

COLLOQUE

L'hydrodiplomatie et le changement climatique pour la paix en Mésopotamie : cas du bassin du Tigre et de l'Euphrate

le lundi 10 décembre 2018, de 9h00 à 18h00
au Sénat – Palais du Luxembourg – Paris

Les textes de référence pour la coopération hydrique dans les bassins transfrontaliers
par Jean-Louis OLIVER, Secrétaire Général de l'Académie de l'Eau

Il existe dans le monde 263 fleuves ou lacs, et plusieurs centaines d'aquifères, partagés entre au moins deux pays (parfois beaucoup plus) qui couvrent la moitié de la superficie des continents et abritent environ 40% de la population mondiale.

15% de ces pays dépendent à plus de 50% de ressources en eau situées hors de leur territoire.

Certains de ces pays sont particulièrement concernés : ainsi pour l'Irak et la Syrie, plus des deux tiers de leurs ressources hydriques proviennent de l'extérieur, alors que leur climat est aride ou semi-aride !

Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, le droit international de l'eau était d'origine européenne, le plus souvent française, et ne concernait que la délimitation des frontières et la liberté de navigation sur les fleuves transfrontaliers, notamment le Rhin par le Traité de Westphalie en 1648 et sur le Danube par les Traités de Vienne en 1815 et de Paris en 1856. A cette époque, les pays situés à l'aval des bassins hydrographiques étaient en situation privilégiée, car à la charnière entre transport maritime et transport fluvial.

A partir du début du XX^{ème} siècle, le développement de l'énergie hydraulique par la construction de grands barrages à vocation multiple a compliqué et élargi la problématique des eaux partagées à de nouveaux usages, notamment la production d'électricité et l'irrigation. Ainsi les pays d'amont se retrouvent-ils en meilleure position.

En 1921, sous l'égide de la Société des Nations, la Conférence Générale de Barcelone a défini les voies d'eau navigables d'intérêt international, c'est-à-dire celles traversant ou séparant le territoire de plusieurs Etats, et elle a promu la liberté de navigation et de transit pour toutes les parties qui l'ont ratifiée.

A partir des années 1960, sont apparus les problèmes de pollution, ponctuelle ou diffuse, chronique ou accidentelle, et le droit international a commencé à intégrer l'ensemble des usages de l'eau en prenant en compte les aspects qualitatifs et environnementaux.

Avec sa loi fondatrice du 16 décembre 1964, la France a été à l'origine de la gestion intégrée de la ressource en eau dans le cadre d'institutions de bassin hydrographique, un espace très original, celui de l'eau ! Par la suite, la France beaucoup contribué à la promotion de cette démarche au niveau européen et international, notamment pour les eaux transfrontalières qui peuvent entraîner des tensions, des crises, voire même des conflits entre pays voisins. C'est en particulier le cas dans le bassin du Tigre et de l'Euphrate, se rejoignant dans le Chatt-el-Arab en Mésopotamie, ce qui implique la Turquie, la Syrie, l'Irak et même l'Iran.

Puis en 1966, à Helsinki, l'Association du Droit International a adopté des « Règles » proposant un certain nombre de nouveaux concepts, dont celui de l'unité de la ressource en eau.

Après quoi, en 1970, l'Assemblée Générale des Nations Unies a chargé sa Commission du Droit International d'entreprendre « l'étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, en vue de la codification de ce droit ».

En 1972, à Stockholm, la Déclaration finale du premier Sommet de la Terre des Nations Unies a souligné l'importance des ressources en eau partagées de notre planète.

Enfin, en 1977, les Nations Unies ont organisé à Mar del Plata, en Argentine, la première conférence internationale sur l'eau, qui a consacré la gestion rationnelle des ressources hydriques, dont les eaux transfrontalières.

Durant toute cette période, les problèmes, d'ordre quantitatif et/ou qualitatif, concernant l'eau se sont progressivement accentués du fait de la croissance démographique, de l'urbanisation, de l'industrialisation, des gaspillages et des pollutions, chroniques ou accidentelles. S'y sont désormais ajoutées les incidences du changement climatique qui accroît la variabilité, la fréquence et la gravité des événements hydrométéorologiques extrêmes, dont les inondations et les sécheresses, lesquelles affectent particulièrement le bassin méditerranéen.

Ces décennies de réflexions et de négociations ont débouché sur deux grandes conventions internationales concernant les eaux transfrontalières, par ordre chronologique :

- 1) D'abord, la Convention pour la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux de 1992, de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU) basée sur les « Règles » d'Helsinki, appelée « Convention d'Helsinki », qui possède un Secrétariat à Genève. Cette Convention, qui compte à l'origine 40 Parties, offre un cadre pour l'utilisation rationnelle et la maîtrise de la pollution des cours d'eau transfrontaliers, encourage la coopération pour la prévention des conflits et prône la création d'organismes de bassin. Son succès régional a convaincu ses Parties en 2003 d'en ouvrir l'accès à tout Etat membre des Nations Unies pour en faire un cadre global.
- 2) Puis la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation de 1997, dite « Convention de New-York », qui vise à dynamiser le dialogue régional et à améliorer la gouvernance des ressources hydriques partagées par la mise en place d'accords pour la gouvernance de ces eaux. L'entrée en vigueur de cette Convention, qui nécessitait l'accord de 35 Etats, est intervenue le 17 août 2014 après l'adhésion du Vietnam, très concerné de par sa situation à l'aval du bassin du Mékong.

Cette Convention concerne aussi les eaux souterraines des nappes phréatiques accompagnant lesdits cours d'eau. La Convention de New-York n'a pas de secrétariat permanent ; elle est relativement moins contraignante que la Convention d'Helsinki dans certains domaines, mais plus dans d'autres ; ainsi, en tant que convention des Nations Unies, elle a défini certains principes généraux pour prévenir et résoudre les différends ; peu sont encore utilisés, mais ils sont précieux, les mécanismes de coopération opérationnelle restant largement à créer.

Conformément au droit international, les règles générales applicables procèdent, par ordre d'importance décroissante :

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

Par ailleurs, devant la nécessité d'une coopération internationale sur les aquifères transfrontaliers, la Commission du droit international des Nations Unies a élaboré un projet d'articles qui a été approuvé par l'Assemblée Générale du 16 décembre 2013. Ces articles ont été ensuite débattus par le Comité juridique de l'Assemblée Générale des Nations Unies et une nouvelle Résolution à ce sujet devrait être adoptée. Ce projet encourage les pays à prendre des mesures appropriées au niveau bilatéral ou régional. Le débat reste ouvert sur la forme juridique à donner à ce très délicat projet.

La prise en compte des enjeux liés aux aquifères transfrontaliers, l'élargissement de la Convention d'Helsinki et l'entrée en vigueur de la Convention de New-York nécessitent aujourd'hui une réflexion nouvelle qui prenne aussi en compte le changement climatique.

L'Union Européenne constitue un remarquable exemple dans le domaine de la gestion intégrée des eaux transfrontalières : la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) adoptée en 2000 – en même temps que l'Euro – impose aux Etats, membres actuels ou potentiels, de délimiter des « districts internationaux » dans lesquels le bon état écologique devra être atteint. Cette Directive Cadre, et l'ensemble des autres Directives qui s'y rattachent, obligent à effectuer un état des lieux, puis à établir en commun un plan de gestion et un programme de mesures, en allant même jusqu'à impliquer des pays non membres de l'Union Européenne mais situés dans un bassin hydrographique partagé ! La méthodologie rationnelle et l'expérience en cours de la DCE intéressent de nombreux pays sur tous les continents, en particulier ceux du bassin méditerranéen et d'Afrique, le continent où, en raison de son histoire, il y a le plus de bassins transfrontaliers.

L'une des facettes les plus importantes de la gestion des eaux transfrontalières concerne la souveraineté de l'Etat. Suite aux litiges à propos des cours d'eau qu'ils partagent avec le Mexique, les Etats-Unis ont adopté en 1895 la Doctrine Harmon. Illustration de la souveraineté absolue, celle-ci préconisait qu'en l'absence de législation contraire, les Etats étaient libres d'utiliser les ressources en eau de leur juridiction sans tenir compte des effets provoqués au-delà de leurs frontières. Des variantes de cette approche subsistent dans la législation nationale de bon nombre de pays.

Pour contrer les approches favorables à cette souveraineté absolue, les Etats situés en aval invoquent parfois le principe connexe de l'appropriation antérieure, ou l'idée selon laquelle une utilisation passée crée un droit à une utilisation future d'une quantité d'eau identique. Dans la pratique, la plupart des Etats reconnaissent que les approches absolutistes des droits de l'eau sont peu utiles dans l'élaboration des politiques et ils consentent une souveraineté relative. Dans la Convention des Nations Unies de 1997, les principes sur le partage de l'eau impliquent « une utilisation équitable et raisonnable », « la prévention des dommages » et « la notification préalable sur les projets envisagés ».

Aujourd'hui, l'idée générale est que la gouvernance des cours d'eau internationaux doit être développée en tenant compte des effets de l'utilisation sur les autres pays, de la disponibilité de sources d'eau alternatives, de l'importance de la population concernée et des besoins socio-économiques des pays impliqués, sans oublier la préservation et la protection des milieux aquatiques et de la biodiversité. L'application de ces principes est difficile, faute d'outils pour résoudre la question des revendications concurrentes. Les utilisateurs en amont peuvent, par exemple, invoquer leurs besoins socio-économiques comme autant de justifications à la construction de barrages à vocation multiple. Les Etats en aval peuvent s'y opposer en avançant leurs propres besoins socio-économiques et un usage existant. Ces difficultés ajoutées aux préoccupations de souveraineté nationale expliquent pourquoi seulement 36 pays ont ratifié la Convention des Nations Unies. Il n'existe pas non plus de mécanisme pratique d'application – en 65 ans, la Cour internationale de justice n'a d'ailleurs statué que sur un seul cas impliquant des cours d'eau internationaux. Cependant, en dépit de toutes ses restrictions, la Convention de 1997 énonce des principes essentiels pour le développement humain. Elle fournit un cadre mettant les populations au centre de la gouvernance des eaux partagées. Toute aussi importante, la Convention de 1992 s'intéresse davantage à la qualité de l'eau, considérant clairement le bassin hydrographique en tant qu'entité écologique à part entière. La Convention de 1992 insiste aussi sur les responsabilités des Etats membres basées sur les besoins actuels en eau plutôt que sur les utilisations passées – un principe important du développement humain. La Convention de 1992 est déjà en vigueur et elle pourrait devenir internationale si 23 pays non membres de la Commission économique pour l'Europe la signent : quatre l'ont déjà fait.

Avec ces deux grandes Conventions, le défi politique consiste à exploiter concrètement leurs cadres de référence dans le contexte particulièrement complexe des relations diplomatiques internationales au sein de la mondialisation.

S'y ajoute le cas, beaucoup plus complexe, des aquifères partagés entre plusieurs pays : leur grand nombre et leurs caractéristiques sont fort mal connus, sur tous les continents.

Aujourd'hui, les effets du changement climatique sur le grand cycle hydrologique sont déjà largement perceptibles, et ils seront encore plus considérables à moyen et long terme, en particulier dans le bassin méditerranéen. La gestion des ressources hydriques, notamment transfrontalières, va donc devenir encore plus complexe et sensible, les eaux souterraines prenant une plus grande importance en raison de la réduction des débits, de la pollution accrue et du réchauffement des rivières.

En conclusion, on peut dire que le droit international concernant l'eau est resté jusqu'à présent encore relativement embryonnaire. Pourtant, certaines règles générales ont été progressivement reconnues par de nombreux Etats en vue de la gestion commune et de l'aménagement concerté, équilibré et durable, de leurs eaux partagées. Leur mise en œuvre concrète exige concertation et 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.

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

- l'utilisation de l'eau par un seul Etat ne doit pas porter atteinte aux intérêts des autres pays concernés,
- il ne faut pas abuser des droits,
- les Etats partageant un bassin hydrographique ou un aquifère doivent favoriser les relations de bon voisinage,
- les « lois sur l'eau » internes à chacun des Etats concernés seront formulées et appliquées de façon à ne pas engendrer de conflits (et même, si possible, de manière à faciliter les coopérations).

En effet, à l'intérieur d'un pays, l'usage de l'eau est régi par les institutions, les lois et les normes nationales issues de processus politiques dont la transparence et l'efficacité sont variables. Par contre, les principes et les normes concernant les eaux transfrontalières sont moins bien définis, et leur mise en œuvre opérationnelle reste difficile, comme le montre le cas emblématique du bassin du Tigre et de l'Euphrate.

ANNEXE

Esquisse de typologie des situations « hydro conflictuelles »

A. Eaux superficielles frontalières ou transfrontalières

1. Querelle de frontières

Dans la mesure où elle imprime naturellement sa marque sur le territoire, l'eau des rivières ou des lacs a souvent été choisie pour la délimitation des frontières entre les Etats.

Il peut alors s'agir de la ligne de thalweg (ou chemin des bateliers) pour un fleuve navigable (pays des Balkans, issus de l'ex Yougoslavie).

Cette délimitation peut poser problème en raison de phénomènes naturels (dépôts d'alluvions, érosion, changement de lit, ...) ou en raison de la réalisation d'aménagements hydrauliques.

2. Contrôle des berges et de la navigation fluviale

Selon le droit romain, perpétué durant tout le Moyen-Age, le principe était de mettre la frontière de chacun des Etats concernés sur sa propre rive, le cours d'eau intermédiaire demeurant neutre, « res nullius ». Parfois cependant ce cours d'eau peut être déclaré chose commune, « res communis ».

Enfin, de nombreux traités prévoient l'extension de la frontière jusqu'à la rive opposée, généralement l'indice d'une certaine infériorité, à un moment donné, de l'Etat qui se voit imposer cette disposition défavorable (accord irako-iranien sur le Chatt-el-Arab).

Parallèlement, la liberté (ou le contrôle) de la navigation fluviale sur un cours d'eau frontalier ou transfrontalier fait souvent l'objet de délicates négociations.

3. Stockage, répartition et régulation des eaux

La réalisation de barrages réservoirs à vocation multiple : approvisionnement en eau, irrigation, protection d'énergie, ... sur un cours d'eau frontalier ou transfrontalier est souvent à l'origine d'âpres discussions entre les Etats concernés qui doivent trouver une répartition équitable des avantages et des inconvénients inhérents au projet :

- à l'amont : déplacements de populations, terres inondées, mais possibilités d'approvisionnement en eau et en électricité, de mise en valeur agricole et touristique,
- à l'aval : modification du régime hydraulique, diminution des débits, protection contre les crues et production d'électricité (Great Anatolyan Project – GAP – sur le Tigre et l'Euphrate entre la Turquie, la Syrie et l'Irak / Amou Daya et Syr Daria entre les pays d'Asie Centrale, Chine et pays d'aval sur le Mékong / Inde, Népal et Bangladesh, ...).

4. Dérivation des eaux

D'importants prélèvements d'eau, à usage divers, réalisés sans consultation à l'amont d'une rivière frontalière ou transfrontalière, comme un canal de dérivation des eaux, voire même la modification du lit et le détournement complet du débit, ont inévitablement des incidences graves et créent de sévères tensions entre les pays concernés (Nagymazos / Gabcikovo entre la Hongrie et la Slovaquie, canal dans le delta du Danube entre la Roumanie et l'Ukraine, projet « Chobe-Vaal » entre le Botswana et les pays d'aval, Zimbabwe, Zambie et Mozambique, ...).

5. Pollution chronique ou accidentelle de la rivière

Les pollutions, chroniques ou accidentelles, d'origine urbain ou industrielle, peuvent engendrer de sérieuses tensions entre pays riverains d'un même cours d'eau transfrontalier, surtout si celui-ci représente sa principale, voire même son unique ressource en eau, et si ces pollutions se répètent et s'aggravent (Rio Grande entre les Etats-Unis et le Mexique, ...).

B. Eaux souterraines frontalières ou transfrontalières

1. Impacts à distance

L'exploitation, et plus encore la surexploitation, d'une nappe transfrontalière, comporte des impacts dans les trois dimensions qui affectent les écoulements souterrains et les débits des forages en service dans les pays voisins : baisse du niveau piézométrique, assèchement de sources et de puits, ...).

Dans la mesure où les aquifères transfrontaliers sont extrêmement nombreux, cette situation à haut risque est fréquente sur tous les continents (un cas particulièrement difficile est celui du Mount Aquifer entre Israël et les Territoires Palestiniens).

2. Phénomène de subsidence

La surexploitation prolongée d'un aquifère – associée dans les zones littorales ou les deltas au risque d'élévation du niveau de la mer – peut provoquer à terme des affaissements de terrain, appelés phénomènes de subsidence ; ce qui provoque des dégâts dans le patrimoine immobilier et dans les infrastructures, ainsi que des risques d'inondations.

De graves tensions entre pays voisins peuvent s'ensuivre.