

Académie de l'Eau



**R.I.O.B.**

Réseau International des Organismes de Bassin

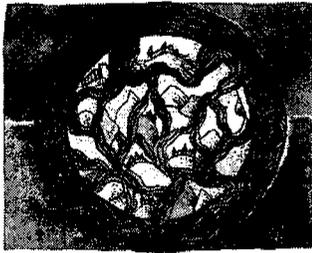
**AIDE A LA CONSTITUTION DE  
«COMMISSIONS INTER-ETATS»  
SUR LES EAUX PARTAGEES**

**PROPOSITION DE  
GUIDE STRATEGIQUE**

**- JANVIER 2004 -**

LIBRARY IRC  
PO Box 93190, 2509 AD THE HAGUE  
Tel.: +31 70 30 689 80  
Fax: +31 70 35 899 64

202.3-04AI-103cp



Académie de l'Eau

**JANVIER 2004**

Ce document a pour objet de proposer des « stratégies » à développer entre pays tributaires d'une même ressource en eau pour la gérer efficacement en commun.

Après avoir passé en revue et analysé les différents moyens disponibles : traités, conventions, règles du droit international, directives, outils de conseil, ainsi que leur articulation avec des financements extérieurs, il propose un « guide stratégique » décrivant les diverses étapes pour constituer des conventions ou commissions internationales assurant une gestion intégrée et durable des eaux frontalières ou transfrontalières.

Ce Guide s'appuie en particulier sur les enseignements tirés de l'examen de 15 cas de partage des eaux concernant plus de soixante pays situés sur quatre continents. Il étudie plus particulièrement les cas de fleuves internationaux ayant débouché sur une « Commission internationale permanente inter Etats » de gestion en commun de divers problèmes liés à la gestion de l'eau. Il examine aussi les « dispositions préalables de concertation » mises en place dans un certain nombre de cas où l'aide de conciliateurs extérieurs a permis de résoudre les litiges existants entre les parties et de progresser vers une gestion commune.

Ce document a été élaboré par le **groupe de travail « Eaux partagées »** de l'Académie de l'Eau, présidé par le Professeur **A.-L. ROUX**, qui en a soumis les versions successives à Bahia (Brésil) en novembre 1998, à Zakopane (Pologne) en octobre 2000, et à Québec en Mai 2002, lors des assemblées générales du Réseau International des Organismes de Bassins (RIOB).

*Académie de l'Eau, janvier 2004*

Contact :

**Académie de l'Eau**

51, rue Salvador Allende

92027 Nanterre Cedex – France

tel : +33.1.41.20.18.56 – fax : +33.1.41.20.16.84

em@il : [academie@oieau.fr](mailto:academie@oieau.fr)

Website : [www.oieau.fr/academie](http://www.oieau.fr/academie)

LIBRARY IRC  
PO Box 93190, 2509 AD THE HAGUE

Tel.: +31 70 30 689 80

Fax: +31 70 35 899 64

BARCODE: 18390 0

LO.

202.3 04 A1



Académie de l'Eau – janvier 2004

Proposition de guide stratégique pour aider à la constitution de commissions internationales inter-Etats sur les eaux partagées

## SOMMAIRE

<b>1. LES EAUX PARTAGÉES DANS LE MONDE ET LA NÉCESSITÉ D'UNE GESTION ÉQUITABLE ET DURABLE.</b>	<b>5</b>
<b>2. BREVE REVUE HISTORIQUE DES DIFFÉRENTS MOYENS UTILISÉS POUR GERER LES EAUX TRANSFRONTALIÈRES</b>	<b>8</b>
2.1. Les traités pour régler des points précis, leurs limites	8
2.2. Les principes et les règles actuelles du droit international pour la gestion de l'eau	10
2.3. Les conventions inter-Etats pour une gestion permanente	13
2.4. Les outils externes d'appui à une gestion concertée inter-Etats	15
2.4.1. L'Union européenne et sa Directive cadre	15
2.4.2. Le Protocole sur les eaux partagées de la corne sud de l'Afrique (SADC)	17
2.4.3. Un autre outil intéressant, la Commission Mixte Internationale (CMI) Canada-Etats-Unis	18
2.5. Le rôle éventuel des bailleurs de fonds	18
2.6. L'expérience de la gestion des eaux dans les pays fédéraux	18
<b>3- LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES 15 CAS DE FLEUVES INTERNATIONAUX ÉTUDIÉS</b>	<b>20</b>
3.1. Le cas de pays riverains à niveau économique élevé et analogue	20
3.1.1. Les cas du Léman et du Rhin	20
3.1.2. Le cas de l'Escaut	21
3.1.3. Les fleuves du versant atlantique de la Péninsule ibérique	21
3.1.4. Le cas du Saint-Laurent et des grands Lacs nord-américains	22
3.2. Le cas de pays à niveaux économiques contrastés avec l'appui d'outils externes	22
3.2.1. Le cas de l'Oder	22
3.2.2. Le cas du Danube	22
3.3. Le cas de pays en développement et la nécessité de l'appui de bailleurs de fonds extérieurs	24
3.3.1. Le bassin du fleuve Sénégal	24
3.3.2. Le lac Tchad	25
3.3.3. La mer d'Aral	25
3.3.4. Le cas du Mékong	26
3.3.5. Le cas du Zambèze	27
3.4. Le cas de forts contrastes entre pays de l'amont (riches en eau) et ceux de l'aval (demandeurs pour l'utiliser), et le rôle des conciliateurs	28
3.4.1. Le cas du Gange et du Brahmapoutre	28
3.4.2. Le cas du Nil	29
3.4.3. Le cas du Tigre et de l'Euphrate	31
3.5. Quelques conclusions tirées des 15 cas étudiés	32
3.5.1. Les motifs poussant à une concertation :	32
3.5.2. La mise en place d'une démarche progressive entre les pays riverains.	32
3.5.3. Bref rappel sur les sources du droit international dans le domaine de l'eau	34
3.5.4. Des règles venant du droit international et de diverses directives	34
3.5.5. Les appuis venant des bailleurs de fonds	35
3.6. Enseignements tirés de l'observation des commissions existantes	35



<b>3.7. Fonctions possibles d'une commission des eaux partagées</b>	<b>36</b>
<b>3.8. Principales questions à déterminer</b>	<b>37</b>
<b>3.9. Les progrès restant à accomplir</b>	<b>38</b>
3.9.1. L'élargissement nécessaire des Règles internationales actuelles	38
3.9.2. La création d'un « Tribunal International de l'Eau »	39
3.9.3. Création d'un Réseau d'échanges entre les Commissions existantes	40
<b>3.10. Une articulation souhaitable de l'ensemble des moyens disponibles</b>	<b>41</b>
<b>4. GUIDE STRATEGIQUE POUR LA CONSTITUTION D'UNE COMMISSION INTERNATIONALE INTER-ETATS SUR LES EAUX PARTAGÉES. SUGGESTIONS CONSECUTIVES AUX ETUDES DE L'ACADEMIE.</b>	<b>42</b>
<b>4.1. Les actions préalables dépendant de chacun des pays</b>	<b>42</b>
4.1.1. Les réseaux de mesure	42
4.1.2. Economies d'eau et tarification.	43
4.1.3. La maîtrise de la pollution	43
4.1.4. Les autorisations de prélèvement et de rejets	43
4.1.5. Les moyens de financement	43
4.1.6. L'association des citoyens aux réalisations et leur formation préalable aux problèmes de l'eau	44
<b>4.2. La concertation préalable</b>	<b>44</b>
<b>4.3. La phase de constitution de la Commission</b>	<b>45</b>
4.3.1. L'organisation d'une conférence préparatoire et son ordre du jour	46
4.3.2. Objectifs de la Commission internationale de bassin proposée	47
4.3.3. Les moyens à prévoir pour réaliser les premiers objectifs retenus	47
<b>4.4. L'organisation de la Commission</b>	<b>48</b>
4.4.1. La participation des usagers aux discussions et aux décisions	48
4.4.2. Les financements nécessaires au fonctionnement de la Commission	48
4.4.3. Adhésion à un Réseau d'échanges des Commissions.	49
<b>4.5. Statut juridique de la Commission</b>	<b>49</b>
<b>4.6. Les litiges pouvant survenir entre les États signataires, amendements ou avenants à la convention, ratification.</b>	<b>49</b>
<b>Références</b>	<b>50</b>



# 1.

## LES EAUX PARTAGEES DANS LE MONDE ET LA NECESSITE D'UNE GESTION EQUITABLE ET DURABLE

Le caractère international d'un cours d'eau peut résulter :

- Soit de la géographie, s'il traverse deux ou plusieurs Etats ou s'il tient lieu de frontière,
- Soit plus arbitrairement si, du point de vue de la navigation, l'Etat riverain n'a pas à son égard la plénitude de ses pouvoirs de souveraineté nationale.

La notion initialement linéaire de fleuve transfrontalier, née avec sa fonction de délimitation de frontières, puis de navigation, s'est étendue à l'ensemble de son bassin d'alimentation par intégration de ses affluents, puis au sous-sol et aux nappes contribuant à l'alimenter.

Le nombre de bassins internationaux varie non seulement selon l'évolution géopolitique du monde, mais aussi avec la précision accrue dans la délimitation des bassins hydrographiques, les techniques et les méthodes cartographiques ne cessant de s'affiner. Ces progrès technologiques et l'éclatement d'un certain nombre de blocs, URSS par exemple, ou d'Etats, Yougoslavie par exemple, induisent un nombre croissant de bassins internationaux. A l'inverse cependant, des bassins internationaux peuvent devenir nationaux en cas de réunification, c'est le cas de la Weser lors de la réunification allemande. Le tableau ci-après, tiré des données les plus récentes fournies par l'U.S.Geological Survey et l'Oregon State University, en fournit l'illustration.

Nombre de bassins internationaux par continent et % du territoire couvert

	1978	1999	2002	% Territoire
Afrique	57	60	59	62
Asie	40	53	57	39
Europe	48	71	69	54
Amérique du Nord et Centrale	33	39	40	35
Amérique du Sud	36	38	38	60
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>261</b>	<b>263</b>	<b>45</b>

Ainsi plus de 40% des ressources en eaux douces continentales sont partagées, ce qui justifie l'intérêt que les institutions internationales portent à leur gestion.

La Conférence de Paris de mars 1998 « L'eau et le développement durable » souligne dans sa déclaration qu' *"une vision commune des pays riverains est nécessaire à la mise en œuvre d'un aménagement, d'une gestion et d'une protection efficaces des ressources en eau transfrontalières"*. Le paragraphe entier de cette déclaration reproduit ci-dessous développe cette nécessité d'une gestion commune et des étapes à prévoir.



*" En tenant compte notamment des chapitres adéquats de l'Agenda 21, de la Déclaration de Rio et du programme de mise en œuvre adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies, les Etats riverains sont encouragés à coopérer entre eux sur le problème de la gestion des eaux douces transfrontalières, en prenant compte les intérêts de tous les Etats concernés.*

*A cette fin, il serait notamment souhaitable de :*

- *Favoriser l'échange d'informations fiables et comparables entre pays riverains,*
- *Développer la concertation à tous les niveaux, notamment au sein d'institutions et de dispositifs internationaux pertinents,*
- *Définir des programmes pluriannuels d'actions prioritaires d'intérêt commun à mettre en œuvre pour améliorer la gestion des eaux et lutter contre la pollution.*

*L'intervention des institutions financières bi- et multilatérales devra être renforcée et facilitée dans le domaine du développement et de la gestion des ressources transfrontalières en eau douce qui concerne plus de 215 fleuves transfrontaliers dans le Monde<sup>1</sup>.*

*L'intervention du Fonds pour l'Environnement Mondial devrait tenir compte de ce Programme d'Actions Prioritaires dans le cadre de ses domaines d'intervention actuels, de manière à mettre en place des activités opérationnelles relatives à l'eau qui correspondent à ses lignes directrices. Les projets de développement des capacités institutionnelles devraient comporter des actions de promotion de l'information et la sensibilisation des responsables politiques et techniques et soutenir la réalisation d'études de faisabilité préalables, à l'échelon national chaque fois qu'elles s'intègrent convenablement dans la stratégie nationale de développement du pays concerné".*

Cette gestion des eaux douces transfrontalières n'est possible que si les Etats concernés acceptent une certaine limitation de leur souveraineté sur ces eaux, ce qui nécessite l'intervention entre eux d'une convention ou d'un traité pour la définir. On verra que cette limitation de souveraineté peut aussi être affermie par des conventions internationales concernant le droit de l'eau.

C'est ce que montre également le document intitulé « National Sovereignty and International Water » préparé par un panel d'experts présidé par Mikhaël GORBATCHEV pour le second forum mondial de l'eau de La Haye en mai 2000.

---

1 .Comme vu précédemment le nombre de bassins internationaux varie dans le temps.



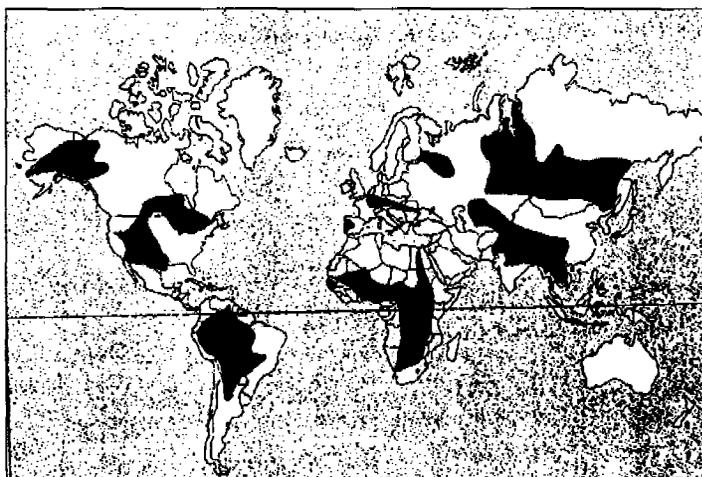


Figure 1 – Les bassins fluviaux internationaux  
 (Source : [www.transboundarywaters.orst.edu](http://www.transboundarywaters.orst.edu))

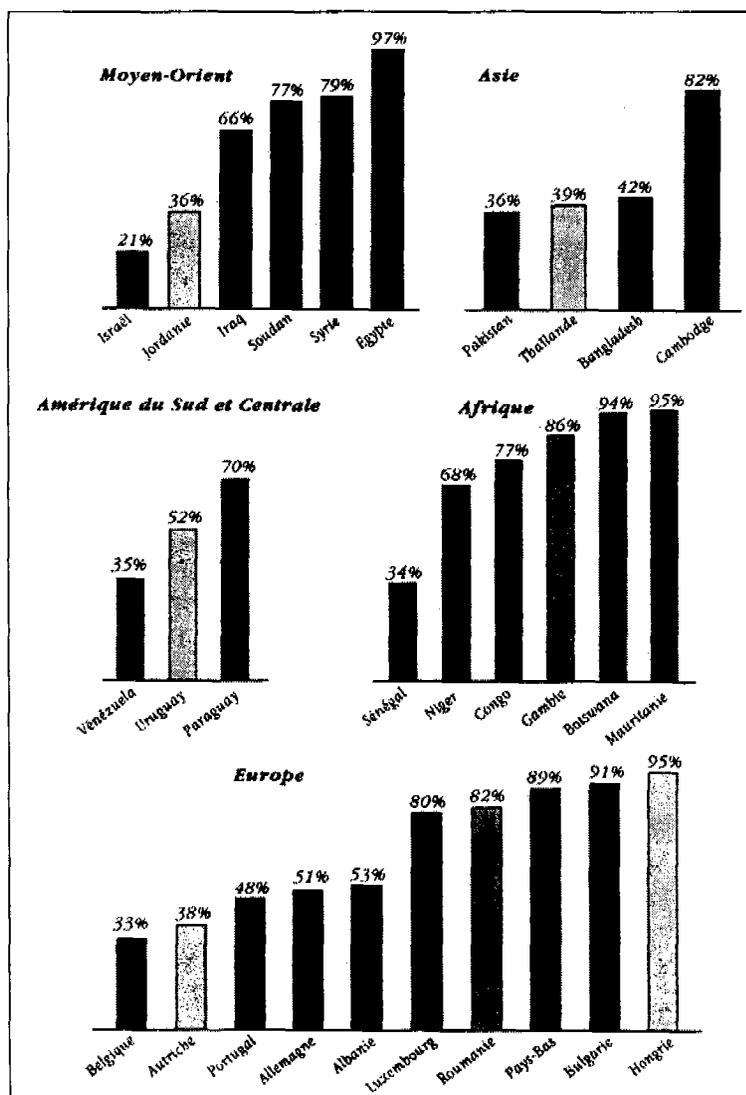


Figure 2 – Pays dont les ressources proviennent de l'extérieur et pourcentage de cette ressource  
 (Source : TIEN-DUC Nguyen, *L'humanité mourra t'elle de soif ?*, Hydrocom ed. 1999)

## 2.

### REVUE HISTORIQUE DES DIFFERENTS MOYENS UTILISES POUR GERER LES EAUX TRANSFRONTIERES

#### 2.1. Les traités pour régler des points précis, leurs limites

##### *Les accords relatifs à la navigation*

Historiquement, la première manifestation de l'interdépendance des problèmes posés par les cours d'eau partagés est apparue à travers la question très sensible de la délimitation des frontières entre pays, question d'ailleurs délicate puisque le lit du fleuve évolue dans le temps.

Depuis la fin du Moyen Age jusqu'à la première guerre mondiale, s'est surtout posé le problème de la liberté de navigation sur les grands fleuves : d'abord en Europe pour le Pô, le Rhin, l'Oder, le Danube et l'Elbe ce qui apparaît dans de nombreux traités célèbres : Munster et Westphalie (1648), Campo Formio (1797), Venise (1815), Paris (1856), Berlin (1885), Versailles (1919) et Saint Germain (1919). Dans la plupart des cas, la liberté de navigation concerne non seulement les pays signataires, mais aussi les pays tiers. Cependant, certaines conventions, comme pour le Sénégal (1972) et la Gambie (1978), limitent la liberté aux bateaux marchands et aux marchandises des Etats contractants, ou aux bateaux affrétés par eux. On peut aussi citer l'accord entre l'Iran et l'Irak concernant les règles relatives à la navigation dans le Chott el Arab signé à Bagdad en décembre 1975, l'un des seuls en Asie remis en cause 10 ans plus tard pendant le conflit apparu entre ces deux pays.

##### *Les conventions concernant l'hydroélectricité*

A partir de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, le développement de l'hydroélectricité a fait naître un nouveau type d'interdépendance entre Etats, d'où une nouvelle série d'accords internationaux, dont notamment, en 1921, la première Convention de Barcelone, et en 1923 la Convention de Genève sur le développement de l'hydroélectricité. C'est à peu près à la même époque (1895) qu'est apparu le conflit entre les Etats Unis et le Mexique à propos du Rio Grande, conflit à l'origine de la fameuse doctrine de Harmon (souveraineté territoriale absolue), abandonnée en 1950.

On peut aussi citer le cas plus récent de l'accord entre la Syrie et la Jordanie de juin 1953 signé à Damas pour la construction de l'important barrage d'El Makar retenant 500 millions de m<sup>3</sup> destiné à la production d'électricité et à l'irrigation. De tels accords permettent une répartition des coûts, de la production d'électricité et des quotas des débits pour l'irrigation, conformément aux dispositions de la Convention précitée de Genève de 1923 qui fixait les règles de répartition de la force hydroélectrique produite entre les pays concernés.



## ***Le partage des ressources***

La répartition peut être égalitaire entre les pays riverains, comme entre l'URSS (aujourd'hui l'Arménie et l'Azerbaïdjan) et la Turquie avec le protocole de janvier 1927 pour le partage des eaux du Kars, ce fleuve étant soumis à ce même régime en amont entre la Perse (aujourd'hui Iran) et la République Socialiste Fédérale de Russie (convention de février 1921), et entre l'URSS et l'Iran (août 1957). C'est aussi le régime égalitaire qui est en vigueur sur la Colombia River entre les USA et le Canada.

Par contre, des répartitions quantitatives sont utilisées entre l'Iran et l'Afghanistan (Kaboul, mai 1973), l'Afghanistan livrant  $22 \text{ m}^3/\text{s}$  à l'Iran en période normale. C'est aussi le cas entre le Cameroun et le Tchad (Mondou, 1970) qui précise les quotas de prélèvement réservés à chaque pays.

Parfois, la répartition peut être territoriale comme pour l'Indus (Karachi, 1960) entre l'Inde et le Pakistan, chacun des pays ayant l'usage exclusif des eaux des affluents situés entièrement sur leur sol. Il faut souligner que cet accord a été obtenu en grande partie grâce à l'intervention efficace de la Banque Mondiale.

On notera enfin que les pays ayant à faire face à des risques de pénurie doivent organiser des mécanismes de conciliation. A cet égard, l'imbrication du réseau hydrographique de la péninsule ibérique a offert très tôt entre l'Espagne et le Portugal un terrain de conciliation. Ces deux pays ont effectué un partage de leurs ressources notamment sur le Tage et le Douro en matière d'hydroélectricité comme d'approvisionnement en eau potable et d'irrigation. Comme nous le verrons plus loin (3.1), le système devra sans doute évoluer à la demande du Portugal qui souhaite aboutir à un développement intégré et durable de ces ressources partagées avec le maintien de débits et de la qualité des eaux permettant de sauvegarder les écosystèmes aquatiques.

## ***Les eaux souterraines partagées***

Les accords internationaux traitant des eaux souterraines sont peu nombreux et relativement récents. Citons pour les plus anciens le traité signé en 1925 entre l'Egypte et l'Italie concernant les puits de Ramba, et celui signé en 1927 entre l'URSS et la Turquie.

C'est parce qu'il ignore les eaux souterraines, que le traité signé en 1944 entre les Etats Unis et le Mexique au sujet de l'utilisation des fleuves Colorado et Tijuana a rencontré de grosses difficultés d'application. De même, la Commission des rivières frontalières entre la Finlande et la Suède de 1972 ne fait pas explicitement référence aux eaux souterraines. En 1947, le traité de paix entre les alliés et l'Italie établit des garanties mutuelles entre l'Italie et la Yougoslavie (aujourd'hui la Croatie) pour l'utilisation des sources de la région de Gorizia. Les eaux souterraines font également l'objet d'une série d'accords internationaux intervenus dans les années 1950 et 1960 entre pays de l'Est de l'Europe de l'époque, comme entre la Hongrie et la Yougoslavie (aujourd'hui la Macédoine) en 1955, entre la Yougoslavie et la Bulgarie en 1958, entre la Tchécoslovaquie (aujourd'hui la République Tchèque et la Slovaquie) et la Pologne en 1960, entre la Pologne et l'URSS (aujourd'hui la Russie, la Lituanie, entre la Biélorussie et l'Ukraine) en 1964, entre la Pologne et la R.D.A. (aujourd'hui l'Allemagne) en 1965.

Très rares sont les conventions qui ne traitent spécifiquement que des eaux souterraines partagées. Parmi celles-ci, un exemple intéressant est celui de la Convention passée en 1977 entre le Canton de Genève (Suisse) et le Département de la Haute Savoie



(France) pour la protection, l'utilisation et la recharge de l'aquifère genevois. Un autre exemple, plus récent, concerne le système aquifère nubien pour lequel un accord a été passé entre l'Égypte et la Libye en 1994, auxquels se sont joints le Soudan en 1998 et le Tchad en 1999.

Les eaux souterraines (généralement des sources et rarement les nappes elles-mêmes) sont parfois évoquées indirectement dans un certain nombre d'autres accords internationaux consacrés à :

- Des problèmes de frontières, comme l'accord intervenu en 1888 entre la France, représentant Djibouti, et l'Angleterre, représentant la Somalie, le traité de Versailles (1919) qui mentionne les eaux souterraines entre la Belgique et l'Allemagne, l'accord de 1923 entre la Syrie et la Palestine, l'échange de notes de 1924 entre la France et l'Angleterre à propos des eaux frontalières entre le Tchad, le Centrafrique et le Soudan, l'accord sur les frontières entre l'Espagne et le Portugal en 1926, et l'accord entre la Turquie et la Perse (aujourd'hui l'Iran) en 1932, enfin plus récemment en 1973, l'accord entre l'Argentine et l'Uruguay sur le partage du Rio de la Plata.
- Des questions minières, comme l'accord de 1843 entre la Belgique et les Pays-Bas pour l'exploitation du charbon, l'accord de 1934 entre le Tanganyika et le Rwanda - Burundi, enfin l'accord entre la Belgique et les Pays-Bas concernant l'exploitation de mines de charbon le long de la Meuse.

Beaucoup de ces traités comportent un article prévoyant la tenue de conférences pour en modifier certains éléments ou pour engager un dialogue. Pourtant très peu de ces conférences de suivi ont été mises en place. C'est pourquoi on peut considérer que les traités de ce type se limitent à arrêter des dispositions précises et utiles, mais ne débouchent pas sur les dialogues nécessaires pour aller plus loin.

**En conclusion**, il est intéressant de rappeler une analyse réalisée par WOLF et AMNER<sup>2</sup> de 145 traités, dont 124 sont bilatéraux et seulement 21 multilatéraux. La plupart de ces traités (52) sont la suite heureuse de litiges entre deux États, ou encore d'un désaccord entre deux États et un troisième (15), alors que 22 traités ne font mention d'aucun désaccord et que 47 ne le précisent pas. On notera d'ailleurs que de nombreux traités ont pu être signés grâce à des compensations financières (46), ou territoriales (6), ou autres, sans lien avec l'eau (10), et que 83 se réfèrent uniquement à l'eau. En ce qui concerne leurs objectifs, 57 traités se rapportent à l'hydroélectricité, 53 à l'alimentation en eau, 13 aux inondations, 9 aux usages industriels ou à la navigation et seulement 6 à la pollution. Enfin, 78 d'entre eux ont prévu des clauses pour les amender et 67 n'en ont pas.

## **2.2. Les principes et les règles actuelles du droit international pour la gestion de l'eau**

Comme l'a développé M. André WULF<sup>3</sup> lors du Congrès de Kaslik au Liban de 1998 :  
*" Il n'existe pas encore de véritable droit international des cours d'eau, mais plutôt une mosaïque de textes juxtaposés où apparaissent toutefois des tendances et des principes constitutifs d'un droit appelé à se renforcer dans les années qui viennent.*

<sup>2</sup> « Trends in transboundary water disputes and dispute resolution », A. Wolf, J. Hammer, Congrès de Kaslik, juin 1998.

<sup>3</sup> « Le droit des cours d'eau internationaux, un droit émergent », A. Wulf, Congrès de Kaslik, juin 1998



*Le droit des cours d'eau internationaux apparaît comme un droit émergent de près de 200 constructions juridiques mises en œuvre sur différents cours d'eau de la planète.*

*Limité à l'origine à régler les rapports entre les Etats afin d'assurer un partage d'intérêts ou d'usages particuliers tels que la navigation ou l'hydroélectricité, ce droit international est actuellement confronté à des demandes croissantes, en quantité et en qualité, liées pour une grande part à la croissance démographique, à l'irrigation mais également aux inondations, dans un contexte géopolitique parfois difficile où le souci de la souveraineté nationale semble toutefois parfois l'emporter sur le souci de la protection de la ressource en eau".*

Les cas simples évoqués ci-dessus, navigation, hydroélectricité, ont fait apparaître l'acceptation de restrictions à la souveraineté des Etats sur leur fleuve considéré alors comme un fleuve international et comme une ressource partagée. Les cas plus complexes permettent seulement de dégager quelques principes de consensus.

Le premier principe qui émerge est celui d'une "utilisation équitable et raisonnable". Il exige qu'un Etat lorsqu'il utilise les eaux d'un tel cours d'eau le fasse de façon qui ne prive pas les autres Etats riverains de leurs droits d'utilisation équitable et raisonnable, qui est une règle dite de l'utilisation non dommageable du territoire. Ce principe s'est trouvé illustré à travers la jurisprudence internationale dans le secteur analogue de la pollution de l'air. L'affaire de la fonderie du Trail est la plus ancienne et la plus connue. Il a été confirmé en 1949 par la Cour Internationale de Justice dans l'affaire du détroit de Corfou entre le Royaume-Uni et l'Albanie, puis par la sentence arbitrale franco-espagnole de 1957 dans l'affaire du lac Lanoux. Aux termes de ce principe, un Etat a, en matière de pollution, le devoir d'éviter de modifier la composition chimique de l'eau en y déversant des substances non traitées. Il doit également prendre des mesures adéquates pour réduire la pollution existante.

Le principe a été consacré au plan mondial (principes 21 et 22 de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement en 1972). Récemment, dans son jugement de septembre 1997 concernant le différend opposant la Hongrie et la Slovaquie, la Cour Internationale de Justice de La Haye a déclaré que la mise en service de l'aménagement de Gabčíkovo par la Slovaquie était un fait internationalement illicite puisqu'elle prive la Hongrie d'une utilisation équitable et raisonnable des eaux du Danube (voir plus loin § 3.2.).

On notera enfin que s'est instaurée une hiérarchie entre les principes d'utilisation équitable et raisonnable, le premier l'emportant sur le second, ce qui signifie que les préoccupations économiques de la communauté passent avant sa volonté de protéger l'environnement.

Mandat avait été donné au PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) de proposer les mesures à adopter par l'ONU pour développer une coopération entre les Etats pour conserver les ressources en eaux partagées. Le projet intitulé « **Principes sur des ressources naturelles partagées** », préparé par un groupe de travail de représentants de 17 pays, avait été adopté par consensus par l'assemblée générale le 18 décembre 1979 pour servir de base à une « Convention internationale sur les eaux partagées ». Malheureusement, celle-ci n'a pas vu le jour, le concept d'eaux partagées paraissant flou dans beaucoup de pays. C'est dans ce contexte difficile que se sont mises en place deux conventions importantes pour la protection des eaux douces, celle d'Helsinki et celle de New-York.



## ***La convention d'Helsinki du 17 mars 1992***

Après une trentaine d'années de travaux, la Commission des Nations Unies pour l'Europe, dont font partie également les U.S.A. et le Canada, a adopté cette convention pour la protection et l'utilisation des cours d'eaux transfrontaliers et des lacs internationaux, qui a été signée par 25 pays et par l'Union européenne.

Cette convention énumère les grands principes à inclure dans les traités liant des pays riverains d'un cours d'eau ou d'un lac, en s'appuyant sur les meilleures technologies disponibles et sur les meilleures pratiques environnementales, notamment :

- l'engagement de prévenir, de combattre et de réduire la pollution des eaux pouvant produire des effets néfastes dans d'autres pays, de gérer les cours transfrontaliers de façon rationnelle, écologiquement saine et équitable, et d'assurer la conservation et, si nécessaire, la restauration des aquifères aquatiques,
- la nécessité de ne pas transférer de pollution d'un secteur de l'environnement à un autre,
- elle s'appuie enfin sur le principe de précaution, sur le principe de pollueur-payeur, et sur les droits des générations futures,
- elle évoque également les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs, notamment la prévention de la pollution à la source et l'introduction d'autorisations de rejets, compte tenu de la meilleure technologie disponible, dont le concept est défini dans une annexe ; les rejets et décharges doivent être contrôlés avec des "moyens objectifs" imposés éventuellement de façon progressive ; les études d'impact doivent enfin être systématiquement prévues,
- enfin, la convention a proposé des modalités de coopération entre les Etats pour la surveillance, la recherche, les échanges d'informations du système d'alerte et l'information du public.

## ***La convention de New-York d'août 1997***

Comme le remarque Jean-Louis OLIVER<sup>4</sup> "*Le droit international considéré au travers des accords internationaux relatifs aux cours d'eau partagés s'est progressivement enrichi en fonction de l'évolution des conditions techniques et des activités économiques*". Cependant alors que la découverte de la notion de bassin hydrographique, par les Français et les Anglais, remonte au 17<sup>ème</sup> siècle, l'approche juridique et diplomatique de l'utilisation des cours d'eau partagés s'est d'abord développée selon une "première dimension" strictement linéaire, ignorant la "deuxième dimension" du bassin versant et la "troisième dimension" de la ou des nappes souterraines.

Ce concept de bassin hydrographique - dont la première implantation au niveau d'institutions nationales a vu le jour en Allemagne au début du 20<sup>ème</sup> siècle pour faire face à l'industrialisation de la Ruhr - a également fait son apparition sur la scène internationale dans ce pays, en 1929, lors d'un conflit mettant en cause la compétence territoriale de la Commission de l'Oder, conflit porté devant le Tribunal Permanent de Justice Internationale créé par la Société des Nations. A cette occasion, ce Tribunal a dépassé les conceptions alors en vigueur opposant la notion de souveraineté territoriale absolue défendue par les Etats "de l'amont", à la notion d'intégrité territoriale absolue défendue par les Etats "de l'aval" ; pour la première fois, il a mis en évidence la solidarité et la communauté d'intérêts qui lient les Etats

<sup>4</sup> Des eaux internationales, J.L. Oliver, 1998, inédit.



tributaires d'un même bassin hydrographique dans l'exercice de leurs droits et de leurs obligations relatives à l'usage de leurs eaux superficielles communes.

La notion de bassin hydrographique est réapparue après la seconde guerre mondiale dans les travaux de l'Association de Droit International. Pour la première fois, il a été simultanément pris en compte eaux superficielles et eaux souterraines, aspects quantitatifs et aspects qualitatifs, selon une approche à la fois globale et équilibrée dans le cadre de l'unité physique naturelle que constitue le bassin hydrographique (même si celui-ci n'est pas toujours parfaitement adapté en matière d'eaux souterraines).

En 1997, à la suite de ces travaux, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté la **"Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation"** :

- dans sa partie I, elle a élargi la notion de cours d'eau ou de bassin hydrographique qui comporte tous les affluents et les lacs ayant une même alimentation, y compris les nappes souterraines qui y participent,
- dans sa partie II, elle énonce le principe de l'utilisation équitable et celui de ne pas causer un dommage transfrontalier significatif, en précisant que si il y a dommage, celui-ci doit être évalué en fonction des critères d'équité et être conforme à la notion de protection des cours d'eaux,
- les parties III et V prévoient un système de notification et de consultation sur les effets éventuellement dommageables des mesures entreprises, ainsi que les situations d'urgence en reprenant des principes figurant dans des accords internationaux,
- la partie IV aborde non seulement le problème de la pollution du milieu, mais aussi celui de la protection des écosystèmes des cours d'eaux en question.

Elle inclut en particulier **les obligations de protection des écosystèmes, de prévention des pollutions et de protection de l'environnement** tirées de plusieurs traités régionaux ainsi que de la convention n° 2 des Nations Unies sur le droit de la mer et de certains instruments de droit international de l'environnement. Ainsi les cours d'eau ne sont plus considérés isolément, mais comme faisant partie d'un tout dont les éléments interagissent les uns sur les autres.

Cette convention, adoptée par 103 pays après 27 années de travaux, doit, pour avoir force de loi, être désormais ratifiée par 35 pays, ce qui pourrait prendre 10 ans ! Elle souffre aussi de l'absence de deux pays qui ont refusé de la signer : d'une part, la Chine concernée au nord par de nombreux cours d'eau avec la Russie, notamment l'Amour et au sud par le Mékong avec le Vietnam, d'autre part, la Turquie concernée par le Tigre et l'Euphrate.

### **2.3. Les conventions inter-Etats pour une gestion permanente**

**Les limites et la rigidité des traités internationaux cités au § 2.1., combinées avec la poussée urbaine et l'industrialisation au lendemain de la seconde guerre mondiale qui s'est traduit par la pollution des eaux de beaucoup de rivières devenues impropres à leur utilisation, ont conduit les Etats à se concerter afin d'agir en commun suivant un programme convenu, chacun opérant sur son propre territoire.**



La qualité du milieu naturel, notamment pour les pêcheries et la santé publique, avait déjà fait l'objet d'articles de la Convention « Italo-Suisse » de 1906 et du traité entre les Etats-Unis et le Canada en janvier 1907 pour les eaux des Grands Lacs nord américains. Par la suite, les objectifs se sont élargis notamment avec non seulement une obligation de comportement, mais aussi une obligation de résultats s'appliquant aux rejets.

▪ Le **cas du Rhin** est, à ce propos, tout à fait exemplaire avec les **deux conventions contre la pollution** : d'abord celle signée à Berne en décembre 1976 par tous les Etats riverains dans le cadre de la Commission Internationale contre la Pollution du Rhin (CIPR) créée par l'accord de Berne de 1963, puis celui de septembre 1996 signé à Strasbourg pour l'élimination des déchets venant de la navigation.

La première, dite "**Convention chlorures**", prévoit, pour limiter la teneur en sel du Rhin, une solution technique et un financement inter-Etats. "*Un protocole additionnel datant de 1991 devant régler définitivement la réduction de la charge en chlorures dans le Rhin prévoit :*

- *un stockage modulé sur le territoire français en fonction de la concentration en chlorures à la frontière germano-néerlandaise, et des débits du Rhin,*
- *l'évacuation des eaux saumâtres du polder de Wieringermeer directement dans la mer des Wadden.*

*L'ensemble de ces mesures étant financé et réalisé par les Etats riverains."*

La seconde, dite "**Convention chimique**", entrée en vigueur en février 1979 est relative aux rejets de substances chimiques dans le Rhin. Elle définit les substances nocives soumises à autorisation préalable (liste noire), et pour des produits moins dangereux (liste grise), elle précise que des programmes nationaux de réduction doivent être établis. En plus de ces procédures d'autorisation de rejets limités en termes de concentration et de flux, elle fixe des objectifs de qualité définis par une approche combinée émissions - impacts avec des valeurs-limites pour les teneurs dans les eaux.

Une troisième convention s'y est ajoutée. Elle concerne les **déchets venant de la navigation**, interdit tout rejet de ces déchets dans le fleuve et prévoit des zones de stockage le long des rives. Pour les rejets huileux, elle prévoit une taxe de 8 centimes d'euro par litre de gasoil, payée lors de l'achat, dont le montant permet de rendre gratuit l'accès des bateaux aux stations de vidange et de récupération construites avec le produit de cette taxe.

Enfin, le **Programme d'Action Rhin** prévoit de réduire de façon accélérée les rejets toxiques et de diminuer fortement les apports nutritifs (phosphate azote) venant de rejets communaux. Son objectif final est de rendre les eaux du Rhin aptes à être transformées en eau potable et d'éviter que les sédiments du fleuve ne polluent la Mer du Nord.

▪ Un autre exemple est celui de la **convention sur le lac Léman**, signée à Berne en décembre 1976, qui prohibe aussi les déversements de déchets venant des bateaux et complète l'action de la Commission Internationale de protection du lac Léman (CIPEL) réunissant les autorités Suisses et Françaises. Elle concerne la dépollution progressive, notamment en phosphore, avec l'abandon des lessives phosphatées pour supprimer l'eutrophisation, et avec la construction systématique de stations d'épuration des eaux domestiques et de ruissellement.

▪ On peut aussi citer la **protection de la Moselle** avec une convention signée en décembre 1961 entre la R.F.A.(République Fédérale d'Allemagne) , la France et le Luxembourg créant



une commission internationale contre la pollution. On remarquera que celle-ci, comme celle signée avec la Sarre, tous deux affluents du Rhin, est étroitement coordonnée avec la CIPR.

De telles commissions développent la coopération inter-Etats et organisent une surveillance de la qualité par des réseaux de mesure et d'alerte afin de suivre le processus de dépollution qu'elles ont fait mettre en place.

Le bilan de l'activité de ces Commissions Internationales s'est traduit par une action plus globale en faveur de l'écologie. Lors de l'adoption, par exemple, de l'Accord de Berne sur le Rhin en 1963, on ne visait que la qualité des eaux. Tandis que le programme d'Action Rhin est, aujourd'hui, plus ambitieux quant à la qualité de l'eau ainsi que du milieu physique et biologique. Il prend en compte la qualité du milieu aquatique, la contribution des domaines politiques de la gestion des eaux, de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et de la sylviculture. Il s'agit en fait de concilier l'écologie et la protection contre les inondations aux niveaux local, régional, national et transnational.

**Ces commissions se mettent d'accord sur un programme d'actions précis portant sur des réalisations à la charge de chacun des pays membres. Lorsqu'un ouvrage est à cheval sur deux pays, sa réalisation peut être soit confiée à l'un d'eux, soit effectuée par la Commission elle-même ou encore faite par un organisme tiers.**

## **2.4. Les outils externes d'appui à la gestion concertée inter-Etats**

Deux outils importants, décrits ci-dessous, ont été récemment développés par l'Union européenne et par un Protocole de 14 pays de la Corne sud de l'Afrique, et vont appuyer désormais fortement la constitution de Commissions inter-Etats.

### ***2.4.1. L'Union européenne et sa Directive cadre***

L'Union européenne, avec sa trentaine de Directives concernant l'eau, s'est préoccupée d'agir de façon coordonnée, et les a regroupées dans sa Directive Cadre 2000/60. Celle-ci s'appuie sur la gestion par bassin hydrographique à partir des sept principes suivants :

- ◆ Définir les objectifs
- ◆ Etablir un état des lieux
- ◆ Définir les méthodes à utiliser
- ◆ Moyens de programmation
- ◆ Démarche de planification
- ◆ Stratégies annexes
- ◆ Dispositions finales

L'objectif de l'Union est la protection de l'environnement qu'une gestion durable de l'eau ne doit pas perturber. L'Union européenne accentue fortement son intérêt pour la gestion des eaux partagées à ses frontières. Elle avait, en effet, décidé d'entrer dans les Commissions concernant des fleuves comme l'Oder, la CIPO. La Directive cadre prévoit de rattacher les bassins hydrographiques nationaux à des districts hydrographiques en organisant



la gestion de ces eaux à l'échelon de ces districts, comme le montre un texte de M. THIEFFRY (Université Paris II) tiré du Séminaire de droit comparé sur l'eau organisé en 2000-2001 conjointement par l'Académie de l'Eau et l'Université Sorbonne-Panthéon. Les bassins hydrographiques s'étendant sur le territoire de plusieurs Etats membres devraient être intégrés à des districts hydrographiques internationaux. Les Etats membres ne peuvent à cet égard se voir impartis d'une obligation, mais la Directive prévoit qu'ils peuvent demander à l'Union européenne de faciliter la création d'un district hydrographique international.

Les Etats membres sont, en revanche, tenus de prendre des dispositions pour l'application de la Directive cadre à la portion du district hydrographique international situé sur leur territoire (article 3.3), avec :

- Une analyse de ses caractéristiques, une étude des incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines et une analyse économique de l'utilisation de l'eau ;
- Un programme de mesures qui tient compte des résultats des analyses prévues, afin de réaliser les objectifs fixés. Ces programmes peuvent renvoyer aux mesures découlant de la législation adoptée au niveau national et couvrant tout le territoire d'un Etat membre. Le cas échéant, un Etat membre peut adopter des mesures applicables à tous les districts hydrographiques et/ou portions de districts hydrographiques internationaux situés sur son territoire ;
- Les Etats membres assurent la coordination en vue de produire un plan de gestion unique pour le district hydrographique international. En l'absence d'un tel plan, les Etats membres produisent un plan de gestion couvrant au moins les parties du district hydrographique international situées sur leur territoire en vue de réaliser les objectifs de la Directive cadre.

Mais, à nouveau, ces dispositions doivent être « appropriées », ce qui laisse une certaine marge d'appréciation quant à leur nature. Par ailleurs, la coordination des mesures prises pour l'application de la Directive cadre dans un district relevant de plusieurs Etats membres sera assurée conjointement par ces Etats membres (article 3 § 4).

Les problèmes qui ne peuvent être traités au niveau d'un Etat membre doivent être signalés à la Commission ; celle-ci doit répondre dans un délai de six mois et, sans doute, prendre des mesures bien que la Directive cadre ne le précise pas de manière expresse (article 12). Dans le cas de districts hydrographiques s'étendant au-delà du territoire de l'Union, les Etats membres ne sont plus tenus, outre l'application de la Directive cadre sur leur territoire, qu'à chercher à établir une coopération avec les pays tiers concernés. Cette coordination devrait alors être « appropriée » afin de réaliser les objectifs de la Directive sur l'ensemble du district hydrographique, par une sorte d'application extra territoriale du droit européen de l'environnement (article 3 § 5 ). On notera au passage que si cette velléité de la politique communautaire de l'eau pouvait susciter d'intéressantes observations en droit international public, la réalisation des objectifs de la directive sur l'ensemble d'un district hydrographique international s'étendant au-delà de l'Union aurait l'avantage d'éviter tout déséquilibre concurrentiel résultant de régimes juridiques et économiques en distorsion entre les usagers des eaux ayant une activité économique dans ces différents pays.



#### **2.4.2. Le Protocole sur les eaux partagées de la corne sud de l'Afrique (SADC)**

Ce protocole regroupe actuellement quatorze Etats membres pour la gestion de l'eau de différentes rivières et de leurs bassins, non seulement pour améliorer leur efficacité en termes d'aménagement du territoire et de développement durable, mais aussi pour faciliter la coopération des Etats membres que les cours d'eau relient et « agrafent » les uns aux autres. Les règles sur les systèmes de partage des cours d'eau élaborés au sein de la SADC par l'Unité de coordination du secteur de l'eau sont très pédagogiques pour illustrer le fonctionnement d'un système de subsidiarité relatif à des territoires de bassins au sein d'une communauté d'Etats.

Le Traité, signé en 1992 à Windhoek en Namibie, concerne l'Afrique du Sud, la Namibie, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe, rejoints par le Zaïre, Maurice et les Seychelles. Il concerne spécialement le Zambèze, le Limpopo et le fleuve Orange.

Le Protocole issu des travaux de Maseru (Lesotho) en 1996 comporte 17 articles qui définissent les huit principes suivants :

- Respect de la souveraineté de chaque pays,
- Application des règles du droit international,
- Action simultanée sur le développement, la protection et la conservation de l'environnement,
- Etroite coopération pour les études et les projets,
- Partage des données et de l'information,
- Utilisation équitable des ressources en eau,
- Utilisation de permis pour les rejets et les prélèvements,
- Obligation de faire part des moyens de protection contre la pollution compatibles avec le Maintien de la paix

et prévoient :

- La création d'une Unité de coordination,
- La création de commissions de bassin
- La création d'autorités de bassin,
- Ainsi qu'un dispositif de règlement des litiges.

Plusieurs ateliers ont permis d'adopter divers amendements pour aider à la mise en route du dispositif, notamment l'alignement des disparités sur le protocole d'avril 1997 des Nations Unies concernant l'utilisation des eaux.

Ce protocole a reçu le soutien de l'US AID et de divers organismes d'assistance, notamment DANIDA (Danish International Development Assistance). Ces appuis concernent particulièrement l'harmonisation des règles du Protocole avec les législations nationales, la définition des frontières et la préparation d'un guide des eaux partagées. Suite à ces dispositions, a été notamment créée **la Commission du Zambèze, la « Zamcom »**.

Ces deux outils - la Directive cadre européenne et le Protocole SADC - peuvent éventuellement servir de modèles à d'autres Etats.



### **2.4.3. Un autre outil intéressant : la Commission Mixte Internationale (CMI) Canada-Etats-Unis.**

Les Etats-Unis et le Canada ont mis sur pied cette commission en application du traité de 1909 sur les eaux limitrophes, pour conseiller les deux gouvernements de façon objective. En particulier, la Commission étudie les demandes d'approbation de projets d'ouvrages touchant les eaux frontalières et transfrontalières, et peut également réglementer l'exploitation des ouvrages hydrauliques. Elle assiste les deux pays pour la protection de l'environnement dans les régions frontalières, y compris pour l'application de l'Accord bilatéral concernant la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et l'amélioration de la qualité de l'air dans ces régions. Enfin, elle conseille les gouvernements intéressés sur les nouveaux enjeux qui pourraient être sources de litiges entre les deux pays voisins.

Aujourd'hui encore, la CMI est organisée et fonctionne conformément aux règles et principes fixés par le Traité initial de 1909 (article 8). Elle est composée de six membres, trois pour chacun des deux pays, et elle se réunit au moins deux fois par an, alternativement à Washington et à Ottawa. En pratique, la CMI se comporte comme une institution commune aux deux pays concernés. Des décisions peuvent y être adoptées par vote pris à la majorité ; mais dans les faits, elles ont, jusqu'à présent, toujours été adoptées à l'unanimité. En cas de partage égal des voix, la question est soumise aux gouvernements respectifs.

Selon le traité de 1909, la CMI doit donner son agrément à tout projet susceptible de modifier le niveau ou le débit des eaux partagées (articles 3 et 4). De plus, la CMI peut effectuer des études ou des consultations et elle est habilitée à présenter des recommandations à la demande des deux gouvernements concernés (article 9). La CMI a ainsi été saisie de multiples questions d'intérêt commun, telles que :

- Le niveau des grands Lacs,
- La pollution du Lac Ontario, du Lac Erié et d'autres cours d'eau.

Pour mener à bien ses activités, la CMI a été amenée à créer de nombreux comités et groupes de travail constitués en fonction des besoins et des domaines d'expertise rencontrés.

Une telle CMI que les Etats-Unis et le Mexique utilisent aussi pour leurs deux fleuves limitrophes, le Colorado et le Rio Grande, pourrait également être créée dans le cas de certains fleuves concernant deux pays seulement.

## **2.5. Le rôle éventuel des bailleurs de fonds**

En s'appuyant sur les dispositions existantes du droit international pour l'eau qui leur offrent des garanties, des bailleurs de fonds, notamment la Banque Mondiale, contribuent avec leurs prêts à aider à la mise en place des Commissions internationales, comme on le verra pour le fleuve Sénégal, et au paragraphe 3.5.

## **2.6. L'expérience de la gestion des eaux dans les pays fédéraux**

L'expérience de la gestion des eaux dans les pays à structure fédérale est précieuse, car les problèmes entre les Etats fédérés ressemblent à ceux des pays riverains lorsqu'il s'agit d'un



bassin inter-Etats. Ils sont plus simples, car l'Etat fédéral peut imposer des règles à respecter. L'Espagne a su les résoudre avec ses "Confédérations hydrographiques" qui peuvent couvrir plusieurs communautés autonomes. La règle est alors que l'autorité pour l'eau devienne la Confédération hydrographique concernée. En Allemagne, les Länder très autonomes pour leur gestion y compris celle de l'eau, passent entre eux des accords pour harmoniser leurs règles relatives aux eaux de leurs fleuves communs. La plus importante institution de coopération inter-régionale est le LAWA (Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser) qui réunit les Ministres de l'Environnement des Länder.

Un très bon exemple de gestion commune de l'eau dans un pays fédéral est celui de **la rivière Murray Darling en Australie**, rivière dont le bassin versant couvre une superficie de 1 million de km<sup>2</sup> et concerne quatre des Etats fédérés. Cette zone qui regroupe 75 % des terres irriguées d'Australie, 25 % de ses troupeaux et 60 % de produits agricoles, génère 35 % de la production agricole avec un total annuel de 10 milliards de dollars australiens.

Les problèmes rencontrés aujourd'hui résultent de l'immigration venue d'Europe qui a modifié profondément l'environnement avec la suppression de 50 % des forêts et la création de 1 100 000 ha irrigués grâce à la réalisation de barrages en amont au profit de zones aval. Cette forte dépendance, 43 % en année normale et 90 % en année sèche, a artificialisé les rivières, et détruit flore et faune. La conséquence a été la salinisation des eaux à l'aval, qui a un coût élevé et progresse de 1 à 2 % par an. Pour y remédier, a été adopté en 1988, faisant suite à de nombreuses études, un accord entre l'Etat fédéral et les quatre Etats concernés pour promouvoir une gestion et une planification équitables, efficaces et durables des ressources en eau et des sols. Un conseil ministériel au sommet, avec un secrétariat technique permanent et un comité consultatif, ont été mis en place. Les travaux réalisés ont permis d'intercepter les rejets salins avant leur arrivée dans la rivière Murray dans 14 secteurs, en arbitrant entre développement de l'irrigation et protection des sols. Le financement de ces actions est réparti entre amont et aval. Finalement, la stratégie a permis de réduire de 20 % la salinité de la Murray grâce à un financement des Etats fédérés de l'amont au profit des eaux de l'aval. Aujourd'hui apparaissent des développements algaux qui vont obliger la Commission à s'attaquer aux entrées de nutriments.



## 3.

### LES ENSEIGNEMENTS TIRES DES 15 CAS DE FLEUVES INTERNATIONAUX ETUDIÉS<sup>(1)</sup>

Ces 15 cas ont été regroupés en quatre ensembles suivant leur niveau économique, semblable ou non, et les contrastes existant entre pays de l'amont riches en eau et ceux de l'aval demandeurs d'eau. On a cherché ensuite à rassembler quelques conclusions communes et à proposer les progrès souhaitables.

#### 3.1. Le cas de pays riverains à niveau économique élevé et comparable.

##### *3.1.1. Les cas du lac Léman et du Rhin*

Les Commissions internationales pour la protection du lac Léman (CIPEL) et du Rhin (CIPR), créées respectivement en 1960 et 1968, peuvent être considérées comme des succès pour la gestion des eaux partagées. C'est pourquoi elles servent souvent de point de repères et de modèles pour la création de nouvelles commissions et l'évolution des commissions existantes vers une gestion de plus en plus intégrée.

Les enseignements à en tirer se résument ainsi :

- L'établissement des Commissions a été précédé par une **phase de concertation technique préalable** durant laquelle des experts des parties concernées ont travaillé au sein d'une structure officieuse pour s'entendre, du point de vue technique, sur une situation au départ. Quels étaient l'état des ressources en eau du bassin, leur qualité, les menaces pour le futur ? Pourquoi faut-il améliorer cette situation, en se donnant quel objectif, acceptable pour tous, et avec quels moyens ? Cette phase de concertation préalable a permis aux experts des parties concernées de s'entendre sur l'essentiel en parlant le même langage et en utilisant les mêmes données techniques.
- A partir de cette base d'entente, on est passé à la **phase politique avec la préparation et la signature des Conventions**, précisant les objectifs poursuivis et établissant les Commissions, avec leur rôle et compétence. Les objectifs fixés ont été suffisamment globaux pour rallier les parties sur un consensus et laisser une certaine flexibilité aux programmes et plans d'action à préparer et à mettre en œuvre par les Commissions. Des protocoles additionnels ou avenants ont pu être signés quand il s'agissait de mettre en œuvre des programmes à objectifs très précis et à durée bien déterminée.
- La structure des Commissions comprend d'une part, le niveau technique avec les groupes de travail chargés des différents secteurs et coordonnés soit par un **Groupe de coordination** (CIPR), soit par une **Sous-Commission technique** (CIPEL) et, d'autre part, le niveau politique assuré par le **Comité plénier** (Léman) ou les **Conférences ministérielles** compétentes pour le Rhin. La rotation de la présidence des commissions, comités et conférences ministérielles entre les pays concernés, permet d'assurer un

<sup>(1)</sup> Ces 15 fleuves concernent 65 pays, 20 en Europe, 25 en Afrique, 13 en Asie et 7 en Amérique.



équilibre dans le partenariat et de maintenir l'esprit de solidarité, essence d'une gestion intégrée des eaux partagées.

- Pour relancer les actions, les Commissions ont soit pris une approche volontariste (par exemple : le **Plan d'action Le Léman demain**), soit saisi des opportunités comme l'accident Sandoz, qui a conduit la CIPR à proposer de faire adopter des objectifs de résultats globaux pour le Rhin.
- Les commissions ont toujours procédé par **étapes successives** en commençant par des actions sectorielles (inondation, pollution ...) sur le fleuve ou le lac, puis en les étendant progressivement aux affluents et au bassin, pour atteindre ensuite des actions globales allant jusqu'au développement durable sous tous ses aspects.  
Aujourd'hui, ces deux commissions ont lancé des programmes sur 20 ans (2000-2020) ayant pour objet de protéger l'environnement au travers de la mobilisation des eaux de surface et des eaux souterraines, pour couvrir l'ensemble des besoins des villes, de l'agriculture, de l'industrie et du tourisme, sans négliger les aspects économiques et sociaux du développement, en liaison étroite avec les populations et les associations intéressées. Ces programmes ambitieux s'appuient sur la Directive cadre européenne qui impose aux pays membres de prendre des dispositions identiques au niveau du district hydrographique. Les cantons suisses pour le Léman souhaitent agir de façon semblable.
- Le financement du fonctionnement des Commissions est assuré d'une manière équitable entre les parties concernées ; ce qui en fait ne présente pas de problème majeur. Les dépenses de fonctionnement restent relativement modestes par rapport à celles d'investissements dans les travaux à réaliser pour la dépollution et atteindre les objectifs fixés en commun dans le cadre des Commissions. Les partenaires de la Commission du Léman (Suisse, France) comme ceux de la Commission du Rhin (Allemagne, France, Luxembourg et Pays-Bas) sont des pays de niveau économique similaire, ce qui a permis aux programmes de travaux de progresser au rythme prévu et d'obtenir les résultats escomptés.

### **3.1.2. Le cas de l'Escaut**

Pour l'Escaut, la Commission qui a été créée en 1995 en application de la Convention d'Helsinki de 1992 (cf. 2.2.), s'est inspirée pour son organisation du modèle du Rhin. Elle réunit les Pays-Bas, la France, et, pour la Belgique, les trois régions fédérées, Wallonie, Flandre et Bruxelles, ce qui montre bien l'analogie signalée au § 2.6. entre le cas des Etats indépendants et celui des Etats fédérés. Cela entre également tout à fait dans les dispositions de la Directive cadre européenne.

### **3.1.3. Les fleuves du versant atlantique de la Péninsule ibérique**

L'Espagne et le Portugal reconnaissent que leurs conventions de 1964 et 1968, bien qu'elles leur aient permis une coopération fructueuse, ne sont plus adaptées aux exigences de la gestion des bassins partagés et à la protection de leur environnement. Les deux pays ont ainsi engagé des négociations en vue d'une nouvelle convention et de la création d'une commission pour ces bassins partagés. Ils se sont appuyés sur l'Union européenne et sa Directive cadre ainsi que sur l'expérience de la Commission du Rhin en tenant compte des



nombreuses parties prenantes comme les usagers, les associations écologistes et les confédérations hydrographiques espagnoles.

#### ***3.1.4. Le cas du Saint-Laurent et des grands Lacs nord-américains***

Comme on l'a indiqué au § 2.4., ce sont les **comités** issus de la Commission Mixte Internationale (CMI) qui remplacent la Commission internationale et ses divers outils de travail. Ils préparent les accords bilatéraux USA-Canada pour les différents projets d'actions, tant du fleuve que pour les Grands Lacs, pour leur niveau, leur pollution et le suivi des réalisations. A partir de ces comités, l'organisation, qui repose sur des groupes de travail, est analogue à celle des Commissions.

### **3.2. Le cas de pays à niveaux économiques contrastés et l'appui d'outils externes**

#### ***3.2.1. Le cas de l'Oder***

L'Oder, qui concerne l'Allemagne, la Pologne et la République tchèque, est doté depuis 1966 d'une Commission Internationale pour la Protection de l'Oder contre la pollution, la CIPO. Celle-ci, conçue sur le modèle de la CIPR, comporte un partenaire de plus, l'Union européenne, qui a joué un rôle important dans cette création. A priori créée avec l'objectif de réduire la pollution du fleuve, l'importante crue de juillet 1997, sans doute plus que centennale, qui a inondé 10 % du bassin et nécessité l'évacuation de plus de 150 000 personnes, a conduit à fixer un objectif supplémentaire à celui de la maîtrise des inondations.

**Cette incidence de catastrophes pour mobiliser les efforts s'est souvent retrouvée pour d'autres commissions**, pour le **Rhin** avec l'accident de Sandoz près de Bâle qui a provoqué une forte pollution toxique, pour le **Danube** avec l'accident survenu en Roumanie sur un sous-affluent de la Tisza, elle-même affluent du Danube, ou encore pour l'**Escaut** dont certains tronçons étaient sans oxygène et sans vie.

La présence de l'Union européenne, avec aujourd'hui sa Directive cadre, est essentielle pour aider les pays les moins développés économiquement à agir sans trop ralentir la réalisation financière des projets que la Pologne et la République tchèque ne pourraient pas mener à la même vitesse que l'Allemagne.

Des mécanismes de garantie devront se développer pour permettre, en s'appuyant sur l'Union européenne et sa Directive cadre, de mobiliser des bailleurs de fonds externes, comme la BERD, la BEI ou la Banque Mondiale.

#### ***3.2.2. Le cas du Danube***

Le Danube, qui s'est doté en 1994 d'une commission sur le modèle de la CIPR, remplaçant celle relative à la navigation, a vu le nombre de ses membres s'accroître de quatre avec l'éclatement de la Yougoslavie. Elle en comporte aujourd'hui 17 et son activité a été fortement perturbée par la Guerre des Balkans pendant presque 10 ans. Des litiges sur les travaux de l'aménagement hydro-électrique de Gabčíkovo-Nagymaros et la grave pollution de



la Tiza par le cyanure et les métaux lourds, qui ont gravement perturbé l'environnement, ont accéléré les changements, puis renforcé les décisions prises.

**L'aménagement dit de « Gabčíkovo – Nagymaros »**, qui avait fait l'objet d'un traité en 1977 entre Hongrie et Tchécoslovaquie du temps de l'URSS, portait sur l'aménagement à but multiple d'un tronçon de 200 kilomètres du fleuve: production d'électricité, aide à la navigation, maîtrise des crues. Les travaux ont débutés en 1978. La Hongrie, après le changement de régime politique intervenu dans ce pays, craignait des impacts négatifs sur l'environnement, les eaux souterraines et l'eau potable. En 1989, elle arrêta unilatéralement les travaux prévus sur son territoire. Le différend entre la Slovaquie (à la place de la Tchécoslovaquie) et la Hongrie a été soumis à la **Cour Internationale de Justice de La Haye** qui a rendu son jugement en septembre 1997, donc plus de vingt ans après la signature du traité initial.

Ce jugement est intéressant, car il permet de faire avancer la législation internationale concernant les eaux transfrontalières et le droit international de l'environnement. **Un des points novateurs en est la reconnaissance par la Cour Internationale de Justice d'une situation dite de « nécessité écologique »** pouvant être invoquée par un Etat pour se soustraire à une obligation, **mais uniquement si le péril est grave, réel et imminent**. Or dans le domaine de l'environnement, les effets s'inscrivent le plus souvent dans le long terme et conservent de ce fait un caractère incertain. Donc, si cette reconnaissance d'une nécessité écologique est une avancée certaine dans la jurisprudence internationale de l'environnement, les restrictions que la Cour y apporte en réduit considérablement la portée, **en ne retenant pas le principe de précaution**. La Cour n'a donc pas suivi la Hongrie dans son argumentation.

Par contre, la Cour n'a pas déclaré illégale la construction elle-même de la solution mise en œuvre unilatéralement par la Slovaquie sur son propre territoire, mais a déclaré que **la mise en service de l'aménagement est un fait internationalement illicite, car la Slovaquie s'approprie pour son usage et son profit un cours d'eau international et prive la Hongrie de son droit de partage équitable et raisonnable des ressources naturelles que représentent les eaux du Danube**. Ce jugement conforte donc également les principes de la Convention de 1997 des Nations Unies concernant les usages des cours d'eau internationaux autres que la navigation.

Les crises dues aux problèmes environnementaux ont au moins une vertu : celle de contribuer à la mise en place et à l'évolution de la jurisprudence et de la législation en la matière. La catastrophe survenue sur le Danube en janvier - février 2000 à partir d'une mine d'or en Roumanie a conduit à un renforcement de la réglementation, à une amélioration du contrôle et du suivi de la qualité des eaux du Danube et des autres cours d'eau européens.

Finalement, il a fallu les changements politiques majeurs intervenus en Europe centrale et orientale à la fin des années 1980 pour que se produise la prise de conscience d'une nécessaire gestion plus globale concernant l'ensemble de ce bassin. Ainsi, en septembre 1991, **les Etats danubiens, réunis à Sofia, assistés par la communauté internationale et en particulier par l'Union européenne**, s'accordent pour mettre en place et développer le Programme Environnement du Bassin versant du Danube (EPDRB = Environmental Program for the Danube River Basin) et préparer une nouvelle convention. Cette convention « The Danube River Protection Convention » (DRPC) signée par tous les pays riverains le 29 juin 1994 à



Sofia s'appuie pour la première fois sur une approche globale prenant en compte environnement, économie et cadre de vie. Elle se fixe trois grands objectifs :

- Une gestion durable et équitable de l'eau, incluant la protection, la restauration et l'utilisation rationnelle des eaux de surface et souterraines,
- Un contrôle des risques provenant de pollutions accidentelles par des substances dangereuses et une surveillance des phénomènes naturels tels que les crues, gels et débâcles,
- La réduction de la charge polluante apportée à la Mer Noire.

Son coût est de l'ordre de 4,5 milliards d'euros.

Les difficultés de mise en œuvre d'un tel programme ne manquent pas ; il est par exemple difficile de déterminer les priorités sur l'ensemble d'un bassin aussi étendu, d'autant plus que les capacités économiques très différentes des Etats amont et aval du bassin ne simplifient pas les choix.

Cet examen de la prise de conscience des problèmes environnementaux par les Etats danubiens (à des degrés divers d'ailleurs) et de l'évolution des mesures organisationnelles mises en œuvre pour tenter de les résoudre présente un intérêt non seulement pour le bassin danubien, mais aussi pour alimenter les réflexions relatives aux autres Commissions internationales de Bassin existantes et surtout à créer. Concernant le Danube lui-même, l'intégration progressive des différents Etats danubiens à l'Union européenne pourra certainement apporter une aide pour une meilleure gestion des eaux partagées dans toute cette région.

### **3.3. Le cas de pays en développement et la nécessité de l'appui de bailleurs de fonds extérieurs**

#### ***3.3.1. Le bassin du fleuve Sénégal***

Contrairement aux autres cas, qui concernent des pays du Nord développés et relativement riches en eau, le bassin du fleuve Sénégal est situé dans une zone aride où ses 2,5 millions d'habitants sont, dans l'ensemble, en situation de grande pauvreté. Le financement est donc un des principaux problèmes du bassin du fleuve Sénégal. Les conventions auxquelles ont souscrit les trois pays riverains ont permis une coopération régionale satisfaisante depuis bientôt trois décennies. Tenant compte du niveau de leur développement socio-économique, l'essentiel des investissements des grandes infrastructures hydrauliques a été apporté par les bailleurs de fonds, bien que les ouvrages de navigation soient encore à la recherche du financement.

La gestion du bassin est néanmoins entrée dans la phase de l'après-barrage. L'aide, restant en attente pour le développement de la production d'électricité et pour l'extension des périmètres irrigués venant des pays industrialisés et des instances internationales, est encore élevée. Elle est indispensable pour mettre en place un véritable système de gestion et de suivi, afin d'optimiser les premiers investissements déjà consentis, tout en protégeant le fragile environnement du bassin et assurer ainsi un développement durable grâce à une gestion optimisée de l'eau. Il s'agit de valoriser le volume d'eau du **barrage de Manantali** achevé



en 1988, plus de 8 milliards de mètres cubes pour le développement agricole de la vallée sur la rive gauche au Sénégal et sur la rive droite en Mauritanie, notamment dans le **delta protégé des remontées de sel par le barrage de Diama**. Sur les 375 000 hectares irrigables, environ un tiers est effectivement irrigué grâce à des équipements légers et à un très gros effort d'encadrement et de participation des agriculteurs par les deux sociétés d'aménagement du delta créées au Sénégal et en Mauritanie. Cette stratégie nouvelle qui a tiré partie de la crise de 1993-1994 en abandonnant les équipements lourds, a porté ses fruits : 390 000 tonnes de céréales ont été produites en 2000.

On doit signaler :

- Que l'OMVS (Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal) est une organisation internationale avec des commissions consultatives et un directoire avec un conseil des ministres. Elle est régie par trois conventions qui précisent notamment que les ouvrages, dont les barrages de Manantali et Diama, sont des biens indivisibles et objets d'une propriété conjointe,
- Que la Guinée, depuis 1992, a signé un accord cadre de coopération et est sur le point de rentrer dans l'OMVS portant alors sur l'ensemble du bassin versant,
- Que les deux ouvrages réalisés ont des objectifs dépassant l'irrigation. Ils portent sur l'alimentation en eau de Dakar et de Nouakchott, sur l'amélioration de la navigation, la réduction des inondations et la production d'électricité,
- Que l'OMVS est entrée aujourd'hui dans sa phase de « gestion après barrages » avec la mise en place d'un observatoire de l'environnement, d'un tableau de bord des ressources, d'un réseau de suivi des débits gérés en temps réel, de cellules de concertation dans toute la vallée concernant tous les usagers,
- Enfin, que l'OMVS est gage de stabilité politique et de paix entre les Etats, surtout entre la Mauritanie et le Sénégal ; l'OMVS dispose donc de mécanismes de prévention et de gestion des conflits dans le cadre du partage des ressources en eau du bassin du fleuve Sénégal.

### 3.3.2. Le lac Tchad

La Commission du lac Tchad a été créée en 1964 d'abord entre le Nigeria, le Niger, le Cameroun et le Tchad, rejoints en 1994 par la République centrafricaine. Son mandat concernait initialement une partie du bassin d'alimentation de 427 000 km<sup>2</sup>, soit le sixième du bassin total, mais apportant plus de 95 % de l'eau, il a ensuite été étendu sur 967 000 km<sup>2</sup>.

L'objectif était de protéger les 25 000 km<sup>2</sup> occupés par le lac en 1960 dont l'alimentation provenait essentiellement du Logan et du Chari à l'Est. Le rôle de la Commission a jusqu'à maintenant été essentiellement scientifique : analyser les causes de la diminution de la surface du lac, ramenée à 2 000 km<sup>2</sup> à la fin du XXème siècle. Les raisons combinent des déficits pluviométriques depuis 1968 qu'on retrouve ailleurs en Afrique subsaharienne, peut être prémices des variations climatiques, et les conséquences locales de la déforestation, de la dégradation des sols et des brûlis ainsi que les impacts de l'irrigation et de l'élevage. Les seuls moyens pour la Commission de maintenir les 2 000 km<sup>2</sup> du lac est d'inciter les pays riverains à une meilleure utilisation de l'eau et à développer une gestion intégrée, notamment pour les nouveaux ouvrages de mobilisation d'eau envisagés.

### 3.3.3. La mer d'Aral

La mer d'Aral est située aux confins du Kazakhstan et de l'Ouzbékistan en Asie centrale, nouvelles républiques indépendantes depuis le démantèlement de l'URSS. Cette mer



est victime, non pas pour l'instant de modifications climatiques, mais de la réduction des débits d'eau du Syr Daria au Nord et de l'Amou Daria au Sud, utilisés inconsidérément pour l'irrigation de la culture du coton. Cet assèchement quasi total des débits à l'embouchure a abaissé de 66% le niveau de la mer, provoquant l'accroissement de sa salinité et la diminution de sa surface. Pourtant jusqu'en 1960 l'équilibre de cette masse d'eau, la quatrième en surface des eaux fermées du monde, était écologiquement stable. Aujourd'hui, les ports autrefois prospères sont à quarante kilomètres du nouveau rivage, les sols de la zone abandonnée par l'eau sont à l'air libre, dispersés par le vent et sont devenus toxiques pour les hommes et l'agriculture. De plus, l'augmentation de la salinité de l'eau et sa pollution du fait des rejets urbains et industriels non épurés ont pratiquement détruit les richesses halieutiques.

La coopération entre les deux pays concernés, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan, appuyée par la Russie et la communauté internationale, s'est développée pour trouver des remèdes à cette situation et retrouver un équilibre. La construction d'une digue pour séparer les apports des deux fleuves, solution partielle et peu satisfaisante pour chacun des pays, a échoué faute d'une réalisation correcte. Il apparaît aujourd'hui que la seule solution est de mieux gérer les ressources en eau en utilisant une irrigation économe et en accroissant les rendements afin de réduire les volumes utilisés. Beaucoup d'efforts appuyés par des moyens financiers de la communauté internationale seront nécessaires. On doit rester optimiste, car on peut noter une large volonté d'aboutir de la part de tous les partenaires.

### 3.3.4. Le cas du Mékong

Long de 4 800 km, dixième fleuve du monde pour son potentiel hydraulique, le Mékong concerne la Chine au Nord, le Laos, la Birmanie, la Thaïlande, le Kampuchéa (ou Cambodge) et le Vietnam.

Il avait fait l'objet d'études coordonnées de 1957 à 1975, ainsi que d'un début de réalisation, grâce au « **Comité du Mékong** »<sup>(1)</sup> géré sous l'égide de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (=ECAFE) des Nations Unies.

Le retrait du Kampuchéa pendant la période des Khmers Rouges avait amené à la constitution entre le Laos, la Thaïlande et le Vietnam d'un Comité intérimaire qui a fonctionné pendant 15 ans. Il a permis de fructueuses rencontres aboutissant à un renouveau de coopération entre la Commission Mékong en 1995 et les quatre pays partenaires, la Chine exclue. **La nouvelle Commission, organisée sur le modèle classique**, comporte l'adjonction d'une part d'un groupe des donateurs et des agences internationales (Banque Mondiale, Banque Asiatique, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific - ESCAP - , Commission du fleuve australien Murray Darling) et d'autre part des Comités nationaux (figure 3).

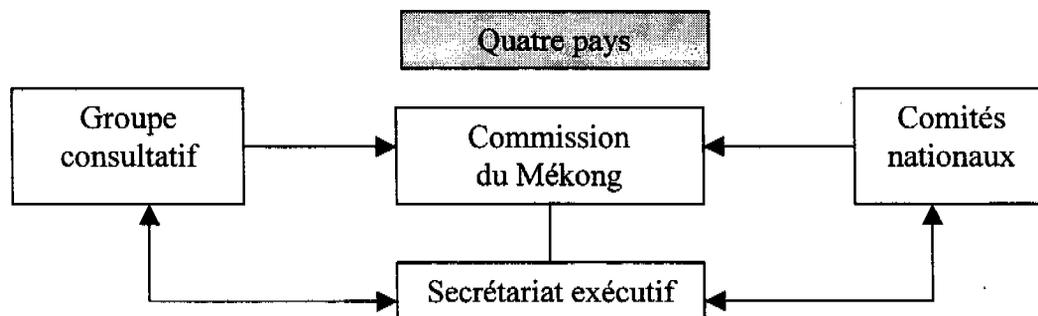


Figure 3 – Organisation de la nouvelle Commission du Mékong

<sup>(1)</sup> La Chine n'en faisait pas partie.

Elle a entrepris pour 2005 l'établissement de deux documents :

- le premier, fixant les règles d'utilisation de l'eau et du transfert établi avec des outils de modélisation et de méthodes d'analyse socio-économique et environnementale,
- le second, proposant le programme de développement du bassin et la réunion de 40 millions de dollars nécessaires pour ces études.

La nouvelle Commission reconnaît aujourd'hui la nécessité de respecter les règles suivantes :

- recourir à la négociation en cas de divergence,
- prendre en considération tous les aspects sociaux, économiques et environnementaux,
- partager l'expérience acquise,
- avoir un Secrétariat exécutif permanent.

Bien que cette nouvelle Commission du Mékong semble être considérée par beaucoup comme un modèle de concertation transfrontalière, tous les obstacles ne semblent pas prêts de disparaître, si l'on en croit certains observateurs. Pour ceux-ci, la connaissance encore imparfaite de l'écosystème du fleuve empêchera l'adoption de tout projet d'aménagement. La nécessité de réunir 40 millions de dollars pour les études indispensables, qui cimenterait l'accord des riverains, n'est pas non plus garantie. De même, une coordination parfaite des agences internationales avec les programmes nationaux leur semble encore faire défaut. Pour Paul J. SMITH et le Lt Col Charles H. GROSS du Centre d'Etudes et de Sécurité Asie-Pacifique, la coopération entre les pays riverains du fleuve restera difficile en absence de la Chine qui a toujours refusé de rejoindre la Commission du Mékong, arguant le fait que « quelle que soit la manière dont elle s'y prend pour équiper la partie du Mékong sur son territoire national, elle reste purement interne à la Chine », mais qui siège à l'ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), dont dépend cette Commission. C'est, de l'avis général des observateurs, le défi le plus important auquel la nouvelle Commission doit faire face.

### 3.3.5. *Le cas du Zambèze*

Ce grand fleuve du Sud de l'Afrique, long de 2 740 kilomètres, a un bassin de 1 385 300 km<sup>2</sup>, partagé entre huit pays tous membres de la SADC, dont cinq : Zambie, Angola, Zimbabwe, Mozambique, Malawi, occupent respectivement un pourcentage de 41,6- 18,4 - 15,6 - 11,8 et 8% du total. Le débit annuel moyen à la mer est de 3 600 m<sup>3</sup>/s avec une moyenne de 5 000 m<sup>3</sup>/s pendant la saison humide et 1 500 m<sup>3</sup>/s en saison sèche. Il concerne 28 millions d'habitants, dont 20 sont sous le seuil de grande pauvreté.

Beaucoup d'équipements réalisés ont été préparés et exécutés à l'époque coloniale, comme le grand barrage de **Kariba** et celui de **Cabora Bassa** pour produire de l'électricité avec une puissance installée de 4 500 MW. D'autres, également pour la navigation, notamment sur la Shire pour connecter le lac Malawi à la mer et aider à la navigation. Au total, plus de 200 000 hectares étaient irrigués avec un potentiel de 7 millions d'hectares. La pêche était prospère, plus de 200 000 tonnes de prises annuelles procurant la quasi totalité des protéines animales aux zones littorales. Mais ces investissements productifs mis en place avaient négligé la protection de l'environnement à rien ou peu de chose pour réduire la pollution rejetée par les villes et les usines, rien pour limiter les sécheresses, en utilisant les eaux des retenues plutôt pour turbiner les eaux stockées en fonction des seuls besoins d'électricité.

C'est pourquoi s'était peu à peu développé chez les nouveaux dirigeants des pays riverains le souhait d'un partenariat pour agir plus efficacement, ce que le protocole de la



SADC a rendu possible. Une bonne préparation avait été faite dès 1997 grâce au Zambeze Coordinate Plan en créant des stations de mesures et en unifiant les données hydrométriques afin de mieux connaître l'ensemble du bassin.

La constitution effective de la Commission, la « **ZAMCOM** » date de 1997. Celle-ci est responsable de la gestion de l'eau du bassin et des sous-bassins pour le compte de tous les pays riverains. Son organisation comporte trois niveaux :

- Au sommet, la Commission regroupant des délégués de huit pays s'appuyant sur une assemblée intergouvernementale pour décider de l'administration et de l'exécution des études et actions,
- Au deuxième niveau, l'organisme d'action qui travaille avec des agences locales chargées des sous-bassins ou avec les autorités déléguées par les Etats,
- A la base, des liens avec des associations d'usagers et les représentants des entreprises.

L'objectif est de planifier les actions intégrées à mener dans chacun des sous-bassins afin de répartir équitablement les ressources en eau en tenant compte des divers besoins (alimentation, irrigation, production d'électricité, navigation, tourisme, santé), tout en agissant pour limiter sécheresses et inondations.

Cette organisation souple et flexible s'appuie au départ sur une meilleure connaissance des données de base, préalablement rendues homogènes, permettant de connaître le potentiel global du bassin et les problèmes à résoudre.

### **3.4. Le cas de forts contrastes entre pays de l'amont, riches en eau, et ceux de l'aval, demandeurs pour l'utiliser, et le rôle des conciliateurs.**

#### ***3.4.1. Le cas du Gange et du Brahmapoutre***

Le Gange, le Brahmapoutre et le Meghna (GBM) drainent 1 700 000 km<sup>2</sup> en Inde principalement, au Népal, au Bhoutan, en Chine à l'amont et à l'aval au Bangladesh où ils se rassemblent dans un vaste estuaire commun. Leur débit maximal cumulé est de 200 000 m<sup>3</sup>/s alors que le débit minimum n'est que de 3 000 m<sup>3</sup>/s.

Le Bangladesh, petit pays (120.000 km<sup>2</sup>) très peuplé, situé à l'aval, est essentiellement agricole. Il utilise 75 % de sa main d'œuvre pour l'agriculture, laquelle contribue pour 60 % à ses exportations. Il dépend de la mousson et, en période sèche, de l'eau de ces trois fleuves, vitale pour lui, notamment celle du Gange. Le Gange est également essentiel pour l'Inde dont il irrigue 860 000 km<sup>2</sup>, mais aussi à l'aval où les débits apportés en période sèche à Calcutta sont très insuffisants.

**Cela a conduit en mai 1974 à une déclaration commune de l'Inde et du Bangladesh** sur l'importance pour les deux pays d'augmenter le débit du Gange en période sèche. Une Commission commune, la « **Joint River Commission** », la JRC, a été créée en vue de formuler des propositions pour remplir cet objectif. Elle a abouti en 1977 à un document reconnaissant ce besoin vital dans ses articles VI et IX.

Malheureusement, les projets de l'Inde et du Bangladesh divergent totalement. L'Inde propose de dériver les eaux du Brahmapoutre vers le Gange par un canal gigantesque de 300



kilomètres afin de ré-alimenter le barrage de Faraka, puis d'envoyer les excédents plus au nord. Le Bangladesh propose une série de barrages à l'amont au Népal sur le Gange régularisant les débits et produisant de l'électricité. Il repousse la solution de l'Inde qui réduirait son irrigation utilisant en période sèche les eaux du Brahmapoutre.

La situation est bloquée depuis près de vingt ans, mais les efforts de la Banque Mondiale et des Nations Unies ont porté leurs fruits. **Il semble qu'aujourd'hui on constate un rapprochement des points de vue au travers de traités récents l'un entre l'Inde et le Bangladesh, l'autre entre l'Inde et le Népal, tous deux en 1996. La déclaration de Mahé en 1997 et la déclaration de Colombo de 1998 au Sommet du SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) pour une coopération interrégionale permet d'avoir un nouveau regard vers une approche commune de ces ressources en eaux partagées.**

### **3.4.2. Le cas du Nil**

Le Nil avec ses 6 671 km de long, son bassin de près de 3 500 000 km<sup>2</sup> est le troisième fleuve de la planète. Il concerne 10 pays. Il prend naissance au Burundi à plus de 2 100 m d'altitude et après avoir traversé plusieurs des grands lacs d'Afrique centrale, ce Nil blanc rejoint à Khartoum, au Soudan, le Nil bleu qui vient d'Ethiopie avant d'atteindre le barrage d'Assouan et l'Egypte sur les 1 000 derniers kilomètres de son cours.

Il s'agit presque de deux Nil différents, car celui venu du sud perd une grande partie de son débit en traversant les marécages du Bahr el Gazal. Il en ressort avec seulement un cinquième des apports descendant d'Ethiopie. Cela explique qu'on puisse traiter presque séparément les problèmes de l'aval avec ses quatre pays (Egypte, Soudan, Ethiopie, Erythrée) de ceux de l'amont ; l'amont, intéressé jusqu'à présent surtout par l'hydroélectricité potentielle et qui commence à penser à l'irrigation. A l'aval, l'Egypte, qui dépend elle à plus de 90 % des eaux du Nil pour faire vivre ses 60 millions d'habitants actuels, est en compétition avec le Soudan et sans nul doute demain avec l'Ethiopie, le château d'eau du Nil Bleu.

En 1929, l'Egypte s'était vu attribuer, sur initiative de l'Angleterre, 48 milliards de m<sup>3</sup> sur les eaux du Nil contre 4 au Soudan, partage dénoncé par le Soudan dès son indépendance en 1957. Celui-ci a réalisé sur son territoire le barrage Roseires complétant celui de Sannae et s'attribue, en plus de l'énergie hydraulique, 10 milliards de m<sup>3</sup> pour ses besoins d'irrigation.

**La construction du grand complexe d'Assouan inauguré en 1964**, avec sa retenue de 157 milliards de m<sup>3</sup>, a permis de produire 10 milliards de kWh d'électricité. Grâce à son bassin complémentaire de Tochka, Assouan a accru fortement les volumes d'eau annuels utilisables pour l'Egypte et le Soudan, 55,5 milliards pour le premier et 18,5 pour le second, laissant seulement 10 milliards de m<sup>3</sup> aux autres. En contrepartie, il réduit les apports de la mer Méditerranée de plus de 10 milliards de m<sup>3</sup>. Cet accord de 1959 entre l'Egypte et le Soudan a été dénoncé par l'Ethiopie. Celle-ci constatant que le Nil Bleu, dont elle contrôle la source, fournit plus de 80 % au Nil Egyptien, a demandé la renégociation de l'accord, ce que l'Egypte a refusé. Fort de ce refus, l'Ethiopie a prévu dans un premier temps la construction de barrages prélevant à terme 12 milliards de m<sup>3</sup>. Parallèlement, l'accord initial entre le Soudan et l'Egypte est désormais contesté à cause de l'accroissement des besoins du Soudan.



**On s'est donc trouvé devant la nécessité de rechercher une entente pour les eaux partagées afin de tenir compte de la poussée démographique.** Les 250 millions d'habitants du bassin seront 400 millions en 2025 et près du milliard en 2050 ! Grâce à un important soutien du CIDA canadien (Canadian International Development Agency), a été créé en 1992 un organisme technique de coopération « **TECCONILE** » regroupant six des 10 pays riverains comme membres, les autres comme observateurs. Celui-ci a organisé dix conférences annuelles tenues successivement dans les 10 capitales afin de développer les ressources de façon durable pour tous, assurer leur gestion commune et éradiquer la pauvreté. Enfin, les débats entre experts ont permis de favoriser les échanges de vues et de discuter les meilleures options.

**Ces efforts ont porté leurs fruits.** A Dar es Salam en 1999 a été créé, en remplacement de TECCONILE, le « **Nile Basin Initiative** » (NBI) regroupant tous les partenaires, sauf l'Erythrée, qui bénéficie du soutien de trois grandes institutions internationales : Banque Mondiale, PNUD et UNICEF (Nile Team), celle du CIDA et de la FAO amené par l'Italie. Le NBI est dirigé par un Conseil de Ministres de 9 pays (NILE Commission) et s'appuie sur un Comité technique consultatif (NILTAC). Il dispose d'un secrétariat permanent installé à Entebbe (Ouganda), l'ancien siège de TECCONILE. Son objectif est le plan de développement durable du Nil (Shared Vision) et la mise en place de divers programmes d'investissements intéressant au moins deux pays.

**En conclusion, réussir à persuader dix pays aux intérêts divergents à se joindre aux discussions est un exploit non négligeable.** Selon le représentant égyptien, on a observé à la dernière conférence d'Addis Abeba, que le calme est même revenu et que des échanges constructifs ont pu avoir lieu, après huit ans de « discussions acharnées ». Mais, en dépit des signes positifs que l'on a pu relever lors des conférences « Congrès du Nil 2002 », comme la nécessité reconnue de coopérer ensemble et la multiplication des contacts entre riverains, la partie ne semble pas encore gagnée. D'importantes difficultés subsistent et n'ont pu être totalement surmontées. En particulier, les obstacles à une évolution favorable de la gestion collective du Nil sont encore nombreux, le premier d'entre eux étant l'accord de partage égypto-soudanais de 1959 contesté par les pays riverains qui s'estiment lésés, mais dont le réexamen ne semble pas pouvoir être accepté par l'Égypte. Le récent conflit armé entre l'Éthiopie et l'Erythrée n'est pas non plus de nature à faciliter les rapprochements. Dans ses conclusions, le « Congrès du Nil 2002 » de 1999 a déploré qu'il subsiste de nombreux handicaps pour une gestion globale et intégrée, tels que « absence de volonté politique et d'engagements, instabilité politique, méfiance entre riverains, déséquilibre économique, capacité technique insuffisante, conditions macro-économiques instables, forte croissance démographique, aggravant la pression sur la ressource en eau ».

**Malgré ce handicap, la situation semble évoluer favorablement.** Les trois pays de l'ENSAP (Égypte, Éthiopie et Soudan) ont en effet réussi, lors de la dernière réunion de mars 2001 à Khartoum, à laisser de côté leur différend et à se mettre d'accord sur les projets d'aménagement propres à chaque pays, pour les présenter en commun à la réunion des bailleurs de fonds qui a eu lieu en juin 2001 à Genève. C'est sans doute le signe tant attendu du passage de la planification à l'action, comme le souhaitent les promoteurs du Nile Basin Initiative.



### 3.4.3. Le cas du Tigre et de l'Euphrate

Le bassin de ces fleuves, qui prennent leur source en Turquie, est de 880 000 km<sup>2</sup>. Il concerne en plus de la Turquie, la Syrie, l'Irak, plus partiellement l'Iran pour l'un des affluents du Tigre, et l'Arabie Saoudite pour un affluent de l'Euphrate. Au total il intéresse plus de 55 millions d'habitants dont la totalité de la population de l'Irak, les deux tiers de celle de la Syrie, 20 % de celle de la Turquie et seulement 15 % de celle de l'Iran. Le débit des deux fleuves est très irrégulier. Les hautes eaux interviennent au printemps (maximum en avril pour le Tigre et en mai pour l'Euphrate), de façon trop tardive pour les cultures d'hiver et trop précoce pour les cultures d'été. Plus de 50 % de leurs eaux s'écoulent en trois mois (avril à juin). Outre ces fluctuations inter saisonnières s'ajoute une très forte irrégularité annuelle (de 1 à 4,5). Le module peut passer de 320 à 1 200 m<sup>3</sup>/s pour l'Euphrate à Hit (Irak) et de 450 à 1750 m<sup>3</sup>/s à Bagdad pour le Tigre.

Les populations de l'aval, en Syrie et en Irak dépendent étroitement de l'eau de ces deux fleuves, comme c'est le cas en Egypte vis-à-vis du Nil. La grande différence est qu'ici les deux pays de l'amont (Turquie et Iran) sont les plus riches et qu'ils peuvent imposer leur volonté, ce qui n'est pas le cas du château d'eau du Nil, l'Ethiopie.

La Turquie a mis en place le « Programme de développement du Sud-Est de l'Anatolie », le GAP (en turc : Geneydogu Anadolu Projesi). Ce projet, le plus important jamais entrepris par la Turquie et l'un des plus importants du monde en son genre, prévoit à terme la construction de 22 barrages, 19 usines hydroélectriques, l'irrigation de 1,7 million d'hectares. Il fournirait un tiers des ressources en eau du pays et la production de 27 milliards de kWh. Ce programme en cours, imaginé dès les années 1960 puis conçu dans les années 1970, est estimé à 33 milliards de dollars, dont 15 milliards ont déjà été investis. L'idée d'origine proposait de développer les 75 000 km<sup>2</sup> de cette région de la Turquie du Sud-Est pour la faire accéder au niveau du reste du pays. La difficulté provient du fait que la population de cette partie de l'Anatolie du Sud-Est est majoritairement constituée de Kurdes, nomades pour beaucoup d'entre eux, dont une partie des territoires est ou sera neutralisée par l'emprise des lacs des barrages prévus et qu'il convient, par conséquent, de déplacer et de réinstaller dans les meilleures conditions.

Originalité du projet, le GAP qui ne construit pas les ouvrages (ils sont construits par la Direction générale d'Etat des travaux hydrauliques du ministère des Travaux Publics et du Logement - DSI -), mais qui est chargé de mettre en œuvre les programmes de développement connexes, a entrepris parallèlement un grand nombre d'actions d'éducation, de formation et de perfectionnement dans divers domaines : gestion financière et économique, agronomie, hydraulique, mais aussi alphabétisation, scolarisation, puériculture ... Le public visé comprend toutes les populations concernées, dont en premier lieu les femmes et les enfants.

#### Les rapports noués entre les pays tributaires du Tigre et de l'Euphrate :

En 1946, la Turquie et l'Irak signèrent un protocole pour la gestion du Tigre, de l'Euphrate et leurs affluents. Cet accord admettait que les ouvrages de régulation du débit de ces fleuves soient situés de façon la plus rationnelle en Turquie, et il appuyait le principe d'adaptations ultérieures dans l'intérêt des deux pays dans le domaine de l'irrigation et de la production d'électricité. En 1980, un protocole a été signé entre la Turquie et l'Irak, créant



« The Joint Technical Committee » (JTC) pour les eaux régionales qui tint sa première réunion en 1982.

En 1983, la Syrie rejoint le JTC et, depuis, des réunions tripartites régulières ont eu lieu à Ankara, Bagdad et Damas. Les membres du JTC se sont mis d'accord sur le thème des études hydrologiques et météorologiques couvrant la totalité des bassins du Tigre et de l'Euphrate. Ainsi la coopération entre les trois pays riverains permet l'échange et la mise en commun des données afin d'aboutir à une gestion efficace des ressources des deux bassins. Malheureusement, le JTC rencontra un grand nombre de difficultés, surtout après le remplissage du barrage Atatürk en 1990, le premier du grand projet du GAP, le sixième du monde avec une retenue de 48 km<sup>3</sup> d'eau, qui créa de tels problèmes que le JTC fut dissout.

En marge du Comité, la Turquie et la Syrie maintinrent des contacts bilatéraux sur les eaux de l'Euphrate et, à l'occasion d'une visite du Premier Ministre turc Turgut Ozal en Syrie, les deux pays signèrent un accord par lequel la Turquie promit à la Syrie 500 m<sup>3</sup>/s de l'Euphrate. Mais, depuis, la Turquie a conclu une alliance militaire avec Israël, par suite la Syrie et l'Irak ont amélioré leurs relations et font front contre la Turquie. Toutefois, la Turquie et la Syrie ont poursuivi leurs relations bilatérales.

Aujourd'hui la situation reste d'autant plus difficile qu'il s'agit du Moyen-Orient soumis à des tensions politiques graves. La gestion des eaux partagées peut soit les accroître, soit servir à les réduire. Les volumes d'eau qui seront disponibles, gérés suivant une politique de développement durable, voie dans laquelle travaille la Turquie, pourraient être un facteur d'apaisement si des conseils étaient dispensés dans ce sens par les Nations-Unies en s'appuyant sur le réseau d'échanges proposé plus loin entre les Commissions inter-Etats.

### **3.5. Quelques conclusions tirées des 15 cas étudiés**

#### ***3.5.1. Les motifs poussant à une concertation.***

Ils sont nombreux, variés, souvent multiples, et peuvent être des réponses :

- A des situations de crises ou de catastrophes naturelles,
- Au constat du coût élevé de solutions non concertées ou même de leur impossibilité,
- A la pression des usagers pour accroître les ressources disponibles,
- Au respect du droit international et des règles des Nations Unies de 1997,
- Aux conditions et obligations imposées par les bailleurs de fonds pour apporter leur financement,
- A la résolution des conflits latents entre les parties qui conduisent à une réduction ou à une dégradation des ressources en eaux partagées.

#### ***3.5.2. La mise en place d'une démarche progressive entre les pays riverains.***

Cette démarche doit **d'abord** s'appuyer sur des **contacts et des réunions informelles** entre spécialistes de l'eau pour développer une confiance réciproque grâce à des contacts personnels. Ceux-ci peuvent porter d'abord sur des échanges de données et la connaissance réciproque des problèmes et la façon dont ils ont été résolus. Ces connaissances peuvent



concerner des problèmes spécifiques comme le potentiel énergétique du bassin ou la pollution du milieu et ses causes, ou encore la migration des poissons.

**Ces contacts et échanges entre spécialistes permettent d'aboutir à un consensus technique sur les données disponibles et sur les méthodes utilisées pour les collecter ainsi que sur les ouvrages déjà réalisés. Il est également souhaitable que ces experts étudient ensemble comment associer d'une façon similaire les population concernées par les différents projets envisagés. Il est alors possible que les discussions s'élargissent à toutes les parties intéressées et qu'elles puissent s'étendre à une vision globale des problèmes touchant tous les aspects socio-économiques, humains et agricoles, y compris la préservation de la faune et de la flore.**

Après cette première phase de connaissance mutuelle entre les responsables techniques, peut être abordée la **préparation de rencontres officielles** s'appuyant sur les institutions responsables concernées dans chacun des pays. Dans cette seconde phase, il y a intérêt à associer les bailleurs de fonds ainsi que les institutions internationales ou régionales. Les discussions à engager doivent chercher à comprendre les mécanismes et les forces en jeu en étudiant notamment :

- les impacts entre l'amont et l'aval,
- le coût de la coopération à entreprendre incluant la collecte et l'exploitation des données ainsi que le partage de ces coûts,
- les éventuelles restrictions de souveraineté contrebalancées par les gains de tous ordres qui peuvent être générés,
- les conditions des bailleurs de fonds et leur mise en concurrence.

Ces discussions doivent tenir compte des principes et des règles reconnues par la communauté internationale pour la mise en place d'un partenariat entre pays riverains, notamment les Règles d'Helsinki de mars 1992 et de New York d'août 1997. Cependant, il convient de les adapter aux conditions particulières tenant au contexte géographique, économique et politique. Les dispositions à prendre doivent être suffisamment flexibles pour évoluer avec le temps et les changements des conditions économiques, sociales et même politiques. Il est souhaitable que la notion "d'utilisation équitable" soit explicitée et discutée avec des représentants des utilisateurs et pas seulement les responsables et les décideurs officiels. Enfin, l'articulation entre les lois nationales, les règles fixées par la commission de bassin à créer et les conventions internationales, méritent une attention particulière.

**On doit ensuite aborder les objectifs concrets et les moyens pratiques du partenariat à promouvoir. Notamment, des réponses doivent être apportées aux points suivants :**

- Les objectifs sont-ils spécifiques ? navigation, irrigation, dépollution, etc..
- Sont-ils généraux ? aménagement global ?
- S'il s'agit d'objectifs limités, peut-on les étendre ?
- La mission envisagée ne concerne-t-elle que la préparation d'actions communes ou s'étend-elle aux réalisations ?
- Les études seront-elles faites en commun ou la commission proposée doit-elle seulement coordonner les études faites par chacun des partenaires ?

**Une question ne doit pas être occultée : comment surmonter la perte partielle de souveraineté ? D'abord, analyser et comparer sereinement les inconvénients d'une limitation de souveraineté et les avantages liés à une action commune. Mais cela n'est**



**pas suffisant si ne sont pas progressivement réunis un certain nombre de facteurs critiques, mis en lumière par le Forum de Petersberg à partir des cas du Nil, du Jourdain, du Rhin, du Danube et du Mékong, notamment :**

- Une vision commune pour gérer efficacement les ressources, qui nécessite un climat de confiance,
- Une volonté politique appuyée par un soutien public fondé sur une large coopération,
- Un partenariat à large assise, associant institutions internationales, régionales ou bilatérales et bailleurs de fonds avec des organismes non gouvernementaux.

### ***3.5.3. Bref rappel sur les sources du droit international dans le domaine de l'eau***

Comme le rappelle l'article 3.8. des statuts de la Cour Internationale de Justice chargée de tous les litiges à ce niveau, y compris ceux concernant l'eau, les règles applicables procèdent par ordre d'importance décroissante :

1. Des conventions internationales, générales ou particulières, multilatérales, régionales ou bilatérales, reconnues par les Etats en cause,
2. Des usages établis par une longue pratique,
3. De la jurisprudence résultant des jugements rendus par les tribunaux internationaux ou nationaux, ainsi que des décisions d'arbitrage éventuelles,
4. Des travaux académiques (études, propositions, avis) produits par les organismes et les spécialistes reconnus internationalement.

Le droit international concernant l'eau est resté jusqu'à présent encore relativement embryonnaire. Aujourd'hui pourtant, certaines règles générales ont été progressivement reconnues par de nombreux Etats en vue de la gestion commune et de l'aménagement concerté de leurs eaux partagées. En tout état de cause, leur mise en œuvre concrète exige une étroite coopération entre les pays intéressés ; ce qui suppose le respect de quelques principes simples :

- La compréhension mutuelle,
- L'équité et la justice,
- La réciprocité, autrement dit, de bonnes relations de voisinage et un niveau de confiance suffisant entre les partenaires en cause.

### ***3.5.4. Des règles venant du droit international et de diverses directives***

Les règles à respecter comprennent "la communauté des intérêts" entre les États riverains et "la souveraineté territoriale limitée" sur les ressources hydriques partagées afin de fournir à chaque État intéressé une part raisonnable et équitable des eaux. Elles insistent sur les points suivants :

- L'utilisation de l'eau par un seul État ne doit pas porter atteinte aux intérêts des autres pays,
- Il ne faut pas abuser des Droits,
- Les États du même bassin doivent favoriser les relations de bon voisinage,
- Les "Lois de l'eau" internes à chaque État seront formulées et appliquées de façon à ne pas engendrer de conflits (et même si possible de manière à faciliter les coopérations).



**Les Conventions d'Helsinki et de New York** (cf. § 2.2) ont explicité et développé ces principes. Elles ont également insisté sur les moyens à mettre en œuvre pour les appliquer, notamment le principe "pollueur-payeur", « d'utilisateur » ou « préleveur-payeur » et les "Droits à préserver pour les populations futures" qui vont, tous deux, dans le sens du développement durable. Elles ont également pris en compte le "bassin hydrographique" comme territoire de gestion avec les autorisations de rejets basées sur les technologies les plus avancées ainsi que la prévention de la pollution à la source.

Enfin, la récente **Directive cadre européenne sur l'eau**, tout comme les conventions issues du Protocole **SADC** procurent des outils et fournissent à la fois un cadre très utile et des garanties pour les bailleurs de fonds, complétant efficacement les règles du droit international. C'est également le cas de Commissions mixtes internationales entre deux pays riverains sur le modèle des **CMI américano-canadiennes** (cf. 2.4).

### **3.5.5. Les appuis venant des bailleurs de fonds**

Ils sont **essentiels**, comme l'ont montré notamment les cas du Danube, du Gange, du Nil. On citera l'exemple de la Banque Mondiale analysé par deux de ses membres, MM. LE MOIGNE et KIRMANI), qui montre bien l'importance de ce genre d'appui qu'on retrouve au près d'autres instances. MM. KIRMANI et LE MOIGNE<sup>5</sup>, qui ont analysé le rôle joué par la Banque Mondiale dans trois bassins, l'Indus, le Mékong et la mer d'Aral, en ont tiré quelques principes qu'applique aujourd'hui cette importante institution internationale. Ceci est d'autant plus intéressant que dans chacun de ces trois bassins, cette banque a joué un rôle très différent : aider à résoudre une grave dispute pour l'Indus, contribuer à la mise en place d'un programme d'actions pour le Mékong, participer au choix de la meilleure option pour ré-alimenter la mer d'Aral. Parmi les principes qui permettent à la Banque Mondiale d'agir efficacement, on citera :

- Son objectif est toujours d'aider au développement,
- Elle est neutre et objective dans sa position de partenaire extérieur,
- Son succès vient de sa persévérance dans une diplomatie de persuasion ainsi que de son rôle pour aider au dialogue avec les autres bailleurs de fonds. Elle tend également à la mise en place d'équipes sur de longues périodes, sans préjuger du succès final, car elle estime que cet investissement contribue à la paix et recèle de grandes possibilités pour l'avenir à long terme,
- Elle n'accepte d'intervenir que si les pays concernés le souhaitent et lorsque le défaut d'accord entre eux est si sérieux qu'il peut conduire à des conflits,
- Enfin, avant d'intervenir, elle analyse toujours les risques qu'un échec pourrait faire courir à son image, notamment en vérifiant que son action ne peut pas être contre-productive.

### **3.6. Enseignements tirés de l'observation des commissions existantes**

Les 15 cas analysés dans le cadre de la préparation du présent document, sont riches d'enseignements dans la mesure où ils sont de ceux qui fonctionnent de façon constructive, tout en concernant des situations très différentes les unes des autres :

---

<sup>5</sup> « Fostering riparian cooperation in international river basins, the World Bank and its best in development diplomacy », S. Kirmani, G. Le Moigne (World Bank technical paper n° 335).



- Huit commissions (Rhin, Léman, Escaut, fleuves ibériques, Oder, Danube, Sénégal, Saint-Laurent) se sont fixées pour objectif final une gestion commune de leurs eaux partagées en procédant par étapes et en agissant successivement sur les divers domaines possibles (navigation, hydroélectricité, irrigation, qualité des eaux, ... développement durable).
- Trois commissions (Mékong, Tchad, Zambèze) se sont limitées dans un premier temps à des études visant d'abord la programmation, puis la réalisation concrète d'actions communes.
- Trois (Mer d'Aral, Gange, Nil) mettent en œuvre des outils de recherche d'un consensus concernant des études, puis des actions communes.
- Un outil de consensus qui a cessé de fonctionner, faute d'avoir abouti, du moins aujourd'hui, (Tigre et Euphrate).

Bien entendu, il existe beaucoup d'autres cas dont l'expérience est moins satisfaisante.

Au total, il n'est pas sans intérêt d'effectuer les quelques constatations suivantes :

- Toutes les commissions existantes, ou les structures préparatoires déjà en place, permettent une utile concertation entre les pays concernés ; elles sont aussi une instance de proposition et peuvent émettre des recommandations, mais ne sont généralement pas chargées de responsabilités opérationnelles d'exécution,
- Ces organisations sont en général créées pour une durée longue ou indéterminée ; ce qui les conduit à devoir s'adapter au fur et à mesure des évolutions constatées,
- La plupart peuvent conduire des études et recherches, effectuer de la planification et de la programmation et promouvoir des projets, soit de leur propre initiative, soit sur instruction. Elles peuvent ainsi avoir une influence importante sur les aménagements à venir qu'elles sont parfois amenées à réaliser et à gérer elles-mêmes,
- Elles disposent généralement d'un secrétariat permanent de nature technique et administrative, installé et financé conjointement par les pays membres,
- Leurs personnels qui proviennent pour l'essentiel des pays membres, avec éventuellement quelques consultants extérieurs, disposent souvent des privilèges et de l'immunité diplomatique.

Depuis l'émergence des « Règles d'Helsinki », des pouvoirs supra-nationaux de réglementation et de contrôle ont été parfois attribués à certaines commissions. Quelques commissions ont même susceptibles de jouer un rôle important pour la prévention et le règlement des conflits actuels ou éventuels. Elles peuvent alors disposer de pouvoirs de médiation, d'arbitrage, en ce qui concerne l'allocation des eaux, ainsi que la répartition des coûts et des bénéfices des projets d'aménagements hydrauliques.

### **3.7. Fonctions possibles d'une commission des eaux partagées**

Une commission des eaux partagées est susceptible d'exercer des fonctions et responsabilités multiples différentes qu'il importe d'analyser clairement.

Des **responsabilités de nature essentiellement technique** telle que :

- normalisation, collecte, traitement, interprétation et échange de données hydrauliques,



- Etude et coordination de la planification, hiérarchisation et programmation des projets,
- Construction, exploitation et maintenance d'ouvrages hydrauliques,
- Surveillance et contrôle de usages ou de la qualité de l'eau.

Des **responsabilités de nature économique et financière**, comme la recherche, le montage, la répartition et la gestion des financements nationaux ou internationaux (bilatéraux, régionaux et multilatéraux).

Des **responsabilités de nature administrative**, élaboration et mise en œuvre de règles et de procédures harmonisées concernant la gestion des eaux partagées, en étroite liaison avec les diverses institutions nationales des pays membres.

### **3.8. Principales questions à déterminer**

Il convient de noter la très grande diversité des situations rencontrées en ce qui concerne les conditions géographiques, économiques, sociales, environnementales et politiques de chaque cas. Qui plus est, les problèmes à résoudre sont particulièrement complexes et sensibles : aux difficultés habituelles que l'on trouve au niveau national dans chacun des pays intéressés, se superposent des considérations internationales diplomatiques et politiques. Celles-ci ne manquent pas d'interférer et de donner une dimension supplémentaire aux débats ; les questions de souveraineté, les sentiments patriotiques et les sensibilités nationales peuvent donner aux débats une connotation passionnelle, émotionnelle et par conséquent irrationnelle et difficile à apaiser.

Si l'objectif final d'une commission d'eaux partagées est de proposer aux Etats concernés les modalités d'une gestion de l'eau commune et efficace, si les objectifs recherchés ont une portée générale, la très grande diversité des situations rencontrées nécessite d'adapter les voies et moyens pour y parvenir en tenant soigneusement compte du contexte et de la nature des questions à traiter. L'observation attentive du fonctionnement des commissions ou structures existantes, l'expérience acquise en matière de gestion de l'eau au niveau national et la pratique des relations internationales conduisent à formuler les quelques commentaires ci-après.

#### ***Fonctions dévolues à la commission.***

Celles-ci peuvent être :

- De nature consultative pour formuler des avis, des conseils, des suggestions le cas échéant des recommandations,
- Une mission de concertation et de coordination technique concernant les données, les études et les projets,
- Des responsabilités opérationnelles relatives aux ouvrages,
- Des fonctions normatives de réglementation technique et administrative, ou de régulation économique,
- Des fonctions de prévention et de résolution des conflits, en forme de médiation, d'arbitrage, voire même de juridiction vis-à-vis des parties.



## ***Compétence territoriale***

Il peut s'agir de tout ou partie d'un bassin hydrographique ou d'un aquifère partagé. Il peut aussi s'agir d'un ensemble comprenant tout ou partie de plusieurs bassins versants ou aquifères, selon un périmètre défini conventionnellement par les pays intéressés. Dans tous les cas, il est indispensable que l'amont des bassins hydrographiques en cause fasse partie du périmètre de compétence de la commission.

## ***Type d'institution***

Le statut juridique de l'organisme mis en place doit être formellement défini à la fois du point de vue du droit international, comme vis-à-vis de l'ordre juridique interne et des institutions de chacun des pays intéressés.

Il importe de bien préciser la structure de la commission, en particulier la place, la forme et le degré d'implication des Etats et des gouvernements membres, la possibilité de participation ouverte à d'autres organismes publics ou parapublics importants tels que les institutions ou les bailleurs de fonds multilatéraux, régionaux ou nationaux, voire même les possibilités d'intervention éventuellement offertes au secteur privé : professionnels, ONG, etc ... La constitution interne ainsi que la composition des représentations nationales (et internationales) du dispositif retenu sont aussi susceptibles de varier sensiblement.

## ***Règles et procédures de fonctionnement***

Il convient que celles-ci soient clairement établies dès l'origine de l'organisation : il s'agit de définir la préparation des décisions, les modes de consultation, les procédures et les niveaux de décisions de nature technique, financière ou politique requises. En plus des règles internes, il faut aussi prévoir les relations de l'organisme avec ses principaux interlocuteurs extérieurs : instances internationales, bailleurs de fonds, pays non membres mais susceptibles de le devenir, etc...

## **3.9. Les progrès restant à accomplir**

### ***3.9.1. L'élargissement nécessaire des Règles internationales actuelles***

Malgré cette extension très large des principes de gestion, on doit noter des lacunes très importantes dans ces textes, qui doivent être comblées. Il conviendrait d'après M. Dante CAPONERA<sup>6</sup> de développer les points suivants :

- La nécessité de fournir une eau saine pour tous et notamment pour les plus démunis ,
- Une gestion intégrée des ressources en eau, avec une planification poussée pour ajuster offre et demande ,
- L'intérêt d'agir sur la demande plus que sur l'offre, ce qui conduit à faire une place aux usagers et au public dans les instances de gestion. Cela nécessite de prévoir des moyens de formation adéquats et de développer des dispositifs de mesure cohérents dans toutes les zones du bassin.

---

<sup>6</sup> « Les eaux partagées et le droit international », D. Caponera, Congrès de Kaslik, juin 1998.



Enfin, on doit noter l'absence d'une stratégie financière pour mobiliser les fonds pourtant indispensables pour mettre en œuvre une politique efficace.

M. Philippe EL FADL<sup>7</sup> a bien mis en évidence ces lacunes, comme le prouve l'extrait suivant de sa communication au Congrès de Kaslik.

*"Le fait que les fleuves, les rivières, les lacs, les eaux souterraines constituent du fait de leur relation physique un ensemble unitaire n'est pas réellement pris en compte. Ainsi, les conventions internationales existantes mettent en œuvre une approche sectorielle de la gestion de l'eau au détriment d'une approche intégrée de la gestion du cycle de l'eau. De même, pratiquement aucun effort n'a été porté sur la connaissance des ressources en eau.*

*Or, une gestion durable de l'eau ne saurait être envisagée sans l'amélioration des connaissances des ressources en eau. La connaissance de la ressource et l'évaluation des besoins sont en effet un préalable indispensable à une gestion globale et équilibrée de l'eau. Elle suppose la mise en place, la maintenance et l'exploitation de réseaux de mesures, et de banques de données. Une telle mise en place n'est pourtant pas, de façon générale, encouragée par les conventions existantes.*

*La mise en place progressive de ces réseaux avec des financements internationaux appropriés permettrait à chaque pays de mieux organiser la planification de la gestion de l'eau, et cela, de façon durable. De même, une connaissance des ressources en eau ne saurait être sérieusement envisagée sans un réel programme de formation. Là encore, les conventions internationales portant sur l'eau ne se préoccupent pas des questions liées à la formation. Pourtant, les investissements dans les secteurs de l'eau, que ce soit dans les zones rurales ou dans les zones urbaines, ne sauraient être cohérents sans le développement de programmes de formation touchant des gestionnaires de la ressource, la formation professionnelle sur les techniques appropriées aux différents pays.*

*De même, les conventions internationales n'ont, jusqu'à maintenant, pas encouragé le développement d'actions d'éducation des usagers et du public. Pourtant, sans de tels programmes de formation et d'information qui pourraient être mis en œuvre par des conventions internationales, les mesures d'économie de l'eau seront difficiles à réaliser. Or, là encore les conventions ne mettent absolument pas l'accent sur l'importance de faire des économies d'eau. Il devient pourtant urgent d'entreprendre des mesures concrètes afin de maîtriser la consommation d'eau et d'éviter tout gaspillage.*

*Rappelons que les ressources d'eau diminuent et que l'eau est une ressource naturelle partagée. De même, parmi les lacunes des conventions internationales portant sur l'eau, il convient de mentionner l'absence de mesures financières. En effet, il n'existe aucune stratégie internationale réelle de mobilisation de fonds qui pourrait permettre la réalisation d'investissements d'ouvrages concernant l'eau."*

### **3.9.2. La création d'un « Tribunal International de l'Eau »**

Actuellement, les litiges entre États concernant le domaine de l'eau sont jugés par la "Cour Internationale de Justice", par certains tribunaux de litiges ou les "Cours de Justice"

---

<sup>7</sup> « Les conventions internationales sur l'eau », Ph. El Fadl, Congrès de Kaslik, juin 1998.

Ainsi, comme l'indique M.SIRONNEAU<sup>8</sup>, une trentaine de décisions jurisprudentielles ont été prises au 19<sup>ème</sup> siècle, lors du règlement de litiges. Et sans doute trois ou quatre fois plus au 20<sup>ème</sup> siècle, si on y incorpore les litiges réglés par l'Union européenne et par des instances fédérales dans des pays comme les USA, le Brésil et l'Allemagne, ...

La création décidée par l'ONU d'un tribunal spécialisé sur l'eau, placé éventuellement sous la dépendance de la Cour Internationale de Justice, viendrait utilement compléter l'arsenal des Règles concernant l'eau en général et, plus particulièrement, celles des eaux partagées, grâce aux dispositions jurisprudentielles tirées de ses jugements.

Un tel Tribunal serait compétent pour instruire, juger et régler :

- Tout litige concernant les bassins hydrographiques nationaux ou fédéraux,
- Tout litige concernant des bassins internationaux.

La saisine de ce Tribunal pourrait provenir de trois instances :

- De tout État national ou fédéré
- De tout représentant d'un Bassin ayant personnalité morale,
- De toute Commission internationale.
- Ainsi que d'une pétition signée par plus de 1.000 (10.000 ?) citoyens, à condition que celle-ci soit transmise par l'un des trois demandeurs cités précédemment.

### ***3.9.3. Création d'un Réseau d'échanges entre les Commissions existantes***

A l'instar des « Organismes de bassins nationaux » qui se sont groupés au sein d'un Réseau, le RIOB, la mise en réseau des Commissions de fleuves internationaux est très souhaitable tant pour échanger des informations entre elles que pour aider à la création et au fonctionnement de nouvelles commissions. Sur proposition de l'Académie de l'Eau, l'Assemblée générale du RIOB, lors de sa 5<sup>ème</sup> Réunion à Québec du 28 au 30 mai 2002, vient de décider la création en son sein d'un Réseau Spécialisé des Organismes de Bassins transfrontaliers. A l'invitation de l'Académie de l'Eau, de la Commission Internationale pour la Protection des Eaux du Léman (CIPEL) et de l'Agence de l'Eau française Rhône-Méditerranée-Corse, l'Assemblée Constitutive de ce Réseau s'est réunie les 25 et 26 Novembre 2002 à Thonon les Bains, au bord du lac Léman, et ce fut un véritable succès. En effet, la réunion de 123 délégués d'administrations gouvernementales chargés de la gestion des ressources en eau, d'organismes de bassin, de Commissions internationales, d'organismes de bassins transfrontaliers, représentant plus de 40 nations, apporte la preuve que cette initiative correspond bien à un besoin.

## **3.10. Une articulation souhaitable de l'ensemble des moyens disponibles**

Les cas étudiés ont bien mis en évidence que la création d'une « Commission internationale » a besoin d'abord d'une volonté des Etats concernés et de leurs responsables nationaux éventuellement regroupés en comités, comme il est proposé plus loin. Elle doit aussi pouvoir compter sur l'appui des Nations Unies et de bailleurs de fonds rassurés par l'utilisation de règles internationales, sur les conseils issus de l'expérience des Commissions existantes, sur les appuis fournis par les outils de soutien, avec, en cas de litige grave, la faculté de pouvoir s'adresser à un Tribunal international de l'eau.

<sup>8</sup> « Le droit international de l'eau existe t'il ? », J. Sironneau, Congrès de Kaslik, juin 1998.



Evidemment, ces différents moyens doivent être interconnectés entre eux sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, comme le propose le schéma de la figure 4 ci-dessous.

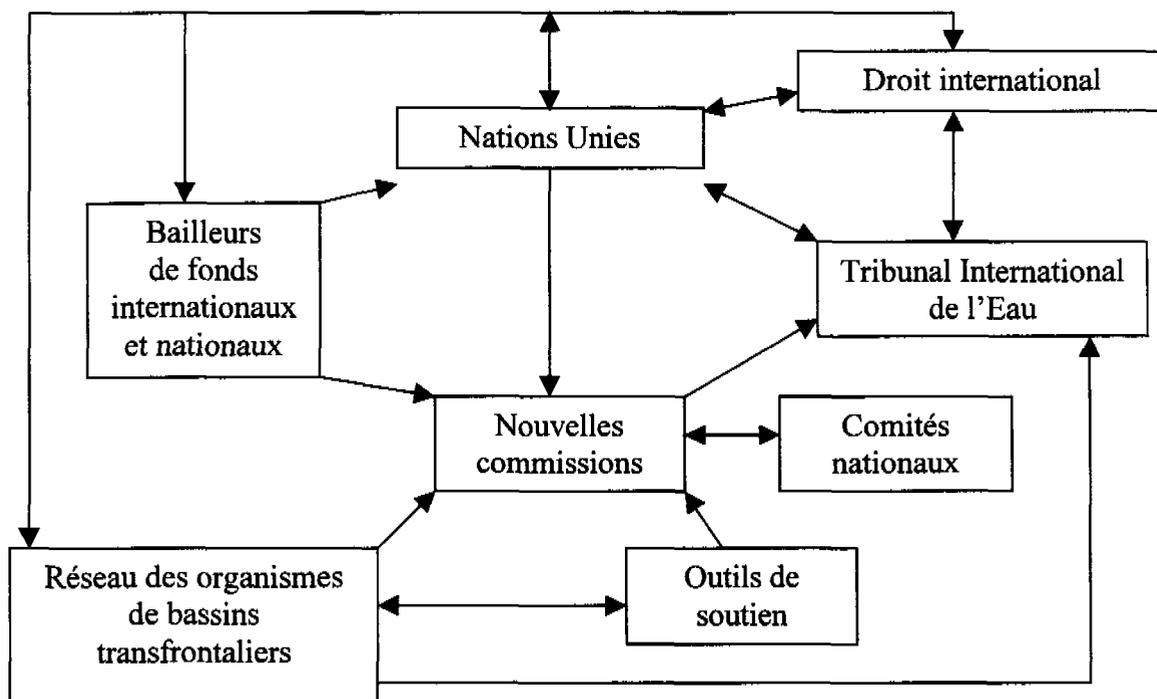


Figure 4 –Articulation possible des moyens existants, en cours de création (Réseau des organismes de bassins transfrontaliers), et à créer (Tribunal International de l'Eau)

## 4.

### **GUIDE STRATEGIQUE POUR LA CONSTITUTION D'UNE COMMISSION INTERNATIONALE INTER-ETATS SUR LES EAUX PARTAGEES : SUGGESTIONS CONSECUTIVES AUX ETUDES DE L'ACADEMIE**

Prenant en compte le fait que l'eau est un bien économique, social et environnemental qui joue un rôle vital dans la satisfaction des besoins humains élémentaires, la santé, la sécurité de l'alimentation, la réduction de la pauvreté et la protection des écosystèmes, et que l'eau douce est une ressource fragile dont le renouvellement par son cycle naturel est perturbé par les activités humaines et les hommes, il apparaît que la gestion de son cycle nécessite une approche intégrée et non sectorielle, qui tienne compte des préoccupations à long terme comme des considérations immédiates. La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent donc associer décideurs, techniciens, usagers et planificateurs à tous les échelons.

Il faut considérer le cycle de l'eau dans son ensemble, au sein duquel interagissent, en quantité et qualité, les prélèvements et les rejets de tous les usagers, selon leur implantation sur le territoire et recevant les précipitations météorologiques qui alimentent les écoulements de surface et les nappes. On doit aussi tenir compte des liens étroits entre eau et environnement.

Il en résulte que **le bassin hydrographique est le lieu privilégié pour établir la planification de l'eau**. Celle-ci doit donc se faire **en liaison avec celle du Territoire** et préserver l'environnement et toutes les ressources naturelles dans le cadre d'une politique de développement durable.

Dès lors, les Etats partageant les ressources en eau du bassin qui leur est commun ont donc tout intérêt à échanger des informations pour une meilleure gestion de ce bien précieux, à se concerter et, le moment venu, à travailler ensemble au sein d'une "Commission Internationale de Bassin". Pour nouer ces rapports et s'engager dans une gestion efficace de leurs ressources en eau, ces Etats pourraient s'appuyer sur les actions proposées ci-dessous qui décrivent voies et moyens à mettre en œuvre.

#### **4.1. Les actions préalables dépendant de chacun des pays**

##### ***4.1.1. Les réseaux de mesure***

Chaque État devrait établir un état exhaustif de ses ressources en eau et des systèmes aquifères dans la partie du bassin le concernant, en constituant des réseaux de mesure adéquats. Ceux-ci doivent porter sur les pluies, les eaux de surface (débit, niveau, qualité) et les eaux souterraines (niveau, qualité) avec une implantation et une densité de stations judicieusement choisies. Il doit aussi établir une liste des prélèvements et des rejets comportant, pour les plus importants, des mesures en quantité et qualité.

Pour les méthodes de mesure, il a intérêt à utiliser des méthodes reconnues valables à un niveau international, notamment par les programmes existants de l'Organisation



Météorologique Mondiale (= OMM), du Programme Hydrologique International (= PHI), de l'UNESCO, du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (=PNUE) ou de l'Agence Européenne de l'Environnement. Les données ainsi récoltées doivent être mises sous une forme permettant leur utilisation aisée, tant pour les spécialistes que pour les usagers et le public.

#### **4.1.2. Economies d'eau et tarification.**

Economiser l'eau dans ses diverses utilisations est un objectif nécessaire en particulier lorsque la ressource est limitée face aux besoins. **Il est alors souhaitable d'agir sur la demande plutôt que sur l'offre ou, au moins, sur les deux alternatives, plutôt qu'uniquement sur l'offre.** Cette gestion de la demande peut s'appuyer sur des technologies spécifiques comme :

- L'aspersion ou le "goutte à goutte" pour l'irrigation, grande utilisatrice d'eau,
- Le recyclage dans l'industrie,
- La lutte contre le gaspillage, dont les fuites d'eau dans les réseaux de distribution.

Parallèlement à ces moyens techniques, une gestion économe devrait aussi s'appuyer sur le principe utilisateur-payeur et utiliser une tarification adaptée comme la tarification progressive qui réduit la consommation des plus gros utilisateurs et procure également des recettes permettant de fournir de l'eau à faible prix pour les plus défavorisés. De même, des incitations fiscales peuvent être utilisées comme le principe utilisateur-payeur (voir 4.1.5).

#### **4.1.3. La maîtrise de la pollution**

L'auto-épuration naturelle ne peut être efficace que pour des rejets limités. Il faut donc épurer les rejets excédentaires en les épurant préalablement, partout où la densité d'occupation des sols et des activités dépassent un seuil limite très peu élevé, afin de conserver aux rivières une vie aquatique et permettre l'utilisation de ses eaux pour les différents usages avec, éventuellement, des traitements. Il convient aussi de protéger la nappe et les captages. Comme pour les économies d'eau est recommandée la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur et d'incitations fiscales ou de taxes sur l'usage des engrais et des pesticides à l'origine de pollutions diffuses

#### **4.1.4. Les autorisations de prélèvement et de rejets**

Ces autorisations doivent être délivrées par l'autorité chargée de la police des eaux après instruction, afin de vérifier si ces interventions sur les eaux de surface et les nappes ne sont pas dommageables. Se limitant à celles dépassant un seuil à définir, elles portent sur les débits et les quantités prélevées (variables éventuellement suivant la saison) et sur les débits, volumes et les flux polluants des rejets. Elles fixent également les niveaux d'épuration pour les différents paramètres des substances rejetées.

#### **4.1.5 Les moyens de financement**

Les moyens de financement peuvent provenir :

- Des produits du prix de l'eau et de l'assainissement et de sa tarification suivant le principe "l'eau paye l'eau", grâce à un autofinancement et à des emprunts,



- Des redevances redistribuées aux projets de travaux en appliquant les principes "pollueur-payeur" et/ou "utilisateur-payeur" qui ont un double impact, celui d'apporter des moyens financiers indispensables dans un secteur très capitalistique, et celui d'inciter le pollueur à dépolluer et les consommateurs d'eau à réduire leurs besoins en réduisant les pertes et les gaspillage
- De subventions (ou de prêts à taux réduits) de l'Etat (ou des collectivités), venant du produit des impôts ou de taxes fiscales pesant sur la pollution et le gaspillage d'eau, ayant le même double impact que les dispositions citées ci-dessus,
- De concours financiers extérieurs au pays concernés (aide publique au développement et bailleurs de fonds multilatéraux ou autres), des dons et des prêts à taux réduit et à durée privilégiée venant d'Instances Internationales, Régionales ou de pays partenaires.

L'emploi de tel ou tel de ces moyens n'est pas neutre pour une gestion économe de l'eau et il convient de privilégier, chaque fois que possible, des ressources venant de l'eau et incitant à l'économie ou à la dépollution.

#### ***4.1.6. L'association des citoyens aux réalisations et leur formation préalable aux problèmes de l'eau***

La gestion de l'eau moderne ne saurait être imposée d'autorité et exige une participation des usagers. Il est nécessaire de prévoir avec tout projet ou programme lié à l'eau un volet formation et information visant les hommes et les femmes concernés afin de les préparer à une concertation où ils feront connaître leurs souhaits et leurs vrais besoins. Dans ce domaine, certains principes se dégagent :

- Prévoir la formation de gestionnaires de l'eau et de techniciens locaux à la concertation et à l'écoute des usagers,
- Inclure dans cette formation non seulement l'aspect technique, mais également la formation à l'hygiène et la santé, ainsi qu'une meilleure compréhension du cycle de l'eau dans la nature et des moyens permettant son utilisation adéquate,
- S'engager à promouvoir auprès des populations (au Sud comme au Nord), une conscience de l'intérêt général, du bien public et de l'importance de préserver la qualité de l'eau et de l'environnement en lien avec la santé,
- Adopter une approche participative dans la formation et s'appuyer davantage sur les compétences et les capacités locales dans tout programme de formation et d'éducation.

Les moyens à mettre en œuvre doivent s'appuyer prioritairement sur les structures existantes des systèmes d'éducation de chaque pays et doivent être renforcées en conséquence et complétées en tant que de besoin.

## **4.2. La concertation préalable**

Indépendamment de tout désir de coopération, il est souhaitable que les pays partageant un même bassin nouent des contacts particuliers pour échanger des informations sur l'eau, sur sa gestion et sur les problèmes rencontrés. Ces contacts doivent d'abord s'établir à un niveau technique et se développer au travers de leurs services respectifs chargés de l'eau. Lorsque les Etats envisagent de mettre au point une coopération spécifique entre eux, ces **contacts préalables**, organisés, deviennent **absolument indispensables**.



Ils peuvent prendre la forme d'invitations de service à service pour une ou plusieurs journées, afin de confronter les connaissances sur le bassin, les modes de gestion et les réalisations techniques. Dans tous les cas, il est souhaitable que ces **rencontres** se tiennent **alternativement dans chaque pays** du bassin. Dès ce stade, des experts des institutions internationales ou régionales puissent y être invités si les parties le souhaitent.

Parmi les sujets d'études sont particulièrement utiles les suivants :

- Les réseaux de mesure pour la quantité et la qualité des eaux de surface et souterraines et sur la pluviométrie, décrivant les techniques de mesure, la densité des stations de mesure ; ces études peuvent aboutir à des échanges de données systématiques et à une évaluation des ressources en eau du bassin,
- L'analyse des connaissances sur les prélèvements et les rejets des différents usages, en quantité et qualité, ainsi que des moyens d'épuration et des techniques utilisées,
- La présentation des connaissances sur les ouvrages réalisés pour la maîtrise des débits, tels que barrages pour la lutte contre les inondations et pour la navigation,
- Des échanges analogues sur la protection des nappes et des captages,
- Des échanges de connaissances sur les zones humides et leur conservation ainsi que sur les mesures prises pour la protection de l'environnement,
- L'analyse des travaux de planification organisée pour la gestion de la ressource : adéquation offre/besoins, et réduction de la demande (économies d'eau, recyclage...),
- La comparaison des moyens consacrés à l'information et à la formation au niveau des techniciens, des usagers et des citoyens,
- Enfin, la présentation des modes de gestion dans les pays concernés : services en charge de l'eau et de l'assainissement, services de planification ainsi que de l'irrigation, du contrôle des crues, la législation sur l'eau (police des eaux, autorisations de prélèvements et de rejets), des dispositions en vigueur pour le financement des ouvrages, etc.

**Enfin, l'objectif est d'analyser les difficultés rencontrées en distinguant celles qui peuvent être résolues dans chacune des parties de bassins ou des sous-bassins nationaux, et les autres qui ne peuvent l'être qu'à l'extérieur de ceux-ci.** Ces échanges pourraient se fixer comme objectif la préparation d'une monographie sur le Bassin, décrivant le cycle de l'eau face aux besoins des habitants et de leurs activités, permettant de mettre en évidence les problèmes locaux dans chaque partie du bassin et ceux existants ou susceptibles d'apparaître entre les parties du bassin situées dans chacun des pays concernés.

### **4.3. La phase de constitution de la Commission**

La concertation préalable souhaitable ne fait nullement perdre du temps. Au contraire, elle permet aux différents services nationaux de mieux se connaître, et de connaître en même temps les problèmes de l'ensemble du bassin afin de faire apparaître la nécessité d'organiser une concertation permanente entre les Etats aboutissant à la constitution d'une Commission :

- Soit parce que les études évoquées au paragraphe précédent ont montré et expliqué à chaque pays que des problèmes perturbent (ou risquent de perturber) ses ressources en eau ne peuvent être résolus qu'en commun,
- Soit parce que chacun constate que des perturbations (pollution, pénurie d'eau à certains moments...) proviennent d'activités menées par un autre Etat ne respectant pas le Droit International, c'est-à-dire à la suite d'un litige déclaré ou potentiel.



On peut donc dire que cette concertation préalable souhaitable est bien souvent indispensable. Il est évidemment plus aisé de s'entendre à froid, plutôt qu'à chaud. On constate, en effet, que **la plupart des blocages viennent de prises de contact trop tardives, de niveaux socio-économiques très différents** entre les pays riverains, empêchant les plus pauvres d'agir contre les plus riches, **ou encore de la position hégémonique du pays amont** château d'eau. Les cas du Nil, du Tigre et de l'Euphrate ou du Jourdain en sont de bons exemples. Dans ces cas, **l'intervention** demandée et acceptée **d'organismes internationaux ou régionaux**, comme la Banque Mondiale ou l'Union européenne peut aider à débloquer la situation.

Il paraît donc sage d'organiser les contacts au niveau diplomatique dès que seront apparus, soit des dysfonctionnements dans le cycle de l'eau venant d'actions d'un pays riverain, non conformes au Droit International, ou même de risque d'une telle situation mise en évidence par les échanges techniques entre services. Prendre alors l'initiative d'une "Conférence destinée à organiser la Coopération entre Pays riverains" est plus efficace que de déposer une plainte. Y inviter comme observateurs, dans un premier temps, des représentants d'institutions internationales ou régionales, ou encore de bailleurs de fonds est également conseillé.

#### ***4.3.1. L'organisation d'une conférence préparatoire et son ordre du jour***

Une telle conférence doit réunir des représentants de tous les Etats concernés à l'invitation d'au moins l'un d'eux. La présence de délégués des Nations Unies, de pays amis, d'institutions internationales ou régionales et de bailleurs de fonds susceptibles d'apporter une utile contribution est à envisager.

L'ordre du jour d'une telle conférence doit être préparé soigneusement avec les services techniques et s'appuyer sur les travaux préalables décrits dans les articles 2.2. et 2.3 ci-dessus et comprendre :

- Un exposé sur les problèmes inter-Etats perturbant le cycle de l'eau du bassin partagé considéré,
- Des propositions pour y faire face, en mettant en évidence les avantages, la nécessité et les gains résultant d'une coopération constructive entre les pays concernés,
- Une mise en commun des objectifs de chaque partie pour un développement équitable et durable,
- Un cadre proposé pour la coopération souhaitable : objectifs d'action, études à mener, échanges d'informations techniques, répartition des tâches entre celles à mener ensemble (ou à coordonner étroitement) et celles dévolues à chaque État.

Dans les cas les plus difficiles, comme le montre le cas du Nil, cette conférence préparatoire peut être reprise successivement dans les capitales des pays du bassin afin d'aboutir finalement à un accord consensuel sur les ouvrages à prévoir et la répartition des charges et des bénéfices à en tirer. Une autre solution est la constitution d'une « **Commission d'étude inter Etats** », comme cela a été fait pour le Mékong. Celle-ci pourra ultérieurement se transformer définitivement en Commission internationale de bassin.

Dans tous les cas, la conférence, lorsqu'elle a permis de dégager une solution acceptée par tous en Commission préparatoire, doit insister sur la nécessité pour chacun des pays



partageant les eaux d'un même bassin d'agir en respectant les principes fixés par le Droit International, à savoir :

- L'utilisation de l'eau par un pays ne doit pas porter atteinte aux intérêts des autres,
- Il ne faut pas abuser des droits,
- Les États d'un même bassin doivent favoriser les solutions de bon voisinage,
- Les "lois de l'eau" internes à chaque État seront formulées et appliquées de façon à ne pas engendrer de conflits.

Ces Règles, fixées notamment par les Conventions d'Helsinki et de New-York, valent pour toutes les utilisations de l'eau, qu'elles impliquent prélèvements ou rejets, et concernent donc les ressources tant en quantité qu'en qualité. Elles reprennent d'un pays à l'autre les principes valables entre amont et aval à l'intérieur d'un même pays, ainsi que les principes d'une utilisation de l'eau raisonnable et mesurée.

#### **4.3.2. Objectifs de la Commission internationale de bassin proposée**

Comme il est indiqué précédemment, ces objectifs peuvent être limités d'abord à des études destinées à préciser les premières réalisations souhaitables.

Ils peuvent ne porter que sur des problèmes spécifiques, par exemple la navigation, la production d'électricité, le renforcement des étiages et la répartition des débits, la lutte contre les inondations, la maîtrise de la pollution, les pêcheries... Bien entendu, ces objectifs limités pourront toujours être élargis dans une phase ultérieure. Il est en effet **souhaitable que les objectifs fixés soient progressifs** en commençant par les plus aisés à réaliser et en passant ensuite à des objectifs ambitieux et viser la gestion globale des ressources en eau du bassin, c'est-à-dire à la préparation d'un schéma directeur d'aménagement.

#### **4.3.3. Les moyens à prévoir pour réaliser les premiers objectifs retenus**

La réalisation de ces objectifs passe par des multiples actions sur le terrain telles que :

- La gestion des ouvrages qui ont tous un impact sur le cycle de l'eau en quantité et qualité,
- Les études et échanges d'informations,
- La programmation et réalisation d'ouvrages (barrages, endiguement, stations d'épuration, ...),
- La formation des opérateurs, des usagers, des associations,
- L'information du public.

Les moyens nécessaires dépendent également de dispositions fiscales ou financières à la diligence des États qui doivent rester de leur compétence, comme :

- La politique pollueur-payeur, ou utilisateur payeur,
- La tarification sur les prélèvements et la consommation ou qui agissent sur la demande,
- Ou encore d'éventuelles taxes sur des polluants diffus comme engrais ou pesticides.



Ce sont en effet très généralement les Etats qui ont la charge de la réalisation des travaux en application du programme établi par la Commission.

#### **4.4. L'organisation de la Commission**

Celle-ci doit être prévue et développée dans la Convention fondatrice dont les signataires sont les représentants des États riverains et, éventuellement, d'un représentant d'une instance internationale associée.

Les organes doivent comprendre au minimum :

- une **Assemblée** composée de membres désignés par les États et les instances associées qui élit son Président (éventuellement alternativement parmi les membres de chaque État),
- un **Conseil d'Administration**,
- une **Instance chargée des litiges éventuels**,
- des **ateliers de travail**, qui peuvent être permanents traitant de problèmes généraux et se réunissant périodiquement, ou qui peuvent être temporaires (« groupes ad hoc ») traitant de problèmes plus limités et occasionnels,
- un **Secrétariat permanent**, condition essentielle pour un fonctionnement efficace.

La Convention devrait prévoir de façon précise le rôle de chacun de ces organes ainsi que les dispositions et procédures pour en adopter les décisions ou les recommandations (unanimité, majorité qualifiée ...).

La Convention devrait également fixer la périodicité de réunion des organes non permanents (Conseil et Ateliers) et les lieux des réunions, ainsi que le siège du Secrétariat permanent si ces prérogatives ne reviennent pas à l'Assemblée. Peuvent également être prévus des organes annexes, comme les « **Comités nationaux** » assistant les ateliers de travail, et un « **Groupe conseil** » rassemblant des délégués de Commissions amies.

##### ***4.4.1. La participation des usagers aux discussions et aux décisions***

Cette participation est souhaitable, car il faut non seulement que les réalisations bénéficient d'un consensus des Etats, mais qu'elles correspondent aux souhaits des usagers qui auront finalement, dans chaque pays, à en supporter le coût directement (par le prix de l'eau et des services) et indirectement par l'impôt. Bien que ces usagers ne puissent pas être signataires de la Convention ou voter lors de l'Assemblée, leur participation à celle-ci et aux ateliers doit être prévue. Ces usagers pourraient être désignés par des Associations présentées par chaque Etat, en fonction des postes prévus dans la composition de ces différentes instances.

##### ***4.4.2. Les financements nécessaires au fonctionnement de la Commission***

La répartition en pourcentage des frais de fonctionnement courant entre les parties signataires doivent être fixés par la Convention, le montant des dépenses étant du ressort de



l'Assemblée sur proposition du Secrétariat permanent. L'Assemblée fixe aussi le budget des travaux communs éventuellement et leur répartition entre les parties tant pour les investissements que pour les frais d'exploitation et de maintenance des installations.

#### **4.4.3. Adhésion un Réseau d'échanges des Commissions.**

Il est proposé à la Commission ainsi constituée d'adhérer au Réseau des Commissions Internationales de Bassin affilié au Réseau International des Organismes de Bassin (R.I.O.B.), afin de bénéficier de l'expérience acquise par les autres Commissions.

### **4.5. Statut juridique de la Commission**

Ce statut doit lui donner la personnalité morale vis-à-vis des Etats majoritaires et de celui du siège de son Secrétariat permanent. La Commission doit pouvoir "ester en justice" et pouvoir saisir toutes les juridictions spécialisées. De même doit être précisé le statut juridique des nouveaux ouvrages projetés.

Les ouvrages communs sont individuellement déclarés comme propriété commune et indivisible des Etats membres. Pour ces ouvrages dont les Parties sont copropriétaires, l'Etat sur le territoire duquel se trouve tout ou partie de tels ouvrages, ne doit mettre aucun obstacle à leur construction, ni à l'exercice par les autres Etats copropriétaires de leurs droits d'usage, de jouissance et d'administration. Il est hautement souhaitable de tendre vers un partage des bénéfices provenant de l'utilisation et de la gestion commune de l'eau, plutôt que se contenter du seul partage de la ressource en elle-même.

### **4.6. Les litiges pouvant survenir entre les États signataires, amendements ou avenants à la convention, ratification.**

Chaque Etat peut porter tout litige le concernant devant la Commission ou lui adresser un litige présenté par un ensemble significatif de ses habitants (plus de 10000 ?) Ces litiges doivent d'abord être instruits par l'Instance créée à cet effet par la Commission avant d'être, le cas échéant, s'ils n'ont pu être réglés, portés devant un Tribunal défini dans la Convention (une Cour régionale, ou la Cour de Justice Internationale).

Toute partie peut proposer des amendements à la Convention qui seront examinés lors d'une réunion des parties. Le texte de toute proposition d'amendement est communiqué par écrit à toutes les parties quatre-vingt dix jours au moins avant la réunion au cours de laquelle l'amendement est proposé pour adoption. Tout amendement est adopté par les représentants des parties à la Convention. Il entre en vigueur le 90<sup>ème</sup> jour qui suit la date d'acceptation de l'amendement.

La Convention proposée est soumise à ratification par les Etats concernés et par les organisations internationales ou régionales parties à celle-ci.



## REFERENCES

- Réf. 1 L'humanité mourra-t-elle de soif ? Nguyen Tien Duc, Hydrocom, 1999
- Réf. 2 Recommandations de la Conférence de Paris, mars 1998
- Réf. 3 National Sovereignty and International Watercourse, Green Cross International, Genève 2000.
- Réf. 4 Trends in transboundary water, disputes and dispute resolution, Aaron Wolf et Jesse Hamner, Oregon State University, Congrès de Kaslik, juin 1998
- Réf. 5 Le droit des cours d'eau internationaux, un droit émergent, André Wulf, juin 1998.
- Réf. 6 Des eaux internationales, Jean-Louis Oliver, 1998 (*inédit*)
- Réf. 7 Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau en Europe, P. Thieffry in Chroniques juridiques 2000 et Actes des séminaires du droit comparé
- Réf. 8 La déclaration de Petersberg, Hubert Lang, Ambassade d'Allemagne-Beyrouth, 1998
- Réf. 9 Fostering Riparian Cooperation in international river basins, The World Bank and its best in development diplomacy, S. Kirmani et G. Le Moigne, in World Bank Technical Paper n°335
- Réf. 10 Les eaux partagées et le droit international, Dante Caponera (Congrès de Kaslik, juin 1998)
- Réf. 11 Les conventions internationales sur l'eau (Synthèse), Philippe El Fadl, SCP Huglo Lepage Conseil, juin 1998
- Réf. 12 Le droit international de l'eau existe-t-il ? Evolution et perspectives pour la résolution des conflits d'usage, Jacques Sironneau, ministère de l'environnement, Congrès de Kaslik, juin 1998

