

# La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits ?

Frédéric Lasserre<sup>1</sup> et Alexandre Brun<sup>2</sup>

*Lex Electronica*, vol. 12 n°2 (Automne / Fall 2007)

[http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre\\_brun.pdf](http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf)

Le présent texte fait suite à une présentation faite dans le cadre du colloque *L'eau, source de conflits* tenu lors des Journées Maximilien-Caron organisées à l'Université de Montréal le 30 mars 2007

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>2</b>
<b>1. LE BASSIN VERSANT : AVÈNEMENT D'UNE NOUVELLE ÉCHELLE DE GESTION</b> .....	<b>2</b>
1.1. L'IDÉE DE GESTION PAR BASSIN VERSANT .....	2
1.2. UN CONCEPT GÉOGRAPHIQUE ANCIEN, MAIS UNE ÉCHELLE DE GESTION LONGTEMPS INCONNUE .....	4
1.3. LES AVANTAGES DE CETTE ÉCHELLE DE GESTION .....	5
<b>2. QUEL PARADIGME SUR LE PLAN INTERNATIONAL ?</b> .....	<b>7</b>
2.1. DES DOCTRINES CONCURRENTES AU DÉTRIMENT D'UNE COUTUME INTERNATIONALE.....	7
2.1.1. <i>La souveraineté territoriale absolue</i> .....	8
2.1.2. <i>L'intégrité territoriale absolue</i> .....	9
2.1.3. <i>La première appropriation</i> .....	9
2.2. DES DOCTRINES MOUVANTES AU GRÉ DES INTÉRÊTS POLITIQUES .....	9
2.3. LES LIMITES DES TRAITÉS EXISTANTS .....	11
<b>3. L'APPROCHE PAR BASSIN VERSANT : UN MODÈLE TRANSPOSABLE SUR LE PLAN INTERNATIONAL ?</b> .....	<b>11</b>
3.1. PROPOSER UN MODÈLE UNIQUE ET FÉDÉRATEUR.....	11
3.2. <i>LA CONVENTION DE 1997 SUR LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES COURS D'EAU INTERNATIONAUX À DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION</i> .....	12
3.3. UNE CONVENTION CONTRADICTOIRE ?.....	14
<b>4. LA GESTION PAR BASSIN, UNE SOLUTION AUX CONFLITS ? DES EXEMPLES</b> .....	<b>15</b>
4.1. LE BASSIN DE L'EUPHRATE ET DU TIGRE.....	15
4.2. SUR LE NIL, DES PROGRÈS.....	16
4.3. L'ACCORD DES EAUX DU BASSIN DES GRANDS LACS - SAINT-LAURENT.....	17
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>18</b>

<sup>1</sup> Professeur-Chercheur. Département de géographie, Université Laval, Québec. Directeur de l'Observatoire de Recherches Internationales sur l'Eau (ORIE), Institut Québécois des Hautes Études Internationales. Chercheur associé, d'une part, à la Chaire Raoul Dandurand en Études stratégiques et diplomatiques (UQAM) et, d'autre part, à l'Observatoire Européen de Géoplotique (Lyon, France).

<sup>2</sup> Chercheur associé à l'Observatoire de Recherches Internationales sur l'Eau (ORIE)

## **Introduction**

La diversité des situations potentiellement conflictuelles au sujet du partage de l'eau implique qu'il est difficile d'élaborer un mécanisme général de résolution de ce type de dispute, et ce d'autant plus que le droit international a été, à ce sujet, flou et peu homogène. De nombreux traités et conventions existent pour réguler et régir les usages des cours d'eau entre pays riverains ; un index préparé par la FAO en recensait plus de 2000 en 1978.<sup>3</sup> Cependant, en cas de conflit, le droit international n'est pas d'un grand recours car pendant longtemps diverses doctrines contradictoires ont été invoquées par les parties.

À l'intérieur de nombreux États, testé à travers des expériences de gestion pratiquées aux États-Unis, puis mis en oeuvre en France à partir de 1964, le paradigme de la gestion intégrée à l'échelle du bassin versant a progressivement éliminé les autres approches. La pertinence théorique de ce paradigme a conduit de nombreux juristes, à partir des années 1960, à réfléchir à sa possible transposition en droit international comme base solide d'un mécanisme renforçant la coopération pour résoudre les conflits.

Or, cette application du principe de bassin versant, déjà entravée par de nombreux obstacles politiques à l'intérieur des États, se révèle extrêmement ardue au niveau international, car elle remet en cause une partie de la souveraineté des États. De plus, le principal texte de droit à la proposer, la Convention de New York de 1997, souffre de plusieurs critiques quant à sa cohérence interne. Ce constat n'invalide pas la pertinence de la démarche, mais souligne l'ampleur du chemin à parcourir avant de voir son principe bien accepté.

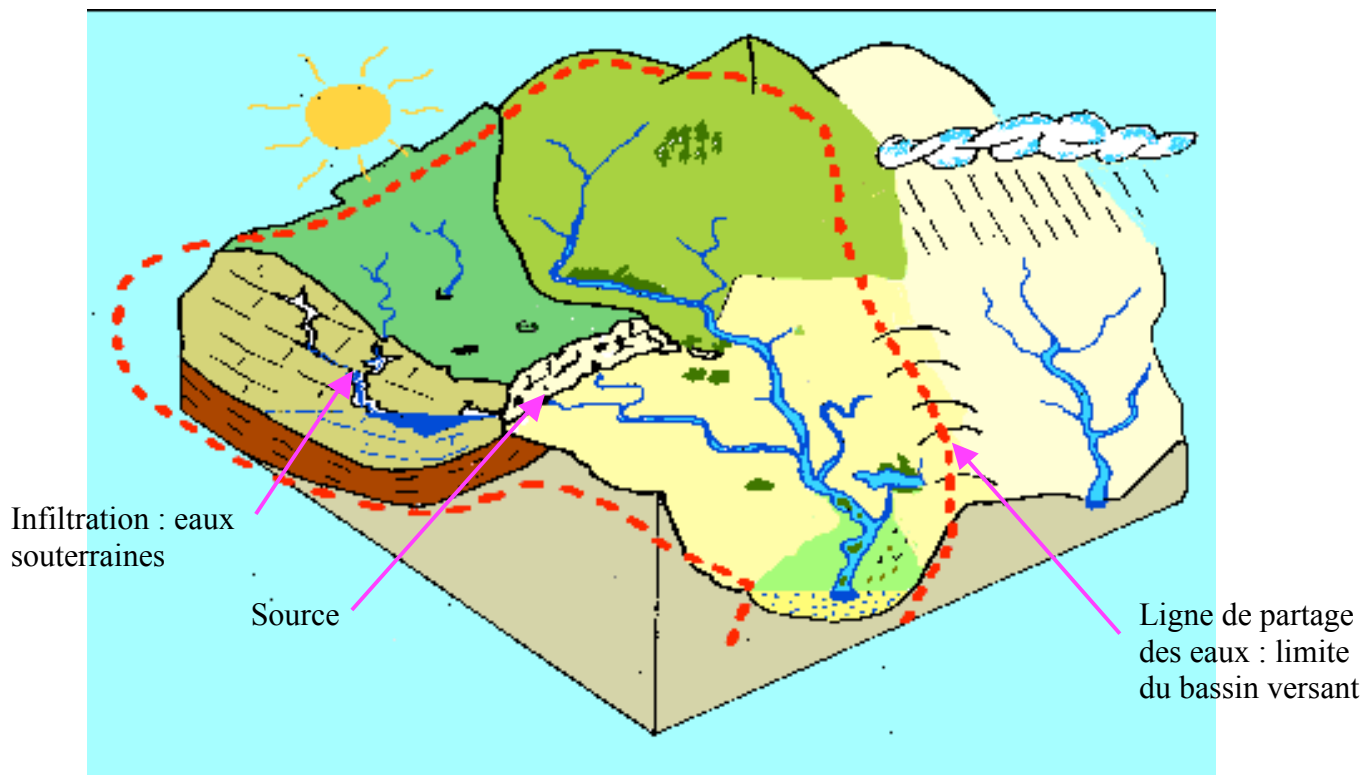
## **1. Le bassin versant : avènement d'une nouvelle échelle de gestion**

### **1.1. L'idée de gestion par bassin versant**

L'idée de bassin versant n'a rien de neuf : cela fait plusieurs siècles que les géographes connaissent le concept de cette unité spatiale, définie par la ligne de partage des eaux et dans laquelle toutes les eaux de surface sont drainées vers un même cours d'eau jusqu'à son embouchure dans un fleuve ou dans une mer. Il s'est complexifié avec le temps, car une meilleure connaissance de l'hydrologie, en particulier de la circulation des eaux souterraines, a mis en évidence le fait que celles-ci, non seulement s'écoulent, mais encore ne s'écoulent pas nécessairement dans un espace identique au bassin versant de surface : il n'y a pas nécessairement coïncidence entre les aquifères et les bassins versants de surface.

---

<sup>3</sup> « Systematic Index of International Water Resources Treaties », *Legislative Study n°15*, Food and Agriculture Administration, Rome, 1978.



**Fig. 1.** Le bassin versant : le territoire drainé par un cours d'eau et ses affluents – en surface et en sous-sol. (Source : [www.cpepesc.org/rubrique.php?id\\_rubrique=29](http://www.cpepesc.org/rubrique.php?id_rubrique=29))

Avec cette unité hydrographique – voici défini de façon naturelle un territoire sur lequel toute l'eau s'écoule jusqu'à une seule rivière – on peut envisager une certaine unité de la gestion de la qualité comme de la quantité de ces eaux. Gestion des impacts tout d'abord : les actions exercées sur la ressource en amont (prélèvement, pollution) se propagent en aval, il est dès lors possible d'optimiser ou de contrôler ces actions pour préserver la ressource. Avec une approche globale à cette échelle, il est aussi possible de développer une politique préventive plutôt que simplement curative. Gestion des risques climatiques aussi : les impacts des phénomènes naturels peuvent de même être gérés dès lors que l'unité spatiale du bassin versant est appréhendée : que la sécheresse s'installe en amont et l'eau viendra à manquer en aval aussi; que des pluies diluviennes s'abattent en amont et des inondations sont à prévoir en aval<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sylvie VIEILLARD-COFFRE, « Gestion de l'eau et bassin versant. De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique », (2001) 102 *Hérodote*, p.139-156; Jean BURTON, « La gestion intégrée des ressources en eau par bassin : au delà de la rhétorique », dans Frédéric LASSERRE et Luc DESCROIX, *Eaux et territoires: tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2003, p.190-193.; Bastien AFFELTRANGER et Frédéric LASSERRE, « La gestion par bassin versant : du principe écologique à la contrainte politique - Le cas du Mékong », (2004) 4-3 *VertigO, Revue électronique en sciences de l'environnement*, pp.1-15.

## 1.2. Un concept géographique ancien, mais une échelle de gestion longtemps inconnue

Connue depuis longtemps, cette échelle territoriale du bassin versant n'en est pas pour autant devenue le fondement de la gestion de l'eau avant le XXe siècle, pour plusieurs raisons.

Une raison historique tout d'abord : les usages de l'eau chez les Occidentaux, chez qui s'est développé et précisé le concept de gestion par bassin versant, sont longtemps demeurés à des niveaux faibles et qui ne requéraient pas de révolution des paradigmes de gestion. Dans l'économie préindustrielle, l'agriculture est certes soumise aux aléas climatiques, mais les moyens techniques pour développer l'irrigation demeurent limités, malgré la construction de canaux d'acheminement de l'eau dès l'Antiquité, puis de nouveau à partir de la Renaissance en Méditerranée. La principale préoccupation des pouvoirs publics en matière de gestion de l'eau est la navigation, et c'est pourquoi la plupart des accords bilatéraux que les Occidentaux négocient avant le XXe siècle concernent surtout la protection de la navigabilité.<sup>5</sup>

Une raison conceptuelle ensuite : la notion de gestion par bassin versant, en mettant l'accent sur une unité spatiale plutôt que sur un usage, s'oppose à la notion de gestion sectorielle, qui dominait les paradigmes de gestion. On utilisait l'eau pour l'irrigation, pour la navigation, pour assurer l'alimentation de l'eau des villes, mais la gestion de ces différents aspects des usages de l'eau n'induisait aucune réflexion holistique, ne serait-ce que parce que chacun de ces usages s'inscrivait à des échelles différentes : le fleuve et ses principaux affluents pour la navigation ; mais la source locale pour la bourgade, la rivière locale pour l'irrigation, le torrent local pour le moulin. L'idée qu'il était possible, voire même souhaitable, de moduler tous ces usages qui n'étaient pas perçus comme concurrents, à l'échelle d'un bassin versant, n'existait tout simplement pas avant le XXe siècle.

Une raison politique ensuite : la gestion sectorielle va de pair avec une multiplicité des acteurs : villes, compagnies de navigation, agriculteurs, industriels utilisent de l'eau et sont redevables envers des pouvoirs publics à diverses échelles. Une municipalité va gérer la ressource pour assurer son approvisionnement en eau potable et limiter la pollution sur son territoire ; les bateliers vont se préoccuper des niveaux d'eau sur les segments navigables des fleuves ; les pouvoirs régionaux favoriseront les usages sur leur territoire. Le découpage politique et économique ne coïncide pas avec la configuration d'un bassin versant. Un bassin versant rassemble plusieurs acteurs administratifs ; inversement, le territoire de nombreux acteurs administratifs se trouve à cheval sur plusieurs bassins versants. Le fait qu'un bassin versant transcende ainsi les découpages administratifs et politiques constitue

---

<sup>5</sup> Simona BROFFERIO, *Conventions relatives à la gestion des bassins versants internationaux. Principes et modalités*, Synthèse technique, École nationale du Génie rural, des Eaux et des Forêts (ENGREF), Montpellier, 2001. Le traité de 1909 sur les eaux limitrophes internationales, entre les États-Unis et la Grande-Bretagne représentant le Canada, qui met en œuvre la Commission Mixte internationale, a été signé avec comme principale préoccupation, à l'époque, le maintien du niveau des eaux dans les divers canaux de navigation.

un avantage pour assurer l'unité de la gestion de l'eau, d'un point de vue hydrologique; mais cette non coïncidence des territoires administratifs et du bassin versant constituait, et constitue encore, un obstacle à la mise en œuvre de toute politique de gestion de l'eau par bassin versant<sup>6</sup>.

### 1.3. Les avantages de cette échelle de gestion

La gestion par bassin versant s'est peu à peu imposée, d'abord dans des applications partielles et locales aux États-Unis. En voici quelques exemples :

- Colorado River Compact (1922, 1928, 1948), projet impulsé par les États riverains du fleuve, avec comme objectif le partage de l'eau en termes quantitatifs et la production d'hydroélectricité. Les questions environnementales et qualitatives ne sont pas abordées dans ce projet, ni l'harmonisation des usages entre les États pour une optimisation des quantités disponibles.
- Tennessee Valley Authority (1933), avec comme mandat la gestion des crues, la gestion des voies navigables, la production hydroélectrique et le développement industriel; en sont exclus la gestion globale des quantités et de la qualité.

C'est en France en 1964, avec la création des agences financières de bassin, devenues des agences de l'eau en 1992, que s'incarne pour la première fois le principe de gestion de l'eau par bassin versant, couvrant l'ensemble des usages de l'eau. Cette initiative française était vraiment novatrice à l'époque. Cette organisation fit école car l'idée de l'intérêt de la gestion de l'eau par bassin versant s'est très rapidement répandue. Ainsi, pour éclairer ce débat aux États-Unis, en 1968, deux auteurs américains ont pris en exemple les Agences de bassin françaises et les *Genossenschaften* (syndicats coopératifs) de gestion de l'eau de la Ruhr, en Allemagne. En 1973, la *Regional Water Authorities* (RWA) était créée en Angleterre et au Pays de Galles sur le modèle des agences de bassin. Récemment encore, l'Union Européenne a voté une directive instaurant des districts hydrographiques sur le modèle de ces Agences. La référence au bassin versant est devenue générale, celui-ci semblant garantir une solution de bonne gestion<sup>7</sup>.

Si cette approche de la gestion par bassin versant s'est peu à peu imposée comme référence internationale, comme paradigme de gestion des eaux à l'intérieur des États, c'est qu'il comporte des avantages importants, au premier rang desquels l'intégration des impacts des acteurs, des aléas climatiques, mais aussi en permettant de planifier l'évolution probable de la demande, analysée segment par segment. En créant une institution chargée de gérer tous les segments de la demande et d'optimiser ces usages, voire d'arbitrer les usages conflictuels; ainsi que les risques liés à l'eau, avec un pouvoir de taxation pour financer des

---

<sup>6</sup> S. VIEILLARD-COFFRE, *loc. cit.*, note 4. Alexandre BRUN, « Les politiques de l'eau : objectifs, principes et éléments de débat », dans Alexandre BRUN et Frédéric LASSERRE (dir.), *Les politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, p.8-9.

<sup>7</sup> S. VIEILLARD-COFFRE, *id.*

travaux publics, le concept de gestion par bassin versant à la française est peu à peu devenu la référence internationale en matière d'approche institutionnelle.

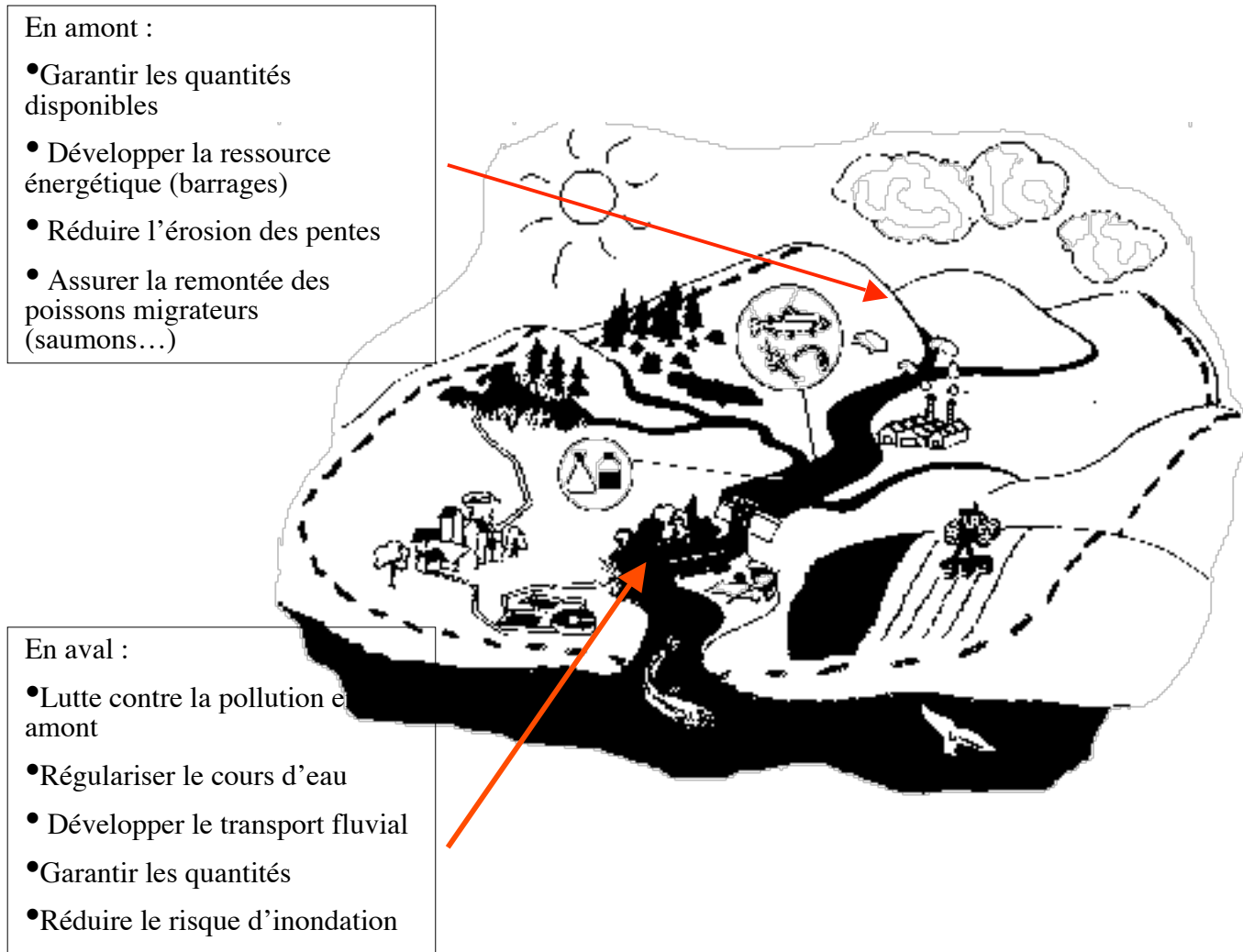
En théorie, ce modèle permet la mutualisation de moyens financiers importants pour gérer des problèmes de gestion de la ressource à l'échelle du bassin versant, dans le cadre d'une concertation des usagers. Les moyens sont accrus, l'échelle est adéquate, les divisions administratives transcendées : la gestion par bassin versant devrait être un grand succès (Fig. 2).

Pourtant, personne ne prétend aujourd'hui que le modèle du bassin versant soit une panacée. S'il ne l'a pas été, c'est qu'il se heurte à des difficultés à plusieurs niveaux :

- transcender les clivages politiques et administratifs n'est pas chose aisée
- la mise en œuvre des politiques de l'eau se fait souvent en ménageant le secteur agricole, pourtant principal pollueur, qui bénéficie de nombreux travaux et aménagements pour la mise en valeur de la ressource, d'une application plus ou moins laxiste de la réglementation environnementale, et qui paie de faibles contributions aux budgets des agences de bassin (de 1 à 5% des budgets des agences en France en 2006<sup>8</sup>).
- la difficile intégration de l'ensemble des composantes de la demande, de la protection de l'environnement, dans un contexte de compétition croissante pour la ressource, permet de mesurer les limites fonctionnelles du modèle. Les échecs relatifs de la politique de l'eau développée en France n'invalident pas le modèle, mais mettent en lumière la dimension éminemment politique de la gestion d'une ressource fondamentale.

---

<sup>8</sup> UNION FÉDÉRALE DES CONSOMMATEURS (UFC), « Politique de l'eau : la faillite à prix d'or », *Que Choisir* n°448, Paris, mai 2007.



**Fig. 2.** Les avantages de l'approche par bassin versant : composer avec les intérêts de chaque partie du bassin (Source de l'image : [www.mddep.gouv.qc.ca/jeunesse/bassin\\_versant](http://www.mddep.gouv.qc.ca/jeunesse/bassin_versant))

## 2. Quel paradigme sur le plan international ?

### 2.1. Des doctrines concurrentes au détriment d'une coutume internationale

On ne reviendra pas ici sur l'ancienneté des litiges internationaux autour de la gestion de l'eau, largement discutée dans de nombreux ouvrages. Les États ont, selon les compilations

d'Aaron Wolf<sup>9</sup>, produit un important corpus d'accords, traités et autres mémorandums, le plus souvent bilatéraux, pour tenter d'aplanir leurs différends et trouver une solution à leurs besoins respectifs. Plus de 3 800 actes juridiques se sont ainsi accumulés depuis l'an 805 selon Wolf, avec une claire emphase sur la délimitation des frontières le long de cours d'eau et la liberté de navigation, surtout chez les Occidentaux. En Asie et au Moyen-Orient, les textes juridiques concernent beaucoup moins ce souci de favoriser la navigation, qu'ils ne démontrent un souci de prévenir les inondations et de développer l'irrigation<sup>10</sup>.

Cette abondance juridique n'a pas permis de constituer un corpus unifié, reconnu internationalement comme coutume juridique internationale à défaut d'une convention largement acceptée. Au contraire, plusieurs doctrines concurrentes se sont développées, surtout au XIXe siècle, pour défendre les intérêts politiques de tel ou tel État.

### 2.1.1. La souveraineté territoriale absolue

Le principe de la souveraineté territoriale absolue - selon lequel chaque État a tout droit sur le tronçon de fleuve qui traverse son territoire – est apparu le premier. Il a notamment été invoqué par les États-Unis pour justifier leur mobilisation rapide et unilatérale des eaux du Colorado à partir de la fin du XIXe siècle, et surtout du début du XXe siècle. En 1895, le Mexique protesta officiellement, rappelant que les droits d'usage des agriculteurs mexicains en aval étaient beaucoup plus anciens que ceux des Américains. Afin de fournir une base juridique à la politique de mobilisation des eaux, le gouvernement américain conçut alors la doctrine Harmon, du nom du juge Judson Harmon, chargé d'élaborer la position officielle des États-Unis, et selon laquelle « le principe fondamental du droit international est la souveraineté absolue de chaque État, par opposition à tous les autres, sur son territoire. La juridiction de l'État sur son propre territoire est nécessairement exclusive et absolue. Ses seules limites sont celles qu'il s'impose lui-même. »<sup>11</sup> L'État est donc libre d'employer l'eau qui se trouve sur son territoire comme bon lui semble : la ressource n'est pas du tout conçue comme commune.<sup>12</sup> Cette doctrine de la *souveraineté territoriale absolue* sur le territoire et ses ressources est encore implicitement invoquée de nos jours notamment par la Turquie dans le litige qui l'oppose à la Syrie et à l'Irak sur le Tigre et l'Euphrate, par et le Tadjikistan, ce dernier envisageant même de facturer son voisin en aval, l'Ouzbékistan, pour l'eau du Syr Daria et de l'Amou Daria qui traversent son territoire.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Transboundary Freshwater Dispute Database, Oregon State University, <[www.transboundarywaters.orst.edu](http://www.transboundarywaters.orst.edu)>, dernière version février 2005.

<sup>10</sup> Simona BROFFERIO, *op. cit.*, note 5, p.1.

<sup>11</sup> Mutoy MUBIALA, *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/Zaire*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p.19.

<sup>12</sup> David LAZERWITZ, « The Flow of International Water Law : the International Law Commission's Law of the non-Navigational Uses of International Watercourses », (1993) 1-1 *Indiana Journal of Global Legal Studies*, p.15.

<sup>13</sup> *The Economist*, 4 juillet 1998.



### **2.1.2. L'intégrité territoriale absolue**

Symétrique du principe de souveraineté territoriale absolue, celui d'intégrité territoriale absolue précise que chaque État doit permettre aux cours d'eau de poursuivre leur cours; ils ne peuvent en interrompre le flot, ni en augmenter ou en réduire le débit. Cette doctrine favorise, bien entendu, les États d'aval, qui se voient investis d'un droit de surveillance des activités des pays d'amont sur le cours des fleuves<sup>14</sup>.

### **2.1.3. La première appropriation**

Une autre doctrine juridique, qui fait force de loi dans la plupart des États de l'Ouest américain sans avoir reçu de consécration internationale, faisait valoir le droit de propriété sur la ressource du premier à avoir mis en valeur l'eau. La propriété ne dépendait ainsi non pas de la position géographique, mais de la chronologie de la mise en valeur. L'usage doit être constant, et le droit de propriété peut être annulé s'il est prouvé que le propriétaire ne fait pas usage de l'eau. Ainsi, au Wyoming, toute source d'eau non mise à profit pendant 5 ans peut faire l'objet d'un recours en transfert de propriété.

Ce principe est aussi invoqué implicitement par des États comme la Syrie, l'Irak et l'Égypte, au nom d'une très ancienne mise en valeur des eaux de la Mésopotamie et du Nil. Hillel Shuval, professeur à l'Université Hébraïque de Jérusalem, estime lui aussi qu'Israël bénéficie d'un titre de première appropriation des eaux du bassin du Jourdain, après avoir mené tous les travaux de mise en valeur des nappes aquifères et du fleuve.<sup>15</sup> Cependant, cette doctrine est très contestée sur la scène internationale et n'est pas reprise dans les textes formellement négociés sous l'égide des Nations Unies.

## **2.2. Des doctrines mouvantes au gré des intérêts politiques**

Non seulement plusieurs doctrines, manifestement concurrentes, circulaient parmi les juristes et le personnel politique, mais on constate, de plus, que les gouvernements eux-mêmes affichaient une grande variation dans leurs convictions juridiques : au gré de leurs intérêts, certaines capitales pouvaient défendre la doctrine de la souveraineté territoriale absolue puis, quelques années plus tard, celle de l'intégrité territoriale absolue ou de la première appropriation. C'était le cas notamment des États-Unis.

Ainsi, en 1959-60, lors d'une dispute avec le Canada portant sur le fleuve Columbia, les États-Unis prirent-ils une attitude diamétralement opposée de celle qu'ils avaient défendue face au Mexique. Soucieux d'exploiter le potentiel hydroélectrique de la rivière Kootenay au Montana, le gouvernement américain proposa au Canada (en amont) une indemnité pour

---

<sup>14</sup> David LAZERWITZ, *loc. cit.*, note 12, p.17; Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, note 11, p.2 ; Frédéric LASSERRE, « Le droit international règlera-t-il les litiges ? », dans F. LASSERRE et L. DESCROIX, *op. cit.*, note 4.

<sup>15</sup> Hillel SHUVAL, « Jusqu'à la dernière goutte », RDI (Société Radio-Canada), reportage diffusé à Montréal le 17 décembre 2001.

l'inondation de son territoire occasionnée par la construction du barrage Libby, mais aucune part de la production électrique. Le Canada menaça alors de dériver un débit important de la Kootenay vers le Fraser, en territoire canadien. Contestant le projet canadien, les États-Unis invoquèrent alors la doctrine de « première appropriation », soit la doctrine invoquée par le Mexique lors du différend sur le Colorado, et que l'Égypte invoque de nos jours pour justifier son droit d'intervenir dans les politiques de développement des pays situés en amont.<sup>16</sup> Face à la fermeté canadienne et à sa menace de détournement des affluents canadiens pour d'autres projets, les États-Unis ont finalement accepté d'offrir une contrepartie financière pour les terres inondées au Canada et de donner une partie de l'énergie électrique générée<sup>17</sup>.

Dans la même veine, un différend a opposé, en 1958, la France à l'Espagne à propos du lac Lanoux. Entièrement situé sur territoire français, ce lac pyrénéen déverse ses eaux dans la rivière Carol qui s'écoule vers l'Espagne. Depuis le début du XXe siècle, de nombreux projets français visaient à détourner les eaux de ce lac, qui normalement s'écoulent vers la Méditerranée, moyennant leur transfert dans le bassin versant de l'Atlantique, afin de produire de l'électricité. Même s'il était prévu de restituer les quantités d'eau détournées par un système de pompage, ces projets se heurtèrent systématiquement à l'opposition des Espagnols. Appelés à trancher cette controverse, les arbitres estimèrent que « l'État d'amont a, d'après les règles de la bonne foi, l'obligation de prendre en considération les différents intérêts en présence, de chercher à leur donner toutes les satisfactions compatibles avec la poursuite de ses propres intérêts et de montrer qu'il a, à ce sujet, un souci réel de concilier les intérêts de l'autre riverain avec les siens propres »<sup>18</sup> La position de l'Espagne était alors de défendre le principe de l'intégrité territoriale absolue, principe rejeté par la cour d'arbitrage à l'époque tout comme le principe de souveraineté territoriale absolue défendu par la France<sup>19</sup>. Aujourd'hui, Madrid s'efforce de contenir les critiques du Portugal qui lui reproche de trop utiliser en amont les eaux des fleuves communs (Douro, Tage, Guadiana). D'autre part, le gouvernement espagnol envisageait de construire des ouvrages de dérivation des eaux de l'Èbre vers le sud du pays ; le Plan Hydrologique National, une politique qui ne concerne que le territoire espagnol, n'en était pas moins contraire au principe de l'intégrité territoriale absolue des bassins. Le PHN a été suspendu en juin 2004.

Enfin, on peut relever la position de l'Inde au sujet du Gange. Sous la pression du Bangladesh, New Delhi a accepté de négocier un traité d'allocation des eaux du fleuve, que l'Inde avait unilatéralement décidé de dériver partiellement grâce au barrage de Farakka afin de lutter contre l'envasement du port de Calcutta. L'Inde avait accepté en 1968 le principe que « chaque État riverain avait droit à une part raisonnable et équitable d'un fleuve international », alors qu'elle contestait le caractère international même du Gange.

---

<sup>16</sup> Stephen McCaffrey, « Water, politics, and international law », dans P. Gleick (dir.), *Water in Crisis*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, Stockholm, 1994, p.96.

<sup>17</sup> F. Lasserre, *loc. cit.*, note 14.

<sup>18</sup> Serge Pannetier, « La protection des eaux douces », *Le Droit International face à l'éthique et à la Politique de l'environnement*, Genève, Georg éditeur, 1996, <http://w3.unige.ch/sebes/>

<sup>19</sup> János Bruhacs, *The Law of non-navigational uses of international watercourses*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 44; S. Brofferio, *op. cit.*, note 5.

Mais, en décembre 1991, les accords entre Inde et Népal, dont les rivières fournissent le gros du débit du fleuve, ont été négociés sans la participation du Bangladesh, qui pourtant a véhémentement protesté contre son exclusion d'accords qui potentiellement pourraient affecter le débit du Gange sur son territoire.

### **2.3. Les limites des traités existants**

À défaut de doctrines homogènes, et donc de théorie crédible, le corpus de traités peut-il constituer la base juridique d'une approche par bassin versant ? Autrement dit, la multiplicité des traités ne permet-elle pas, par le biais de multiples négociations bilatérales le plus souvent, de tisser l'équivalent de la structure institutionnelle d'un organisme de gestion par bassin versant ?

C'est pourtant bien là le problème : presque tous ces traités analysés par Wolf sont bilatéraux : ils n'engagent donc que deux États, et portent en général sur un seul cours d'eau, et non pas sur l'ensemble de ceux qui drainent un bassin commun. De plus, ils sont souvent axés sur des préoccupations sectorielles : bon nombre d'entre eux (39%) se préoccupent essentiellement d'hydroélectricité, et 37% mettent surtout l'accent sur la demande domestique en eau. Les questions de gestion globale de l'eau, qui aborderaient l'eau dans une approche intégrée incluant les secteurs industriel, domestique, de transport, de pêche et, surtout, de demande agricole, sont passées sous silence. Enfin, plus de la moitié de ces traités ne prévoient aucun mécanisme de suivi de la gestion; les deux tiers, aucun mécanisme de partage de la ressource, et 80% n'ont aucun protocole de mise en oeuvre des dispositions du traité. Ces traités ne constituent donc pas une véritable base juridique crédible pour résoudre les difficiles questions de partage de l'eau contemporaines, lesquelles passent très souvent par des négociations multilatérales. Les négociateurs ont rarement cherché, parmi tous ces traités, à définir une approche globale pour gérer les questions de partage de l'eau. La plupart des traités jettent les bases d'un règlement *ad hoc* pour un point particulier, dans une relation bilatérale<sup>20</sup>. De plus, ils constituent parfois des arrangements entre certains pays d'un bassin au détriment des autres, comme l'illustre la tentative d'imposer le règlement soudano-égyptien aux pays d'amont du bassin du Nil, par les traités de 1929 et 1959 : ces deux traités se partageaient l'essentiel (1929) puis l'intégralité des eaux du Nil (1959), sans que les pays d'amont aient été consultés.

## **3. L'approche par bassin versant : un modèle transposable sur le plan international ?**

### **3.1. Proposer un modèle unique et fédérateur**

Face à l'incomplétude du corpus des traités, et au caractère contradictoire des théories juridiques formulées au XIXe siècle et au début du XXe siècle, l'idée de faire table rase de ces approches pour refonder le droit international de l'eau sur de nouvelles bases a fait son chemin. Fondée politiquement sur une limitation de la souveraineté et spatialement sur la

---

<sup>20</sup> F. LASSERRE, *loc. cit.*, note 14.

notion de bassin versant, cette nouvelle approche juridique a abouti en 1997 à la signature de la Convention de New York.

Le principe de la souveraineté des États sur les eaux qui s'écoulent sur leur territoire a été reconnu, mais il est désormais limité dans la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement* de 1972, déclaration élaborée dans le cadre de la première conférence internationale sur l'environnement et le développement. Le principe 21 de la déclaration de Stockholm confirme le droit des États d'exploiter les ressources naturelles sur leur territoire, dans la mesure où cette exploitation ne cause pas de préjudice aux États voisins, car l'eau s'écoule à travers le bassin, lequel doit donc constituer l'échelle adéquate de gestion de la qualité comme des quantités. Le principe établit donc un équilibre entre la souveraineté sur les ressources et la protection des ressources partagées. Le principe 21 de la déclaration de Stockholm a été confirmé comme faisant partie intégrante du droit coutumier international relatif à l'eau dans une décision de la *Cour internationale de justice (CIJ)*, rendue en 1997, dans la dispute impliquant la Slovaquie et la Hongrie sur le détournement des eaux du Danube pour la construction du barrage hydroélectrique de Gabčíkovo.

### ***3.2. La Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation***

La *Convention sur les Utilisations des Cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, ou Convention de New York, votée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 mai 1997 après 27 ans de travaux, constitue un effort d'instaurer des principes juridiques homogènes et cohérents destinés à pallier la multiplicité des théories juridiques concurrentes. La convention reprend pour l'essentiel le principe 21 de la Déclaration de Stockholm en obligeant les États à prendre les mesures appropriées pour prévenir les dommages qui peuvent être infligés aux autres États par leur utilisation des ressources en eau (article 7). Elle reprend également le principe 24 en exigeant que les États d'un bassin versant coopèrent sur une base d'égalité, d'intégrité, de bénéfices mutuels et de bonne foi.

Le principe retenu par les législateurs de la Commission de Droit international est qualifié de *principe de souveraineté territoriale réduite* : l'État est libre de concevoir des projets de mise en valeur de l'eau qui coule sur son territoire, mais il doit s'efforcer de ne pas porter atteinte aux intérêts des autres pays riverains du même cours d'eau et de ses affluents. Si l'expression de « bassin versant » n'apparaît pas dans le texte, elle est cependant bien présente car l'article 2.a précise qu'il faut entendre, par cours d'eau, « un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant, du fait de leurs relations physiques, un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun ».

Cette notion de gestion de l'eau au niveau du bassin versant, qui semble aujourd'hui faire l'unanimité, n'implique pas pour autant qu'il soit inconcevable de faire preuve d'imagination dans les négociations. En particulier, des projets de gestion globale de l'eau au niveau d'un ensemble de bassins indépendants ont déjà vu le jour. La Turquie a ainsi proposé, en vain, de régler son différend avec la Syrie en introduisant des mécanismes de gestion regroupant l'Euphrate et l'Oronte, une proposition non dénuée de calculs politiques

et que la Syrie a rejeté à cause de calculs semblables<sup>21</sup>. Les États-Unis et le Mexique, pour leur part, semblent avoir adopté une approche officieuse de gestion des volumes combinés du Rio Grande et du Colorado.<sup>22</sup>

Le texte de la convention gravite autour de trois principes de base : l'« utilisation et la participation équitables et raisonnables »<sup>23</sup>; l'« obligation de ne pas causer de dommages significatifs »<sup>24</sup> et l'« obligation de coopérer »<sup>25</sup>. Sept paramètres sont exposés afin de cerner le concept d'utilisation raisonnable et équitable dans l'article 6.1 :

Article 6.1 : L'utilisation de manière équitable et raisonnable d'un cours d'eau international au sens de l'article 5 implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents, notamment :

- a) Les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres facteurs de caractère naturel;
- b) Les besoins économiques et sociaux des États du cours d'eau intéressés;
- c) La population tributaire du cours d'eau dans chaque État du cours d'eau;
- d) Les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau dans un État du cours d'eau sur d'autres États du cours d'eau;
- e) Les utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau;
- f) La conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau ainsi que les coûts des mesures prises à cet effet;
- g) L'existence d'autres options, de valeur comparable, susceptibles de remplacer une utilisation particulière, actuelle ou envisagée.

L'information hydrologique voit ici son caractère stratégique reconnu. Il est fait mention, à l'article 9, que les pays membres d'un bassin, dans le cadre de leur coopération, s'échangent leurs données hydrologiques et météorologiques, afin de :

- connaître les précipitations, l'évaporation, l'utilisation, les retenues permet de calculer les volumes disponibles
- connaître les régimes d'écoulement permet de prévoir les crues potentiellement dangereuses

---

<sup>21</sup> Frédéric LASSERRE, « Le Tigre et l'Euphrate : les fleuves de la discorde », dans F. LASSERRE et L. DESCROIX, *op. cit.*, note 4.

<sup>22</sup> Itay FISHHENDLER et Eran FEITELSON, « Transboundary Water Institutions : a Spatial Discrepancy Perspective », 98<sup>e</sup> Colloque annuel de l'*Association of American Geographers*, Los Angeles, 19-23 mars 2002.

<sup>23</sup> Article 5.1 : « Les États du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable ».

<sup>24</sup> Article 7.1 : « Lorsqu'ils utilisent un cours d'eau international sur leur territoire, les États du cours d'eau prennent toutes les mesures appropriées pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau ».

<sup>25</sup> Article 8.1 : « Les États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel et de la bonne foi en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international ».

C'est surtout l'interprétation de la notion d'usage équitable qui constitue le principal écueil à la ratification de la Convention comme fondement de la coopération. En effet, l'alinéa e) implique de tenir compte des utilisations potentielles dans la détermination du caractère équitable d'un projet; et l'alinéa g) confirme la nécessité de tenir compte des alternatives à une structure de consommation. Les normes construites par la Commission, élaborées par l'Association de Droit International dans les Règles d'Helsinki de 1966, introduisent clairement l'idée qu'un usage, même ancien, puisse éventuellement être abandonné pour laisser place à un autre usage, plus équitable. Cette notion, malgré le fait que tous les usages doivent être négociés et que tout renoncement implique compensation, n'a pas été accueillie favorablement, notamment par plusieurs pays, qui y voient, avec raison, un élément de réduction de la souveraineté : la Convention limite les usages que chaque État peut faire de l'eau sur son territoire, d'où le nom du principe de souveraineté territoriale limitée. Ainsi, l'Égypte, mécontente des conséquences de la Convention dans son différend avec l'Éthiopie, invoque l'antériorité manifeste de ses pratiques agricoles pour récuser toute idée de renonciation à son quota du Nil.<sup>26</sup> De même, la Turquie, qui est l'un des 3 pays à avoir voté contre le projet en Assemblée générale<sup>27</sup>, récuse l'idée de devoir restreindre sa souveraineté pour trouver un compromis avec ses voisins d'aval, la Syrie et l'Irak.

### 3.3. Une Convention contradictoire ?

De plus, on recense de nombreux cas de litiges dans lesquels les États en aval ont mis en valeur leur ressource en eau avant les États d'amont : ainsi, la Syrie et l'Irak vis-à-vis de la Turquie; l'Égypte face à l'Éthiopie et au Soudan; l'Inde face au Népal; le Vietnam, la Thaïlande face à la Chine dans le cas du Mékong. Mais, alors que la Convention met une forte emphase sur la nécessité de coopérer pour régler d'éventuels litiges, elle souligne la relativité de ses principes (article 3 : la Convention doit être adaptée aux réalités locales, un principe pertinent mais qui, non précisé, peut ouvrir la porte à de multiples réinterprétations) et introduit aussi une *contradiction implicite* qui complique tout recours au droit comme instrument de règlement de ces litiges. Il est probable que tout État qui demande à voir reconnaître un nouvel usage qu'il estime équitable se verra opposer l'argument, par les autres utilisateurs, de la nécessité de ne pas causer de dommage appréciable, notamment en imposant, par l'intermédiaire de ce nouvel usage, une restructuration de la consommation chez les voisins. De fait, ce sont les États d'aval ou qui estiment jouir de « droits historiques » qui préfèrent insister sur l'interdiction de causer des dommages prévu par l'article 7, lequel peut entériner une forme de *statu quo*; tandis que l'Éthiopie, par exemple, invoquera vraisemblablement la notion d'usage équitable de l'article 6, qui implique la possibilité de remettre en cause un partage. Aucun cadre ne vient

---

<sup>26</sup> Joseph W. DELLAPENNA, « Eaux sans frontières: le marché ou la coutume », *Le Courrier de l'Unesco*, février 1999, [www.unesco.org/courier/1999\\_02/fr/dossier/txt41.htm](http://www.unesco.org/courier/1999_02/fr/dossier/txt41.htm), consulté le 15 septembre 2001; Marq de VILLIERS, *Water*, Stoddart, Toronto, 1999, p.83.

<sup>27</sup> Ont voté contre : Burundi, République populaire de Chine, Turquie. La Convention doit être ratifiée par 35 pays pour entrer en vigueur. En 2003, seuls 12 États l'avaient ratifiée.

cependant éclairer les parties sur les méthodes à retenir pour effectuer la répartition légitime.<sup>28</sup>

De plus, la notion d'usage équitable ne doit pas se limiter à la seule dimension des quantités d'eau selon une approche centrée sur les besoins de chaque État. Ainsi, une gestion globale des eaux du Mékong ne peut faire l'économie d'une approche systémique qui tient compte du régime très particulier de ce fleuve, qui inverse son cours au début de la saison humide pour inonder le Tonlé Sap, permettant à un écosystème très particulier de s'y développer et à toute une économie locale de s'y greffer. Une gestion strictement quantitative menacerait d'éliminer ces crues, au risque de détruire ce milieu si particulier.<sup>29</sup>

Une autre contradiction apparaît au sujet de l'échange d'information. Corollaire de l'article 8 sur l'obligation de coopérer, l'article 9 prévoit que « les États du cours d'eau échangent régulièrement les données et les informations aisément disponibles sur l'état du cours d'eau, en particulier celles d'ordre hydrologique, météorologique, hydrogéologique, écologique et concernant la qualité de l'eau, ainsi que les prévisions s'y rapportant ». Ces données sont cruciales pour permettre une bonne compréhension des volumes disponibles et de leur régime dans le temps, prélude à toute négociation en vue d'un partage équitable. Mais la Convention précise aussi, à l'article 31, qu'« aucune disposition de la présente Convention n'oblige un État du cours d'eau à fournir des données ou des informations qui sont vitales pour sa défense ou sa sécurité nationales. » À partir de quand les données hydrologiques peuvent-elles être considérées comme vitales, constituant ainsi un prétexte à leur rétention ?

Pour être perfectible, la Convention de 1997 n'en représente pas moins une avancée majeure dans la refonte des doctrines juridiques en matière de gestion de l'eau pour les bassins internationaux. Signée mais non encore ratifiée, elle consacre l'harmonisation des doctrines juridiques dans la coutume juridique internationale, et la consécration progressive du principe de gestion par bassin versant.

#### **4. La gestion par bassin, une solution aux conflits ? Des exemples**

On considérera ici trois exemples du développement de cette idée de bassin versant comme unité spatiale de la négociation internationale ou inter-juridictionnelle.

##### **4.1. Le bassin de l'Euphrate et du Tigre**

Le bassin de ces deux fleuves majeurs du Moyen-Orient constitue un contre-exemple manifeste, car le pays d'amont, la Turquie, refuse de reconnaître les deux cours d'eau comme des fleuves internationaux, et donc d'appliquer le principe du bassin versant dans le principe invoqué par la Convention de 1997. La Turquie a officiellement voté contre le

---

<sup>28</sup> Aaron WOLF, « Conflict and Cooperation along International Waterways », (1998) 1-2 *Water Policy*, p. 252; Jacques BETHÉMONT, *Les grands fleuves*, Paris, Armand Colin, 1999, p. 209.

<sup>29</sup> Coleen FOX, « Flexible Sovereignty, Equitable Utilization, and Hydro-Development in the Mekong River Basin : Assessing the Ecological and Political Consequences of Regional Cooperation », 98<sup>e</sup> Colloque annuel de l'*Association of American Geographers*, Los Angeles, 19-23 mars 2002.

projet de convention en 1997 : il n'est dès lors guère étonnant qu'elle refuse de le mettre en oeuvre sur le terrain.

Ceci dit, les deux autres pays n'ont pas démontré une attitude plus ouverte, car aucune coordination n'a jamais été envisagée par aucun des pays riverains, qu'il s'agisse de la Syrie ou de l'Irak. La méfiance mutuelle et le souci d'indépendance nationale ont longtemps prévalu et dominant encore les relations tendues entre les trois États dès que la question de l'eau est abordée. Certes, le traité de Lausanne de 1923 stipulait que la Turquie devait consulter l'Irak, alors sous mandat britannique, avant d'entreprendre des travaux hydrauliques. Le Comité tripartite sur l'eau, un organisme de consultation technique très peu contraignant, ne s'est pas réuni depuis 1992. Seuls figurent, parmi les accords signés ou les arrangements consentis par les parties :

- 1987 : la Turquie garantit unilatéralement à la Syrie un débit minimum de 500 m<sup>3</sup>/sec sur l'Euphrate
- 1990 : la Syrie et l'Irak s'accordent pour se partager le débit restant de l'Euphrate, 42% pour la Syrie, 58% pour l'Irak.

Le bassin du Tigre et de l'Euphrate incarne parfaitement les résistances des États à l'adoption du principe de bassin versant comme paradigme de gestion, précisément parce qu'il induit une nécessaire renonciation à une parcelle de souveraineté. En obligeant à la prise en compte des besoins d'amont comme d'aval, en favorisant l'échange de l'information stratégique afin de rendre possible cette gestion sur l'ensemble du bassin, le principe heurte encore souvent un fort sentiment d'indépendance et de méfiance envers les voisins.

## 4.2. Sur le Nil, des progrès

De nombreux sceptiques quant aux futures guerres de l'eau au XXI<sup>e</sup> siècle observaient cependant que le bassin du Nil était traversé par de très vives tensions, au point d'en rendre certains pessimistes sur une possible solution de partage, comme Thomas Homer-Dixon, qui estime que le cas de figure le plus probable pour un éventuel conflit sur l'eau serait la vallée du Nil, parce que l'Égypte se sent militairement capable, à la différence de la Syrie ou de l'Irak dans leur différend avec la Turquie, de faire prévaloir son point de vue si elle l'estime nécessaire<sup>30</sup>.

Pourtant, depuis 1999, la situation a évolué positivement, malgré l'ampleur des tensions et de la rhétorique militaire de l'Égypte et de l'Éthiopie. Cette année-là a été signée l'Initiative du Bassin du Nil, IBN (*Nile Basin Initiative*), et dont font partie tous les États du bassin. Cette instance doit favoriser la coopération technique sur le bassin, afin ultimement de servir de base au règlement des litiges. Dans le cadre de la mise sur pied de cette

---

<sup>30</sup> Thomas HOMER-DIXON, *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp.139-140.



instance de dialogue, l'Éthiopie et l'Égypte négocient et ont accepté d'adoucir leurs revendications et de renoncer à leurs doctrines radicales :

- l'Égypte reconnaît ainsi le droit à l'Éthiopie d'accéder à l'eau du Nil bleu, et renonce donc implicitement aux droits historiques (mais dans quelle mesure ?)
- l'Éthiopie reconnaît qu'elle ne peut mobiliser le Nil bleu sans tenir compte des besoins égyptiens, renonçant ainsi au principe de la souveraineté territoriale absolue.

Cependant, force est d'admettre qu'une entente négociée entre les dix pays du bassin versant, et régissant les usages de l'ensemble des eaux du Nil, n'est pas pour demain. En 2005, il n'était toujours pas question d'attribution de volumes; le simple échange de données hydrauliques et météorologiques, préluce obligé à l'évaluation crédible de la ressource pour une répartition équitable des volumes dans le temps, pose encore des difficultés entre Égypte et Éthiopie, tant les suspicions demeurent ancrées dans les représentations et les discours<sup>31</sup>.

### **4.3. L'Accord des eaux du bassin des Grands Lacs - Saint-Laurent**

Une abondante littérature, surtout nourrie par la crainte du Canada envers les initiatives de son voisin étatsunien, fait état des projets de transferts massifs d'eau du Canada vers les États-Unis. Pourtant, on oublie souvent au Canada que des projets de transferts concernaient également les Grands Lacs, source d'eau autrement plus abondante et proche du Midwest que les grands fleuves boréaux. Les États des Grands Lacs se sont opposés aux projets de transferts massifs d'eau des Grands Lacs. Dans le cadre d'une prise de conscience environnementale de l'opinion publique des États riverains, mais aussi des possibilités réelles de transferts massifs d'eau vers le Midwest et la Californie, les États riverains ont décidé de procéder à la création du *Conseil des Gouverneurs des Grands Lacs* (*Council of Great Lakes Governors, CGLG*). Fondé en 1983, il consiste en un partenariat des gouverneurs des huit États étatsuniens du bassin des Grands Lacs, auquel se sont jointes les provinces canadiennes de l'Ontario et du Québec. Il n'a aucune base constitutionnelle ou légale : il n'est qu'un groupe de pression visant à coordonner les positions politiques des États membres. Coordonner la politique de gestion de l'eau des Grands Lacs constituait le but fondateur du Conseil.

La Charte des Grands Lacs (1985), signée par tous les gouverneurs des États riverains et les premiers ministres du Québec et de l'Ontario, procédait de cette crainte que l'eau des Grands Lacs ne soit dérivée vers des régions plus pauvres en eau, le Midwest et l'Ouest en particulier. La démarche propose donc un effort de concertation au niveau des États et des provinces riverains des Grands Lacs, qui coïncident avec leur bassin d'alimentation. Des approches différentes devaient être conciliées, en particulier la possibilité de transférer de

---

<sup>31</sup> Frédéric LASSERRE. « Un nécessaire partage du Nil; entre craintes égyptiennes et rancoeurs éthiopiennes », (2005) 53 *Horizons Maghrébins*, p.101-111.

l'eau vers les municipalités en rapide croissance sises juste au-delà de la limite du bassin versant, notamment Lowell (Indiana) et Waukesha, en banlieue de Milwaukee (Illinois).

Le 13 décembre 2005, les États et les provinces du *CGLG* ont signé deux accords. Un premier accord international, l'Accord de gestion durable des eaux du bassin Grands Lacs – Saint-Laurent, qui n'est qu'un accord politique de bonne foi car les États et les provinces ne peuvent signer de traité; et le Pacte sur les Ressources en Eau du Bassin Grands Lacs – Saint-Laurent, qui deviendra un traité interétats dès qu'il sera ratifié par les huit États américains et le Congrès. Ce dernier accord, en particulier, fournira une nouvelle base juridique solide pour l'interdiction des transferts d'eau hors du bassin des Grands Lacs<sup>32</sup>. Les transferts d'eau ne sont désormais autorisés que sur de courtes distances à partir de la ligne de partage des eaux; doivent restituer l'eau prélevée au bassin des Grands Lacs; et ne peuvent être développées que s'il est fait la preuve qu'il n'y a pas d'alternative pour satisfaire la demande en eau. Les législateurs se sont ainsi efforcés de restreindre considérablement les possibilités de transfert massif, sans en exclure définitivement la possibilité<sup>33</sup>. Ainsi, une volonté politique – coordonner les politiques de restriction des possibilités de transfert d'eau hors des Grands Lacs – a conduit les États riverains à développer une approche institutionnelle au niveau du bassin versant, puis à négocier un accord global à la même échelle.

## Conclusion

Le principe du bassin versant semble le plus rationnel afin de gérer une ressource par définition mobile; il est cependant difficile à mettre en œuvre sur des bassins internationaux, car il impose une instance de gestion qui transcende les limites politiques : il constitue explicitement une limitation à l'expression d'une souveraineté de l'État souvent comprise comme la possibilité de gérer la ressource comme le gouvernement l'entend sur son territoire.

La Convention de 1997 consacre, dans la coutume juridique internationale, l'avènement de ce principe de gestion. Certes, la convention est critiquée, car elle est perçue par plusieurs comme trop souple, trop générale, une réponse sans doute à la multitude de cas de figure des bassins internationaux dans le monde. De plus, l'intention des délégués n'était sans doute pas de donner un mode d'emploi clé en main de la gestion concertée des bassins versants, mais bien plutôt un guide des grands principes de la mise en œuvre de la coopération interétatique à cette échelle de gestion. Pour ne pas être nouvelle, cette approche du bassin versant comme paradigme de gestion internationale constitue cependant

---

<sup>32</sup> Frédéric LASSERRE, « Great Lakes Governors' Agreements », vol. 3. *Oceanography; Meteorology; Physics and Chemistry; Water Law; and Water History, Art, and Culture* ; dans Jay H. LEHR et Jack KEELEY (dir.), *Water Encyclopedia: Water Quality and Resource Development*, Hoboken (NJ), Wiley, 2005; CGLG, Council of Great Lakes Governors 2005. *Annex 2001 Implementing Agreements*, <[www.cglg.org](http://www.cglg.org)>, consulté le 13 janvier 2006.

<sup>33</sup> Frédéric LASSERRE, « Managing water diversion from Canada to the United States. An old idea born again ? », (2006-2007) LXII(1) *International Journal* (Ottawa), p.81-92.

une gageure ambitieuse dans la mesure où elle se heurte souvent à de fortes susceptibilités étatiques. L'avenir dira si elle va peu à peu imprimer l'évolution des litiges, comme on a pu le constater notamment sur les bassins du Nil et des Grands Lacs.