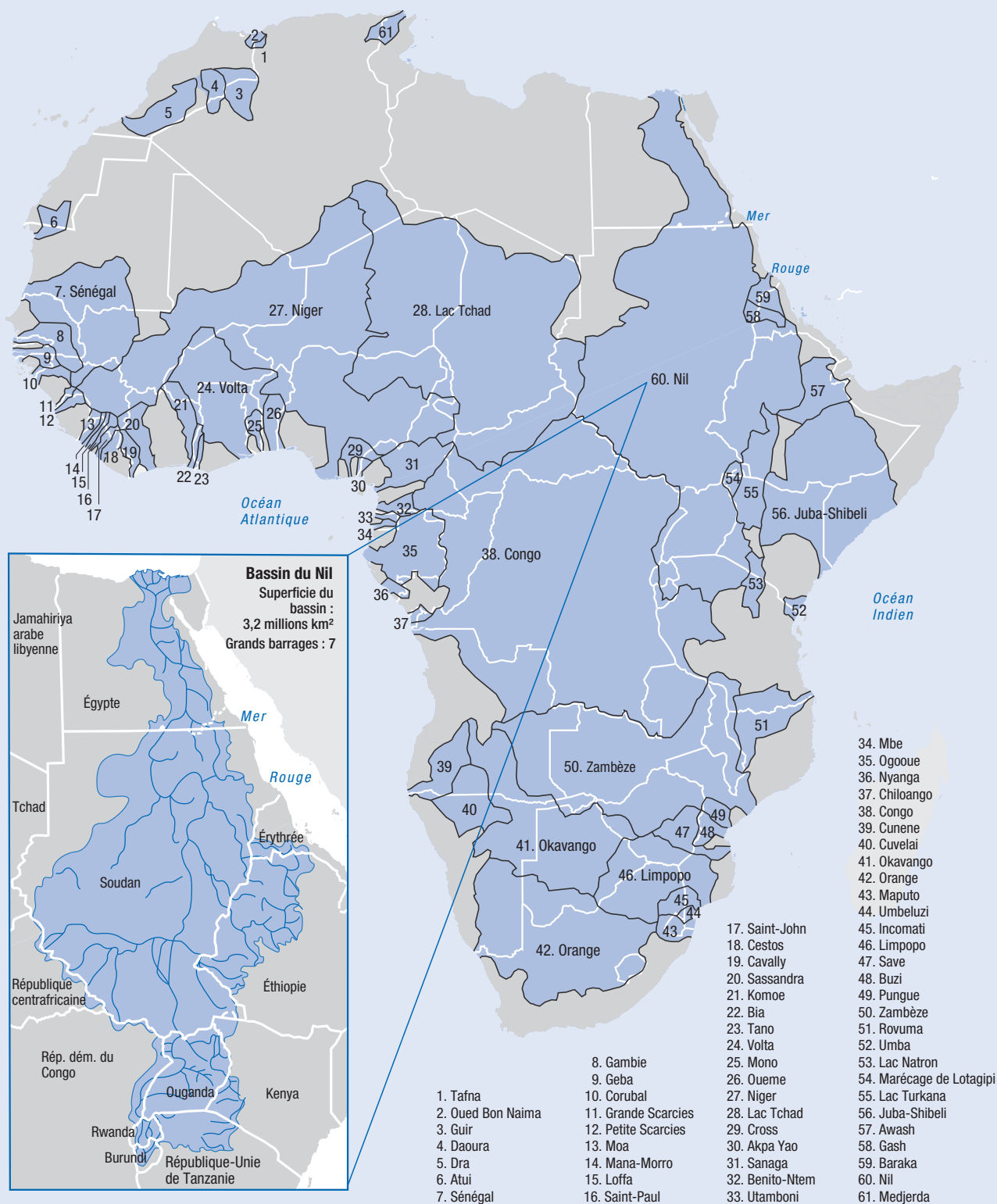
territoire chinois. Plus loin en aval, plus des quatre cinquièmes de la République démocratique populaire lao et près de 90 % du Cambodge font partie du bassin.

Suivre le cours d'eau

Rares sont ceux qui ont conscience des conséquences humaines de l'interdépendance hydrologique liant les pays. C'est pourtant cet aspect de la réalité qui façonne la vie et les opportunités.

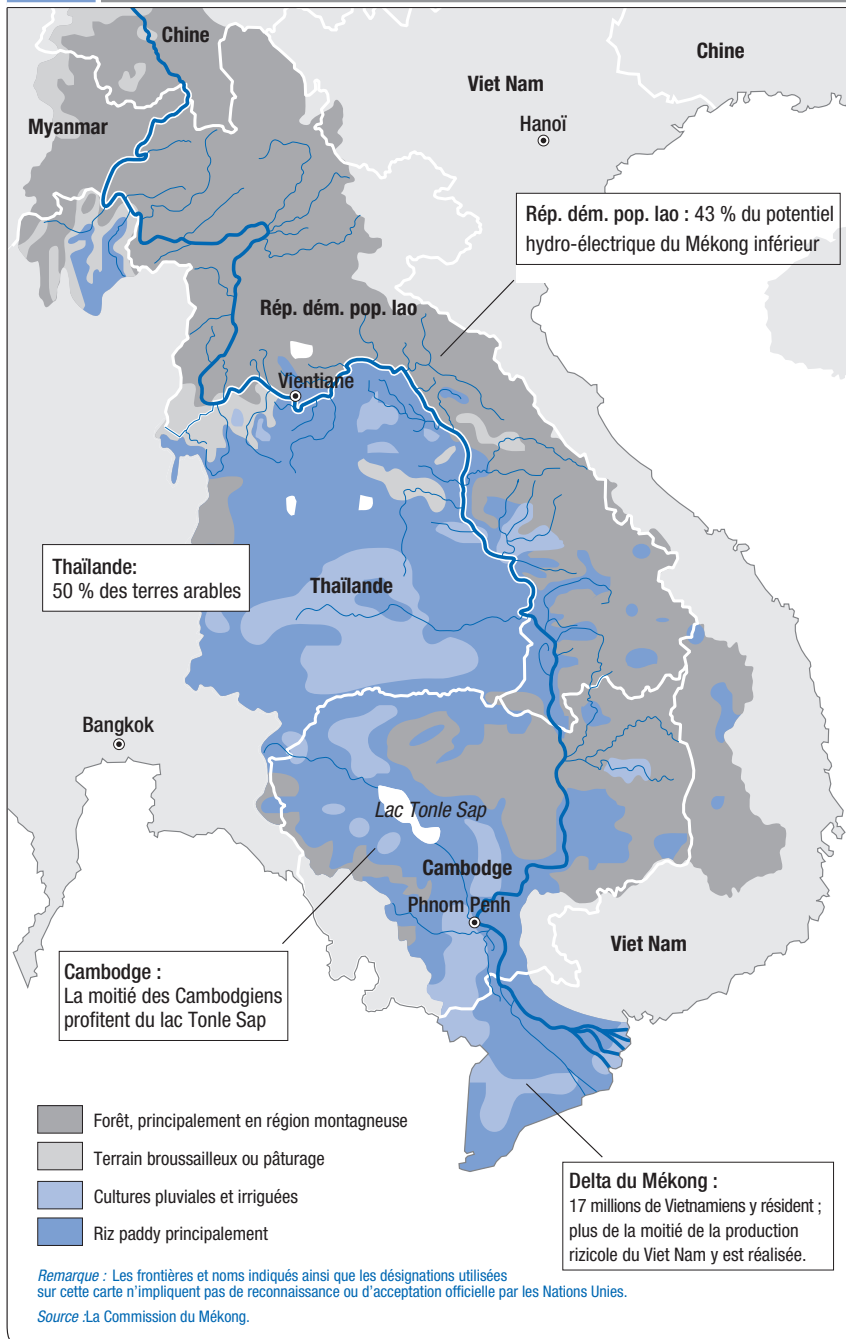
Le Nil est l'une des illustrations de cette réalité. Près de 150 millions de personnes vivent dans le bassin du Nil – un système hydrographique qui relie les 96 % d'Égyptiens vivant dans la vallée et le Delta du Nil aux habitants des régions montagneuses d'Éthiopie et du nord de l'Ouganda, notamment.⁵ L'eau et le limon, provenant essentiellement d'Éthiopie, ont rendu habitable une longue bande désertique et fertilisé le Delta du Nil. De même, le Jourdain relie les hommes, les moyens de subsistance et les écosystèmes d'Israël, de Jordanie et des Territoires

Carte 6.1 Les bassins hydrographiques et lacustres d'Afrique traversent de nombreuses frontières



Remarque : Les frontières et noms indiqués ainsi que les désignations utilisées sur cette carte n'impliquent pas de reconnaissance ou d'acceptation officielle par les Nations Unies.
Sources : Wolf et al. 1999 ; Revenga et al. 1998 ; Rekacewicz 2006 ; Jägerskog et Phillips 2006.

Carte 6.2 Le Mékong génère des moyens de subsistance transfrontaliers



Plus d'un tiers de la population du Cambodge, de la République démocratique populaire lao, de la Thaïlande et du Viet Nam – soit quelque 60 millions de personnes – vit dans le bassin inférieur du Mékong⁶ et utilise le fleuve comme eau potable, pour l'alimentation, l'irrigation, les transports, l'énergie hydro-électrique et le commerce. Des millions d'autres hommes, en Chine et au Myanmar, ainsi qu'au-delà des limites du bassin, tirent parti du fleuve.

Dans les plaines de Thaïlande, le bassin hydrographique représente la moitié des terres arables. Plus loin en aval, au Cambodge, le lac Tonle Sap, l'une des zones de pêche en eau douce les plus vastes du monde, est alimenté par le Mékong. Près de la moitié des Cambodgiens bénéficient directement ou indirectement des ressources du lac.⁷ Tandis que le fleuve rejoint la mer, le Delta du Mékong fournit plus de la moitié de la production de riz du Viet Nam et génère un tiers de son PIB.⁸ Au Viet Nam, la population du Delta du Mékong est de l'ordre de 17 millions de personnes. Au-delà de ces implications humaines, le fleuve témoigne aussi largement de l'ampleur d'un intérêt commun et partagé – et de la concurrence.

Les fleuves ne sont que l'un des axes de l'interdépendance de l'eau. Dans de nombreux pays, les lacs partagés sont essentiels pour la sécurité de l'approvisionnement en eau – et pour garantir les moyens d'existence. On estime à 30 millions de personnes la population qui dépend du lac Victoria – soit un tiers des populations du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda réunies.⁹ 37 millions d'hommes vivent dans le bassin du lac Tchad.¹⁰ Bien que le lac Victoria constitue la zone de pêche en eau douce la plus productive au monde, et que le lac Tchad fournisse les trois quarts du poisson de la région, les taux de pauvreté de ces populations sont exceptionnellement élevés.¹¹ En conséquence, la gestion du lac a d'importantes implications sur les efforts menés en vue de réduire la pauvreté. Cela vaut également pour le bassin de lac Titicaca en Amérique latine. Plus de 2 millions de personnes vivent dans ce bassin qui couvre la Bolivie et le Pérou et où les taux de pauvreté estimés sont supérieurs à 70 %. Deux villes boliviennes du bassin – El Alto et Oruro, qui concentrent un quart de la population du pays – dépendent du lac pour leurs besoins en eau.¹²

La coopération autour des lacs implique de surmonter des défis spécifiques. Les lacs sont moins renouvelables que les fleuves, ce qui accroît encore les pressions concurrentielles. Écosystèmes « fermés » mais néanmoins interdépendants, ils sont encore plus sensibles à la pollution et aux prélèvements d'eau que les fleuves, ce qui

res palestiniens occupés qui partagent une source commune.

Le moyen le plus simple de comprendre ce que l'interdépendance hydrologique implique au niveau humain consiste sans doute à suivre le cours d'un fleuve. Observons le Mékong, l'un des systèmes fluviaux les plus importants au monde (carte 6.2). Depuis sa source sur le plateau tibétain, il enregistre un dénivelé de 5 000 mètres en parcourant six pays, avant de rejoindre son delta.

peut induire une détérioration de la qualité de l'eau. D'autres problèmes découlent de désaccords concernant leur classification. Les cinq États partageant la Caspienne ne parviennent pas à définir s'il s'agit d'une mer ou d'un lac. Ce différend d'ordre juridique influe sur la gestion des ressources partagées en raison des dispositions différentes applicables selon les cas.

Contrairement aux fleuves et aux lacs, les aquifères sont invisibles. Ils constituent également une réserve de plus de 90 % de l'eau douce de la planète – et, à l'instar des fleuves et des lacs, ils sont transfrontaliers.¹³ À elle seule, l'Europe compte plus d'une centaine d'aquifères transfrontaliers. En Amérique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay se partagent l'aquifère Guaraní. Le Tchad, l'Égypte, la Libye et le Soudan, soumis à un important stress hydrique, se partagent l'aquifère des grès de Nubie. Le projet de la Grande Rivière Artificielle prévoit deux grandes canalisations enfouies dans les sables du Sahara, destinées à transporter l'eau depuis cet important aquifère fossile vers la côte libyenne où elle sert à l'irrigation des terres agricoles entourant Benghazi et Tripoli. L'aquifère de montagne, qui traverse Israël et les Territoires palestiniens occupés est essentiel pour la sécurité de l'approvisionnement en eau de ces deux groupes d'usagers. Il constitue en effet la principale source d'eau d'irrigation de Cisjordanie et une source d'eau importante pour Israël.

En raison de la coopération sur les eaux souterraines, les gouvernements se retrouvent confrontés à des défis évidents.

Les problèmes posés par les mesures rendent difficile tout contrôle des taux de prélèvement dans les aquifères. Même en cas de collaboration entre les gouvernements, les eaux souterraines risquent toujours d'être exploitées par des pompes privées, comme l'atteste le rapide épuisement des ressources en eaux souterraines en Asie du Sud. L'impact écologique d'un prélèvement non réglementé des eaux souterraines a une incidence sur les populations de part et d'autre des frontières nationales. Des prélèvements excessifs par des particuliers peuvent entraîner une « tragédie des communs », une surexploitation d'une ressource commune, au-delà du seuil de durabilité environnementale.

Quel que soit le pays, une utilisation excessive des eaux souterraines par certains groupes d'usagers est susceptible de mettre en péril les ressources disponibles pour tous. Des prélèvements excessifs des eaux souterraines dans l'État indien du Gujarat, par exemple, ont représenté une double menace pour les agriculteurs en réduisant la quantité d'eau disponible et en augmentant la salinité des sols (cf. chapitre 4). Des problèmes similaires peuvent aussi voir le jour de part et d'autre des frontières. Tandis que le niveau des aquifères baisse en conséquence de prélèvements excessifs d'un côté de la frontière, l'intrusion progressive d'eau salée et d'arsenic, de nitrates et de sulfates, si elle n'est pas contrôlée, peut rendre les eaux souterraines inutilisables dans les pays voisins. C'est ce qui s'est produit pour de vastes parties de l'aquifère de la bande de Gaza où la pollution porte les problèmes de pénurie d'eau existants à leur paroxysme.

La majeure partie de ce que l'on considère comme de l'« eau nationale » est en fait de l'eau partagée

Les coûts de la non-coopération

Pourquoi la gouvernance de l'eau transfrontalière est-elle une question relevant du développement humain ? La réponse à cette question se veut le reflet de la réponse apportée à la même question appliquée au niveau national. La façon qu'a un pays d'évoluer dans le contexte concurrentiel de la gestion des ressources limitées en eau a des implications majeures sur la pauvreté, la répartition des opportunités et le développement humain à l'intérieur de ses frontières nationales. Or, l'importance de ces implications n'est pas moindre au-delà des frontières.

La transmission des tensions en aval

La dépendance vis-à-vis de flux externes est l'un des rapports évidents existant entre l'eau et le développement humain. Les gouvernements et la plupart des gens considèrent que l'eau qui traverse leur pays est une ressource nationale. Certes, ils ont raison sur le plan légal et constitutionnel. Or, la majeure partie de ce que l'on considère comme de l'« eau nationale » est en fait de l'eau partagée.

Tableau 6.2 Dans 39 pays, la majeure partie de l'eau provient de l'étranger

Région	Pays dont 50 % à 75 % de l'eau provient de sources extérieures	Pays dont plus de 75 % de l'eau provient de sources extérieures
États arabes	Iraq, République arabe syrienne, Somalie, Soudan	Bahreïn, Égypte, Koweït
Asie de l'Est et Pacifique	Cambodge, Viet Nam	
Amérique latine et Caraïbes	Argentine, Bolivie, Paraguay, Uruguay	
Asie du Sud		Bangladesh, Pakistan
Afrique subsaharienne	Béning, Congo, Érythrée, Gambie, Mozambique, Namibie, Tchad	Botswana, Mauritanie, Niger
Europe centrale et orientale et CEI	Azerbaïdjan, Croatie, Lettonie, Ouzbékistan, Slovaquie, Ukraine	Hongrie, Moldova, Roumanie, Serbie-et-Monténégro ^a , Turkménistan
Pays de l'OCDE à revenu élevé	Luxembourg	Pays-Bas
Autres	Israël	

a. Alors que la Serbie et le Monténégro accédaient à l'indépendance en juin 2006, on ne disposait pas, lors de la mise sous presse, de données différenciées sur les ressources en eau extérieures des deux pays.

Source : FAO 2006.

Pour 39 pays, représentant une population totale de 800 millions de personnes, au moins la moitié des ressources en eau trouvent leur origine au-delà de leurs frontières (tableau 6.2). Pour l'essentiel, l'Iraq et la Syrie dépendent de l'eau du Tigre et de l'Euphrate, dont la source est située en Turquie. Pour irriguer ses cultures et alimenter ses aquifères, le Bangladesh dépend à 91 % de l'eau de fleuves venus d'Inde. Les paysans et travailleurs

agricoles du pays qui vivent dans le bassin Gange-Brahmapoutre-Meghna sont les utilisateurs en fin de ligne d'une eau ayant traversé des milliers de kilomètres et les frontières de cinq pays. De même, l'Égypte dépend presque totalement de sources extérieures qui lui proviennent grâce au Nil, mais dont la source est en Éthiopie.

Dans tous ces cas, les plus infimes changements dans l'utilisation de l'eau en amont peuvent avoir une incidence considérable sur tous les aspects du développement humain. Les priorités à l'égard de l'eau peuvent sembler très différentes selon que l'on vit d'un côté ou de l'autre de la frontière. Un cinquième des terres irrigables de Turquie est situé dans les huit provinces du Sud-Est, où le Tigre et l'Euphrate prennent leur source. Dans ce contexte, il n'est pas difficile d'apprécier l'importance que le Projet de l'Anatolie du Sud-Est revêt pour le pays. Mais un Syrien sur cinq vit également dans la région environnant l'Euphrate, et les deux fleuves traversent également Bagdad et Basra, deux des villes les plus peuplées d'Iraq. La gestion de prétentions concurrentes sur l'eau, d'une façon permettant de trouver un juste équilibre entre intérêts nationaux et responsabilités au sens large, nécessite un leadership politique de haut niveau.

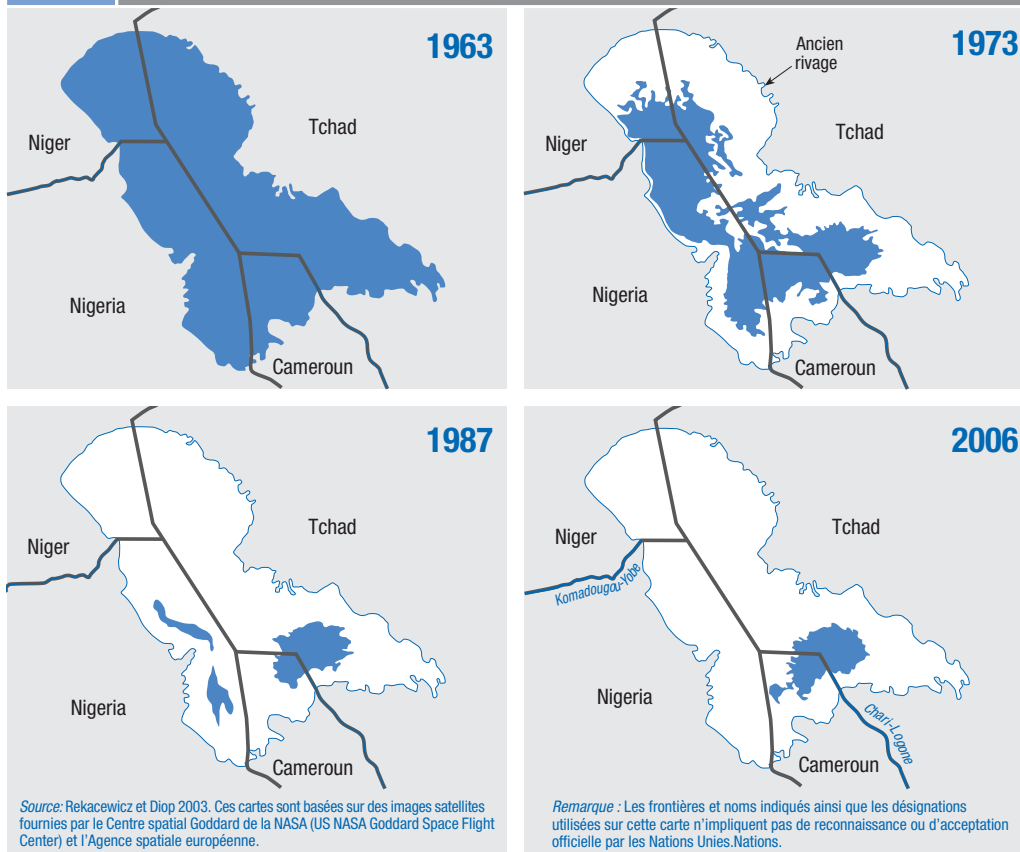
Les exigences croissantes à l'égard des fleuves partagés ont des retombées indubitables. Lorsque les fleuves Ili et Irtych, reliant la Chine au Kazakhstan, s'amenuisent du fait de dérivations au profit de l'agriculture et de l'industrie chinoises, le Kazakhstan, en aval, voit ses intérêts nationaux menacés. Cette menace a été partiellement résolue au moyen d'un accord sur l'Irtych conclu entre les deux pays en 2001. Toutefois, cet accord est lacunaire et ne répond pas au problème

Tableau 6.3 Les pays prélèvent de l'eau plus rapidement que les réserves ne se reconstituent

Pays	Total des prélèvements en eau en pourcentage des ressources renouvelables en eau totales (en %)	Ressources totales en eau externe en pourcentage des ressources renouvelables en eau totales (en %)
Koweït	2 200	100
Émirats arabes unis	1 553	0
Arabie Saoudite	722	0
Jamahiriyah arabe libyenne	711	0
Qatar	547	4
Bahreïn	259	97
Yémen	162	0
Oman	138	0
Israël	123	55
Égypte	117	97
Ouzbékistan	116	68
Jordanie	115	23
Barbade	113	0
Malte	100	0
Turkménistan	100	94

Source : FAO 2006.

Carte 6.3 La disparition du lac Tchad



central de la gestion des variations annuelles du débit.

La concurrence ne se limite pas aux pays en voie de développement. Le Colorado et le Rio Grande s'étant amenuisés dans leurs cours d'eau inférieurs en raison de dérivations au profit de l'industrie, de l'agriculture et des villes, ils ne baignent pratiquement plus le Mexique. Ce qui entraîne depuis longtemps des tensions lors des négociations entre le Mexique et les États-Unis.

Le problème de la gestion de l'eau transfrontalière atteint son paroxysme dans les pays confrontés à la pénurie. Quinze pays, la plupart situés au Moyen-Orient, consomment annuellement plus de 100 % de leurs ressources renouvelables en eau totales. L'épuisement des eaux souterraines et des lacs comble le déficit, faisant peser la pression sur les ressources en eau transfrontalières (tableau 6.3.). Certains des bassins transfrontaliers enregistrant la plus forte densité de population – dans l'Asie du Sud, certaines parties de l'Asie Centrale et au Moyen-Orient – sont aussi soumis au stress hydrique. Dans ces cas, un plus large recours à l'eau partagée afin de combler les

déficits peut avoir des implications majeures sur le développement humain dans d'autres régions – ainsi que sur les relations politiques entre les États.

Des lacs qui rétrécissent, des fleuves qui s'assèchent

La mauvaise gestion des bassins hydrographiques internationaux constitue une menace parfois très directe pour la sécurité humaine. Les lacs qui rétrécissent et les fleuves qui s'assèchent ont des répercussions sur les moyens de subsistance issus de l'agriculture et de la pêche ; la détérioration de la qualité de l'eau a des conséquences néfastes sur la santé et les bouleversements imprévisibles des cours d'eau risquent d'accroître les effets de la sécheresse et des inondations.

Certaines des catastrophes écologiques les plus flagrantes dans le monde témoignent du coût sur le développement humain de la non-coopération en matière de gestion de l'eau transfrontalière. Le lac Tchad en est l'une des illustrations (carte 6.3). Aujourd'hui, la superficie du lac ne représente plus

Certaines des catastrophes écologiques les plus flagrantes dans le monde témoignent du coût sur le développement humain de la non-coopération en matière de gestion de l'eau transfrontalière

qu'un dixième de la taille qu'il avait il y a 40 ans. Les déficits pluviométriques et la sécheresse y ont largement contribué – mais l'action de l'homme n'a pas été en reste.¹⁴ Entre 1966 et 1975, tandis que le lac perdait un tiers de sa superficie, la responsabilité était presque totalement imputable à la faiblesse des précipitations. Cependant, entre 1983 et 1994, les demandes en irrigation ont quadruplé, épuisant rapidement une ressource déjà sur le déclin et occasionnant des pertes d'eau rapides.

La faiblesse de la coopération entre les pays du bassin du lac Tchad explique partiellement le phénomène. Le déclin environnemental et la dégradation des moyens de subsistance et du potentiel de production sont allés de pair. La surexploitation des richesses halieutiques est désormais institutionnalisée, les dispositions visant à réguler l'usage de l'eau entre le Tchad, le Cameroun, le Niger et le Nigeria étant bien peu observées.¹⁵ Des projets d'irrigation mal planifiés ont également contribué à la crise. Les barrages sur le fleuve Hadejia au Nigeria ont menacé les communautés dépendant de la pêche, des pâturages et des cultures de décrue implantées en aval, et les accords visant à préserver les cours d'eau ont tardé à être appliqués.¹⁶ Par le passé, les fleuves Komadougou et Yobe, partagés par le Niger et le Nigeria, déversaient 7 kilomètres cubes dans le lac Tchad. Aujourd'hui, avec l'eau retenue dans les réservoirs, ces fleuves n'apportent plus qu'un demi kilomètre cube, ce qui a un impact majeur sur la partie Nord du bassin lacustre.¹⁷ Plus loin, les dykes érigés à la fin des années 1970 sur le fleuve Logone au Cameroun ont semé la confusion dans les moyens de subsistance des petits fermiers des zones humides situées en aval : en l'espace de vingt ans, la production de coton a chuté d'un tiers, et celle de riz des trois quarts.¹⁸

Les conséquences environnementales d'une utilisation non durable de l'eau peuvent, au final, déstabiliser les investissements dans les infrastructures. Le Projet d'irrigation du Tchad Sud, programme ambitieux lancé en 1974, a à peine réalisé un dixième de son objectif d'irrigation de 67 000 hectares au Nigeria. Au fil du temps, tandis que le débit des fleuves diminuait, les canaux en voie d'assèchement étaient obstrués par des typha australis, plantes constituant le terrain de nidification de prédilection du quéléa, un oiseau qui détruit aujourd'hui des quantités considérables de riz et autres céréales alimentaires. Tandis que le lac rétrécissait, la concurrence s'intensifiait entre les éleveurs nomades et les agriculteurs sédentaires, les petits et les gros usagers de l'eau et les communautés en amont et en aval. Les communautés riveraines se sont rapprochées de l'eau, s'implantant dans des zones précédemment recouvertes par le lac et où les frontières nationales n'étaient pas matérialisées, ce qui donne lieu à de nouveaux conflits territoriaux.

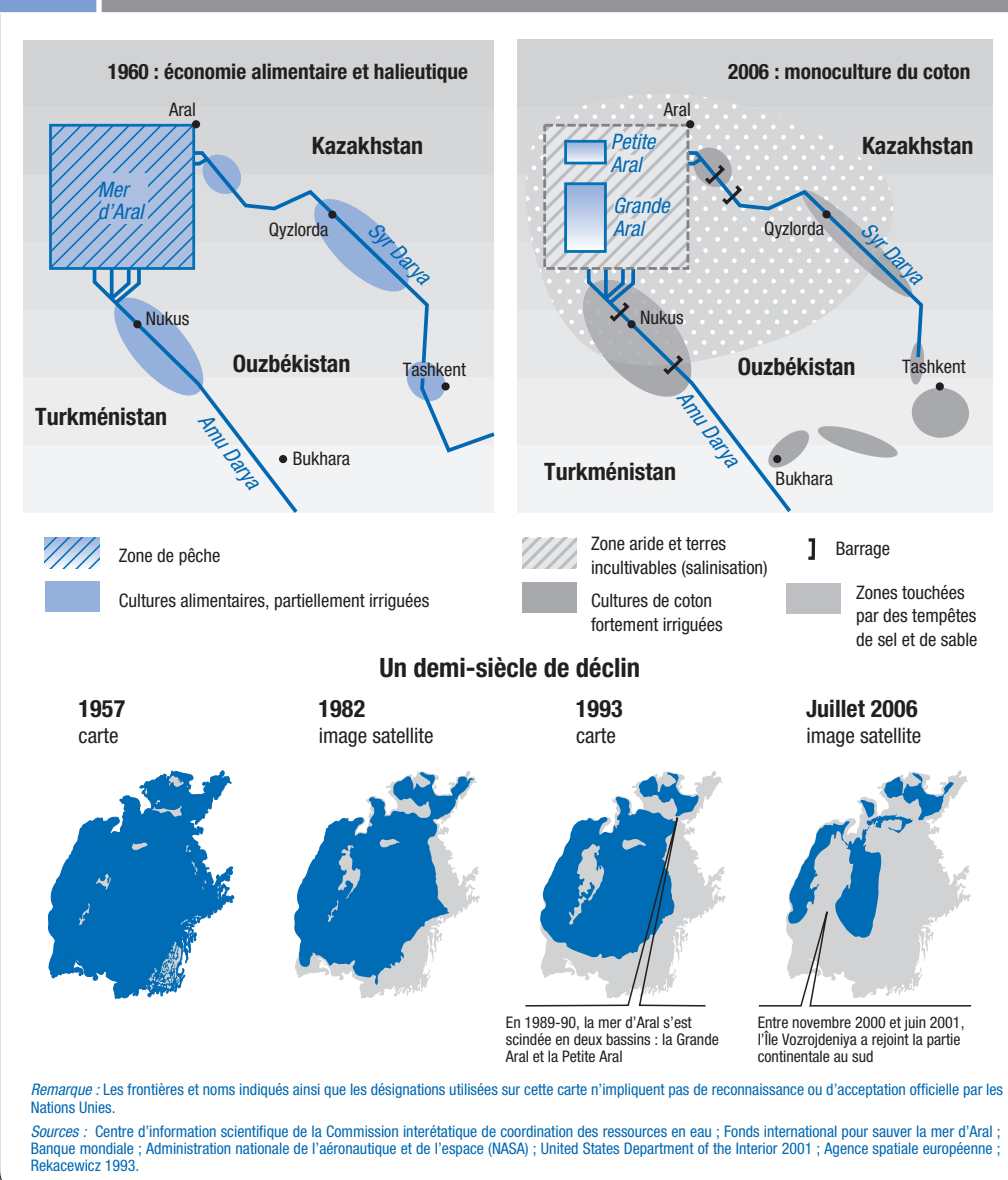
La mer d'Aral éclipse le lac Tchad sur l'échelle des catastrophes écologiques dues à l'homme. Il y a cinquante ans de cela, l'ingéniosité technologique, le zèle idéologique et l'ambition politique ont convaincu les planificateurs soviétiques que les eaux du Syr Darya et de l'Amu Darya, deux grands fleuves d'Asie Centrale, étaient gaspillées. Ces fleuves transportaient les neiges fondues provenant des sommets environnants jusqu'au bassin fermé de la mer d'Aral qui était alors, par la taille, le quatrième lac du monde. On considéra alors que la dérivation de l'eau à des fins de production pouvait être le moyen de créer des richesses et que la perte de la mer d'Aral était un prix modique à payer. Comme le dit à l'époque une autorité : « L'assèchement de la mer d'Aral présente un avantage nettement plus important que sa préservation... La seule culture du coton paiera le prix de la mer d'Aral actuelle [et] la disparition de la mer n'aura aucun effet sur le paysage de la région. »¹⁹

La dérivation de l'eau au profit de la culture du coton au moyen d'un système d'irrigation inefficace a étranglé la mer d'Aral. Dans les années 1990, elle recevait moins d'un dixième du flux qui l'atteignait précédemment – voire parfois rien. À la fin de cette même décennie, son niveau était d'environ 15 mètres plus bas que celui de 1960 et la mer s'était transformée en deux petites étendues d'eau extrêmement salée, séparées par un pont terrestre. La disparition de la mer a été une catastrophe, tant sur le plan social qu'écologique (carte 6.4).²⁰

L'indépendance des États d'Asie centrale n'est pas parvenue à endiguer la crise. De fait, la non-coopération a pérennisé la détérioration continue des indicateurs en termes de moyens de subsistance, de santé et de bien-être. Depuis le début des années 1990, le rendement du coton a chuté d'un cinquième, tandis que la surexploitation de l'eau se poursuit. La disparition des quatre cinquièmes des espèces de poissons a mis à mal une industrie de la pêche jadis florissante dans les provinces en aval.

Les conséquences sanitaires ont été tout aussi graves. Les populations de Kzyl-Orda, au Kazakhstan, de Dashhowuz au Turkménistan et de Karakalpakstan en Ouzbékistan reçoivent une eau contaminée par des engrais et des produits chimiques, la rendant impropre à la consommation humaine ou à l'agriculture. Dans certaines régions, les taux de mortalité infantile sont de 100 pour 1 000 enfants nés vivants – taux supérieurs à la moyenne en Asie du Sud. Quelque 70 % des 1,1 million d'habitants que compte le Karakalpakstan souffrent de pathologies chroniques – maladies respiratoires, fièvre typhoïde, hépatite et cancers de l'œsophage. La mer d'Aral rappelle brutalement combien les écosystèmes sont capables de se venger de la folie humaine – l'accroissement des richesses a été le catalyseur,

Carte 6.4 Le rétrécissement de la mer d'Aral : les coûts environnementaux du coton



non pas du progrès humain, mais d'un recul du développement humain à l'échelle régionale.

Mais ici aussi, une bonne nouvelle se fait jour, quoique à l'état embryonnaire. Depuis 2001, dans le cadre d'un projet commun avec la Banque mondiale, le Kazakhstan a construit le barrage du Kok-Aral et une série de dykes et canaux en vue de rétablir les niveaux de l'eau dans les parties nord (puis, à plus long terme, sud) de la mer d'Aral. Le projet génère d'ores et déjà des avantages : la partie nord de la mer s'est développée d'un tiers et les niveaux d'eau sont passés de 300 à 370 mètres.²¹ Si le progrès se poursuit, les perspectives de rétablissement des communautés de pêcheurs et de la durabilité s'annoncent prometteuses. Si d'autres pays du bassin y partici-

paient également, l'ampleur de la réhabilitation augmenterait nettement.

Le lac Tchad et la mer d'Aral sont des illustrations extrêmes des conséquences d'un changement radical dans le débit de l'eau. Dans les deux cas, la pénurie d'eau a joué un rôle majeur dans l'énoncé du problème. Pourtant, cette pénurie a résulté de l'intervention humaine – c'est particulièrement vrai dans le cas de la mer d'Aral – et des dérivations, ce qui met en exergue le rôle de la politique dans le soutien accordé à des schémas d'utilisation non durable de l'eau.

Tout comme les lacs, les fleuves sont source de vie. Pourtant, ils sont aussi le vecteur de l'exportation de pollution vers d'autres pays. Le rejet d'effluents d'entreprises métallurgiques ou d'usines de

Les pays d'Asie centrale sont contraints par l'interdépendance hydrologique. Les bassins du Syr Darya et de l'Amu Darya relient le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan au sein d'un réseau eau-énergie essentiel à leurs perspectives de développement humain – des perspectives largement compromises compte tenu de la faible ampleur de la coopération.

On comprend mieux ce réseau en suivant le cours des fleuves. Les eaux des cours supérieurs du Syr Darya parcourent rapidement des dénivelés importants. Dans les années 1970, le vaste réservoir de Toktogul au Kirghizistan était utilisé pour stocker l'eau, voire équilibrer les débits destinés à l'irrigation en Ouzbékistan et dans le Kazakhstan du Sud entre la saison sèche et la saison des pluies. Sous l'ère soviétique, les trois quarts de l'eau environ étaient libérés pendant l'été et un quart en hiver. L'électricité produite lors des vidanges d'été était également exportée, le Kirghizistan recevant du gaz du Kazakhstan et de l'Ouzbékistan en échange, ce qui lui permettait de faire face à la demande pendant l'hiver.

Depuis l'indépendance, cette structure coopérative s'est effondrée. Après la libéralisation des marchés, l'énergie est devenue un produit commercial, le Kirghizistan devant payer les prix du marché mondial pour ses importations de combustibles. Les autorités ont commencé à augmenter les vidanges hivernales du réservoir de Toktogul pour produire de l'électricité, limitant ainsi le débit disponible pour l'irrigation au Kazakhstan et en Ouzbékistan pendant la période estivale. Au cours des étés des années 1990, les vidanges ont diminué de moitié en été, entraînant une importante pénurie d'eau d'irrigation.

Des négociations sur le partage de l'eau et de l'énergie ont été engagées en 1992 avec peu de résultats. Bien que les États en aval et en amont reconnaissent que le stockage en amont est un service économique et que l'échange d'eau contre de l'électricité et des combustibles fossiles doit être développé, il s'est avéré difficile de parvenir à un accord en termes de volume et de tarifs. En 2003 et 2004, les gouvernements étaient dans l'incapacité de s'entendre, y compris sur des objectifs minimums annuels.

Quelles ont été les incidences de la non-coopération sur les politiques nationales ? En Ouzbékistan, il a donné naissance à des politiques destinées à accroître l'autosuffisance et à réduire la dépendance à l'égard du réservoir de Toktogul. La construction de réservoirs permettant de stocker 2,5 milliards de mètres cubes d'eau fait partie intégrante de cette stratégie. Le Kazakhstan a également élaboré une réponse nationale à un problème régional et explore

actuellement la possibilité de construire un réservoir de 3 milliards de mètres cubes à Koserai.

Avec de l'eau en abondance, le Kirghizistan aspire à l'autosuffisance énergétique. Les autorités étudient la construction de deux nouveaux barrages et de centrales hydro-électriques qui produiraient suffisamment d'électricité pour garantir l'autosuffisance nationale et permettre l'exportation de l'excédent ; toutefois, le coût, de 2,3 milliards USD, représente 1,2 fois le RNB du pays. L'autre solution consisterait à implanter une centrale thermique, moins coûteuse, pour faire face à la demande énergétique hivernale. Option plus économique, elle va néanmoins à l'encontre des politiques nationales favorables à l'autosuffisance énergétique. La centrale augmenterait la dépendance du Kirghizistan à l'égard des réserves de gaz naturel de l'Ouzbékistan, qui font régulièrement l'objet de suspensions unilatérales. Dans ce cas, la faiblesse de la coopération est un frein à l'efficacité des échanges commerciaux.

L'incapacité à s'entendre sur des solutions de coopération a donné naissance à un scénario où toutes les parties sont perdantes. Cette situation a contraint les pays à adopter des stratégies loin d'être optimales, visant à développer des infrastructures de substitution à fort potentiel de perte. La Banque Mondiale estime que l'Ouzbékistan gagnerait 36 millions USD et le Kazakhstan 31 millions USD s'ils exploitaient le réservoir de Toktogul pour l'irrigation plutôt que pour la production d'énergie. Le coût différentiel supporté par le Kirghizistan s'élèverait à 35 millions USD. Le calcul du rapport coût/bénéfice indique que le bassin gagnerait 32 millions USD en s'en remettant à la coopération ; tous les pays en retireraient un avantage si les États situés en aval dédommageaient le Kirghizistan.

Plus loin, le Tadjikistan a le potentiel de devenir le troisième producteur mondial d'énergie hydro-électrique. Cependant, il en est empêché car la non-coopération entre les pays décourage les institutions financières internationales de lui prêter l'argent nécessaire au financement de projets relatifs à l'énergie hydro-électrique.

Ainsi donc, si l'effort en faveur de l'autosuffisance a un tel poids financier dans l'ensemble du bassin, et si les retombées économiques de la coopération sont aussi importantes, qu'est-ce qui retient les pays d'Asie centrale ? La réponse tient en un seul mot : la politique. Une gestion efficace de l'eau transfrontalière exige un dialogue constructif et des négociations afin d'identifier les scénarios profitables pour tous et d'élaborer les stratégies de financement et surtout de coopération nécessaires à leur mise en œuvre. Dans la région, ce dialogue a brillé par son absence.

Sources : Greenberg 2006 ; Micklin 1991, 1992, 2000 ; Peachey 2004 ; PNUD 2005a ; Weinthal 2002, 2006.

produits chimiques dans les fleuves Ili et Irtych a rendu leurs eaux quasiment impropres à la consommation humaine dans de vastes zones du Kazakhstan. De même, des problèmes sont apparus dans le bassin du Kura-Araks, en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie. Le bassin compte 6,2 millions d'habitants, dont les concentrations les plus importantes se retrouvent dans les zones urbaines et industrielles de la région transcaucasienne. L'insuffisance de la législation au niveau régional, le contrôle lacunaire de l'eau et le manque de mécanismes de coopération à l'échelle régionale font de la pollution des eaux un

problème aigu dans ces trois pays, mais aucun de ces aspects ne peut être résolu indépendamment des autres.²²

Une catastrophe peut être le catalyseur de la coopération. L'Ukraine occupe plus de la moitié du bassin du Dniepr qu'elle partage avec le Bélarus et la Russie. La rapidité de l'industrialisation a soumis le troisième plus grand fleuve d'Europe à une pression intense : moins d'un cinquième des eaux entrant en Ukraine arrive désormais à la mer Noire. La pollution est endémique et résulte de l'utilisation excessive d'engrais, du rejet non réglementé

des rebuts de l'extraction du minerai d'uranium ainsi que des eaux usées. Il a fallu attendre la catastrophe de Tchernobyl, qui a entraîné des dépôts de césium radioactif dans les réservoirs et un risque d'exposition accrue à la radioactivité jusqu'à la mer Noire, pour que les gouvernements relèvent le défi d'améliorer la qualité des eaux des fleuves.²³ Dans le bassin du Kura-Araks comme dans celui du Dniepr, des mesures ont été prises dans le sens d'une promotion de la coopération, à commencer par des diagnostics et des programmes d'action environnementaux ; il faudra toutefois attendre encore longtemps avant que les fleuves ne soient totalement réhabilités.

Le calendrier de l'eau est un problème transfrontalier de plus pour le développement humain. La sécurité des moyens de subsistance dépend d'un approvisionnement prévisible en eau. L'utilisation de l'eau dans un pays peut avoir une incidence sur le moment où les usagers en aval recevront cette eau, même si le volume demeure inchangé. L'énergie hydro-électrique produite en amont est un exemple. En Asie Centrale, le Kirghizistan peut contrôler le moment où l'eau arrivera en aval, ainsi que sa disponibilité, tandis que l'Ouzbékistan et le Kazakhstan dépendent des vidanges pour l'irrigation. L'effondrement du système de transfert de gaz depuis le Kazakhstan et l'Ouzbékistan en vigueur sous l'ancien régime soviétique a poussé le Kirghizistan à rechercher l'autosuffisance et à

produire sa propre électricité afin de faire face à la demande hivernale. Pour produire de l'énergie hydro-électrique, le pays limite désormais les débits du réservoir de Toktogul pendant les mois d'été, mais ceci provoque des crues en aval en hiver – une source majeure de préoccupation lors des négociations régionales sur l'eau (encadré 6.1).

La gestion de l'eau transfrontalière peut influencer par d'autres moyens sur la disponibilité en eau. Israël, la Jordanie et les Territoires palestiniens occupés sont situés dans l'une des régions du monde les plus affectées par la pénurie d'eau – et partagent une grande partie de cette ressource. La population palestinienne dépend presque totalement de l'eau transfrontalière, dont la majeure partie fait l'objet d'un partage avec Israël (encadré 6.2). Or, les ressources communes sont inégalement réparties. La population palestinienne est deux fois moins nombreuse que celle d'Israël mais le volume d'eau qu'elle consomme s'élève à seulement 10 % à 15 % de l'eau utilisée par les Israéliens. En Cisjordanie, les colons israéliens consomment en moyenne 620 mètres cubes par personne et par an, contre moins de 100 mètres cubes pour les Palestiniens. Les pénuries d'eau dans les Territoires palestiniens occupés, qui font peser une pression importante sur le développement agricole et les moyens de subsistance, sont également une source d'injustice ressentie car les lois actuelles sur l'utilisation de l'eau prévoient un accès inégal aux aquifères partagés.

Le point de départ de toute réflexion sur la portée de la coopération doit être la reconnaissance du fait que des pays souverains ont des programmes évidents, rationnels et légitimes leur permettant de retirer un maximum de bénéfices de l'eau

Plaidoyer en faveur de la coopération

L'eau partagée recèle toujours un certain potentiel de concurrence. La langue française, l'illustre : le terme *rival* vient du latin *rivalis*, qui signifie « qui tire son eau du même cours d'eau qu'un autre ». Des pays riverains sont souvent rivaux à l'égard de l'eau qu'ils partagent. Compte tenu de l'importance de l'eau pour le développement national, chaque pays aura son propre programme national sur l'utilisation d'un cours d'eau international. Le point de départ de toute réflexion sur la portée de la coopération doit être la reconnaissance du fait que des pays souverains ont des programmes évidents, rationnels et légitimes leur permettant de retirer un maximum de bénéfices de l'eau.

Les règles du jeu

À l'intérieur d'un pays, l'usage de l'eau est régi par les institutions, les lois et les normes issues de processus politiques dont la transparence est variable. Les institutions, lois et normes régissant l'eau transfrontalière sont moins bien définies.

L'une des facettes les plus importantes de la gestion de l'eau transfrontalière est la souveraineté de l'État. Suite aux litiges à propos des cours d'eau qu'ils partageaient avec le Mexique, les États-Unis ont adopté la Doctrine Harmon en 1895. Illustration de la souveraineté absolue, celle-ci préconisait qu'en l'absence de législation contraire, les États devaient être libres d'utiliser les ressources en eau de leur ju-

Les problèmes de gouvernance de l'eau ne s'expriment nulle part aussi nettement que dans les Territoires palestiniens occupés. Les Palestiniens sont confrontés à l'un des niveaux de pénurie d'eau les plus élevés au monde. La disponibilité physique et la gouvernance politique de l'eau partagée sont deux aspects contribuant à la pénurie d'eau.

La population des Territoires palestiniens occupés dispose d'un accès à 320 mètres cubes d'eau par personne et par an, soit l'un des niveaux les plus bas au monde, nettement en deçà du seuil de pénurie absolue. Le problème réside notamment dans l'inégalité de la distribution de l'eau des aquifères partagés avec Israël, qui reflète des rapports de force inégaux en termes de gestion de l'eau. Compte tenu de l'accroissement rapide de la population, la diminution de la disponibilité en eau constitue une contrainte de plus en plus sévère pour l'agriculture et la consommation humaine.

L'inégalité du partage se reflète par des écarts très importants dans l'utilisation qu'Israéliens et Palestiniens font de l'eau. La population israélienne ne représente pas tout à fait le double de la population palestinienne, mais sa consommation totale d'eau est sept fois et demie supérieure (schéma 1). En Cisjordanie, les colons israéliens utilisent bien plus d'eau par habitant que les Palestiniens, et plus que les Israéliens d'Israël (schéma 2) : quasiment neuf fois plus d'eau par personne que les Palestiniens. À tous égards, ces écarts sont considérables.

Quelles sont les raisons de ces inégalités ? Les Palestiniens n'ont pas de droits établis sur les eaux du Jourdain – principale source d'eau de surface. Ce qui signifie que la quasi-totalité des besoins en eau des Territoires palestiniens occupés est couverte par les aquifères d'eau souterraine. Les règles régissant les prélèvements dans ces aquifères ont une incidence majeure sur l'accès à l'eau.

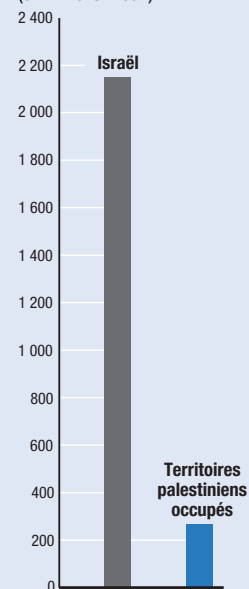
La gestion de l'aquifère occidental et de l'aquifère côtier reflète le problème. Faisant partie du bassin du Jourdain, l'aquifère occidental est la seule source d'eau renouvelable la plus importante des Territoires palestiniens occupés. Près des trois quarts de l'aquifère sont réalimentés par la Cisjordanie et s'écoulent de Cisjordanie vers la côte d'Israël. La majeure partie de cette eau n'est pas utilisée par les Palestiniens. Pour quelle raison ? Les représentants israéliens à la Commission mixte de l'eau réglementent rigoureusement la quantité et la profondeur des puits exploités par les Palestiniens. Des règles plus souples s'appliquent aux colons israéliens, ce qui leur permet de creuser des puits plus profonds. Bien qu'ils ne possèdent que 13 % des puits de Cisjordanie, les colons sont pourtant à l'origine de 53 % des prélèvements d'eau souterraine. L'eau inutilisée dans les Territoires palestiniens occupés s'écoule finalement en dessous du territoire israélien avant d'être puisée du côté israélien (cf. carte).

Des problèmes semblables se posent avec les eaux du bassin côtier. Celles-ci ont du mal à atteindre la Bande de Gaza en raison des importants prélèvements effectués du côté israélien. La conséquence : les taux de prélèvement des aquifères peu profonds de la Bande de Gaza sont nettement supérieurs aux taux de réalimentation, entraînant une salinisation accrue des ressources en eau.

L'accès restreint à l'eau est un frein au développement de l'agriculture palestinienne. Bien que ce secteur constitue une part décroissante de l'économie palestinienne – estimée à environ 15 % en termes de revenus et d'emplois en 2002 – il est néanmoins capital à la subsistance de certaines des populations les plus pauvres. Pour le moment, l'irrigation est sous-développée, moins

Schéma 1 La consommation d'eau est inégale entre les Israéliens et les Territoires palestiniens occupés

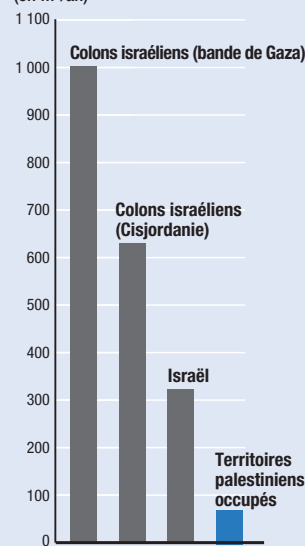
Consommation totale, 2005
(en millions m³/an)



Source : Jägerskog et Phillips 2006

Schéma 2 L'eau est plus rare pour certains que pour d'autres

Consommation par habitant, 2005
(en m³/an)



Remarque : Moyenne pondérée par la population migrante ; les colonies israéliennes de la bande de Gaza ont été évacuées en août et en septembre 2005.

Source : Jägerskog et Phillips 2006.

d'un tiers des terres potentiellement exploitables étant couvertes en raison du manque d'eau.

Le sous-développement des ressources en eau signifie que de nombreux Palestiniens sont dépendants des livraisons d'eau par des sociétés israéliennes. C'est pour eux une source de vulnérabilité et d'incertitude car les livraisons sont fréquemment interrompues en période de tension.

La construction du Mur de séparation, sujet à controverse, menace d'exacerber l'insécurité de l'approvisionnement en eau. La construction du mur a causé la perte de certains des puits palestiniens ainsi que la séparation des agriculteurs d'avec leurs champs, notamment dans les zones non irriguées très productives entourant les gouvernorats de Bethléem, Jénine, Naplouse, Qalqilya, Ramallah et, Tulkarem.

Les conditions dans les Territoires palestiniens occupés forment un contraste avec les dispositions davantage axées sur la coopération conclues ailleurs. Depuis l'accord de paix de 1994, Israël et la Jordanie ont coopéré dans le cadre de la construction d'installations de stockage de l'eau du lac Tibériade, ce qui a permis l'amélioration de la distribution d'eau aux agriculteurs jordaniens. La structure institutionnelle a également contribué à arbitrer des litiges découlant des variations saisonnières et annuelles du débit, même si cet aspect n'était pas, à l'origine, couvert par l'accord. Ailleurs, le Centre de recherche sur le dessalement pour le Moyen-Orient basé à Muscat, en Oman, assure avec succès depuis plus de dix ans la promotion d'une recherche multilatérale sur des techniques de dessalement efficaces. Des représentants de la Commission européenne, d'Israël, du Japon, de Jordanie, de la République de Corée, des Pays-Bas, de l'Autorité palestinienne et des États-Unis siègent à son conseil.

Plus encore peut-être que dans n'importe quel autre cadre, la sécurité de l'approvisionnement en eau dans le contexte des relations entre les Territoires palestiniens occupés et Israël est associée à des problèmes de plus grande envergure relevant du conflit et de la perception de la sécurité nationale. Pourtant, l'eau est aussi un symbole puissant du vaste réseau d'interdépendance hydrologique associant tous les intervenants. La gestion de cette interdépendance en faveur de l'équité permettrait de faire un grand pas dans le sens de la sécurité humaine.

Sources : Elmusa 1996 ; Feitelson 2002 ; Jägerskog et Phillips 2006 ; MEDRC 2005 ; Nicol, Ariyabandu et Mtisi 2006 ; Phillips et al. 2004 ; Rinat 2005 ; SUSMAQ 2004 ; SIWI, Tropp et Jägerskog 2006 ; Weinthal et al. 2005.

ridiction sans tenir compte des effets provoqués au-delà de leurs frontières. Des variantes de cette approche subsistent dans la législation nationale de nombreux pays. Au Kazakhstan, la loi parlementaire de 2001 proclame que toutes ses ressources en eau provenant de son territoire lui appartiennent.

Le principe fondamentalement contradictoire de l'intégrité territoriale absolue indique que les riverains situés en aval ont le droit de recevoir le flux

Gestion des aquifères – Le partage de l'eau souterraine entre Israéliens et Palestiniens est inéquitable



naturel d'un fleuve des riverains situés en amont. Pour contrer les approches favorables à la souveraineté absolue, les États situés en aval invoquent parfois le principe connexe de l'appropriation antérieure ou l'idée selon laquelle une utilisation passée crée un droit à une utilisation future d'une quantité d'eau identique.²⁴

Dans la pratique, la plupart des gouvernements reconnaissent que les approches absolutistes des

Un cadre utile de réflexion sur la gouvernance de l'eau transfrontalière permet d'identifier quatre niveaux d'avantages potentiels découlant de la coopération : avantages pour le fleuve, avantages issus du fleuve, avantages en raison du fleuve et avantages au-delà du fleuve

droits sur l'eau sont peu utiles dans l'élaboration des politiques. Après des décennies de réflexion, des principes sur le partage de l'eau ont été codifiés dans la Convention des Nations Unies de 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, basée sur les règles d'Helsinki de 1966. Les principes fondamentaux impliquent « une utilisation équitable et raisonnable », « la prévention des dommages » et « la notification préalable sur les projets envisagés ». L'idée générale est que la gouvernance des cours d'eau internationaux doit être développée en tenant compte des effets de l'utilisation sur les autres pays, de la disponibilité de sources d'eau alternatives, de l'importance de la population concernée et des besoins socio-économiques des pays baignés par le cours d'eau, ainsi que la préservation, la protection et le développement du cours d'eau à proprement parler.

L'application de ces principes est empreinte de difficultés, notamment pour le motif évident qu'ils ne fournissent pas les outils permettant de résoudre la question des revendications concurrentes. Les utilisateurs en amont peuvent, par exemple, invoquer les besoins socio-économiques comme autant de justifications à la construction de barrages hydro-électriques. Les États en aval peuvent leur opposer ces mesures, avançant des besoins socio-économiques et un usage existant. La difficulté inhérente à des principes concurrentiels et les préoccupations de souveraineté nationale contribuent à expliquer pourquoi seulement 14 pays ont signé la Convention des Nations Unies. Il n'existe pas non plus de mécanisme pratique d'application – en 55 ans, la Cour internationale de justice n'a statué que sur un cas impliquant des cours d'eau internationaux.

Cependant, en dépit de toutes ses restrictions, la Convention de 1997 énonce des principes essentiels pour le développement humain. Elle fournit un cadre mettant les populations au centre de la gouvernance de l'eau transfrontalière. Tout aussi importante, la Convention européenne sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux (CEPUET) de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe de 1992. Cette Convention s'intéresse davantage à la qualité de l'eau, considérant clairement le bassin hydrographique en tant qu'entité écologique à part entière. La Convention de 1992 insiste aussi sur les responsabilités des États membres basées sur les besoins actuels en eau plutôt que sur les utilisations passées – un principe important du développement humain. La CEPUET est déjà en vigueur et pourrait devenir internationale si 23 pays non membres de la Commission économique pour l'Europe la signent : 4 l'ont déjà fait. Néanmoins, malgré le fondement intuitif de ces deux

Conventions, le défi politique consiste à exploiter ces cadres dans le contexte réel des problèmes mondiaux de gouvernance de l'eau.

Sur le fleuve et au-delà

Le plaidoyer en faveur de la coopération, ainsi que les mécanismes permettant de la mettre en œuvre, est, bien entendu, variable entre les différents dispositifs internationaux sur l'eau partagée. À la base, la coopération implique des actions réduisant au minimum les conséquences néfastes de prétentions concurrentes, tout en optimisant les avantages potentiels de solutions partagées. Partant du principe selon lequel les États cherchent, avant tout, à promouvoir leurs propres intérêts rationnels et légitimes, la coopération n'est viable que si les avantages prévisibles sont supérieurs au coût de la non-coopération. Un intérêt personnel éclairé peut permettre d'identifier et d'élargir l'éventail des avantages potentiels.

Un cadre utile de réflexion sur la gouvernance de l'eau transfrontalière a permis d'identifier quatre niveaux d'avantages potentiels découlant de la coopération.²⁵

- Les avantages *pour* le fleuve.
- Les avantages *issus* du fleuve.
- Les avantages *en raison* du fleuve.
- Les avantages *au-delà* du fleuve.

Les avantages pour le fleuve

Conserver, protéger et développer les fleuves peut avoir un impact positif sur tous leurs usagers. En Europe, le Programme d'action Rhin, lancé en 1987, constitue la dernière phase de la coopération visant à promouvoir la qualité du fleuve dans l'intérêt de tous ses usagers. Le programme marque l'apogée de plus d'un demi-siècle de changements progressifs, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse ayant peu à peu élaboré une réponse à la hauteur de la menace portée à l'encontre de leurs intérêts partagés (encadré 6.3).

Dans les régions les plus pauvres du monde, préserver l'intégrité des réseaux fluviaux peut avoir un impact positif important sur les moyens de subsistance. La prévention ou l'inversion de problèmes tels que la dégradation des bassins versant d'amont et l'épuisement des eaux souterraines exposant les usagers en aval à des risques d'inondation ou de pénurie d'eau en est une illustration. Les inondations de 2000 et 2001 du Limpopo et du Save ont frappé durement les populations pauvres vivant dans les zones les plus vulnérables des plaines inondables du Mozambique. L'érosion des sols, la disparition du couvert végétal sur les pentes et l'utilisation exces-

Les fleuves sont un lien entre les hommes et les moyens de subsistance, par-delà les frontières nationales. Les fleuves propres sont un bien public alors que les fleuves pollués sont les vecteurs de la transmission transfrontalière des méfaits publics. L'histoire de l'Europe témoigne des avantages des investissements dans les fleuves en tant que biens publics régionaux.

Le Rhin. Le Rhin, l'un des plus grands réseaux fluviaux d'Europe, quitte les Alpes suisses pour traverser l'Est de la France puis la vallée de la Ruhr en Allemagne, avant de rejoindre les Pays-Bas. Au début du XIX^e siècle, le fleuve était devenu synonyme de pollution. En 1828, après avoir visité la ville de Cologne, Samuel Coleridge écrivait :

The river Rhine, it is well known

Doth wash your city of Cologne

But tell me, Nymphs, what power divine

Shall henceforth wash the river Rhine?

(Le Rhin, on le sait bien

Baigne votre cité de Cologne

Mais dites moi Ô Nymphes quel pouvoir divin

Lavera désormais le fleuve Rhin ?)

Aucune puissance, d'essence divine ou terrestre, n'a lavé le fleuve. Tandis que l'industrialisation se développait, le Rhin est devenu un vaste réceptacle de pollution. Il transportait jusqu'aux Pays-Bas les déchets de l'industrie chimique suisse, des usines de potasse françaises, des usines métallurgiques et des mines de charbon allemandes. Entre 1900 et 1977, les concentrations de chrome, de cuivre, de nickel et de zinc dépassaient les seuils de toxicité, entraînant, dans les années 1950, la quasi disparition des poissons dans les cours intermédiaire et supérieur du Rhin. Parallèlement à l'empoisonnement du fleuve, la pollution produite par les industries allemande et française constituait une menace pour l'eau potable et pour l'horticulture des Pays-Bas.

Le nettoyage commença après la Seconde Guerre mondiale. En 1950, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse créaient la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR). À l'origine, celle-ci se concentrait sur la recherche et la collecte de données mais, au milieu des années 1970, deux accords furent signés sur la pollution chimique et les chlorures. Ces accords étaient destinés à réduire la pollution en France et en Allemagne, malgré une coopération difficile au départ. Les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suisse acceptèrent de participer à hauteur de 70 % au coût de réduction des émissions de chlorure en France. Mais, confronté à une forte opposition interne, le gouvernement français refusa de présenter la Convention pour ratification par le Parlement.

Une crise écologique survenue à la fin de l'année 1986 – un incendie dans une usine chimique suisse – donna le coup d'envoi à un nouveau round de coopération. En mai 1987, le Programme d'action Rhin était en place, avec pour objectif de réduire fortement la pollution. Lors des inondations de 1993, les actions de la CIPR furent développées afin d'intégrer aussi la protection contre les inondations. L'année suivante, un nouveau traité du Rhin était signé et, en 2001, Rhin 2020, le Programme pour le développement durable du Rhin, était adopté.

La CIPR est aujourd'hui une organisation intergouvernementale efficace à laquelle les États membres rendent compte de leurs ac-

tions. Elle est dotée d'une assemblée plénière, d'un secrétariat et d'organes techniques – et jouit d'une autorité considérable sur le plan politique grâce à la conférence des ministres habilitée à prendre des décisions exécutoires sur le plan politique. Les organisations non gouvernementales ont un statut d'observateur, ce qui facilite la participation publique. Il faut du temps pour que des structures coopératives et des institutions de ce type se développent. Or, leur travail est optimal dès lors que le leadership politique est de haut niveau.

Le Danube. Plus peut-être que n'importe quel autre fleuve, le Danube se veut le reflet de l'histoire mouvementée de l'Europe du XX^e siècle. À la veille de la Première Guerre mondiale, le principal pays de son bassin était l'Empire austro-hongrois. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la plupart des riverains du Danube faisaient partie du bloc soviétique. Avec le morcellement de l'Union soviétique, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie, le Danube devenait le bassin le plus internationalisé du monde.

La fin de la guerre froide puis l'accession de plusieurs pays du bassin à l'Union européenne ont permis d'approcher la coopération internationale à l'échelle du bassin. En février 1991, tous les pays du bassin acceptaient d'élaborer la Convention sur la protection et la gestion du fleuve. En 1994, la Convention du Danube était signée et la Commission internationale pour la protection du Danube (CIPD) était mise en place et entré en vigueur en octobre 1998. La Serbie-et-Monténégro accédait au traité en 2002, la Bosnie-Herzégovine en 2004.

La base institutionnelle de la CIPD est une conférence de tous les pays participants, une commission plénière, neuf groupes d'experts et groupes de travail ainsi qu'un secrétariat permanent à Vienne. Les 11 observateurs de la commission incluent plusieurs organisations professionnelles, le Forum sur l'environnement du Danube, le Fonds mondial pour la nature et l'Association internationale des compagnies d'eau dans le bassin versant du Danube.

Depuis 2001, date à laquelle le Partenariat stratégique pour la réduction de la charge en éléments nutritifs du Danube et de la mer Noire a commencé, les investissements du Fonds pour l'environnement mondial, de l'ordre de 100 millions USD ont attiré près de 500 millions USD de cofinancement, avec des investissements supplémentaires dans la réduction de la charge en éléments nutritifs de la part de l'Union européenne, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et d'autres, pour un total de 3,3 milliards USD. Les écosystèmes de la mer Noire et du Danube montrent déjà des signes de rétablissement après la grave eutrophisation des années 1970 et 1980. Ces dernières années, l'épuisement de l'oxygène est presque inexistant. Et la diversité des espèces a pratiquement doublé par rapport aux niveaux enregistrés dans les années 1980. L'écosystème de la mer Noire est sur la bonne voie pour retrouver les conditions observées dans les années 1960.

Le Danube est une bonne illustration de la façon dont la coopération institutionnelle peut entraîner des avantages divers et variés, se renforçant mutuellement de part et d'autre des frontières. Tandis que les gouvernements et les populations des pays riverains assistaient à l'émergence des avantages de la coopération, l'autorité et la légitimité de ces institutions se renforçaient d'autant. Néanmoins, la réussite de la coopération a nécessité des investissements considérables, tant sur le plan financier qu'au niveau politique.

sive de l'eau en amont ont contribué à la gravité des inondations. La coopération entre États en vue de résoudre ces problèmes reflète la prise de

conscience à l'égard du partage des risques et des bénéfices mutuels que permettent les réseaux fluviaux.

Accroître les avantages
issus du fleuve et réduire
les coûts qui en découlent
est susceptible de libérer
un vaste potentiel de
développement humain, de
croissance économique et
de coopération régionale

Les avantages issus du fleuve

Le fait que l'eau soit une ressource limitée entraîne l'idée globalement admise selon laquelle son partage est un jeu à somme nulle. Cette perception est faussée à bien des égards. La gestion des eaux des bassins hydrographiques peut être développée afin d'accroître les bénéfices de tous, l'utilisation de l'eau étant optimisée pour accroître la superficie des terres irriguées, la production d'énergie et les avantages pour l'environnement.

Au niveau du bassin, la coopération peut promouvoir des techniques efficaces de stockage et de distribution de l'eau, contribuant ainsi au développement des surfaces irriguées. Le Traité des eaux de l'Indus de 1960 a été le précurseur d'une expansion massive des travaux d'irrigation en Inde qui, à leur tour, ont joué un rôle majeur dans la révolution verte. Autour du fleuve Sénégal, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal coopèrent afin de réguler le débit et de produire de l'énergie hydro-électrique au moyen d'une infrastructure commune. En Afrique australe, le Lesotho et l'Afrique du Sud collaborent à la construction d'une infrastructure sur le fleuve Orange dans le cadre du Projet de mise en valeur des ressources en eau du Lesotho qui fournit de l'eau à moindre coût à l'Afrique du Sud et une source de financement au Lesotho lui permettant d'entretenir ses bassins versants.²⁶ Dans le Sud de l'Asie, l'Inde a financé la centrale hydro-électrique de Tala, au Bhoutan, qui lui garantit une source d'énergie tandis que le Bhoutan obtient ainsi une garantie d'accès au marché de l'énergie indien.

Le Brésil et le Paraguay sont une illustration des avantages potentiels pouvant découler du commerce et de la coopération. Le Itaipu Accord de 1973 a mis un terme à un siècle de différends frontaliers par la décision de construire conjointement le barrage hydro-électrique géant de Guairá-Itaipu. Largement financé par les investissements publics brésiliens, le barrage Itaipu dans le bassin de Paraná-La Plata dispose de 18 générateurs d'une capacité de 700 mégawatts chacun, ce qui en fait l'une des plus grandes centrales hydro-électrique du monde. Exploité par Itaipu Binacional, une société commune aux deux gouvernements, l'usine couvre la quasi-totalité des besoins énergétiques du Paraguay et gère une entreprise qui représente aujourd'hui la source la plus importante de recettes en devises ainsi qu'un quart de la consommation d'électricité du Brésil.²⁷ Les deux pays ont bénéficié de cette coopération. Le contraste avec l'Asie Centrale, où la non-coopération a entraîné des pertes incommensurables, est saisissant.

Les avantages en raison du fleuve

On peut inclure dans les avantages issus de la coopération les coûts évités grâce à la réduction des ten-

sions et des différends de voisinage. Des relations entre États tendues à propos de la gestion de l'eau sont susceptibles d'inhiber la coopération régionale sur un large front, et notamment dans les domaines du commerce, des transports, des télécommunications et des marchés de l'emploi. Comme deux commentateurs le disaient : « Dans certains bassins hydrographiques internationaux, il n'y a pas grand-chose qui relie les différents pays, sauf le fleuve lui-même. »²⁸ Il est toujours difficile de distinguer les effets de la gouvernance de l'eau des dynamiques de plus grande envergure qui façonnent les relations entre États mais, dans certains cas, le coût de la non-coopération peut être élevé, en particulier dans des environnements caractérisés par des préoccupations concernant à la fois la pénurie d'eau et la sécurité nationale. Entre autres exemples éloquentes, les bassins de l'Euphrate, de l'Indus et du Jourdain. De par leur nature, les avantages découlant de la coopération autour du fleuve sont difficiles à quantifier, mais les coûts humains et financiers de la non-coopération peuvent être très réels.

Les avantages au-delà du fleuve

Accroître les avantages issus du fleuve et réduire les coûts qui en découlent est susceptible de libérer un vaste potentiel de développement humain, de croissance économique et de coopération régionale. Dans une certaine mesure, c'est ce qui résulte des projets lancés autour des bassins hydrographiques.

Les approches coopératives des réseaux fluviaux peuvent également entraîner des avantages politiques beaucoup moins tangibles. L'Initiative pour le bassin du Nil associe l'Égypte aux pays pauvres de l'Afrique subsaharienne tant sur le plan politique qu'économique. Ces relations ont le potentiel de déclencher une réaction en chaîne dont découleront d'autres avantages. Par exemple, le statut politique acquis par l'Égypte grâce à l'Initiative pour le bassin du Nil pourrait renforcer son émergence en tant que partenaire et champion des intérêts de l'Afrique auprès de l'Organisation mondiale du commerce. Indépendamment des avantages économiques et sécuritaires de la coopération, le statut international d'un pays peut être affecté par la perception qu'ont les autres de l'équité et de la justice dont ils font preuve à l'égard de leurs voisins plus faibles dans le cadre de la gestion de l'eau.

Pas un seul cadre institutionnel ne prévoit de modèle permettant de libérer les avantages de la coopération transfrontalière. A minima, la coopération visant à apporter des avantages pour le fleuve peut aller des actions défensives à des mesures plus proactives. Un grave incendie dans

un entrepôt chimique de la région de Bâle, en Suisse, a servi de déclencheur à une coopération approfondie autour du Rhin. Mais lorsque les riverains cherchent à passer d'une coopération minimale à des stratégies optimales, on assiste inévitablement à une interaction politique dynamique entre la gouvernance de l'eau et la coopération politique.

Au sein de l'Union européenne, l'intégration politique et économique a ouvert la voie à de nouvelles approches ambitieuses de la gestion des bassins hydrographiques. La Directive-cadre de l'Union européenne sur l'eau de 2000 est l'un des cadres de gestion de l'eau partagée les plus audacieux. Son principal objectif consiste à atteindre un « niveau satisfaisant » pour toutes les eaux d'Europe à l'horizon 2015 : répondre aux critères de qualité de l'eau, prévenir la surexploitation des eaux souterraines et préserver les écosystèmes aquatiques. Dans le cadre de cette directive, les États doivent désigner des « districts hydrographiques » en vue du développement de plans et programmes de gestion sur six ans. Dans le cas des bassins internationaux, la directive stipule même que les membres de l'UE doivent coordonner leur action avec celle des pays non membres. Or, tout ceci doit se dérouler avec le soutien actif des représentants de la communauté.

L'état de la coopération

Formant un contraste saisissant avec les prédictions régulières d'une guerre de l'eau, l'histoire montre un visage totalement différent. Des conflits autour de l'eau apparaissent et donnent lieu à des tensions politiques, mais la plupart des différends sont résolus pacifiquement. Dans le meilleur des cas, l'absence de conflit n'est qu'un indicateur partiel de l'ampleur de la coopération.

La mesure du niveau de conflits opposant des gouvernements sur la question de l'eau est difficile en soi. Comme indiqué précédemment, il est rare que l'eau soit une question de politique extérieure isolée. L'Université d'État de l'Oregon a essayé de rassembler des données portant sur toute interaction rapportée au sujet de l'eau au cours de ces 50 dernières années. L'élément le plus frappant de ces données est qu'il n'y a eu que 37 cas de violences entre États sur la question de l'eau (tous, à l'exception de 7, étant localisés au Moyen-Orient). Pendant la même période, plus de 200 traités sur l'eau étaient négociés. Au total, on a enregistré 1 228 cas de coopération, contre 507 cas de litige, dont plus des deux tiers portaient sur des affrontements verbaux

mineurs.²⁹ La plupart des cas litigieux avaient pour origine des changements dans le volume de l'eau et la création de nouvelles infrastructures, devant elles-mêmes donner naissance à de nouveaux volumes et calendriers de libération de l'eau (schéma 6.1).

Si l'on revient sur les 50 dernières années, l'issue la plus extraordinaire de la gouvernance de l'eau a peut-être été le taux de résolution des conflits – ainsi que la durabilité des institutions chargées de la gouvernance de l'eau. La Commission permanente pour les eaux de l'Indus, qui supervise un traité sur le partage de l'eau et un mécanisme de résolution des conflits, a survécu et fonctionné tout au long des deux guerres majeures ayant opposé l'Inde au Pakistan. Le Comité du Mékong, organe mixte regroupant le Cambodge, la République démocratique populaire lao, la Thaïlande et le Viet Nam, a poursuivi l'échange de données et d'informations tout au long de la guerre du Viet Nam. Une coopération peu étendue entre Israël et la Jordanie a commencé sous les auspices des Nations Unies au début des années 1950, alors que les deux pays étaient officiellement en guerre. En 1994, ils créaient un comité conjoint sur l'eau à des fins de coordination, de partage et de résolution des différends – une mesure qui a survécu à des tensions aiguës.

Si l'on revient sur les 50 dernières années, l'issue la plus extraordinaire de la gouvernance de l'eau a peut-être été le taux de résolution des conflits – ainsi que la durabilité des institutions chargées de la gouvernance de l'eau

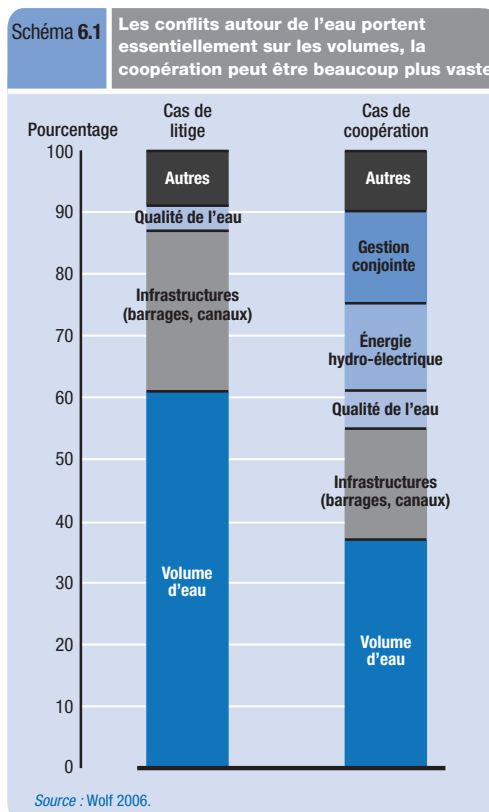
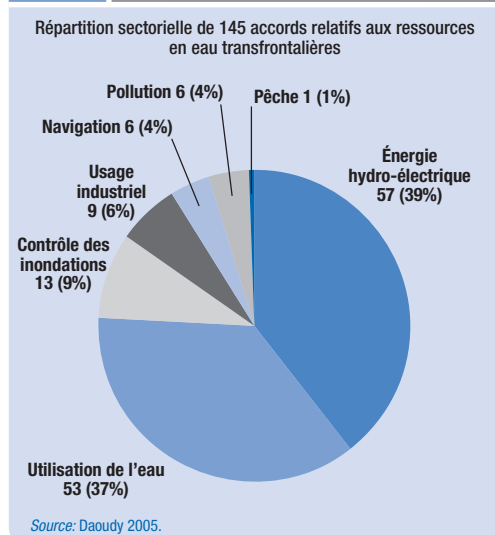


Schéma 6.2 Au-delà du volume – les accords sur l'eau couvrent de nombreux domaines



L'étude fait clairement apparaître que même les ennemis les plus virulents ont une certaine capacité de coopération dès lors qu'il s'agit de l'eau. La plupart des gouvernements s'entendent pour dire que la violence sur la question de l'eau est rarement une option envisageable sur le plan stratégique et qu'elle n'est pas viable économiquement. Les institutions qu'ils créent afin d'éviter les conflits ont fait preuve d'une résistance extraordinaire. Le temps considérable nécessaire pour négocier la mise en place de ces institutions – 10 ans dans le cas du Traité de l'Indus, 20 ans pour l'Initiative pour le bassin du Nil, 40 ans pour l'accord sur les eaux du Jourdain – témoigne de la sensibilité de ces questions.

Si le conflit constitue l'exception à la règle, comment les pays coopèrent-ils ? Une analyse approfondie de 145 traités internationaux fournit certaines réponses (schéma 6.2). Il est sans doute surprenant de constater que dans un tiers seulement des cas, la coopération implique des dotations en volume. L'énergie hydro-électrique, le contrôle des inondations et de la pollution et la navigation sont des aspects plus courants.³⁰ Ces dernières années, le partage des avantages s'est vu accorder une place plus importante, peut-être justement parce que les exigences de la négociation des dotations en volume sont si difficiles à remplir. Et, sous l'angle de la sécurité de l'approvisionnement futur en eau, le fait de ne pas considérer les flux volumétriques recèle des difficultés.

L'une des plus importantes est qu'il recèle un potentiel de conflits sur la répartition des prétentions sur les fleuves et autres ressources en eau partagées lorsque la quantité disponible diminue, qu'elle soit la résultante de facteurs saisonniers ou d'un épuisement sur le long terme. L'accord israélo-jordanien autorise la Jordanie à stocker les ruissellements hivernaux dans le lac de Tibériade, situé en Israël. L'accord autorise également Israël à louer à la Jordanie un nombre donné de puits lui permettant de tirer de l'eau pour ses terres agricoles. Dans le cadre de l'accord, un comité conjoint sur l'eau a été créé afin de gérer les ressources partagées. Cependant, cet accord ne précisait pas ce qu'il devait advenir des dotations en eau en cas de sécheresse. Début 1999, la pire des sécheresses jamais enregistrées a entraîné des tensions tandis que les livraisons d'eau à la Jordanie baissaient. Pourtant, l'accord en tant que tel est resté inchangé – un résultat qui témoigne de l'engagement des deux parties à trouver une solution coopérative.

Lorsque les conflits sont rares et que la coopération est largement répandue, la plupart des situations de coopération sont superficielles. Les gouvernements ont alors tendance à négocier des accords concernant des projets très spécifiques de partage des avantages, tels que le partage de l'énergie hydro-électrique ou d'informations. Dans de nombreux cas, des facteurs extérieurs ont poussé les gouvernements à adopter des stratégies de coopération minimalistes. En 1999, une interdiction de l'UE concernant la pêche dans le lac Victoria, assortie de graves conséquences sur le plan des recettes en devises, a convaincu les pays du bassin de commencer à réglementer la pêche commerciale au moyen de l'Organisation de la pêche du lac Victoria. Toutefois, cette réaction a eu pour principal objectif de rétablir les recettes commerciales, plutôt que de faire face aux incidences de la pollution et de la surexploitation des ressources halieutiques sur les moyens de subsistance.

À ce jour, rares sont les cas de coopération approfondie qui atteignent les objectifs de développement humain de grande envergure définis par les règles d'Helsinki ou la Convention des Nations Unies de 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Or, la portée géographique de la coopération est également limitée. Sur 263 bassins hydrographiques internationaux, 157 sont totalement dépourvus de cadre coopératif.³¹

Lorsque de tels cadres existent, ils sont plus souvent bilatéraux que multilatéraux. Sur les quelque 106 bassins dotés d'institutions sur l'eau, les deux tiers environ impliquent au moins

trois États riverains ; or, moins d'un cinquième des accords connexes sont multilatéraux. Il est fréquent que les bassins multilatéraux eux-mêmes soient gérés par un ensemble d'accords bilatéraux. Dans le bassin du Jourdain, par exemple, il existe des accords entre la Syrie et la Jordanie, entre la Jordanie et Israël, et entre Israël et les Territoires palestiniens occupés.

Quelles sont les entraves à une coopération plus poussée ? Quatre raisons retiennent l'attention :

- *Des prétentions concurrentes et la perception d'impératifs relevant de la souveraineté nationale.* De nombreux pays sont profondément divisés dans la façon dont ils envisagent l'eau partagée. L'Inde considère les eaux du Brahmapoutre et du Gange comme des ressources nationales. Le Bangladesh voit les mêmes eaux comme une ressource à laquelle il est en droit de prétendre en raison d'utilisations antérieures et de besoins à couvrir. Les différences dépassent le simple cadre de la doctrine : elles renvoient directement à des prétentions que chacun des pays considère comme légitimes et nécessaires à leurs stratégies nationales de développement. Ailleurs, la réalité du partage de l'eau a peu d'impact sur les stratégies nationales. Les pays d'Asie centrale dépendent largement de l'eau partagée. Depuis l'indépendance, chaque pays de cette région a élaboré des programmes économiques nationaux puisant dans les mêmes ressources en eau. Pourtant, les programmes nationaux, élaborés en dehors de toute stratégie régionale cohérente à l'égard du partage de la ressource, ne tiennent pas compte de la disponibilité réelle en eau. S'il était possible de totaliser ces programmes, la somme des demandes pour l'irrigation et la production d'électricité reflèterait un schéma d'utilisation non durable des ressources. Le danger évident réside dans le fait que des programmes nationaux rivaux pourraient devenir une source de tension et une entrave à la coopération sur les problèmes écologiques communs, tels que la restauration de la mer d'Aral.
- *Un leadership politique faible.* Les leaders politiques sont responsables vis-à-vis de leurs circonscriptions nationales, et non vis-à-vis des communautés partageant le bassin et des gouvernements qui les représentent. Dans les pays où l'eau est au premier rang de l'ordre du jour politique, certains facteurs nationaux peuvent générer des éléments

dissuasifs, peu favorables au partage de l'eau et aux avantages qui y sont associés : un partage plus équitable de l'eau peut être bon pour le développement humain à l'intérieur d'un bassin, mais il peut également entraîner la fuite d'électeurs. Se posent pas ailleurs des problèmes d'horizon temporel : il est peu probable que les avantages nationaux du partage de l'eau produisent leurs effets durant le mandat d'un gouvernement donné. Les mesures d'incitation à la coopération sont renforcées lorsque les leaders entrevoient des retombées politiques positives immédiates (par exemple, des paiements compensatoires pour financer des projets d'irrigation au Pakistan) ou lorsque le pays se trouve en situation de crise (tel que lors du déversement de produits chimiques dans le Rhin).

- *Les inégalités de pouvoir.* Les fleuves traversent des pays marqués par de larges disparités en termes de richesses, de pouvoir et de capacité de négociation. Il serait peu réaliste de supposer que ces disparités n'ont aucun impact sur la volonté de coopérer, de négocier et de partager des avantages. Il existe également des disparités notables au niveau de nombreuses sources d'eau partagée, parfois avec un acteur dont la domination est écrasante : l'Égypte dans le bassin du Nil, l'Inde dans le bassin hydrographique du Gange, Israël sur le Jourdain, l'Afrique du Sud dans le bassin du fleuve Incomati et la Turquie dans le bassin versant du Tigre et de l'Euphrate en sont tous des exemples. La confiance souffre de relations de pouvoir inégales.
- *La non-participation aux initiatives du bassin.* La perception des avantages de la participation aux initiatives multilatérales impliquant tout le bassin dépend de l'appartenance ou non du pays. Le fait que la Chine ne fasse pas partie de la Commission du Mékong est considéré par certains comme une source de faiblesse potentielle pour la Commission. Les pays situés en aval, tels que le Cambodge et le Viet Nam, voient les barrages construits en amont par la Chine comme une menace pour la « pulsation de crue » du fleuve et les moyens de subsistance qui en dépendent. En raison de la non-participation de la Chine, la Commission du Mékong ne constitue pas un forum de discussion utile pour la négociation de ce problème.

Un partage plus équitable de l'eau peut être bon pour le développement humain à l'intérieur d'un bassin, mais il peut également entraîner la fuite d'électeurs

Un plus grand nombre de gouvernements reconnaît aujourd'hui que les réalités de l'indépendance hydrologique exigent des cadres de gouvernance multilatérale plus larges et à l'échelle du bassin

La coopération autour du bassin hydrographique au profit du développement humain

Chaque système fluvial, depuis ses eaux d'amont dans la forêt jusqu'à son embouchure sur la côte, forme un tout et doit être considéré en tant que tel.

Theodore Roosevelt³²

En raison de la sensibilité politique exacerbée que suscite la question de l'eau, il ne serait pas réaliste de supposer qu'une nouvelle philosophie internationaliste transformera la gouvernance de l'eau dans les années à venir. La perception de l'intérêt national continuera de peser lourd dans la balance. Mais il est possible de poursuivre l'intérêt national de façon plus – ou moins – éclairée. Comme le reconnaît aujourd'hui un plus grand nombre de gouvernements, les réalités de l'indépendance hydrologique exigent des cadres de gouvernance multilatérale plus larges et à l'échelle du bassin. La reconnaissance de deux principes devrait guider les efforts ultérieurs dans le cadre de la gestion de l'eau transfrontalière.

- *La notion de sécurité humaine dans la gestion de l'eau partagée fait partie intégrante de la sécurité nationale.* L'eau peut être une source de préoccupation pour la sécurité nationale, notamment dans les pays qui comptent sur des sources transfrontalières pour couvrir une part significative de leurs besoins en eau. Or, la sécurité humaine est une justification puissante pour aborder la gouvernance de l'eau de façon différente. La gestion de l'eau partagée peut limiter les risques imprévisibles ainsi que les vulnérabilités découlant de la dépendance vis-à-vis d'une ressource en eau partagée. La coopération est un moyen conférant une plus grande prévisibilité et réduisant les risques et les vulnérabilités, qui est aussi associé à des avantages étendus en termes de moyens de subsistance, d'environnement et d'économie. Par ailleurs, la gouvernance partagée de l'eau peut entraîner une grande variété d'avantages permettant de renforcer la sécurité humaine par le biais du développement des opportunités de coopération transfrontalière.
- *Les bassins comptent autant que les frontières.* La plupart des gouvernements adhèrent aujourd'hui au principe d'une gestion intégrée des ressources en eau et reconnaissent la nécessité de planifier des stratégies couvrant tous les usages de l'eau. La planification intégrée ne doit toutefois pas s'arrêter à la frontière. Les fleuves et les bassins lacustres sont des écosystèmes s'étendant de part et d'autre des frontières nationales et l'intégrité

d'une fraction quelconque de ces systèmes dépend de celle de l'ensemble. Le parcours logique consiste donc à gérer l'eau au niveau du bassin même lorsqu'elle franchit des frontières.

La coopération au niveau du bassin

La coopération au niveau du bassin est désormais un acquis dans bien des régions. Le spectre de la coopération s'étend de la coordination (tel que le partage d'informations) à la collaboration (développement de programmes nationaux transposables) en passant par des actions communes (dont fait partie la propriété partagée d'infrastructures). Dans certains cas, la coopération a entraîné la création de structures institutionnelles permanentes garantissant une interaction régulière des gouvernements (encadré 6.4).

L'une des façons d'envisager la coopération passe par l'échange d'avantages qui s'ajoutent aux bienfaits dont bénéficient déjà les deux parties. Cette approche va au-delà du marchandage sur les dotations en volume et cherche à identifier les avantages multiples dont tous pourraient tirer parti. Le dialogue entre l'Inde et le Népal au sujet des fleuves Bagmati, Gandak et Kosi (tous affluents du Gange) en est une illustration. Les traités qui en ont découlé comportaient des clauses sur un grand nombre de projets en rapport avec l'eau, et notamment l'irrigation, l'énergie hydro-électrique, la navigation, la pêche et même le reboisement, l'Inde soutenant le boisement du Népal dans le but de contenir la sédimentation en aval. Même si ces traités ont été amendés pour tenir compte des préoccupations népalaises, leur ampleur est une illustration éloquent de la façon dont les avantages additionnels peuvent faire partie intégrante de solutions créatives.

La gestion coopérative montre clairement le potentiel de création de bénéfices au-delà du fleuve. Plus de 40 % des traités sur l'eau transfrontalière comportent des clauses dépassant le cadre limité de la gestion de l'eau partagée.³³ En voici quelques exemples :

- *L'apport de ressources financières.* Plusieurs accords intègrent des clauses relatives aux investissements, comme par exemple le financement par la Thaïlande d'un projet d'énergie hydro-électrique en République démocratique populaire lao, la contribution de l'Inde à l'infrastructure d'irrigation du Pakistan dans le cadre du Traité des eaux de l'Indus et le rôle

Des institutions coopératives existent dans de nombreux bassins hydrographiques, même si leur impact est extrêmement variable. Les exemples que nous présentons ici illustrent la faculté qu'ont les gouvernements de se réunir dans des contextes très différents, dans le seul but de gérer les ressources en eau partagées. Le défi consiste à renforcer et à intensifier le sens de l'intérêt partagé servant de base à la coopération ainsi qu'à mettre en place des institutions efficaces, transparentes et responsables en vue de relever les défis à venir.

La Commission du Mékong. La Commission du Mékong a été formée en 1995 en tant qu'agence intergouvernementale des quatre pays du bassin inférieur du Mékong : le Cambodge, la République démocratique populaire lao, la Thaïlande et le Viet Nam. La commission a remplacé le Comité du Mékong (1957–76) et le Comité intérimaire du Mékong (1978–92), plantant un nouveau décor à la coopération dans le bassin du Mékong. Elle est dotée de trois organes permanents : le secrétariat, le comité technique mixte et le conseil au niveau des ministres. Des comités nationaux du Mékong ont été mis en place dans chaque pays membre afin de coordonner les ministères et organismes opérationnels nationaux et d'assurer la liaison avec le secrétariat de la Commission. Depuis 2002, des représentants sélectionnés de la société civile sont également invités à participer au comité mixte et aux réunions du conseil.

L'Initiative pour le bassin du Nil. L'Initiative pour le bassin du Nil est dotée d'une structure similaire : un conseil des ministres, un comité consultatif technique et un secrétariat. Cependant, cette initiative est beaucoup plus récente et a peu d'expérience en matière de programmes mixtes. Jusqu'à une date récente, la question de l'eau se limitait à des dotations en volume entre l'Égypte et le Soudan. Toutefois, l'initiative se concentre aujourd'hui sur une série d'avantages – depuis l'énergie hydro-électrique jusqu'au contrôle des inondations visant à garantir la durabilité environnementale – dont tout le bassin peut tirer parti, et un Programme d'Action Stratégique est en cours afin d'identifier les projets de coopération. Certains donateurs tentent de promouvoir la participation de groupes issus de la société civile par le biais du Forum international du bassin du Nil (Nile International Discourse Desk).

L'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal. Le bassin hydrographique du Sénégal a assisté à une progression continue de la gestion intégrée de l'eau par le Mali, la Mauritanie et le Sénégal. La Guinée s'est jointe à eux récemment. La coopération a débuté peu après l'accession à l'indépendance des pays riverains

lorsque, en 1964, le fleuve a été déclaré voie navigable internationale. En 1972, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal était créée et dotée d'une conférence des chefs d'État, d'un conseil des ministres, d'un haut commissaire, de trois organes consultatifs et de bureaux nationaux dans chaque pays. La puissance du leadership politique a permis de garantir la collecte en temps utile des fonds nécessaires au financement de la construction de deux barrages communs, gérés par des sociétés distinctes.

Parallèlement au développement infrastructurel et institutionnel, les projets de gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle du bassin ont augmenté proportionnellement. Une Commission permanente de l'eau se réunit trois fois par an afin de déterminer la meilleure utilisation des eaux des deux barrages. Les barrages peuvent approvisionner les trois pays en électricité et fournir de l'eau d'irrigation aux agriculteurs des régions où les précipitations fluctuent le plus. Des efforts sont également consentis en vue de contrôler les crues dans la vallée d'amont et les régions du delta. Les programmes commencent à s'intéresser aux impacts néfastes sur l'environnement, tels que la propagation de la jacinthe d'eau et l'accroissement de la salinité des sols.

Le projet de mise en valeur des ressources en eau du Lesotho dans le bassin hydrographique du fleuve Orange. L'accord de 1986 transfère l'eau du fleuve Senqu, au Lesotho, région riche en eau, vers le fleuve Vaal en Afrique du Sud. En contrepartie, le Lesotho reçoit de l'énergie hydro-électrique et une redevance. Conformément aux principes de gestion intégrée des ressources en eau, la Commission du bassin hydrographique du fleuve Orange-Senqu créée en 2000 est également associée au projet sur l'eau.

La Commission du bassin du Limpopo. Le premier accord multilatéral signé entre le Botswana, le Mozambique, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe a donné naissance au Comité technique permanent du bassin du Limpopo en 1986. Ce Comité technique a pour mission de dispenser des conseils sur l'amélioration de la quantité et de la qualité de l'eau. Des tensions politiques ont toutefois freiné la coopération approfondie. Après la fin de l'apartheid, les négociations ont repris, commençant par la commission permanente de 1997 sur la coopération entre le Botswana et l'Afrique du Sud. En 2003, la Commission du Limpopo était créée dans le but de mettre en application le protocole sur l'eau de la Communauté de développement de l'Afrique australe. Cette même année, la Commission du bassin du Limpopo était créée afin de permettre une gestion globale de la totalité du bassin.

Sources: Amaaral et Sommerhalder 2004 ; Lindemann 2005.

- de l'Afrique du Sud dans le développement des ressources en eau dans les régions montagneuses du Lesotho.
- *Le commerce des ressources énergétiques.* La création de marchés de l'énergie hydro-électrique peut être bénéfique à la fois aux importateurs et aux exportateurs. Entre autres exemples, l'achat, par le Brésil, d'électricité produite par le barrage Itaipu dans le bassin Paraná-La Plata au Paraguay et celui, par l'Inde, de l'énergie hydro-électrique du barrage de Tala au Bhoutan.
- *Le partage de données.* Les informations sont un élément essentiel de la gestion intégrée des ressources en eau au niveau du bassin. Le premier plan quinquennal établi par le Comité du Mékong était presque entièrement constitué de projets de collecte de données visant à réunir les conditions propices à une gestion plus efficace du bassin.
- *Les connexions politiques dans le cadre général des pourparlers de paix.* Les accords sur l'eau peuvent contribuer à des négociations politiques de plus grande envergure. L'accord israélo-jordanien sur l'eau a fait partie intégrante de l'accord de paix conclu entre les deux pays en 1994. Un règlement politique définitif des différends entre Israël et les Territoires palestiniens occupés de-

Tableau 6.4 Les avantages potentiels dans le sous-bassin de la rivière Kagera

Portée géographique de l'avantage	Avantage
Région	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilité et « dividendes de la paix » • Intégration économique (Communauté d'Afrique de l'Est, Burundi, Rwanda et République démocratique du Congo) • Infrastructure régionale
Pays riverains	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle des alluvions • Gestion du bassin versant • Approvisionnement en énergie et électrification des zones rurales • Irrigation et agro-industrie • Régulation du fleuve • Préservation de la biodiversité • Développement commercial • Développement du secteur privé
Pays riverains implantés en aval	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de la qualité de l'eau • Contrôle de la jacinthe d'eau • Réduction des alluvions • Stabilité régionale • Accroissement des marchés commerciaux

Sources: Jägerskog et Phillips 2006 ; Banque mondiale 2005f.

vrait aussi intégrer un accord sur leurs ressources en eau partagées.

Certaines initiatives autour des bassins hydrographiques pourraient avoir des retombées bénéfiques considérables en termes de développement humain dans un grand nombre de pays. Observons l'exemple de l'Initiative pour le bassin du Nil. Cinq des 11 pays qui se partagent le Nil comptent parmi les plus pauvres de la planète. Les 11 pays considèrent que les ressources offertes par le Nil sont essentielles à leur survie. Dans un contexte de non-coopération, cet état de fait pourrait être source de conflits et d'insécurité. Mais la gestion coopérative contribue au partage des bénéfices dans tout le bassin et écarte les risques. La coopération permet d'identifier des moyens de limiter les pertes dues aux inondations, d'exploiter l'énergie hydro-électrique et le potentiel d'irrigation et de préserver un écosystème qui va du lac Victoria à la Méditerranée.

Si l'on regarde au-delà des frontières nationales vers le sous-bassin, on a une vision encore plus large des options offertes par la coopération. Le sous-bassin de la rivière Kagera dans le réseau fluvial du Nil, que se partagent le Burundi, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda, apporte la principale contribution en eau au lac Victoria et à la source du Nil blanc.³⁴ Les alluvions, les marécages, les forêts et la faune du bassin forment un écosystème qui subit une pression du fait de la densité croissante des établissements humains. Les tentatives de coopération institutionnelle, tout au long des années 1970 et 1980, ont pâti de graves contraintes en termes de financement et de capacité. Au cours de ses cinq premières années d'existence, l'Organisation du bassin de la Kagera n'a

réuni qu'un dixième des finances budgétées.³⁵ Dans les années 1990, les guerres civiles au Burundi et au Rwanda sonnaient pratiquement le glas du processus de coopération. Ce n'est qu'à une date récente, sous l'égide de l'Initiative pour le bassin du Nil et du programme NELSAP (*Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Programme*) qu'un certain nombre de projets plus durables ont été lancés. S'ils réussissent, la rivière Kagera pourrait devenir un modèle de coopération plus intégrée dans l'ensemble du bassin du Nil (tableau 6.4).

L'Afrique australe fournit un autre exemple saisissant de coopération régionale. L'eau est un élément central de la coopération et de l'intégration au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe. Durant l'apartheid, rares étaient les pays de la région qui souhaitaient coopérer avec l'Afrique du Sud. Depuis la fin de l'apartheid, la gestion de l'eau partagée fait partie intégrante de la coopération régionale, les leaders politiques jouant un rôle de premier plan dans la définition des nouvelles règles et le développement des nouvelles institutions. Le niveau élevé de coopération reflète le fait que tous les pays de la région sont voués à la réussite commune ou à l'échec commun (encadré 6.5). Inspirée de cette initiative, l'Union africaine a adopté la Déclaration de Syrte en février 2005, encourageant les États membres à signer des protocoles régionaux appropriés afin de promouvoir une gestion intégrée de l'eau et un développement durable de l'agriculture en Afrique.

L'approche de la coopération reposant sur un ensemble d'avantages supplémentaires est bien plus qu'un cadre analytique. Elle aide les pays à voir au-delà des objectifs limités de l'autosuffisance et offre aux leaders politiques des options qu'ils pourront « vendre » à leurs circonscriptions. Elle permet aux petits pays d'avoir plus de poids lors des négociations en acceptant de faire des concessions, en contrepartie d'avantages toutefois. Elle permet en outre de générer des ressources financières, de développer l'ampleur de la coopération et d'établir de nouvelles connexions au-delà de l'eau. À cette fin cependant, des institutions solides s'avèrent nécessaires.

Des structures institutionnelles de gestion de l'eau faibles

Les institutions internationales chargées de la question de l'eau ont de multiples fonctions. Elles peuvent faire office de forums de discussion neutres, entreprendre des missions d'enquête et de recherche pour le compte des États membres, contrôler la conformité avec les traités et appliquer des sanctions à l'encontre des États coupables de fautes. Compte tenu de la nature lacunaire des traités en tant que documents indépendants, investir de l'énergie dans

15 grands fleuves internationaux coulent en Afrique australe. Au cours de la décennie qui a suivi la fin de l'apartheid, l'Afrique du Sud s'est servie de l'eau pour favoriser l'intégration régionale. L'amélioration des relations politiques constitue un élément important : sans la participation de l'Afrique du Sud, les tentatives passées de coopération autour du fleuve Zambèze avaient échoué. Il en va de même de l'ampleur de l'économie de l'Afrique du Sud qui sert de moteur aux mesures d'incitation économique à la coopération dans cette région. Le processus de création de partenariats au sein du bassin a été déclenché par l'exigence opérationnelle d'augmenter l'approvisionnement en eau destiné au cœur économique de l'Afrique du Sud. Depuis lors, la coopération autour du bassin a été consolidée grâce à l'amélioration des relations politiques entre les États du bassin.

L'innovation législative. Le protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA), signé en août 1995, s'inspire des règles d'Helsinki qui insistent fortement sur la notion de souveraineté nationale. Lorsque le Mozambique et l'Afrique du Sud ont signé la Convention des Nations Unies de 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, le Mozambique a fait pression pour que le texte soit réexaminé. Un protocole révisé, signé en 2000, a conféré une plus grande considération aux États situés en aval ainsi qu'aux besoins environnementaux. Il énonçait aussi des procédures formelles de notification, de négociation et de résolution des conflits. Ce protocole plus puissant trouvait également un fondement dans la législation nationale. La Loi sur l'eau adoptée en 1998 par l'Afrique du Sud stipule que l'un de ses objectifs consiste à faire face aux obligations internationales en matière de gestion régionale de l'eau. Par voie de conséquence, l'Afrique du Sud a gagné en crédibilité.

Sources : Lamoree et Nilsson 2000 ; Leestemaker 2001 ; Nakayama 1998 ; CDA 2000, 2005a,b ; PNUE 2001 ; van der Zaag et Savenije 1999 ; Conley et van Niekerk 2000.

Le renforcement du cadre institutionnel. L'objectif du protocole révisé était de promouvoir le programme de la CDA sur l'intégration régionale et la lutte contre la pauvreté. Les États membres ont adopté des accords sur les cours d'eau et créé des institutions, encourageant ainsi la coordination et l'harmonisation de la législation et des politiques et cherchant à promouvoir la recherche et l'échange d'informations. Plusieurs programmes ont été lancés dans ce sens, comme par exemple la formation professionnelle à la gestion intégrée des ressources en eau, la collecte commune des données, ou encore l'introduction, depuis 2001, de changements en vue de centraliser la gestion.

Un plan d'action stratégique régional. Un plan d'action stratégique régional sur la gestion de l'eau sur la période 2005-2010 est en cours. Il porte essentiellement sur le développement des ressources en eau par le biais du contrôle et de la collecte de données, du développement des infrastructures (afin d'améliorer la sécurité énergétique et alimentaire, ainsi que les plans d'alimentation en eau des petites villes et villages frontaliers), du renforcement des capacités (dans le but de renforcer les organisations de bassin fluvial) et de la gouvernance de l'eau. Chaque zone est dotée de ses propres projets, impliquant les comités nationaux de la CDA, un comité technique, des organisations de bassin fluvial et des agences d'exécution.

Plusieurs défis doivent encore être surmontés. Il n'existe aucune politique régionale de l'eau sur le long terme ; de ce fait, les projets sont réalisés bassin par bassin. Les variations saisonnières continuent de soumettre la disponibilité en eau à la pression concurrentielle. Sont également constatés des retards dans l'application des lois nationales progressistes et des incertitudes quant aux procédures de résolution des conflits.

la création d'institutions durables présente un véritable avantage. La durabilité est un besoin essentiel car les bassins sont régulièrement soumis à diverses situations de stress, que celui-ci soit géopolitique, socioéconomique ou encore biophysique. De ce fait, les institutions servent d'amortisseurs, améliorant ainsi la résistance du bassin à l'égard des changements soudains.

Les initiatives autour des bassins hydrographiques ou les institutions ne manquent pas. La plupart ont deux choses en commun : leur fonctionnement au quotidien est dominé par des experts techniques qui accomplissent un travail capital et elles souffrent d'un manque d'engagement politique au plus haut niveau. Le résultat en est une structure institutionnelle de la coopération autour du bassin hydrographique qui se concentre sur des projets discrets plutôt que sur la perspective de plus grande envergure d'avantages pour le fleuve et ses environs. Entre autres symptômes :

- *Des mandats limités.* Dans la plupart des cas, on s'attend à ce que les organisations de bassin fluvial travaillent sur des aspects techniques limités, tels que la collecte de données ou le contrôle des flux transfrontaliers. Ceci restreint leur ca-

pacité à faire face aux défis socioéconomiques et environnementaux à l'échelle du bassin – ou à élaborer des dispositifs de plus grande envergure de partage des bénéfices au profit du développement humain.

- *Une autonomie sous contrainte.* Dans la plupart des cas, la coopération autour des bassins hydrographiques s'organise dans un contexte d'autonomie institutionnelle très limitée. Ce qui constitue une faiblesse dans la mesure où un certain degré d'autonomie peut améliorer à la fois l'objectivité et la légitimité des institutions. L'Autorité binationale autonome du lac Titicaca, mise en place par la Bolivie et le Pérou en 1996, illustre à quel point une autonomie totale en matière de décisions techniques, administratives et financières peut renforcer l'efficacité des institutions. L'autorité a élaboré une stratégie sur 20 ans visant à gérer la disponibilité en eau et à contrôler la qualité de l'eau. Si elle n'est pas indépendante des gouvernements, cette institution voit néanmoins au-delà des intérêts nationaux rivaux et elle est considérée par les deux parties comme une source de conseils crédibles sur la gestion du lac. Par opposition, la Commission interéta-

Compte tenu de la variété des contextes stratégiques, politiques et économiques dans les bassins internationaux, il est judicieux de promouvoir et de soutenir tous types de coopération, quelle qu'en soit l'ampleur

tique de coordination des ressources en eau du bassin de la mer d'Aral et le Fonds international d'assainissement de la mer d'Aral, qui jouissent de capacités et d'une autonomie limitées, sont devenus le siège d'une rivalité entre États, qui se reflète dans des conflits au sujet de la dotation en personnel et de la représentation des pays.

- *La faible capacité institutionnelle.* Les organisations de bassin fluvial souffrent souvent du manque de compétences techniques, de l'insuffisance de personnel ainsi que de la faiblesse de l'encadrement au niveau des objectifs et de la conception des projets. L'Autorité du bassin du Niger, créée en 1980, est restée inefficace malgré plusieurs tentatives de restructuration. Manquant de soutien financier ou politique, elle n'a pas été en mesure d'élaborer des stratégies de développement socioéconomique intégré et de préservation de l'environnement, comme elle l'envisageait dans ses objectifs. Ce n'est que récemment que les pays du bassin ont commencé à reconnaître leur interdépendance au niveau du bassin et à apporter leur contribution financière à l'Autorité.
- *L'insuffisance de financement.* Le processus de négociation en faveur du développement des institutions du bassin hydrographique peut être tout aussi important que son issue. Des négociations équilibrées sont coûteuses dans la mesure où elles se prolongent souvent sur de longues périodes et où elles nécessitent des données techniques et une expertise juridique. Les initiatives lancées en Afrique subsaharienne, notamment, ont pâti d'une insuffisance de financement qui a entravé la coopération institutionnelle. Ces 15 dernières années, la Commission du bassin du lac Tchad parle de détourner l'eau du fleuve Ubangi vers le fleuve Chari qui alimente le lac. C'est là une priorité d'une extrême urgence en raison du rétrécissement rapide du lac. Pourtant, à ce jour, les cinq pays membres ne sont parvenus à réunir que 6 millions USD pour une étude de faisabilité. Compte tenu des tendances actuelles, il faudra sans doute 10 à 20 ans de plus pour réaliser cet objectif, ce qui risque d'être trop long.³⁶ De même, le Fonds international d'assainissement de la mer d'Aral, dont le but est de servir de mécanisme de financement des programmes en faveur de la mer d'Aral, n'est pas parvenu à obtenir une contribution appropriée des cinq États d'Asie centrale.
- *Le manque de capacités de mise en application.* La capacité des institutions à appliquer les accords est essentielle, notamment parce que les échecs à ce niveau portent atteinte à leur crédibilité et aux incitations à se conformer aux accords négociés. La faiblesse des capacités de

mise en application peut compromettre même les plus imaginatifs des traités. En 1996 et 1997, après des années de conflits, deux traités ont été signés pour trouver des solutions équitables sur le partage de l'eau du Syr Darya et exploiter les ressources énergétiques. Leur mise en œuvre a été entravée par la non-conformité et le défaut d'application. En revanche, l'expérience israélo-jordanienne pendant la sécheresse de 1999 montre comment des institutions peuvent résoudre des conflits qui, dans d'autres circonstances, auraient pu avoir des répercussions politiques majeures. La différence : l'accord israélo-jordanien comportait des mécanismes d'application.

Créer les conditions de la coopération

Un grand nombre de cas ont fait appel à la coopération. Il n'est pas toujours nécessaire que la coopération soit approfondie – dans le sens de l'acceptation du partage de toutes les ressources et de la participation à tous les types d'entreprises coopératives – pour que les États puissent retirer des avantages des fleuves et des lacs. De fait, compte tenu de la variété des contextes stratégiques, politiques et économiques dans les bassins internationaux, il est judicieux de promouvoir et de soutenir tous types de coopération, quelle qu'en soit l'ampleur. Il existe toutefois un certain nombre de mesures claires pouvant être prises par les États, les organes de la société civile et les organisations internationales afin de réunir les conditions d'une coopération initiale et de progresser dans le sens d'un plus grand partage des bénéfices. Entre autres exigences à remplir :

- Évaluer les besoins en termes de développement humain et les objectifs.
- Créer un climat de confiance et accroître la légitimité.
- Renforcer les capacités institutionnelles.
- Financer la gestion de l'eau transfrontalière.

Évaluer les besoins en termes de développement humain et les objectifs partagés. La gestion de l'eau transfrontalière ne peut être séparée des objectifs de développement international au sens large, et notamment des Objectifs du Millénaire pour le Développement. La plupart des initiatives autour des bassins hydrographiques sont fondées sur des accords sur le partage des fleuves négociés par des experts techniques. Ce processus sert de base à la coopération. Cependant, les leaders politiques pourraient capitaliser sur cette base en identifiant des objectifs partagés du développement humain à l'échelle du bassin – en matière de réduction de la pauvreté, de création d'emplois et de gestion des risques – et en faire un

Créé en 1991 et ayant reçu un fort soutien lors du Sommet de la Terre de 1992, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est devenu la source la plus importante d'aide multilatérale quant aux questions liées à l'environnement mondial. Le FEM a été créé en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement, dont les atouts résident dans la gestion de projets de renforcement des capacités, avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement spécialisé dans l'identification des priorités et plans d'actions régionaux et la Banque mondiale, qui représente un soutien financier.

Pour ce qui est des eaux internationales – l'un de ses six domaines prioritaires –, le FEM se définit comme facilitateur de programmes d'action basés sur l'écosystème bénéficiant aux organes de gestion de l'eau transfrontalière. Leur importance croissante peut être évaluée à l'aune des différents rôles qu'il joue dans la promotion de la coopération.

- *Définir des priorités et créer des partenariats.* Dans chaque bassin international, le FEM soutient un processus d'enquête multinational destiné à préparer un diagnostic transfrontalier qui servira de base à un programme d'action stratégique, adopté au plus haut niveau et mis en œuvre sur plusieurs années. Ce processus présente plusieurs avantages : acquérir des connaissances scientifiques, instaurer la confiance, analyser les causes profondes, harmoniser les politiques, scinder les préoccupations complexes sur les ressources en eau et l'environnement en problèmes gérables et promouvoir la gestion des ressources en eau au niveau régional. Il attire aussi l'attention sur les relations entre les préoccupations d'ordre social, économique et environnemental. Par exemple, dans le bassin du lac Victoria, des relations ont été établies entre les espèces envahissantes, la déforestation, la biodiversité, la navigation, l'énergie hydro-électrique, la migration et les maladies.

Sources: Gerlak 2004 ; Sklarew et Duda 2002 ; Uitto 2004 ; Uitto et Duda 2002.

- *Promouvoir une gouvernance régionale de l'eau.* Près des deux tiers des projets initiés par le FME ont contribué à créer ou à renforcer des traités, des législations et des institutions. Depuis 2000, jusqu'à 10 nouveaux traités régionaux sur l'eau ont été adoptés ou sont à un stade de développement avancé. L'exemple le plus réussi est peut-être la Commission internationale pour la protection du Danube et la Commission pour la mer Noire. En 2000, un déversement de cyanure a été rapporté à temps au Centre international d'alerte pour le Danube, ce qui a permis d'éviter une catastrophe écologique potentiellement tragique.
- *Renforcer les capacités nationales.* L'un des moyens de garantir la pérennité des programmes consiste à renforcer les capacités afin de répondre aux demandes et aux préoccupations locales. Bien qu'il existe de nombreux ateliers de formation, les contraintes financières imposent des limites à la participation des acteurs locaux. Dans le bassin du Mékong, les organisations non gouvernementales sont actives en Thaïlande, mais pas au Cambodge, en République démocratique populaire lao ou au Viet Nam. Dans la région du lac Victoria, la pauvreté et l'illettrisme constituent des entraves à une diffusion efficace des connaissances sur l'environnement.
- *Catalyser les investissements.* Ces 15 dernières années, le FEM a octroyé plus de 900 millions USD sous forme de subventions, complétés par plus de 3,1 milliards USD de cofinancement en faveur des programmes de gestion de l'eau transfrontalière dirigés par plus de 35 organes de gestion de l'eau et impliquant 134 pays. Près des trois quarts de ce financement sont directement destinés aux projets régionaux (plutôt que nationaux).

élément à part entière de la planification du bassin hydrographique.

La première étape dans le sens d'une coopération efficace en faveur du développement humain consiste à créer un creuset d'informations commun. L'information est essentielle pour que les pays riverains prennent conscience de l'inefficacité des programmes unilatéraux qui ne tiennent pas compte des interdépendances. Elle peut également permettre d'identifier des intérêts partagés. De nombreuses situations de conflit découlent plus de la méfiance et du manque d'informations sur l'utilisation et l'exploitation excessive des ressources en eau que de différences de fond. La recherche commune et l'échange d'informations peuvent notifier de façon opportune les initiatives infrastructurelles, identifier les intérêts partagés et le potentiel de développement, accroître les possibilités de parvenir à des accords et, notamment, établir les bases d'une confiance sur le long terme.

Il existe un domaine dans lequel le soutien international peut faire une différence : le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a ouvert la voie en apportant son concours à une réforme juridique et institutionnelle de la gouvernance de l'eau (encadré

6.6). Depuis 1991, le FEM soutient des missions d'enquête dans plus de 30 bassins transfrontaliers, remportant des succès plus ou moins importants dans la mer d'Aral, le lac Victoria, le lac Tanganyika, le Danube (mer Noire comprise) et le Mékong. Conjointement au FEM, le Programme mondial sur les eaux internationales a identifié 66 sous-régions à des fins d'évaluation des causes et effets des problèmes environnementaux dans les organes chargés de la gestion de l'eau transfrontalière.

Mais il est également important que les missions d'enquête dépassent l'aspect technique. La collecte de données et les activités d'enquête à l'échelon de la communauté sont un vecteur d'identification des problèmes de développement humain. Les communautés du bassin hydrographique retirent des avantages directs des ressources en eau partagées, mais sont aussi en première ligne pour ce qui est des risques. Elles constituent donc une source d'information importante sur les risques environnementaux et leur impact sur les moyens de subsistance. Ici encore, une assistance peut aider à renforcer les capacités institutionnelles. Les communautés du bassin du Rio Bermejo, que se partagent l'Argentine et la Bolivie, vivent dans des conditions de pauvreté ex-

Tandis que la coopération autour du bassin hydrographique évolue, les leaders politiques doivent placer la barre plus haut, à un niveau d'ambition approprié

trême. La déforestation excessive a entraîné de très sérieux problèmes environnementaux, amenant les gouvernements des deux pays à élaborer une stratégie binationale pour la gestion du bassin. Au titre de cette stratégie, plus de 1 300 intervenants issus de la société civile ont été consultés dans le cadre d'un projet du FEM, afin d'identifier les problèmes et les solutions sur des questions telles que l'érosion et la mise en valeur des sols et le contrôle des sédiments. L'avis donné par les membres des communautés a permis de garantir qu'un projet de construction de plusieurs barrages serait réduit et qu'il allait exiger d'adopter des pratiques de développement environnemental durable.

Tandis que la coopération autour du bassin hydrographique évolue, les leaders politiques doivent placer la barre plus haut, à un niveau d'ambition approprié. Les règles d'Helsinki et la Convention des Nations Unies de 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation considèrent que les besoins économiques et sociaux sont prioritaires. Pourtant, les approches actuelles se sont développées à partir de la négociation d'approches visant à développer les échanges économiques, le partage d'informations ou la résolution des conflits. Chacune de ces tâches est essentielle – l'une des clés mêmes de la réussite. Mais les organes gérant les bassins hydrographiques offrent également aux leaders politiques la possibilité de veiller au développement humain au-delà de leurs frontières. Dans une certaine mesure, on commence à y assister dans le cadre de l'Initiative pour le bassin du Nil et en Afrique australe. Mais il serait possible d'en faire bien plus encore, et surtout d'évaluer les besoins en développement humain de chaque bassin hydrographique.

Créer un climat de confiance et accroître la légitimité. La désinformation ou le manque d'information constituent une entrave à une coopération étroite dans bien des bassins hydrographiques. La coopération transfrontalière sur la question de l'eau dépend de la détermination des États riverains à partager la gouvernance. Ici encore, un soutien international peut contribuer à l'instauration d'un climat de coopération fructueuse.

Comme dans tout processus de médiation, les parties considérées comme impartiales peuvent créer un climat de confiance et accroître la légitimité. La Banque mondiale a apporté son soutien à des processus de gestion des bassins pendant une période prolongée, depuis les négociations sur le Traité de l'Indus dans les années 1950 jusqu'à l'actuelle Initiative pour le bassin du Nil. La Banque mondiale est influente sur le plan politique et apporte des capacités supplémentaires lors de la formulation d'objectifs et du développement d'institutions. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

a apporté un soutien au renforcement des capacités dans le contexte de l'Accord-cadre de coopération pour le bassin du Nil. Pour jouer ce type de rôle, les tiers doivent être perçus en tant que facilitateurs neutres, dépourvus d'ambition géopolitique associée à la gouvernance de l'eau.

L'un des prérequis d'une coopération fructueuse réside dans l'engagement politique sur le long terme. Les négociations sur les eaux partagées sont invariablement longues, et exigent le soutien de bailleurs de fond sur la durée. En 1993, la Banque mondiale et d'autres donateurs ont lancé le Projet du bassin de la mer d'Aral afin de stabiliser l'environnement, de réaménager la zone sinistrée et d'améliorer les capacités de gestion. Un an plus tard, le Programme d'assistance technique aux États indépendants de l'ex-Union soviétique de l'Union européenne lançait le projet relatif à la gestion des ressources en eau et à la production agricole en vue de soutenir la Commission internationale pour la mer d'Aral. Depuis lors, le PNUD a lancé le projet de développement des capacités du bassin de la mer d'Aral. L'Agence américaine pour le développement international a joué un rôle essentiel pour joindre les préoccupations sur l'eau à celles sur l'énergie lors des accords sur le Syr Darya. En dépit de problèmes persistants dans le bassin de la mer d'Aral, les interventions des organisations internationales depuis le début des années 1990 ont permis d'éviter un conflit potentiellement majeur sur les ressources en eau.

Renforcer les capacités institutionnelles. Des organisations de bassin fluvial plus puissantes doivent s'imposer dans la pratique, pour l'avenir. Bien que la conception des institutions diffère en fonction des régions et des circonstances, plusieurs d'entre elles partagent le même problème de capacités techniques inadaptées. Dans ce domaine, la coopération pourrait être intensifiée par le biais du transfert des connaissances institutionnelles. Possédant une expérience étendue en matière de gestion de l'eau transfrontalière, l'Union européenne, par exemple, pourrait faire beaucoup plus dans le soutien du développement institutionnel des pays pauvres en collaborant avec des agences telles que la Banque mondiale et le PNUD à l'élaboration de programmes de formation et de renforcement des capacités.

Il existe en outre de nombreuses possibilités de travailler sur les législations régionales. L'absence de politiques de l'eau harmonisées ou structurées dans les pays riverains peut miner les efforts transfrontaliers de gestion intégrée de l'eau. Cependant l'harmonisation de la législation sur l'eau représente un défi technique souvent difficile à surmonter sur le plan politique. Compte tenu de son expérience dans la région, le Programme des Nations Unies pour l'environnement pourrait ouvrir la voie à l'évaluation des cadres législatifs nationaux et à l'identification

des chevauchements. Ce qui pourrait alors servir de base au développement de politiques de l'eau régionales, comme ce fut le cas dans la Communauté de développement de l'Afrique australe.

Financer la gestion de l'eau transfrontalière. La gestion de l'eau transfrontalière génère une masse considérable de biens publics internationaux. Plus de 40 % de la population mondiale vivant aujourd'hui dans des bassins transfrontaliers, la gestion des bassins en question a des répercussions sur la paix et la sécurité régionales, de même que sur la réduction de la pauvreté et la durabilité environnementale. Parmi les méfaits publics découlant d'une mauvaise gestion : les réfugiés environnementaux, la pollution et la pauvreté, qui franchissent tous les frontières nationales – tout comme l'eau. Ce contexte est un plaidoyer puissant en faveur du financement par le biais de programmes d'aide au développement.

La gestion transfrontalière a attiré très peu de soutien financier international. Sur le montant total de 3,5 milliards USD d'aide au développement consacrés à l'eau et à l'assainissement, moins de 350 millions USD ont été alloués aux ressources en eau transfrontalières.³⁷ Les bailleurs de fonds devraient davantage cibler leur soutien sur les eaux transfrontalières. Les frais d'exploitation des institutions de gestion de l'eau sont relativement modestes. Des fonds d'affectation spéciale pourraient apporter une source prévisible de financement et soutenir la participation des États membres pauvres ; ils constituent également une source de financement utile lors de la mise en œuvre de projets. L'expérience montre que ce type de soutien financier pourrait être particulièrement précieux en Afrique subsaharienne et en Asie centrale. Rapporté au nombre de pays se partageant les bassins hydrographiques internationaux, aux coûts élevés pour l'environnement et aux pertes en termes de développement, un soutien financier accordé à des institutions gérant efficacement le bassin hydrographique constituerait un investissement à rendement élevé. Mais la création d'un environnement propice à la coopération et la poursuite du dialogue sur plusieurs années peut être coûteux – et en appelle à un financement international innovant.

Afin de préserver leurs droits de propriété, les pays riverains doivent supporter une part non négligeable du fardeau financier inhérent à la gestion des institutions et approches transfrontalières. L'un

des risques du financement de l'aide est qu'il peut générer une approche de la définition des priorités dictée par les apports en financement, les priorités des bailleurs de fonds dictant celles du programme. L'aide est cruciale au niveau du financement des frais d'établissement, de la formation et du développement des capacités. Il est préférable que l'aide au financement prenne la forme de subventions plutôt que de prêts, car les frais de coordination entre les pays sont élevés et parce qu'il est difficile d'attribuer la responsabilité du remboursement des prêts. Le FEM demeure l'un des principaux instruments de financement permettant de cibler l'aide sur les ressources transfrontalières. Ces 15 dernières années, il a engagé 900 millions USD dans le financement de subventions et attiré trois fois ce montant sous la forme de cofinancement. Des modèles de financement similaires pourraient exploiter les marchés financiers en vue du financement de projets d'infrastructure de grande envergure, par exemple. Le financement du risque et les accords contractuels liant les organisations de bassin fluvial peuvent attirer des capitaux privés tout en contribuant à la stabilité de la coopération transfrontalière.

* * *

Au-delà de la rhétorique sur la menace de guerres de l'eau, deux choses sont certaines. En premier lieu, pour un grand nombre de pays, la gestion de l'eau transfrontalière constituera un aspect de plus en plus important du dialogue bilatéral et régional. En second lieu, la concurrence accrue pour l'eau aura des répercussions notables sur le développement humain, répercussions qui dépasseront le simple cadre national.

Au-delà de ces faits, l'incertitude est grande. L'eau deviendra-t-elle une source de tensions accrues entre pays voisins ? Ceci dépendra en partie de problématiques plus vastes relevant de la paix et de la sécurité et sans rapport avec l'eau, et en partie du fait que les gouvernements décideront ou non de résoudre leurs divergences par le biais de la coopération. Une chose est claire : les populations vivant dans des zones soumises au stress hydrique continueront à avoir fortement intérêt, sur le plan de la sécurité humaine, à l'adoption d'approches plus ambitieuses et moins fragmentées de la gouvernance de l'eau.

Les bailleurs de fonds devraient davantage cibler leur soutien sur les eaux transfrontalières mais, afin de préserver leurs droits de propriété, les pays riverains doivent supporter une part non négligeable du fardeau financier inhérent à la gestion des institutions et approches transfrontalières

