

Il n'existe aucune autorité internationale ou système judiciaire reconnu, pour arbitrer les litiges de ce secteur.



Presque la moitié des terres émergées du monde sont situées dans des bassins de rivières transfrontalières. Parfois, des actions à large portée nécessitent une coopération entre les pays qui partagent ces bassins. Des exemples typiques sont le développement de la navigation, ou la protection des écosystèmes situés en aval contre les pollutions venant de l'amont. Mais cette coopération n'est pas toujours facile à obtenir, car les bénéfices peuvent ne pas être répartis de façon équitable entre les pays riverains, ou ne pas être évidents. Les ressources en terre et en eau des bassins transfrontaliers doivent faire l'objet d'une gestion intégrée à l'échelle du bassin versant, de la même façon que les bassins nationaux. Cela signifie qu'il faut optimiser les bénéfices sociaux, économiques et environnementaux de l'eau, et les partager équitablement entre tous les partenaires. Il faut pour cela créer des institutions adaptées : traités, lois, commissions et administrations conjointes. Ce qui demande la coopération d'organismes nationaux et de services administratifs qui n'entretiennent habituellement aucune relation entre eux.

La coopération pour les hydrosystèmes transfrontaliers émerge souvent sous l'impulsion des organisations internationales. La tendance est à la construction de la capacité à éviter les conflits et à trouver des solutions partagées, à travers la formation et l'accès aux méthodes de négociation. La protection des écosystèmes et la gestion des risques sont les nouveaux moteurs de la coopération transfrontalière. On passe clairement d'une approche sectorielle à une approche multi-usages. Les acteurs non-gouvernementaux sont de plus en plus impliqués. Mais les actions sur les hydrosystèmes transfrontaliers sont encore loin de la gestion intégrée de ressources en eau. Et cette gestion intégrée des ressources en eau ne doit être considérée que comme une des composantes d'une coopération plus large entre les régions connectées par des hydrosystèmes.

Situation actuelle

La gestion d'un hydrosystème transfrontalier pose un problème particulier. En effet, la plupart des concepts institutionnels et de gestion développés dans le chapitre 2 s'appliquent bien aux rivières, lacs et aquifères transfrontaliers, mais avec une différence majeure : les eaux contenues à l'intérieur des frontières d'un seul pays ne sont soumises qu'à l'administration d'un seul pays, alors que les hydrosystèmes transfrontaliers doivent répondre aux politiques, cultures, niveaux de développement et objectifs des différents pays riverains. Et il n'existe aucune autorité internationale ou système judiciaire reconnu, pour arbitrer les litiges de ce secteur. Le rapport Vision Mondiale pour l'Eau présenté au 2ème Sommet Mondial de l'Eau en 2000, a recommandé d'accroître la coopération au sein des bassins transfrontaliers, remarquant que presque 50% des terres émergées de la planète appartenaient à de tels bassins versants, au nombre de 300. Comme ce chapitre, la Vision Mondiale pour l'Eau suggère que le partage de l'eau offre plus d'opportunités de coopération que de conflits. Pour que la coopération fasse son chemin, la Vision Mondiale pour l'Eau défend les efforts qui conduisent à :

- construire des relations de confiance entre les pays qui partagent des rivières, jusqu'à ce que ces pays veuillent travailler ensemble, et

Des pays qui se partagent des cours d'eau doivent travailler en étroite coopération.

—Népal

Les eaux partagées offrent plus d'opportunités de coopération que de conflit.

partager les moyens nécessaires à la résolution de leurs problèmes communs,

- Signer des traités, concevoir des lois et des mécanismes de résolution de conflit, ce qui demande habituellement de longues négociations,
- encourager la limitation volontaire de la souveraineté nationale, pour permettre aux principes de la gestion intégrée des ressources en eau d'être appliqués aux eaux transfrontalières.

Un potentiel pour la coopération, pas pour les conflits

On s'accorde actuellement sur le fait que les eaux partagées offrent plus d'opportunités de coopération que de conflits. Ce point de vue est confirmé par l'analyse historique des traités relatifs à l'eau (Beach et al 2000; voir aussi UNESCO et Green Cross International 2002 b). Pour beaucoup de rivières, le besoin de développement économique a conduit à des formes de coopération. Malgré tout, bien que les conflits soient généralement peu probables, des conflits peuvent apparaître à propos de la quantité d'eau, ou lors de l'aménagement d'infrastructures. Un résultat important est que l'établissement d'institutions transfrontalières pour l'eau minimise les conflits, même quand les états riverains sont engagés dans des conflits armés (UNESCO IHP et Green Cross International 2002 b). Mais le gros

Encadré 3.1 Quelques définitions

Les mots transfrontalier, international, partagé, sont utilisés pour des hydrosystèmes localisés sur plusieurs pays.

Un hydrosystème transfrontalier traverse au moins une frontière, que celle-ci soit définie par la rivière ou sur terre. Spécifiquement dans ce chapitre, hydrosystème transfrontalier désigne un hydrosystème qui traverse au moins une frontière tout en procurant des ressources à plusieurs nations ou pays.

Un hydrosystème international traverse plus qu'un pays. Mais attention : l'expression "eaux internationales" est compris en général comme les eaux disponibles pour l'usage par tous les pays. Certains pays sont donc réticents à l'usage du terme "eaux internationales" pour un hydrosystème international, craignant des malentendus dans la communauté internationale.

Comme dans tout le rapport, le terme "rivière" désigne aussi bien les fleuves que les rivières.

Dans ce chapitre, hydrosystème partagé signifie partagé entre différents pays. Il est synonyme d'hydrosystème transfrontalier, bien que le mot partagé ait à la base une définition plus large, partagé entre plusieurs parties, y compris des intérêts non humains tels que des écosystèmes.

Un hydrosystème comprend tous les cours d'eau connectés comme les rivières et fleuves, plus les lacs, nappes phréatiques et même les zones humides. Ce n'est pas l'équivalent d'un bassin versant de rivière ou de nappe phréatique, car un bassin versant comprend aussi les parties terrestres du bassin. La gestion transfrontalière actuelle de l'eau ne concerne généralement que l'hydrosystème lui-même.

Subsidiarité signifie que les décisions sont prises et les actions réalisées localement au plus petit niveau approprié. Dans le cas de la gestion transfrontalière de l'eau, le principe de subsidiarité voudrait que les autorités locales de chaque pays coopèrent directement entre elles pour la gestion de l'hydrosystème qu'elles partagent, tant que l'autorité de l'Etat n'est pas expressément requise.

problème reste qu'en l'absence de bénéfice direct, les gouvernements ne sont pas assez conscients du besoin de solidarité au sein des bassins transfrontaliers, ni de l'intérêt régional de la coopération.

Des institutions inadaptées

Il n'existe pas de corpus de lois agréées internationalement qui soient dédiées aux hydrosystèmes transfrontaliers. De plus, il y a peu d'experts bien formés et reconnus pour aider à la résolution des litiges. Finalement, les institutions

La situation est grave pour les rivières transfrontalières, mais elle est encore pire pour les nappes phréatiques transfrontalières.



actuelles de l'eau comprennent presque exclusivement les gouvernements nationaux, et font peu de cas du principe de subsidiarité dans la gestion de l'eau.

Quelques institutions internationales sont impliquées dans la gestion de l'eau, mais elles jouent un rôle mineur dans l'élaboration des lois, et elles n'ont pas de responsabilité officielle dans la gestion de l'eau. Elles proposent surtout des idées nouvelles, disséminent les connaissances, favorisent les réseaux, établissent des objectifs et des normes, et assurent le suivi du développement.

Plusieurs milliers de traités ont été signés pour des hydrosystèmes transfrontaliers. Les premiers ont utilisé des rivières pour fixer des frontières. Avec le développement de la navigation fluviale, des traités ont assuré la liberté de navigation sur des rivières partagées, comme le traité sur le Rhin en 1815. Plus récemment, des traités ont été signés pour la construction de barrages, principalement pour l'hydroélectricité, et parfois pour répartir l'eau entre les pays riverains, comme le traité de 1959 répartissant l'eau du Nil entre l'Égypte et le Soudan. Finalement, quelques traités récents sont des traités entre pays situés en amont et en aval pour coopérer sur le contrôle des crues et des pollutions, et la protection des écosystèmes transfrontaliers. Mais comme le montre le Rapport sur la Mise en Valeur des Ressources en Eau dans le Monde,

beaucoup de traités souffrent de lacunes (WWAP 2003). Par exemple, certains ne couvrent pas tous les pays riverains, et les mécanismes de suivi, d'ajustement et de résolution de conflits sont rarement prévus. Beaucoup de traités n'ont ni la souplesse, ni l'adaptabilité nécessaires pour suivre l'évolution hydrologique et socio-économique. Enfin, la plupart des traités concernent la rivière - et pas des hydrosystèmes entiers - et aucun ne semble couvrir l'ensemble d'un bassin versant.

A la suite des traités, beaucoup d'institutions transfrontalières dédiées à l'eau ont vu le jour. Certaines fonctionnent bien mais beaucoup sont des coquilles vides, car les états n'ont pas la volonté politique qui conduirait à un investissement actif. D'autres institutions ont les mêmes lacunes que les traités, surtout l'absence de certains pays riverains, et un objectif sectoriel très restreint.

Des problèmes bien pires pour les nappes phréatiques transfrontalières

La situation est grave pour les rivières transfrontalières, mais elle est encore pire pour les nappes phréatiques transfrontalières. Les nappes phréatiques sont une source potentielle importante pour le développement, mais elles sont très vulnérables à la surexploitation et à la pollution (chap. 2). Rien qu'en Europe, on compte plus d'une centaine de nappes phréatiques transfrontalières. Les limites et les zones de recharge des nappes souterraines sont généralement inconnues. De plus, l'impact des activités humaines, en amont comme en aval de ces nappes, ne sont généralement pas directement visibles et peuvent n'apparaître qu'après des années. Les connaissances et experts font largement défaut pour la gestion des nappes phréatiques, et il existe encore moins de lois sur ces nappes phréatiques que sur les rivières transfrontalières.

Le but ultime est la gestion intégrée des ressources en eau qui intègre l'eau, les terres, les écosystèmes et les populations pour tous les bassins transfrontaliers.

Ce qu'il faut faire

La coopération sur les bassins transfrontaliers est nécessaire pour assurer la paix, et la subsistance des populations qui y vivent, pour contribuer à la sécurité régionale et au développement économique, et pour protéger les ressources en eau. Mais la coopération ne doit pas se limiter à un objet unique. Le but ultime est la gestion intégrée des ressources en eau qui intègre l'eau, les terres, les écosystèmes et les populations pour tous les bassins transfrontaliers.

Deux types d'actions sont nécessaires. D'abord, prévenir les conflits et créer des institutions conjointes de gestion de l'eau. Une meilleure compréhension et un bon usage des comportements politiques et humains sont nécessaires pour cela. Ensuite, conduire une gestion intégrée des hydrosystèmes transfrontaliers, en répartissant l'eau de la façon la plus rationnelle pour optimiser les bénéfices qu'on en tire, et répartir équitablement ces bénéfices, tout en tenant compte des besoins des écosystèmes.

Accélérer la prise de conscience sur les bénéfices de la coopération

Il est essentiel que les gouvernements comprennent mieux le besoin de coopération : d'abord pour la recherche de solidarité entre les pays, et ensuite pour le bien des régions. L'encadré 4.2 montre la grande variété de bénéfices que l'on peut tirer de la coopération. Le partage de bonnes pratiques est un moyen efficace pour cette prise de conscience.

Mécanismes de médiation par tierce partie et partage d'expériences

La résolution de litiges peut être facilitée au niveau international par le développement de mécanismes appropriés, allant du renforcement des lois internationales à la médiation par une tierce partie. Les mécanismes de médiation et de résolution de conflits peuvent aussi être efficaces à l'échelle locale. Des réseaux internationaux et des forums peuvent avoir un rôle préventif en montrant la nécessité de la coopération et en fournissant une plateforme neutre de discussion.

Encadré 3.2 Partager les bénéfices d'une meilleure gestion de l'eau

Le nouveau paradigme de la gestion partagée des hydrosystèmes énonce qu'il vaut mieux partager les bénéfices de l'eau que l'eau elle-même. Ces bénéfices peuvent être socio-économiques, politiques ou environnementaux ; ils peuvent être positifs (situation gagnante) ou être liés à des coûts évités. Il y a de nombreux types de bénéfices liés à la gestion de l'eau :

- Venant des hydrosystèmes : meilleur usage de l'eau pour l'énergie et l'agriculture, navigation améliorée, conservation de l'environnement, qualité de l'eau, récréation, gestion des crues et des sécheresses, ...
- Pour les hydrosystèmes : débits améliorés, conservation des sols et de la biodiversité, meilleure durabilité.
- D'une gestion plus conjointe : meilleures politiques de coopération et de développement, meilleure sécurité alimentaire et énergétique, réduction des dépenses liées aux conflits et aux activités militaires.
- Au-delà des hydrosystèmes : des infrastructures, marchés et commerces régionaux plus intégrés.

Sources: Wolf 1999; Sadoff et Grey 2002.

Plus de subsidiarité est nécessaire dans la gestion transfrontalière des hydrosystèmes, pour une plus grande implication des acteurs non-étatiques.

Chaque jour les pays s'accusent mutuellement au sujet de la qualité et de la quantité d'eau, mais aucune démarche concrète n'est entreprise pour améliorer la coopération.

—Armenie

Créer des institutions

Des institutions renforcées sont nécessaires pour superviser les bassins partagés de rivières et nappes phréatiques. Des efforts sont nécessaires pour :

- Intégrer tous les pays riverains,
- Impliquer toutes les parties prenantes,
- S'adapter aux changements socio-économiques et aux priorités des bassins,
- Refléter les traités basés sur des plans d'action et des objectifs, avec des moyens prévus pour le suivi, l'ajustement et la résolution de conflits.

Des institutions efficaces peuvent naître d'une multitude de processus, adaptés aux facteurs politiques et socio-économiques locaux. De ce fait, il est difficile de proposer des conseils généraux pour la création de telles institutions. Les coopérations réussies commencent généralement à la base, souvent de façon bilatérale, avec un objectif unique et en s'appuyant sur des relations personnelles. De la bonne volonté, et la maîtrise foncière de la part des états et des personnes impliquées sont nécessaires. On peut bien sûr estimer que la coopération est une prérogative des Etats. Mais quand il existe de grosses différences socio-économiques entre les pays concernés, et quand aucun d'entre eux ne possède

les ressources nécessaires pour gagner la confiance et négocier des accords, une tierce partie et des donateurs doivent être impliqués.

Prenons l'exemple du Danube et du Rhin. Le Rhin est un exemple de coopération réussie entre les pays riverains ayant un niveau de vie comparable, et qui a débuté il y a plusieurs dizaines d'années sur le terrain, avant de remonter aux Etats. Pour le Danube, la situation socio-économique des états est plus contrastée : la coopération a débuté plus récemment et avec l'aide d'Organisations Internationales. Dans tous les cas, plus de subsidiarité est nécessaire dans la gestion transfrontalière des hydrosystèmes, pour une plus grande implication des acteurs non-étatiques.

Améliorer la compréhension et l'usage des comportements humains et des processus politiques

La coopération sur l'eau est souvent conduite par un petit nombre d'individus, et repose sur la création et le renforcement de liens personnels. Les accords sont conclus et négociés au niveau politique, et la coopération repose plus sur les relations personnelles que sur des considérations techniques. Ainsi, alors que la répartition rationnelle de l'eau devrait être favorisée, il faut d'abord passer par une meilleure compréhension des comportements humains et des processus politiques en vue d'améliorer les négociations. Des connaissances et méthodes locales sont très utiles pour résoudre les conflits. La capacité à mener des négociations délicates est généralement considérée comme un don qu'ont certaines personnes et pas d'autres. Mais il y a une grande marge d'amélioration des capacités des négociateurs à se comprendre les uns les autres, et à atteindre des accords satisfaisants.



De nouvelles institutions transfrontalières ont été créées ou sont en cours de création dans plus de 10 bassins partagés.

Aller vers la gestion intégrée des ressources en eau et le partage des bénéfices

Il faut concevoir des plans pour la gestion intégrée partagée des bassins, qui permette la répartition équitable des bénéfices liés à l'eau (y compris pour les écosystèmes) entre les pays riverains, qui soient suffisamment adaptables aux changements hydrologiques et politiques, et prévoient les moyens de suivi et d'évaluation.

Ce qui se fait

La base de données des actions contient des informations sur environ 50 programmes récemment développés de gestion intégrée de l'eau. Les 3/4 d'entre eux impliquent des Organisations Internationales telles que agences de développement, ONG ou banques de développement. De nouvelles institutions transfrontalières ont été créées ou sont en cours de création dans plus de 10 bassins partagés.

Les activités transfrontalières comprennent la coopération scientifique, la lutte contre la pollution, la protection d'écosystèmes, la gestion raisonnée globale de l'eau, et le développement institutionnel. Ces nouveaux accords reflètent le passage d'une coopération traditionnelle à propos de la navigation, l'hydroélectricité ou la répartition de l'eau, à une coopération ouverte sur des problèmes plus larges, comme la coopération régionale et la restauration d'écosystèmes (action 31).

En 2000, il existait plus de 60 institutions dédiées à la gestion transfrontalière de l'eau, allant d'agences régionales de développement économique à des organismes conjoints de gestion, avec des responsabilités variées. Des efforts sont en cours pour créer de nouvelles institutions, impliquant de multiples parties prenantes, et mettant l'accent sur la gestion intégrée des ressources en eau. Mais la création d'organismes de gestion des eaux partagées avance lentement.

Un conseil de gestion sera bientôt institué pour le lac Orhid, dans la lancée d'un programme du Fonds pour l'Environnement Mondial (Action 37) en Albanie et en Macédoine ex-Yougoslave. Et pour la rivière Irtish, une commission conjointe se crée entre le Kazakhstan et la Russie (action 695), avec des efforts pour intégrer la Chine.

Le partage des informations et la coopération scientifique sont les premières étapes de la coopération transfrontalière. Bien qu'elle ne fasse pas partie de la commission de la rivière Mékong, la Chine a accepté de partager ses données avec les quatre pays situés en aval : Cambodge, Laos, Thaïlande, Vietnam (action 758). La première initiative pour le bassin de La Plata en Amérique du Sud est la coopération scientifique. La coopération entre la Syrie et l'Administration Régionale de Projet pour l'Anatolie de Sud-Est, en Turquie, a débuté par un projet commun de formation (1179).

Les Organisations Internationales jouent un rôle important en promouvant et en aidant la coopération sur la gestion de l'eau.



D'autres projets de coopération ouvrent un vaste champ d'actions, bien qu'ils soient souvent restreints à un secteur, par exemple la navigation (action 951 sur le Mékong), la gestion des risques (action 2463 entre Bolivie et Argentine), l'hydroélectricité (action 1202 entre Iran et Turkménistan), la protection des écosystèmes (action 2333 entre la Suède et la Norvège). Le fleuve Sénégal démontre le potentiel des eaux partagées : L'Organisation tripartite pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal apparaît très active à l'échelle de l'Afrique, avec 7 actions majeures dans la base de données des actions. Il est intéressant de noter les efforts pour partager les bénéfices liés à l'eau entre les pays riverains dans le cas du barrage de Manantali (Action 1889). La Charte de l'Eau pour le fleuve Sénégal, signée en 2002, a pour objet d'optimiser les usages concurrents de l'eau entre les pays riverains, tout en préservant les écosystèmes (action 2353).

L'Initiative pour le Bassin du Nil (Action 177) est un intéressant dialogue multilatéral qui a débuté à la fin des années 90. Dix pays riverains ont trouvé un consensus pour atteindre un développement socio-économique durable, grâce à un partage équitable de l'usage et des bénéfices d'une ressource commune en eau. L'initiative met l'accent sur la coopération, la transparence et la responsabilité financière.

La commission conjointe Canada-USA offre un autre modèle fort de coopération : le traité sur les eaux frontalières de 1909 établit les principes et procédures pour prévenir et aplanir les litiges, notamment ceux qui concernent la qualité et la quantité des eaux frontalières. En 2001, à la demande du Canada, un amendement a interdit les prélèvements massifs d'eau sur les rivières transfrontalières, y compris les Grands Lacs, dans le but de préserver les écosystèmes pour les générations futures (Action 1994). La même commission traite aussi de la contamination des nappes phréatiques (action 2485).

Il existe aussi des exemples de coopération pour des sous-bassins transfrontaliers. Un de ces exemples est le bassin de la Meuse en Europe. Bien que la France et la Belgique ne s'accordent pas sur le nom de la rivière, un plan d'action conjoint a été décidé sur le bassin transfrontalier de la Semois/Semoy (action 632). Ce type d'actions devrait se développer sous l'impulsion de la Directive Cadre sur l'Eau de l'Union Européenne (action 1169). L'Amérique du Sud offre aussi de nombreux exemples de coopération à propos de plus petits bassins versants transfrontaliers. Un exemple est la coopération entre des ONG de Belize et du Guatemala pour traiter des problèmes de pollution de la rivière Mopan (action 1412).

Les Organisations Internationales jouent un rôle important en promouvant et en aidant la coopération sur la gestion de l'eau. Elles offrent une plate-forme pour les débats, aident à la diffusion de bonnes pratiques et à l'obtention de fonds. La coopération est menée par des Organisations Internationales telles que l'UICN, le WWF, Green Cross International, le Fonds pour l'Environnement Mondial, et les banques de développement. Ces Organisations Internationales font de la protection des écosystèmes un moteur pour la coopération transfrontalière. Certains pays sont aussi très impliqués comme tierce-partie dans la négociation des coopérations.

La base de données des actions montre que les acteurs non-gouvernementaux s'impliquent fortement au niveau international. Une "Déclaration pour le Bassin de la Volta" a été ainsi préparée par un groupe d'organisations de la société civile (action 2352). L'Amérique du Sud offre de nombreux exemples de sociétés civiles défendant les causes sociales et environnementales. Au Paraguay, le projet "Parana Hidrovia" veut relier l'Argentine, la Bolivie et le Paraguay par un large canal navigable. Mais une coalition "Rios Vivos" forte de 300 membres (groupes de défense des peuples indigènes, des droits de l'homme et de l'environnement), s'oppose au projet, parce qu'il traverse une importante zone humide (action 129). Le programme d'action conjoint

Nous proposons de commencer par une planification multiannuelle pour les ressources en eau et en énergie du Syr-Daria. Ensuite, des traités économiques à long terme pourront être négociés.
—Ouzbékistan

Le Tribunal International de La Haye se préoccupe de plus en plus des affaires relatives à l'eau, et offre des possibilités de médiation.

pour le Danube s'attaque à la pollution en impliquant toutes les parties prenantes du bassin, y compris le secteur privé (action 606), alors que récemment 14 ONG ont créé la plate-forme TISZA (Action 19) pour lutter contre la pollution de cet affluent du Danube.

Il y a peu d'actions spécifiques sur la gestion des nappes phréatiques transfrontalières, bien qu'un nombre croissant d'institutions gérant des eaux transfrontalières de surface s'attaquent aussi au problème des eaux souterraines dans leurs bassins. Le cadre institutionnel a été renforcé autour de la nappe des grès nubiens, et des critères ont été définis pour les volumes maximum d'extraction de l'eau souterraine (action 1315). La coopération scientifique a commencé sur d'autres aquifères, grâce au programme "Gestion des Ressources en Eau Souterraines Transfrontalières" (ISARM) (actions 94, 914, 917, 918, 922). Le programme de gestion des eaux souterraines de la Communauté d'Afrique Australe (SADC) comprend 10 programmes nationaux pour aider au développement raisonné des eaux souterraines des pays membres (action 320). En Amérique du Sud, des recherches partagées sont en cours dans diverses zones, l'un des principaux projets concernant la nappe du Guarani (actions 391 et 392), qui devrait aboutir à un programme commun de gestion entre Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay.

Il y a débat sur l'intérêt ou non d'avoir plus de lois internationales sur l'eau, avec la possibilité d'intégrer des principes de répartition de l'eau et de résolution de litiges. La Convention de Nations Unies pour l'Usage des Voies d'Eau Internationales Non-Navigables (ONU 1997) et la commission économique des

Nations Unies pour l'Europe (convention d'Helsinki UNECE 1997), fournissent des principes généraux pour la coopération, mais ceux-ci demandent à être complétés par des accords bilatéraux ou multilatéraux. La convention de Nations Unies de 1997 est citée dans l'Initiative pour le Bassin du Nil (action 177) et dans le Protocole de la Communauté de l'Afrique Australe (action 792). En plus de ces deux conventions, le corpus de lois internationales est en train de s'étoffer. Et parce que l'importance de coopérer pour l'eau est de plus en plus reconnue, il sera difficile désormais à quiconque d'ignorer l'obligation de coopération. Le Tribunal International de La Haye se préoccupe de plus en plus des affaires relatives à l'eau, et offre des possibilités de médiation (action 2415).

Des instruments régionaux comme la Directive Cadre sur l'Eau de l'Union Européenne (action 1169), et les conventions émergeant du protocole de la Communauté d'Afrique Australe (action 792), montrent qu'il est possible de créer des cadres et des procédures de résolution de litiges, pour définir les principes de gestion de l'eau, et les mécanismes de suivi et d'adaptation. L'échelle régionale paraît adaptée pour cette coopération, car le développement économique est un moteur plus efficace à ce niveau. De plus, la négociation est plus facile quand les différences culturelles sont minimales.

Au-delà des mécanismes législatifs, le rôle du dialogue et de la négociation est plus largement reconnu.

Au-delà des mécanismes législatifs, le rôle du dialogue et de la négociation est plus largement reconnu, et il faut donc mettre l'accent sur une formation renforcée aux mécanismes de prévention des conflits et de négociation. L'UNESCO et Green Cross International croient fermement que l'un des enjeux essentiels de la gestion de l'eau est d'équilibrer les intérêts concurrents des usagers de l'eau (y compris les gouvernements, les autorités locales, et les autres parties prenantes) ; ces Organisations Internationales pensent aussi que de gérer les conflits liés à l'eau et de promouvoir la coopération, est essentiel pour la gestion de l'eau. Ils recommandent que les individus, les communautés et aussi les comportements soient guidés par les principes de justice et d'équité, qu'il faut communiquer par l'éducation. Le programme conjoint UNESCO - Green Cross International, "passer des conflits potentiels à la coopération potentielle (PCCP) : l'eau pour la paix", veut identifier les modes de résolution de conflits pour l'eau, et développer des méthodes facilitant le dialogue ouvert et la négociation de conflits (UNESCO et Green Cross International 2002b) (encadré 3.3).

Les réseaux universitaires semblent aussi efficaces pour tisser des liens de confiance entre les possibles futurs gestionnaires de l'eau, comme on le voit sur la rivière Scheldt (action 21 et 598). On a aussi tenté de diffuser les bonnes pratiques en jumelant des organisations de bassins sous la direction de pays expérimentés comme la France ou la

Hollande (actions 21, 47, 74), et en écrivant des directives générales comme la "Directive pour la Constitution de Commissions Internationales pour les Ressources en Eaux Partagées" (action 1967).

Encadré 3.3 Utiliser un système d'aide à la décision pour définir ensemble l'usage le plus rationnel des nappes phréatiques partagées

Le système des nappes des grès nubiens est partagé par le Tchad, l'Egypte, la Libye et le Soudan. La plus grosse partie est utilisée pour l'agriculture, que ce soit pour des grands projets (comme le projet de production de Kufra en Libye) ou pour des oasis traditionnelles. En plus, un grand projet de transport de l'eau vers la côte se développe en Libye et fournit déjà 70 m³ d'eau par seconde (projet de grande rivière artificielle en Libye : action 715).

La nappe qui est située à trop grande profondeur pour être réalimentée par l'eau de pluie est menacée par la surexploitation.

Dans ce contexte, un programme a démarré en 1997 pour mettre au point une stratégie régionale à long terme, pour l'utilisation durable du système de la nappe des grès nubiens. L'autorité conjointe préexistante entre Egypte, Libye et Soudan a été revitalisée et le Tchad l'a rejoint. Deux accords ont été signés, pour le suivi et le partage des données. Un système d'aide à la décision a été développé. Des simulations de l'impact de différents scénarios d'extraction des eaux souterraines ont permis aux pays de concevoir une stratégie régionale commune pour l'usage de la nappe jusqu'en 2060. Il a été tenu compte des enjeux techniques et socio-économiques.

Les pays se sont accordés sur un abaissement maximal de la nappe de 1 mètre par an. Les plans nationaux de développement pour l'eau doivent intégrer cette limite. L'Egypte, par exemple, prépare une stratégie pour l'eau jusqu'en 2017 qui se base sur cet accord.

Source : Puri et al ; et CEDARE/IFAD 2003.



Les ressources pour les opérations de gestion des eaux transfrontalières devront être fournies autant que possible par les pays concernés.

Différents mécanismes mondiaux et régionaux ont été proposés pour superviser globalement la gestion des eaux transfrontalières. Leurs rôles pourraient être le partage d'expériences, d'initier les coopérations et de fournir une médiation si nécessaire ; par exemple, une "Institution Internationale des Eaux Partagées" comme proposé par le ministre suédois des Affaires Etrangères (ministère suédois des Affaires Etrangères 2001).

En 2000, en concluant le deuxième Forum Mondial de l'Eau, le Dr Mahmoud Abu Zeid, président du Conseil Mondial de l'Eau, a proposé la création d'une Commission Mondiale pour l'Eau, la Paix et la Sécurité, chargée de jouer le rôle de tierce-partie pour la médiation des conflits sur les eaux partagées (Conseil Mondial de l'Eau, 2002). Le rôle de cette commission serait d'assister les nations pour les problèmes actuels et potentiels liés aux eaux transfrontalières, en donnant un avis indépendant pour rapprocher les points de vues entre parties concernées, et en promouvant l'intérêt commun pour des solutions où tous seraient gagnants. Le Conseil Mondial de l'Eau reconnaît que les Nations Unies doivent être le moteur de telles actions. Il cherche encore les moyens d'établir des partenariats avec les agences concernées des Nations Unies. A long terme, le besoin d'expertise externe devrait beaucoup se réduire, grâce à l'éducation et à la formation. Cependant, le recours à des

facilitateurs et à des médiateurs neutres restera indiscutablement utile.

Ce qu'il reste à faire

Il est urgent d'agir pour accélérer le développement des ressources en eau pour réduire la pauvreté et accélérer le développement socio-économique. Comme on l'a vu, les accords transfrontaliers se développent plutôt de la base vers le haut. La pression accrue sur l'eau et le manque de ressources dans certains pays souligne que des interventions à plus haut niveau sont utiles pour accélérer les procédures. Mais l'adage "penser globalement, agir localement" est, ici, plus vrai que jamais: même si des principes sont développés pour la gestion internationale de l'eau, et si les organisations internationales jouent un rôle important d'initiateurs de coopération, la gestion de l'eau doit rester aussi locale que possible. L'eau doit finalement être un des éléments seulement d'une large coopération régionale multisectorielle.

Compter plus sur les tierce-parties, mais rendre l'action aussi locale que possible

Le défi est de trouver un équilibre entre les approches ascendantes pour démarrer et renforcer les coopérations (en laissant les Etats et autres intervenants locaux les initier), et les approches descendantes comme des lois internationales et l'intervention de tierce-

parties internationales dans la médiation pour la coopération. Cet équilibre devra être adapté aux conditions de chaque pays. Il y a une forte pression pour renforcer la capacité des organisations internationales à améliorer la coopération internationale ; il faut admettre que ces activités sont très consommatrices de temps et de moyens. Les moyens devront être affectés à ces outils de médiation. Dans le même temps, les ressources pour les opérations de gestion des eaux transfrontalières devront être fournies autant que possible par les pays concernés, pour assurer leur appropriation et engagement dans ces domaines (Ministère Suédois des Affaires Etrangères 2001).

Améliorer les institutions

L'implication des acteurs non-étatiques (autorités locales, ONG, secteur privé) devrait être augmentée, de façon à ce que les liens transfrontaliers soient établis à tous les niveaux, et pas seulement au niveau des Etats, et que la subsidiarité soit améliorée. Quel que soit le niveau, la création d'institutions de coopération doit s'accompagner de l'assurance que les moyens seront accordés pour financer, exécuter et faire respecter les décisions prises, mais aussi pour le suivi, l'adaptation, et la résolution de litiges. La formation à la négociation et à la résolution de conflits devrait être développée et pourrait commencer dans les écoles.

Des plans de gestion intégrée de l'eau doivent être élaborés pour tous les bassins de rivières et nappes phréatiques transfrontaliers.

Ne pourrions-nous élaborer un plan pour accélérer les actions de coopération de certains pays, au niveau de la planète ?

—Japon

Développer et partager les bonnes pratiques et les bons principes

Les bonnes pratiques devraient être développées et partagées au niveau international, à l'aide de forums et de réseaux. Il faudrait offrir des formations à toutes les parties prenantes de la gestion d'hydrosystèmes ou de bassins partagés. Les expériences pourraient être partagées grâce à des jumelages, et les réseaux universitaires devraient être développés. De plus, les principes et les bonnes pratiques pour les transferts entre bassins devraient être développés au niveau international, parce que la législation actuelle ne traite pas cette question de plus en plus problématique.

Créer une institution internationale de l'eau.

On manque toujours d'une plate-forme internationale pour faciliter la coopération transfrontalière, et pour développer et partager les meilleurs principes et pratiques de la gestion transfrontalière. Conçue comme un mécanisme relativement léger, cette plate-forme internationale n'interviendrait qu'à la demande des organisations de bassins, pour partager son expérience et proposer sa médiation.

Aller vers une gestion intégrée des bassins partagés.

Des plans de gestion intégrée de l'eau doivent être élaborés pour tous les bassins de rivières et nappes phréatiques transfrontaliers. Ces plans devraient chercher à partager les bénéfices de l'eau. Il faut utiliser des techniques d'aide à la décision (comme la construction et la visualisation de scénarios), et des analyses de comparaison coût/bénéfice pour choisir les stratégies les plus rationnelles de gestion de l'eau, prenant en compte les besoins des écosystèmes. Il serait idéal que la coopération soit géographiquement étendue de l'hydrosystème, à la surface entière du bassin versant, et pour les nappes phréatiques à la zone de recharge toute entière, ce qui signifie intégrer les terres. L'intérêt de la coopération pour les nappes phréatiques doit être accru, principalement en diffusant plus largement l'éducation sur les eaux souterraines.

Lier la gestion de l'eau et le développement régional durable

La gestion des ressources en eau ne doit être qu'une partie d'un cadre plus large de développement socio-économique à l'échelle du bassin ou de la région, comme c'est déjà le cas dans l'Union Européenne et en Afrique Australe. Les politiques de l'eau doivent faire référence à d'autres politiques sectorielles. Des exemples peuvent être donnés dans le domaine de l'agriculture et de l'énergie : les pays peuvent optimiser l'usage de l'eau en échangeant de l'hydroélectricité ou de l'eau virtuelle - l'eau utilisée pour la croissance des récoltes - si cela est plus favorable, par exemple, à l'environnement.

Références

- Beach, H. L., J. Hamner, J. Joseph Hewitt, and others. 2000. *Transboundary Freshwater Dispute Resolution: Theory, Practice, and Annotated References*. New York: United Nations University Press.
- CEDARE/IFAD (Centre for Environment and Development for the Arab Region and Europe and International Fund for Agricultural Development). 2001. "Regional Strategy for the Utilization of the Nubian Sandstone Aquifer." Personal communication from CEDARE.



- Cosgrove, William J., and Frank R. Rijsberman (for the World Water Council). 2000. *World Water Vision: Making Water Everybody's Business*. London: Earthscan.
- Eckstein, G. E. 1998. "Hydrologic Reality: International Water Law and Transboundary Ground-Water Resources." Paper presented at the conference on "Water: Dispute Prevention and Development." American University Center for the Global South, 12–13 October, Washington, D.C. [Retrieved in January 2003 from www.internationalwaterlaw.org/Articles/GlobalSouth.htm].
- Puri, S., B. Appelgren, G. Arnold, and others. 2001. *Internationally Shared (Transboundary) Aquifer Resources: Their Significance and Sustainable Management, A Framework Document*. IHP Non Serial Publications in Hydrology. Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization International Hydrological Programme.
- Roux, A.-L. 2002. "Guidelines for the Constitution of International Intra-State Commissions for Shared Water Resources." Académie de l'Eau, Paris.
- Ruijgh-van der Ploeg, T., and J. M. Verhallen. 2002. "Envisioning the Future of Transboundary River Basins. With Case Studies from the Scheldt River Basin." Delft, Wageningen, the Netherlands.
- Sadoff, C. W., and D. Grey. 2002. "Beyond the River: The Benefits of Cooperation on International Rivers." *Water Policy* 4 (5): 389–403.
- Sironneau, J. 2002. "Le droit international de l'eau existe-t-il? Evolutions et perspectives." Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Direction de l'Eau, Paris.
- Swedish Ministry of Foreign Affairs. 2001. "Transboundary River Management as an International Public Good." Stockholm. [Retrieved in January 2003 from www.utrikes.regeringen.se/inenglish/policy/devcoop/financing.htm].
- UN ECE (United Nations Economic Commission for Europe). 1992. *Convention on the Protection of Transboundary Watercourses and International Lakes*. Helsinki. [Retrieved in January 2003 from www.dundee.ac.uk/cepmlp/water/assets/images/UNECE.doc].
- UNESCO IHP (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization International Hydrological Programme) and Green Cross International. 2002a. "From Potential Conflict to Co-operation Potential: Water for Peace." Paris and Geneva. [Retrieved in January 2003 from www.unesco.org/water/wwap/pccp].
- . 2002b. "Water Security and Peace." November draft. Paris and Geneva. [Retrieved in January 2003 from www.unesco.org/water/wwap/pccp].
- United Nations. 1997. "Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses." New York. [Retrieved in January 2003 from www.dundee.ac.uk/cepmlp/water/assets/images/UNCONV.doc].
- WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). 2002. "World Water Development Report." August draft. Paris. [Retrieved in January 2003 from www.unesco.org/water/wwap/wwdr/index.shtml].
- Wolf, A. T. 1999. "Criteria for Equitable Allocations: The Heart of International Water Conflict." *Natural Resources Forum* 23 (1): 3–30.
- WWC (World Water Council). 2000. "The World Water Council Declares Three New Initiatives for Putting the World Water Vision into Action." [Retrieved in January 2003 from www.worldwatercouncil.org/art2.shtml].