

0770  
08814  
Nations Unies  
Réunion Interregionale  
d'Organisations Fluviales  
Internationales  
Dakar, Sénégal, 5-14 mai 1981

0770  
08814  
Français

MBP.4  
Janvier 1981  
Français  
Original : Anglais

PLANIFICATION DES BASSINS FLUVIAUX  
OBSERVATIONS TIREES DE L'EXPERIENCE INTERNATIONALE ET DE  
L'EXPERIENCE COMMUNE DU CANADA ET DES ETATS-UNIS

par Maxwell Cohen

(ancien président de la Commission Mixte Internationale  
(section canadienne) 1974-1979)

Ce document a été établi pour la réunion de Dakar. Les opinions qui y  
sont exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement  
celles de l'Organisation des Nations Unies.

PLANIFICATION DES BASSINS FLUVIAUX  
OBSERVATIONS TIREES DE L'EXPERIENCE INTERNATIONALE ET DE  
L'EXPERIENCE COMMUNE DU CANADA ET DES ETATS-UNIS

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. Introduction et cadre de la présente étude .....	1
II. Quelques objectifs principaux de la planification des bassins fluviaux .....	7
III. Quelques modèles suggérés et expérience acquise en matière de planification des bassins fluviaux .....	13
a) Collecte et partage des données .....	15
b) Activités de consultation .....	15
c) Pouvoirs de réglementation .....	16
d) Règlement et prévention des différends .....	17
e) Planification, construction, financement et gestion .....	19
IV. Expérience commune du Canada et des Etats-Unis en matière de planification des bassins fluviaux .....	21
V. Leçons tirées de l'expérience commune du Canada et des Etats-Unis en matière de planification sur la base de l'oeuvre de la Commission mixte inter- nationale .....	47
Annexe - Bibliographie sélectionnée	58

## I. Introduction et cadre de la présente étude

1. La présente étude se propose d'examiner diverses manières d'aborder le problème de la planification relative aux bassins fluviaux binationaux ou internationaux, en accordant une attention particulière à l'expérience canado-américaine. Toute planification de cette nature peut être ou relativement simple ou très élaborée, et le degré de complexité peut donc aller d'une planification directe ou indirecte à des plans et systèmes comportant un objectif unique binational ou des objectifs multiples multinationaux.
2. Au cours de ces quinze dernières années, de plus en plus d'organisations internationales sont venues renforcer le flot régulier des publications scientifiques multidisciplinaires. La présente Conférence, qui est peut-être la première occasion offerte aux institutions de gestion et de consultation des bassins fluviaux de se rencontrer, contribuera à stimuler la poursuite des réflexions à l'échelon international au sujet des questions de fond et d'ordre technique, scientifique, économique et institutionnel qui sont nécessairement liées à toute planification entreprise par deux ou plusieurs Etats. En effet, vus sous l'angle de leur évolution dans le temps, les éléments juridiques et institutionnels et leur analyse se prêtent davantage à l'application de modèles et de principes que peut-être les aspects techniques, scientifiques et économiques des utilisations des fleuves internationaux et leur planification. A

titre d'exemple, tant le droit international de la navigation fluviale internationale que le corps en développement des principes juridiques relatifs aux utilisations des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation témoignent de l'intérêt que les juristes et les Etats portent de longue date à ces questions. De fait, les efforts accomplis par la Commission du droit international pour formuler des principes concernant les utilisations des fleuves ou voies d'eau internationaux à d'autres fins que la navigation traduisent un besoin reconnu sur le plan pratique comme sur le plan politique. Mais la perception de ce besoin et sa reconnaissance concrétisent plusieurs décennies de réflexions des spécialistes internationaux sur les principes qui devraient guider deux ou plusieurs Etats lorsque, en tant que coriverains, ils se partagent un système hydrographique fluvial ou lacustre et ses utilisations, de même lorsque, dans ces utilisations, il devrait être tenu compte des droits, des besoins et des utilisations corrélatifs d'autres riverains. C'est pourquoi, dans un certain sens, l'état des ressources en eau de la planète contraint les Etats à faire progresser constamment leurs considérations sur l'emploi optimum de l'eau par les coriverains, aidés en cela par des principes juridiques et administratifs destinés à guider le comportement de voisins qui se partagent un système hydrographique fluvial. Aussi le cadre juridique et institutionnel se déduit-il souvent du schéma que fournit l'expérience spécifique acquise dans le domaine des bassins aussi bien par une planification résolue qu'au moyen d'actions relativement peu programmées. Dans le même temps, les notions en développement de souveraineté sur les ressources - "propriété" - appliquées aux

ressources en eau reflèteront non seulement les principes généraux du droit qui émergent, mais aussi les principes qui expriment de nouvelles sensibilités quant à la signification qui s'attache à la qualité de copossesseurs des eaux d'un bassin fluvial. Par voie de conséquence, l'interaction entre les notions de souveraineté - propriété, d'une part, et les idées d'utilisation et de mise en valeur optimales, d'autre part, constitue la caractéristique générale de beaucoup des réflexions qui influent actuellement sur les espoirs placés, aux niveaux national et international, dans des politiques plus rationnelles d'exploitation des bassins fluviaux possédés en commun par deux ou plusieurs Etats.

3. En dépit de ce lien logique et nécessaire qui existe entre les aspects juridiques et institutionnels et les aspects techniques et économiques, la politique demeure un élément fondamental dans toute analyse. Car point n'est besoin d'insister sur la susceptibilité dont font preuve beaucoup d'Etats et de gouvernements lorsqu'il s'agit d'une ressource aussi capitale que l'eau douce, et ce non seulement en raison des attitudes possessives qui se manifestent en général à propos d'une ressource aussi précieuse, mais encore à cause du rôle primordial particulièrement crucial que celle-ci joue à un moment où les sujétions imposées aux systèmes hydrographiques par les changements climatiques, la désertification, la croissance démographique et l'expansion industrielle menacent toutes le niveau des réserves et la qualité intrinsèque de l'eau douce tant dans les parties développées que dans les parties encore en développement du monde. Déjà la Conférence des Nations Unies tenue en 1977 à Mar del

Plata a révélé le sentiment d'angoisse que l'on éprouve au sujet des exigences quantitatives et des risques qualitatifs auxquels sont soumises les ressources mondiales en eau douce. Depuis cette conférence, qui date de près de quatre ans, d'autres perspectives sont apparues qui n'avaient pu être pleinement appréhendées à l'époque ou qui réclament aujourd'hui une attention plus grande que les thèmes abordés à l'époque. C'est ainsi, par exemple, que la crise énergétique a alerté les gouvernements de partout sur le fait que les combustibles fossiles, et notamment le pétrole, ne sont pas inépuisables et sur l'impact considérable que le développement de l'exploitation des réserves de charbon aurait sur les quantités d'eau douce nécessaires de nos jours pour l'extraction et le transport de ce combustible, qui lui-même représente déjà l'option principale devant permettre le remplacement du pétrole chaque fois que cela est possible. En Amérique du Nord, l'approvisionnement en eau du continent moyen fait sans cesse l'objet de débats, provoqués non seulement par la sécheresse qui a entraîné une diminution de la production alimentaire à la fois au Canada et aux Etats-Unis, mais aussi par l'ampleur probable des quantités d'eau douce, ressource déjà rare, qui risquent d'être accaparées par toute nouvelle production de charbon. Il est, en effet, vraisemblable que ce problème particulier de l'accroissement des besoins en eau par suite d'un développement de la production de charbon se retrouvera presque partout où de nouveaux gisements de cette matière seront mis en valeur et à mesure que la crise de l'énergie imposera une diversification des solutions.

4. Par ailleurs, on constate depuis la Conférence de Mar del

Plata qu'il est admis de façon plus générale que la terre constitue une "biosphère", c'est-à-dire un écosystème intégré global où l'interaction entre l'air, l'eau, l'utilisation des sols et l'homme produit des effets ressentis non seulement à l'intérieur d'un système hydrographique donné et par les populations qui y vivent, mais également par des pays situés ailleurs et par les populations qui vivent dans ceux-ci et y travaillent. Les effets qui se manifestent dans un écosystème particulier peuvent se propager dans l'atmosphère d'un autre en raison du déplacement, sur de grandes distances, de polluants qui traversent l'air ou à cause d'autres mécanismes affectant le climat, les couches inférieure et supérieure de l'atmosphère et, d'une manière générale, la délicate enveloppe d'oxygène qui soutient partout la vie sur la planète. A cette considération générale d'ordre écologique s'ajoute, depuis la Conférence de Mar del Plata, une prise de conscience, peut-être plus nette encore qu'auparavant, des répercussions de la révolution chimique sur l'eau, l'air et le sol. Il est aujourd'hui reconnu que les substances toxiques et les agents de contamination provenant des déchets chimiques industriels qui sont déversés dans les lacs, les fleuves et les rivières par les villes, les industries et les campagnes constituent une menace sérieuse pour la santé, à un degré qui n'avait pas été pleinement perçu ou politiquement accepté il y a à peine dix ans. Il est certain que les sociétés avancées, en introduisant dans l'écosystème, directement ou indirectement, d'importantes quantités de produits chimiques, se trouvent en face de perspectives inquiétantes pour la sécurité et le bien-être de communautés entières. Aussi les projets de planification de bassins fluviaux doivent-ils, en 1981,

prévoir, comme l'une de leurs composantes, des mesures de protection de la santé, destinées à prévenir ou à limiter la production ou l'évacuation de déchets chimiques industriels, qui, même si elles avaient été envisagées par les participants à la Conférence de Mar del Plata, n'auraient pas eu alors la dimension redoutable qu'elles prennent de nos jours.

5. Au vu de ces considérations générales, qui sont loin d'être exhaustives, tout examen d'un projet de planification de bassins fluviaux doit tenir compte de l'évolution des méthodes et des principes afin d'encourager l'exploitation optimale des systèmes hydrographiques par les riverains, selon une formule équitable, mais une telle optique constructive et dynamique de la planification des bassins fluviaux doit nécessairement aller de pair avec une conception défensive tendant à restreindre ou à empêcher les conséquences négatives de l'exploitation des ressources en eau. C'est pourquoi la présente étude s'attache dans une large mesure à suggérer diverses manières d'organiser le processus de planification et à rappeler divers aspects qu'il y a lieu de garder à l'esprit dans cette entreprise, la principale référence retenue pour la construction de modèles étant l'expérience canado-américaine. Néanmoins, on ne manquera pas de mentionner un certain nombre d'éléments d'appréciation provenant d'autres opérations de planification et de gestion de bassins fluviaux, encore que les comparaisons faites ne prétendent pas être plus que de simples moyens permettant de dégager certains paramètres empiriques et prévisionnels pour la définition des problèmes que pose la planification de bassins par deux ou plusieurs Etats et pour la recherche des solutions possibles.



## II. Quelques objectifs principaux de la planification des bassins fluviaux

6. Pendant la plus grande partie de l'histoire de l'humanité, les fleuves ont suivi leur cours, seuls ou unis à d'autres, insensibles aux frontières établies par l'homme. Cependant, dès les temps les plus reculés, les individus et les communautés ont compris, en tout cas dans les zones arides du globe, le rôle indispensable que joue l'eau pour soutenir la vie, qu'il s'agisse des aliments, des transports ou - et cela sans aucun doute dès l'époque préhistorique - de certaines activités récréatives. Ce qui distingue la période contemporaine des premiers temps, c'est simplement le fait que, de nos jours, l'eau est utilisée de manière plus variée et plus intense par des populations sans cesse croissantes, installées au bord des bassins ou à l'intérieur des terres mais toutes tributaires des eaux de ces derniers.
  
7. L'intervention des gouvernements dans la maîtrise des eaux est un phénomène relativement nouveau dans le temps, tout comme l'avènement de la société technique elle-même. La "planification" - des eaux et des ressources en général -, en tant que "fin, but, destination ou objectif que l'on cherche à atteindre, émane de la volonté de la société de "dominer" la nature au nom du "progrès".
  
8. Sous l'emprise de cette philosophie, toutes les ressources furent soumises à la loi déterminée, celle du marché ou celle de l'Etat. Plus une ressource était rare et plus son rapport avec les besoins fondamentaux de la communauté se révélait vital, plus il devenait urgent que la société intervienne par l'intermédiaire des

gouvernements pour s'appropriier ou gérer cette ressource. Et comme les gouvernements agissaient au nom de la communauté, il était logique que les Etats entreprennent d'examiner les utilisations optimales à réserver aux eaux ainsi que les moyens les plus efficaces susceptibles d'être mis au point pour la protection des eaux contre le gaspillage et l'altération de la qualité et, de façon générale, contre les mauvais usages et les abus. Une telle conception du rôle des gouvernements et de la valeur des eaux incite inévitablement à envisager des moyens, des objectifs et des échéanciers, à imaginer à l'avance les besoins, les options et les risques futurs et, sur la base des prévisions ainsi faites, à organiser des programmes d'action.

9. Au cours des années récentes, on a dégagé un certain nombre de concepts concernant les principes destinés à régir la planification de la gestion des eaux et le processus même de la planification. Les données géophysiques et les besoins de la société ont, en effet, obligé celle-ci à agir d'urgence pour entreprendre des réflexions, rationaliser et donc "planifier". Peut-être la découverte la plus troublante fut la prise de conscience soudaine, vers le milieu du 20ème siècle, du moins de façon certaine dans les pays développés, de ce que l'eau n'est pas une ressource renouvelable illimitée qui soit à même de satisfaire toutes les demandes dont elle fait l'objet et de demeurer invulnérable face à toutes les menaces visant sa qualité et ses fonctions biologiques.

10. Avec l'apparition de cette prise de conscience, la question s'est rapidement posée de savoir quelles utilisations prioritaires et optionnelles devaient être retenues pour l'eau en tant que ressources et comment il conve-

nait de la protéger au mieux contre les résultats négatifs de ces utilisations mêmes. Pour opérer un choix entre les affectations possibles d'une ressource devenue rare et instituer des systèmes appropriés de protection contre les effets nuisibles de celles-ci, il fallait disposer d'une somme de connaissances, délibérer de la question et "planifier".

11. Le terme "planifier" peut évoquer une notion rigide ou fixe du résultat, mais, en général, l'intention n'est certainement pas de lui conférer cette connotation. On a souvent fait remarquer que, dans le cas de l'eau, comme pour beaucoup d'autres ressources, la planification représente un concept dynamique plutôt que statique. De nombreux facteurs entrent dans le processus de planification: l'échelonnement dans le temps, l'environnement économique présent et futur, les considérations démographiques, les attitudes politiques, les contraintes institutionnelles et, surtout, l'image évolutive de la ressource elle-même.

12. Si l'on admet que la planification, quelle qu'en soit l'échelle, répond à une nécessité sociale dans la mesure où l'eau, qui est une ressource rare et vitale, doit être utilisée avec sagesse pour ses nombreuses fins, le problème devient doublement difficile lorsque plus d'un planificateur intervient. Ainsi, le fait que la planification passe de la responsabilité d'un seul Etat à celle de plusieurs doit souvent être considéré comme un changement de nature et non de degré. Dans cette hypothèse, en effet, deux ou plusieurs processus politiques majeurs entrent en ligne de compte, deux ou

plusieurs cultures et systèmes économiques demandent à être harmonisés, deux ou plusieurs peuples sont appelés à partager une aventure commune alors que, fréquemment, ils partent de points de vue fort différents, vivant soit en amont, soit en aval, plus ou moins aisés, exerçant côte à côte des activités industrielles et agricoles. Toutes ces différences doivent s'ajuster et s'intégrer s'il s'agit de planifier l'utilisation d'un bassin fluvial intéressant deux Etats ou davantage. Peut-être la difficulté la plus subtile réside-t-elle moins dans la nécessité d'incorporer dans un plan général un projet théorique d'exploitation optimale d'un bassin fluvial que dans celle de concilier diverses susceptibilités touchant à la "souveraineté" sur la partie du fleuve ou du lac qui appartient à l'un des riverains et d'aplanir de profondes divergences de vues sur le point de savoir ce que commande l'équité lors de l'attribution de parts devant être considérées comme justes à l'égard de l'un des riverains, situé en amont ou en aval, dans les relations de celui-ci avec les autres.

13. Il est vrai que certains des principes établis du droit international concernant aussi bien la navigation sur les fleuves internationaux que les utilisations de ces derniers à des fins autres que la navigation ont contribué à mettre au point des cadres faisant preuve d'une certaine justice à l'égard des riverains - et, pour ce qui est des transports sur les fleuves internationaux, à l'égard des non-riverains.

14. Toutefois, l'obligation de planifier en commun, de reconnaître certains principes minimaux pour le partage d'un système fluvial ou lacustre en fonction de certains critères d'équité et de justice et d'instituer des mécanismes communs de planification

n'est pas encore définie avec suffisamment de netteté pour que les Etats se sentent liés et donc tenus de poursuivre dans cette voie. En fait, c'est plutôt un mélange de "droit souple" et de dures réalités qui semble expliquer les opérations de planification transfrontières actuellement en cours dans la plupart des Etats d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine et aussi d'Amérique du Nord. Dans la majorité des cas, il y a un accord formel, tantôt détaillé, tantôt plus sommaire. De même, il existe dans la plupart des cas des organes ou institutions - commissions ou comités techniques - qui aident à élaborer ou à exécuter des programmes d'exploitation commune convenus entre deux ou plusieurs Etats, qui sont en l'occurrence co-riverains.

15. Mais ce qui paraît toujours faire défaut dans le processus de planification, et ce presque partout dans le monde, c'est le sentiment clair et net d'une obligation formelle d'accepter des normes minimales convenues pour la planification des bassins fluviaux, qu'elles soient générales ou sélectives. Effectivement, il n'existe (mis à part les principes de New York et les règles d'Helsinki, adoptés par l'Association de droit international<sup>1/</sup>) aucun accord qui soit d'une quelconque assistance pour la définition du genre de principes et d'institutions pouvant servir, au moins dans une mesure minimale, les besoins de deux Etats ou plus. Ce qui démontre avant tout l'absence de style technique cohérent ou de système d'ob-

---

<sup>1/</sup> Association de droit international, rapport de la 48ème conférence (New York, 1958); Id., rapport de la 52ème conférence (Helsinki, 1966).

ligations uniforme, c'est le fait que l'on n'ait pas accepté de façon générale sur le plan international, dans le chef des coriverains, un devoir de partager ou de collecter en commun les données. Certes, il est fréquent que les données soient partagées, mais elles le sont alors, la plupart du temps, sur une base volontaire. S'il est procédé à des enquêtes sur les données, c'est presque toujours au niveau national et, dans la généralité des cas, les Etats d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine semblent peu disposés à admettre pleinement un système obligatoire de collecte des données par des équipes communes comprenant tous les coriverains, ni un système obligatoire de partage des données nationales qui puisse affecter l'appréciation par un voisin, coriverain, de la substance même d'un projet donné touchant ses intérêts propres. Par conséquent, les Etats sont privés d'un quelconque modèle convenu entre eux et prévoyant : i) une obligation commune de planifier; ii) des méthodes convenues de planification conjointe; iii) un arrangement concernant la collecte et le partage en commun des données ; iv) des principes relatifs à un financement partagé; v) la mise sur pied d'institutions communes pour l'administration d'un programme et son exécution, fonctionnant aussi bien pendant la phase de construction que postérieurement à celle-ci; vi) des procédures de règlement et de prévention des différends; et vii) des procédures d'alerte destinées à permettre l'examen, avant qu'ils surgissent effectivement, des problèmes pouvant résulter de la poursuite, par l'un des riverains, d'un programme national de mise en valeur qui aurait des effets néfastes sur des coriverains, en amont ou en aval.

16. Aucun modèle de ce type n'a encore été accepté internationalement, de sorte qu'il devient important d'explorer les éléments disponibles de l'expérience acquise et susceptibles d'être mis à profit en fonction des besoins. Car nombreux sont les coriverains qui s'efforcent de faire progresser leurs relations mutuelles en matière de coopération par la voie de la "planification", au mieux de leurs possibilités, en vue de l'exploitation commune des bassins fluviaux qu'ils partagent.

### III. Quelques modèles suggérés et expérience acquise en matière de planification des bassins fluviaux

17. De plus en plus, on dispose d'études systématiques sur l'expérience pratique acquise par le grand nombre de commissions ou de comités techniques qui fonctionnent actuellement, avec des succès variables, en tant que planificateurs, collecteurs de données, constructeurs et "opérateurs" dans beaucoup de régions du monde.

18. De l'examen de la documentation disponible, il ressort qu'il existe toute une variété de structures institutionnelles de coopération dans le domaine des bassins fluviaux. Une typologie regroupant ces modèles ferait apparaître que tous sont, à des degrés divers, engagés dans la "planification", certains plus que d'autres, les uns délibérément et directement, les autres incidemment ou indirectement.

19. La typologie sommaire suivante, exprimée en termes provisoires et quelque peu simplifiés, paraît donner une image assez juste de la gamme des modes de comportement et des attributions que l'on

peut dégager d'une liste des organismes transnationaux s'occupant de bassins fluviaux :

a) commissions ayant compétence pour planifier et possédant une large compétence déléguée pour l'exécution de plans;

b) commissions ayant compétence pour planifier et pour collecter des informations, mais ne possédant aucune compétence pour la mise en oeuvre de plans;

c) commissions ou comités techniques chargés de fournir aux Etats riverains des moyens de collecte de données et disposant d'un mandat limité pour l'établissement de "plans" ou, du moins, pour la formulation de recommandations;

d) commissions ou comités techniques chargés seulement de collecter des données et, sur habilitation, de suivre ou de vérifier les données ainsi recueillies. Ce qui importe ici en premier lieu, c'est de savoir si les données ont été fournies selon une procédure nationale ou si elles ont été rassemblées par l'organe à l'échelon international, c'est-à-dire par son propre personnel, détaché ou recruté.

20. Cette liste n'est nullement exhaustive et n'englobe pas, bien entendu, les utilisations ayant trait à la navigation, qui suivent en général des traditions particulières. Les utilisations autres que la navigation représentent, en effet, une catégorie plus récente et, dans une large mesure, plus difficile de problèmes de planification et de problèmes juridiques, institutionnels et économiques, étant donné que leur enjeu diffère de la concentration sur une fin unique qui caractérise la navigation dans les systèmes hydrographiques fluviaux et lacustres intéressant plusieurs Etats.

21. L'analyse des commissions et comités techniques qui, un peu partout dans le monde, contrôlent les utilisations autres que la navigation ou ont à en connaître fait apparaître les éléments suivants comme traits communs des divers types ou modèles :



a) Collecte et partage des données

Un des buts principaux de toute activité de coopération faisant intervenir des commissions ou comités techniques binationaux ou multinationaux est l'obtention d'informations destinées à faciliter les efforts que déploient les riverains pour coopérer entre eux. Toutefois, ce qui distingue beaucoup des organes en question, c'est la mesure dans laquelle les données sont recueillies en commun ou uniquement par les services nationaux, de même que la mesure dans laquelle l'évaluation des données est assurée par les seuls services nationaux ou, au contraire, par les organes multinationaux et leur personnel. Bref, alors que la plupart des modèles semblent s'occuper, à un degré variable, de la collecte et du partage des données, il existe une différence fondamentale entre le fait que les données soient recherchées conjointement par des équipes et proviennent de tous les riverains et le fait que les données soient réunies uniquement par des fonctionnaires internationaux, et non par des équipes de coopérants multinationales, et que les résultats soient rassemblés dans un fonds commun d'informations. Faute de saisir cette distinction, il ne serait souvent pas facile d'apprécier les difficultés auxquelles se heurtent certains Etats riverains de bassins fluviaux lorsqu'ils utilisent des données qui peuvent ne pas être vérifiable et donc ne pas être exploitables de façon efficace par les commissions ou comités techniques concernés.

b) Activités de consultation

De nombreux modèles prévoient à tout le moins des activités

de consultation comme prolongement des fonctions de collecte (et d'évaluation) de données qui sont assignées à une commission ou à un comité technique. Les avis consultatifs peuvent se confiner à des sujets essentiellement techniques - questions d'ingénierie ou aspects scientifiques - ou se transformer imperceptiblement en recommandations de politique générale sur les choix à opérer entre options possibles ou sur la priorité à accorder aux demandes formulées et aux utilisations souhaitées par les riverains concernés. C'est un signe d'une évolution remarquable lorsqu'au rôle purement technique d'un organisme vient s'ajouter un pouvoir de suggestion en matière d'orientations.

c) Pouvoirs de réglementation

Les institutions traitant de bassins fluviaux peuvent être investies du pouvoir de donner des avis ou d'exercer des tâches de gestion dans le domaine de la réglementation des niveaux et des débits des eaux frontalières et transfrontalières lorsque deux riverains ou plus sont concernés. Certaines commissions peuvent se voir confier une forme plus poussée de réglementation, consistant notamment à contrôler l'utilisation des sols à l'intérieur des bassins ainsi que les activités sociales et économiques qui s'y rattachent. Cette dernière compétence de réglementation, qui participe presque de la notion de souveraineté, semble être assez rare parmi les modèles décrits dans les ouvrages. Au niveau international, l'Autorité du bassin de l'Amazone, qui est en train d'être mise en place, de même que d'autres institutions latino-américaines apparaissent comme des organes habilités par accord tout à la fois à planifier,

à gérer et à financer et, partant, à régler les utilisations des eaux et celles, connexes, des sols pour tout ou partie d'une région d'un bassin. Il n'est pas certain qu'une telle délégation de pouvoirs soit acceptable pour beaucoup d'Etats sur une période prolongée.

d) Règlement et prévention des différends

On rencontre certaines difficultés à déterminer, sur la base de la documentation existante, jusqu'à quel point les mécanismes de règlement des différends existent effectivement au sein des nombreuses commissions et des nombreux comités qui fonctionnent actuellement. D'un point de vue formel, il semble que peu d'entre eux comportent des procédures précises de règlement arbitral ou judiciaire. En revanche, presque tous, du comité de riverains le plus étroit, à vocation technique, à l'institution de coopération et de décision la plus large, constituent, implicitement, des mécanismes de règlement et de prévention des différends. Par leur seule présence, elles permettent aux riverains de ramener bien des litiges ou désaccords en matière de politique générale à des questions d'ordre technique, ce qui est la manière classique de désamorcer des conflits lorsque l'enjeu porte sur un aspect matériel complexe. Ce qui est peut-être plus important, c'est de constater que l'existence même de ces institutions tend à en faire des forums pour la négociation de nombre de problèmes qui sont plus ou moins de leur ressort. Aussi leurs recommandations ou leurs décisions représentent-elles des moyens concrets d'aboutir à un consensus à l'intérieur du système qu'elles incorporent. Ainsi, les conflits relatifs à des revendications for-

mulées par des riverains ou à des projets d'utilisations ou de construction d'ouvrages entraînant des répercussions pour les co-riverains peuvent faire l'objet de débats et peut-être d'arrangements alors qu'en l'absence de ce cadre institutionnel "tiers" disponible sur place la diplomatie classique aurait éprouvé plus de difficultés à les résoudre. Prévenir les différends ou éliminer les conflits est d'une importance primordiale pour le processus de planification. Car tout plan multinational présuppose une certaine entente entre les planificateurs agissant en commun et, en ce sens, la planification représente elle-même une occasion d'empêcher les litiges. Effectivement, le fait qu'il y ait déjà sur place des commissions ou des comités qui fonctionnent sur de longues périodes et s'occupent, à des degrés divers, de "planification" à court, moyen ou long terme offre des chances raisonnables d'éviter ou d'anticiper les conflits qui peuvent résulter de revendications concurrentes au sujet des utilisations des eaux d'un bassin. A son tour, cet exercice de planification, lui-même un prolongement du processus de collecte des données ou de qualification des contestations, donne lieu à une autre retombée très intéressante : les membres du secrétariat permanent de chaque institution sont continuellement tenus au courant des problèmes qui risquent d'engendrer des conflits. Les riverains, en faisant confiance à l'institution, l'encouragent à alerter les gouvernements sur les sources possibles de différends lorsque des revendications, des activités et des plans de portée purement nationale commencent à voir le jour. Il convient, en effet, de se souvenir de ce que les

règles d'Helsinki et d'autres, de même que l'attitude des Etats, mettent l'accent sur l'affirmation de droits maximums quant à la portion des fleuves qui se trouve sur le territoire d'un Etat. Cette fonction d'alerte aide non seulement à empêcher l'apparition de litiges, mais elle favorise aussi, indirectement, le processus de planification en transformant un plan ou programme purement national d'utilisation des eaux au profit d'un seul riverain autant que possible en un concept plus large tenant compte des droits et des intérêts d'autres riverains.

e) Planification, construction, financement et gestion

Quelques institutions (par exemple la Commission internationale mexicano-américaine des frontières et des eaux) ont compétence pour construire d'importants ouvrages - tels que l'usine de dessalement des eaux du Colorado - en vue d'aider à la réalisation des fins communes fixées par le traité ou l'accord qui les régit. Néanmoins, les difficultés techniques que l'on rencontre à combiner, au sein d'une seule institution, les fonctions de planification, de contrôle, de prévention des différends, de financement, de réglementation, de construction, etc., sont si énormes, et la répugnance des Etats à concéder en faveur d'une institution le transfert d'un degré si élevé de "souveraineté" est si compréhensible, qu'elles conduisent selon toute vraisemblance, dans le cas d'une telle combinaison, à décourager toute délégation holistique de compétence. Rares sont en effet les modèles - même dans le système du fleuve Amazone - qui révèlent une

disposition des Etats à aller aussi loin dans la création d'organes de planification et d'exécution pour la cogestion globale de tout ou partie d'un système hydrographique fluvial multinational.

22. La conclusion que l'on peut tirer de la grande variété des modèles examinés ci-dessus est que les expériences de planification et de gestion de bassins vont du cas extrême d'un simple suivi de données par les soins d'un secrétariat rudimentaire - lui-même souvent composé de nationaux de chacun des Etats riverains - à des mécanismes complexes équivalant à une autorité supranationale et destinés à gérer l'ensemble du potentiel hydrographique d'un bassin, y compris les utilisations connexes des sols et les questions relatives à la qualité de l'eau soulevées par ces utilisations. Le passage de forums plutôt simples et univalents de coopération en matière de bassins fluviaux à des mécanismes plus complexes où les coriverains délèguent la planification et la mise en oeuvre à un organe commun créé à cet effet exige un haut degré de confiance politique et une communauté de conceptions culturelles et économiques. Cependant, il est significatif de constater concrètement - et ce fait est corroboré en particulier par l'expérience canado-américaine - que, même lorsqu'ils possèdent des traditions culturelles et politiques semblables et pratiquent de longue date une coopération sur une base amicale, les Etats manifestent une réticence générale à aller jusqu'au bout des implications d'une planification en commun, à moins que les nécessités ou des calculs politiques ne leur permettent pas d'y échapper.

IV. Expérience commune du Canada et des Etats-Unis en matière de planification des bassins fluviaux

23. Parmi les précédents les plus révélateurs, quoique souvent indirects, du rôle que joue la planification pour l'utilisation optimale de bassins fluviaux par deux voisins, il faut sans doute compter les diverses expériences communes entreprises par le Canada et les Etats-Unis dans ce domaine. La création par les deux pays, en 1905, de la Commission internationale des cours d'eau répondait à une situation de fait déterminante dans la mesure où tous deux ont en commun une ligne de frontières de cinq mille milles et la plus longue frontière fluviale et lacustre du monde (mille trois cents milles), de même que cinq grands complexes hydrographiques situés à l'intérieur des terres, où quelque 150 lacs et fleuves se prolongent au-delà de la frontière. Il était inévitable qu'un continent partagé sur des espaces si étendus impose une conception de ces systèmes hydrographiques qui tienne compte des intérêts réciproques. Les fonctions consultatives limitées qui avaient été assignées à la Commission de 1905 se révélèrent insuffisantes et de nouvelles négociations aboutirent au traité sur les eaux limitrophes de 1909 ainsi qu'à la mise en place d'une Commission mixte internationale, composée de trois membres canadiens et de trois membres américains et disposant de bureaux parallèles à Ottawa et à Washington, desservis par des secrétariats peu nombreux "conjoint", bien que nationaux. Le traité attribuait des pouvoirs importants à la Commission, encore que certains d'entre eux puissent aujourd'hui paraître fort spécialisés si l'on considère les normes suivies pour des commissions créées ailleurs dans le monde, à des fins plus ambitieuses,

sur le papier, que celles qui avaient été retenues pour la Commission mixte internationale de 1909. Les auteurs du traité avaient à concilier un certain nombre d'intérêts majeurs antagonistes. L'arrangement le plus important a peut-être été le maintien d'un concept de souveraineté nationale et de "propriété" sur les eaux situées de part et d'autre de la ligne de partage, alors que, dans le même temps, ces eaux limitrophes ou transfrontalières étaient l'objet d'obligations juridiques exigeant de régler dans un cadre de coopération le problème des utilisations hydrographiques qui, par suite de la construction d'ouvrages ou de l'exécution de dérivations, seraient de nature à changer les niveaux et les débits des eaux limitrophes ou à élever les niveaux, à la frontière, des fleuves et lacs transfrontaliers.

24. Aussi le traité avait-il été fort prévoyant quant au "partage" du volume d'eau selon des critères équitables. Il conférait à la Commission des pouvoirs quasi réglementaires : la construction d'ouvrages risquant de modifier les niveaux et les débits des eaux ou d'élever les niveaux à la frontière se trouvait - sauf accord spécial conclu entre les deux pays - interdite, à moins d'être autorisée par une décision de la Commission, aux conditions fixées dans celle-ci.

25. Outre ce rôle réglementaire de la Commission - qui a fait d'elle une sorte de "cour suprême" pour les deux pays en ce qui concerne les utilisations des eaux limitrophes et transfrontalières -, on a prévu également des fonctions consultatives et d'enquête très impor-



tantes. En effet, l'article IX permet à l'un ou l'autre pays de demander à la Commission, par un "renvoi", l'exécution d'une enquête sur "toute autre question" le long de la frontière. Bien qu'il s'agisse là d'un droit individuel de chacun des deux pays, les quelque cinquante renvois présentés depuis 1912 l'ont été conjointement par les deux, de sorte que la tradition du renvoi commun est aujourd'hui profondément enracinée dans la politique des deux gouvernements vis-à-vis de la Commission. Ces renvois ont conduit à d'importantes enquêtes communes sur des sujets très variés concernant, pour la plupart, l'utilisation et la qualité des eaux des systèmes fluviaux limitrophes et transfrontaliers des deux pays, mais des enquêtes ont également eu lieu sur des questions et des différends non liés à l'eau. Si, selon les termes des renvois, la Commission a pour tâche de procéder à une étude complète, portant à la fois sur les aspects scientifiques, techniques, économiques et autres, il reste que ses recommandations n'ont pas de caractère contraignant; néanmoins, les deux gouvernements en ont accepté plus des trois quarts. Deux ou trois observations supplémentaires compléteront ce bref résumé des attributions et du bilan des activités de la Commission. Celle-ci a été investie d'un rôle d'arbitre et, à ce titre, "toute question" peut lui être déférée par les deux pays en vertu de l'article X. Toutefois, comme ces cas de saisine doivent être approuvés par le Sénat américain par un vote à la majorité des deux tiers, de même que par le gouverneur général canadien statuant en Conseil, aucune question n'a, à ce jour, été soumise à la Commission sur la base de ladite disposition.

26. Le traité a également fait preuve de prévoyance en posant, à l'article IV, qu'aucun des deux pays ne "doit" polluer les eaux qui traversent la frontière "au détriment de la santé ou de la propriété" de l'autre côté de celle-ci. Cette clause rigoureuse et impérative a créé très tôt, à la charge d'Etats voisins, l'obligation de ne pas se causer réciproquement de préjudice du fait d'une pollution des eaux se propageant au-delà de la frontière, dans les cours d'eau limitrophes ou transfrontaliers.

27. A cet égard la contamination de l'air, aussi bien localisée que a grande échelle, a pris une importance croissante dans les travaux de la Commission.

28. Enfin, deux aspects qui n'ont pas encore reçu de réponse définitive méritent d'être relevés à propos des pouvoirs et des activités de la Commission. L'article II reconnaît à chaque pays un pouvoir souverain de contrôle sur les eaux situées de son côté de la frontière : c'est la célèbre "doctrine Harmon", d'origine américaine. Ce pouvoir n'a cependant pas été exercé sans que l'on ait pris pris en considération les répercussions qui en résulteraient en aval ou de l'autre côté de la frontière, et la disposition visée, bien qu'elle fasse toujours partie du droit conventionnel, ne constitue plus aujourd'hui qu'une sorte de "menace" de réserve inutilisée et n'entre pas concrètement dans les plans et les politiques suivies. Un second débat qui se poursuit est relatif à la primauté des intérêts de la navigation sur toutes les utilisations. En adoptant ses propres décisions d'approbation de 1952 et de 1956 au sujet de la mise en valeur des voies navigables et du potentiel énergétique du Saint-Laurent, la Commission a manifesté la tendance de ne considérer la navigation que comme un intérêt à protéger parmi plusieurs autres, dont la production d'élec-

tricité, les intérêts des riverains en amont et en aval et, de nos jours, l'environnement en général.

29. Vieille de près de soixante-dix ans, ayant été saisie de cent sept dossiers ou affaires, la Commission a accumulé une vaste expérience tant par ses décisions de réglementation, dont elle surveille elle-même l'application, que par ses avis consultatifs rendus sur renvoi, dont elle "supervise" ensuite la prise en considération. On serait naturellement porté à croire que cette expérience a dû inciter les deux pays à doter la Commission d'une fonction nettement définie de planification pour le compte de l'un comme de l'autre. Or, en examinant le bilan de ses activités, on est étonné de découvrir combien ont été "indirectes" et spécialisées, et surtout limitées, les tâches de "planification" dont la Commission a été chargée par les deux gouvernements ou qui se dégagent de l'interprétation et l'application donnée par elle-même à ses propres fonctions. S'il est vrai que la Commission n'a révélé que des intentions pour le moins ambiguës en faveur d'une planification concrète et que les gouvernements n'ont été rien moins qu'enthousiastes à l'idée d'une planification d'ensemble optimale des multiples utilisations des bassins fluviaux qu'ils possèdent en commun, il n'en demeure pas moins que cette attitude doit avoir ses raisons et que celles-ci peuvent bien revêtir de l'importance par ailleurs.

30. C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner de plus près le bilan des activités de la Commission afin d'en déduire les traits dominants de son rôle stratégique et de déterminer dans quelle me-

sure ces activités et ces caractéristiques ont pu se substituer à la planification ou y contribuer ou si elles n'ont en fait eu aucun rapport avec la planification, quelque définition que l'on en donne.

31. La Commission s'est occupée principalement de demandes émanant des gouvernements ou du secteur privé (passant nécessairement par le canal des gouvernements) en vue de l'approbation de la construction d'ouvrages ayant des répercussions sur "le niveau et le débit" des eaux limitrophes ou entraînant une élévation du niveau à la frontière, et en cela elle était guidée par les principes et les priorités énoncés dans le traité même. D'autre part, sur renvois présentés par les deux gouvernements, elle a procédé à des enquêtes sur les utilisations des eaux, les dérivations, les crues, etc., ou sur des problèmes ayant trait à la qualité de l'eau et de l'air, et à cet égard elle était invitée par les gouvernements à rassembler toutes les données pertinentes, à en tirer des conclusions et à formuler des recommandations.

32. Dans le cas des demandes d'approbation qui lui étaient soumises en vue de la construction d'un barrage, par exemple, sur des eaux limitrophes ou en aval d'un fleuve transfrontalier, barrage dont le bassin de retenue élèverait le niveau à la frontière, la Commission examinait tous les aspects techniques pertinents et décidait de ce que son approbation de la construction et de l'exploitation de l'ouvrage impliquerait comme conditions équitables à respecter de façon à tenir compte des intérêts et des besoins des deux

pays et à protéger les droits et les intérêts des particuliers et des collectivités, selon les cas. Vue sous un certain angle, cette fonction de réglementation ne constituait pas nécessairement une activité de "planification". Il était possible qu'elle ne prenne pas en considération chaque caractéristique particulière de l'endroit du bassin fluvial où l'ouvrage devait être implanté dans un but précis et limité, par exemple la production d'électricité au moyen d'une centrale équipée d'une retenue.

33. De même, les enquêtes effectuées sur renvoi, dont l'objet allait de la pollution des eaux à la recherche d'une meilleure régularisation des débits ou des niveaux d'un système hydrographique lacustre ou fluvial donné, tendaient à être consacrées entièrement à tel ou tel problème spécifique. Aussi les premiers rapports de la Commission étaient-ils avant tout des études de type plutôt strictement technique, encore que les analyses de coût-utilité, englobant notamment les conséquences sur l'agriculture, aient commencé très vite à faire leur apparition.

34. On peut donc soutenir que l'ampleur même du succès de la Commission, tant dans sa compétence pour réglementer et approuver par décisions que dans sa mission, en cas de renvois, d'effectuer des enquêtes, d'établir des rapports et de donner des avis consultatifs, s'explique par le fait que ses rôles d'organe de réglementation et d'étude étaient à la fois limités dans leur étendue et précis quant à leur objet. Sans doute, les deux fonctions comportent forcément, bien que dans une mesure modeste, une certaine activité de "planification", mais celle-ci n'était pas véritablement considérée comme

telle. En effet, il lui manquait en général cette stratégie ou cette terminologie systématique qui aurait conféré à la Commission l'image d'une administration supranationale, laquelle aurait justement pu donner l'impression d'une intrusion à l'égard de deux Etats souverains, encore divisés quant à l'étendue des pouvoirs qu'ils entendaient accorder à la Commission. Celle-ci n'est pas devenue une partie tierce capable de menacer les deux gouvernements dans leur conception souveraine des portions de bassins fluviaux situées de leur côté de la ligne de partage, et ce non seulement parce que les résultats auxquels aboutissaient les renvois n'équivalaient qu'à des avis consultatifs, mais, ce qui est plus important, peut-être surtout parce que la Commission avait pris l'habitude de s'en tenir rigoureusement au mandat que lui fixait chaque renvoi.

35. Cette évolution historique des fonctions de la Commission devait créer une philosophie fondamentale, aussi bien dans la Commission que dans les deux Gouvernements décrite comme précaution appuyée sur précaution.

36. Plusieurs développements survenus au cours des années récentes ont contraint la Commission et les deux pays à changer leurs optiques initiales, sur lesquelles la Commission s'était fondée au début, disons jusqu'à la fin de la Première guerre mondiale. On pourrait peut-être définir le premier comme l'ère des grands projets relevant de la compétence de la Commission en matière d'utilisations des eaux, de régularisation des débits et de maîtrise générale des eaux. L'une des deux interventions les plus importantes entrant ici en ligne de compte a été la longue enquête, suivie de recommandations, faite en vue de la conclusion d'un accord sur l'exploitation du bassin du fleuve Columbia à des fins multiples, consis-

tant notamment à améliorer le développement de l'équipement énergétique et la régularisation des crues. Le second projet de grande envergure a été la mise en valeur des voies navigables et du potentiel énergétique du Saint-Laurent et a abouti à des réalisations fondamentales grâce à l'ouverture des Grands Lacs à la navigation de 27 pieds en provenance des océans du globe. Sa mise en oeuvre devait être rendue possible moyennant un financement complémentaire destiné à la construction d'un système de production d'électricité par la société Ontario Hydro conjointement avec la Power Authority de l'Etat de New York sur la section internationale des Rapides du Saint-Laurent.

37. Ces deux grands projets ont eu des conséquences significatives pour l'image de marque de la Commission en tant qu'organe participant aux processus de planification et de prise de décisions, où les rôles principaux revenaient aux gouvernements et aux institutions nationales ou aux autorités locales. Dans le cas du fleuve Columbia, après presque vingt ans d'enquêtes et de négociations, les deux pays se sont ralliés à l'idée d'un programme commun canado-américain de développement optimal du potentiel énergétique sur la partie inférieure (américaine) du fleuve au moyen de la construction d'un réservoir en amont au Canada, programme qui devait permettre en même temps un contrôle des crues, notamment au bénéfice des Etats-Unis. Toutefois, par suite du climat général d'affrontement qui avait régné pendant les négociations, les auteurs du traité avaient reculé devant l'idée d'une autorité supranationale ou de tout plan holistique d'organisation du bassin destiné

à être mis en oeuvre par une telle autorité. Au lieu de cela, le traité et les principes sur lesquels il s'est fondé ne faisait état que d'"interconnexion" et de "coopération", sans faire mention d'un système régional intégré d'utilisations des eaux et des sols qui ignorerait l'existence de la frontière. Bref, la notion de "souveraineté" a dominé dans une large mesure les réflexions que l'on trouve dans les sérieux différends ayant précédé l'accord et dans le texte même de celui-ci, ainsi que dans la gestion ultérieure de l'accord. Quoi qu'il en soit, les réalités de tous les jours ont forcé les parties, en amont et en aval, à coopérer pleinement au niveau des plans techniques, des projets de construction et des activités d'exploitation en vue de tirer le maximum de cet arrangement ambitieux.

38. A ce jour, la Commission mixte internationale entretient seulement des relations fonctionnelles indirectes avec le Columbia River Engineering Board, chargé de surveiller l'application quotidienne du traité sur le plan technique. Elle n'a jamais assumé sa véritable place d'organe de supervision, et ce pour raisons qui remontent à la politique suivie lors des négociations du traité, malgré qu'elle ait compétence pour interpréter l'accord à l'occasion des différends nés de celui-ci. En conclusion, on peut faire observer que le Canada et les Etats-Unis, qui possèdent pourtant le cadre politique et culturel le plus favorable pour la mise sur pied de systèmes communs de coopération, se sont vus dans l'impossibilité, pour des motifs d'ordre politique, de créer une autorité supranationale en vue de l'exploitation optimale du système hydro-



graphique du fleuve Columbia au mieux des intérêts des deux pays. Les craintes éprouvées par le Canada face à la puissance politique et économique des Etats-Unis et en particulier devant les appétits voraces de ce pays en ce qui concerne les ressources hydrauliques du Canada empêchèrent alors ce dernier d'accepter un "plan" réellement supranational, dans le cadre duquel les délégations de compétences en faveur d'une nouvelle autorité auraient, jusqu'à un certain point, échappé au "contrôle" immédiat du gouvernement canadien. Et il en a été ainsi malgré la grande confiance et la coopération sincère qui ont marqué et continuent à marquer quotidiennement les relations canado-américaines dans tant d'autres secteurs en dépit d'une kyrielle de divergences sérieuses relatives aux domaines de l'économie, des ressources et de l'environnement.

39. Une histoire semblable, avec une distribution différente des rôles et des mobiles matériels, s'est déroulée dans le cas de la mise en valeur des voies navigables et du potentiel énergétique du Saint-Laurent. Pendant soixante-dix ans, l'idée d'un système de voies de navigation s'ouvrant sur les océans et permettant aux navires de gros tonnage de remonter de l'océan Atlantique vers les Grands Lacs avait été le rêve des milieux de la navigation et des transports ainsi que celui de la région continentale moyenne du Canada et des Etats-Unis, dans laquelle les Grands Lacs s'avancent si profondément et si puissamment. L'opposition des milieux ferroviaires de l'Est des Etats-Unis avait fait échouer les efforts répétés d'élaboration d'un traité sur les voies navigables du Saint-Laurent comme base d'un système qui serait établi d'un commun accord.

40. Chose remarquable, les difficultés furent résolues par une série d'arrangements séparés coordonnés politiquement et par l'instauration d'un haut degré de coopération, nécessaire dans le domaine du génie civil et de l'administration. Trois éléments étaient impliqués ici. Une fois la décision prise en commun d'entreprendre en coopération un programme de développement des voies de navigation et de l'équipement énergétique, on trouva, pour réaliser cet objectif, des instruments n'exigeant pas la conclusion d'un traité qu'il eût fallu soumettre au Sénat américain pour approbation. Un échange de notes entre les deux pays portant création du St. Lawrence River Joint Board of Engineers, des demandes concomitantes adressées par les deux gouvernements à la Commission mixte internationale en vue de l'approbation de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'un certain nombre d'ouvrages aux fins du développement énergétique de la section internationale des Rapides du Saint-Laurent, et des accords d'exécution conclus entre les deux compagnies d'électricité, l'Ontario Hydro et la Power Authority de l'Etat de New York, tous ces éléments réunis formèrent le cadre dans lequel allait se réaliser un programme commun de percement de nouveaux canaux, d'approfondissement de chenaux, de construction de centrales d'électricité et d'exécution de travaux connexes.

41. On ne peut guère donner à cette vaste entreprise d'autre qualificatif que celui de plan grandiose, à l'échelle mondiale, mais là encore la "planification" était acceptée avec une certaine réticence et enserrée dans certaines limites. Peut-être s'agissait là d'un exemple type de la différence que bon nombre d'observateurs

voient entre la tradition européenne d'une planification formelle et audacieuse mais souvent incertaine quant à sa future mise en oeuvre et la tradition anglo-américaine d'une attitude de méfiance à l'égard des grands projets révolutionnaires et plus encore à l'égard d'"institutions spontanées" appelées à régir l'ensemble. La solution qui est retenue est celle qui consiste à réunir les éléments un à un jusqu'à ce qu'un tout intégré se soit formé sous l'effet des événements et grâce aux apports progressifs de décisions spécifiques, plutôt que de compter sur l'élan de conceptions ambitieuses qu'il s'agit ensuite de traduire en actions complexes et cohérentes entre elles. Cette observation peut éventuellement se révéler utile pour les pays riverains de bassins fluviaux qui se demandent quel degré de "planification" est souhaitable et possible. A ce jour, il n'existe pas d'organe unique pour faire fonctionner le programme de développement des voies navigables et du potentiel énergétique du Saint-Laurent. Les centrales électriques sont la propriété d'entreprises publiques de l'Etat de New York et de la province de l'Ontario, qui les gèrent en travaillant en harmonie entre elles sur le plan technique. Les autorités américaines et canadiennes des voies navigables sont des émanations séparées et quasi indépendantes de la législation du Congrès américain et du Parlement canadien, mais elles coopèrent quotidiennement, comme elles se doivent de le faire, sur presque tous les aspects opérationnels des voies de navigation. La Commission mixte internationale, quant à elle, couve d'un regard fonctionnel et vigilant les six entités concernées : les deux gouvernements fédéraux, les deux compagnies d'électricité et les deux autorités des voies navigables,

et elle est en mesure de le faire parce que, en vertu de traité, elle a seule compétence pour réglementer les "niveaux et débits" et a pour ainsi dire le dernier mot chaque fois que cette fonction peut jouer.

42. Que révèle tout cela en ce qui concerne la planification et l'expérience canado-américaine ? En fait, en examinant le bilan de la Commission, l'observateur ne peut s'empêcher de constater que de nombreux indices des formes et des degrés de planification se dissimulent en partie dans la formulation des conditions dont sont assorties les décisions réglementaires d'approbation adoptées par la Commission et dans l'activité de supervision que celle-ci exerce ultérieurement, ainsi que dans les recommandations faites sur renvoi et accueillies favorablement par les gouvernements, les départements compétents de ces derniers assurant ensuite la mise en oeuvre de ces recommandations en demandant fréquemment à la Commission de se charger du contrôle des programmes en cours et de leurs résultats.

43. Au cours des années récentes, la Commission n'a pas hésité à recommander un système de répartition équitable fondé sur les règles d'Helsinki de 1966 et tenant compte de multiples utilisations, telles que l'agriculture, la faune et la flore sauvages, les pêcheries, les crues, les activités récréatives, etc.

44. Cependant la "planification" a peut-être pris pour la Commission une signification nouvelle avec le rôle très intéressant

de quasi-gestionnaire qu'elle possède sous le régime des accords de 1972 et de 1978 relatifs à la qualité de l'eau des Grands Lacs. Le premier accord, celui de 1972, a défini un ensemble d'"objectifs de qualité de l'eau" fixés en commun pour ces lacs, et ce fait même constituait déjà un succès politique et technique appréciable. Comme les Etats-Unis polluent l'eau et l'air dix à quinze fois plus que le Canada, on avait imaginé la théorie selon laquelle la portion canadienne des eaux, à l'endroit où la frontière passe à mi-chemin sur les lacs Ontario et Erié, pourrait être exploitée aux fins du développement industriel du Canada jusqu'à concurrence de la "capacité d'assimilation" des eaux situées du côté canadien. Cela revenait à admettre un "droit de polluer" jusqu'à un niveau équivalent à la pollution résultant déjà des eaux usées industrielles et urbaines d'origine américaine ou provenant de sources "diffuses". Ce raisonnement aurait eu pour effet de pousser la logique de l'équité jusqu'à l'absurde. Au lieu de cela, les parties convinrent en toute sagesse que le débat sur la capacité d'assimilation, bien que juste sous un certain rapport, était néanmoins néfaste, peut-être même fatal, à tout effort de régénération à long terme du système hydrographique des Lacs, alors que cette régénération constituait précisément l'objectif commun du Canada et des Etats-Unis. Aussi les deux gouvernements fédéraux se rallièrent-ils, ensemble avec les huit Etats fédérés riverains (New York, Pennsylvanie, Ohio, Michigan, Minnesota, Wisconsin, Illinois et Indiana) et une province (l'Ontario) couvrant les mêmes lacs du côté canadien, à l'idée qu'il était de l'intérêt des onze gouvernements, dans les deux systèmes fédéraux, de s'entendre sur des "objectifs de qualité de

l'eau". A cet effet, il convenait de déterminer les produits chimiques ou types d'eaux usées dont le rejet serait interdit ou limité, en les désignant nommément et en fixant, pour certains cas, les "charges" limites qui seraient tolérées lors des déversements dans le système hydrographique des Lacs.

45. On s'en remit aux organes législatifs et administratifs fédéraux, nationaux ou provinciaux de chaque pays pour l'adoption des lois et règlements, la conduite de recherches et l'exécution de travaux de toutes sortes sur le terrain en vue de la réalisation de ces objectifs. En tout état de cause, les lois devraient être au moins équivalentes entre elles quant aux buts fixés, si ce n'est dans les méthodes elles-mêmes. La Commission mixte internationale fut chargée de la coordination de toutes ces activités juridiques, administratives et scientifiques ainsi que du contrôle des résultats au titre de l'accord. Elle devint ainsi un partenaire de premier plan, à côté des onze gouvernements, pour l'administration de cet accord de très grande portée, qui constitue peut-être l'exemple contemporain le plus remarquable au monde d'un programme international de contrôle de pollution sur de grandes surfaces d'eau douce.

46. La Commission représentait également pour les gouvernements la principale source d'avis consultatifs pour ce qui concernait les conséquences des programmes entrepris sous le régime de l'accord et les objectifs nouveaux et plus sévères de qualité de l'eau qu'ils se devaient d'adopter.

47. L'accord de 1978 est venu élargir les obligations des deux pays en précisant encore davantage les divers objectifs de qualité de l'eau qu'il y avait lieu d'envisager afin de prévenir toute nouvelle pollution en provenance de sources localisées ou diffuses et d'aider la nature, au moyen des mesures de prévention, à hâter la régénération des Lacs. Ce qui mérite d'être relevé ici, c'est l'ampleur des attributions dévolues depuis 1972 à la Commission, laquelle est assistée d'un secrétariat scientifique et administratif placé sous son autorité générale et installé en un lieu d'une grande importance au sein du système des Lacs, à la frontière du Canada et des Etats-Unis - à Windsor, dans l'Ontario. Ce secrétariat, composé pour moitié de nationaux américains et pour moitié de nationaux canadiens, le directeur étant alternativement un Américain ou un Canadien, était destiné à avoir de façon générale un caractère international malgré son effectif de fonctionnaires nationaux et son appartenance aux services publics respectifs des deux pays. Les gouvernements ont ainsi évité la création d'une entité supranationale, en se servant de l'expérience et du modèle de la Commission elle-même, dont le côté fonctionnel s'était manifesté depuis longtemps par la présence d'un effectif américain à Washington pour la section américaine et d'un effectif canadien à Ottawa pour la section canadienne. De même, les comités de contrôle de la Commission chargés d'élaborer et de suivre ses décisions d'approbation ou ses comités d'enquête et d'étude sur renvois se composaient de nationaux des deux pays travaillant en commun sous des coprésidents américains et canadiens. En dépit de cette composition, ces comités fonctionnaient, délibéraient et faisaient rapport en tant qu'organes "unitaires", suivant en cela l'exemple de la Commission

ainsi que la tradition et l'esprit de celle-ci.

48. Par contraste, le bureau de Windsor de la Commission, en tant que secrétariat scientifique et administratif chargé d'aider à la mise en oeuvre de l'accord sur la qualité de l'eau des Grands Lacs, était un service public unifié de 23 fonctionnaires et d'une douzaine d'assistants placés sous les ordres d'un directeur unique et avait un degré d'intégration et de continuité encore supérieur à celui de n'importe quel comité ordinaire de la Commission. En effet, ces derniers existaient sur une base ad hoc, comprenaient des fonctionnaires fédéraux et locaux et seule une partie de leurs tâches était consacrée aux activités de la Commission pour lesquelles ces fonctionnaires étaient détachés, étant entendu cependant que, dans le cadre de ces activités, ils relevaient de la seule Commission et qu'en outre ils étaient nommés à raison de leurs capacités "personnelles et professionnelles" en vue d'être assurés de leur indépendance. Toutes ces particularités font ressortir le caractère unique du dispositif mis en place par les accords de 1972 et de 1978 sur la qualité de l'eau et montrent en même temps toute la variété des instruments auxquels on peut avoir recours lorsqu'il s'agit d'instituer des mécanismes qui, sans être tout à fait indépendants à l'égard des Etats membres, bénéficient cependant d'une autonomie suffisante pour exécuter en toute impartialité leurs tâches de contrôle, de coordination, de consultation et de vérification.

49. En bref, on peut affirmer qu'en conférant à la Commission des



fonctions complexes par les accords relatifs à la qualité de l'eau, le Canada et les Etats-Unis n'ont peut-être pas eu consciemment l'intention de lui donner un rôle de "gestion" proprement dit, mais c'est en fait le résultat auquel on a abouti. Quant à la "planification" de cette entreprise peu ordinaire, la Commission était de toute évidence présente à l'esprit des deux gouvernements lorsqu'ils conclurent l'accord de 1972 et son prolongement de 1978. Certes, elle ne prit aucune part directe dans l'élaboration des plans concernant ses propres activités ni même dans la préparation des politiques et des structures destinées à permettre le "nettoyage" des Grands Lacs sous le régime de l'accord de 1972. En réalité, elle a joué indirectement un rôle considérable dans le cas de l'accord de 1972 et peut-être plus encore dans celui de 1978, en dépit de l'absence de participation directe aux travaux préparatoires des équipes nationales et aux négociations elles-mêmes.

50. Car il est un fait que l'accord de 1972 s'est appuyé sur deux générations de réflexions et d'études de la Commission en matière de pollution des Grands Lacs et plus particulièrement sur une série d'enquêtes culminant dans le renvoi de 1964, lequel a conduit au rapport de la Commission de 1970 traitant de la pollution des Lacs inférieurs et des canaux de communication. Ce sont les conclusions de ce rapport qui ont jeté les bases des travaux des groupes d'études canadiens et américains parallèles et communs, constitués ultérieurement pour définir les positions nationales et établir des dossiers détaillés en vue de la négociation des dispositions destinées à être insérées dans un accord général, celui

qui allait devenir, en 1972, le premier accord sur la qualité de l'eau.

51. De même, ce sont les recommandations de la Commission contenues dans ses rapports annuels aux onze gouvernements, sous le régime de l'accord de 1972, qui se cristallisèrent dans bien des progrès incorporés plus tard dans l'accord de 1978.

52. D'une réflexion sur ce qui précède, il ressort que le rôle de "planification" directe de la Commission était en fait de nature hybride, si le terme "planification" signifie que l'on commence par formuler un concept pour répondre à une situation géophysique et un objectif de caractère technique ou scientifique, que l'on dégage ensuite tous les points de détail de la réalisation de cet objectif et que l'on procède enfin au contrôle et à la supervision de la construction, de l'administration, de la mise en oeuvre, etc. Dans ce sens, la Commission n'a pas été le promoteur ou l'administrateur d'un plan. Mais "en faisant ses devoirs à la maison", elle a permis l'élaboration d'un plan et, effectivement, le "plan" reposait sur une bonne partie du travail ainsi réalisé. Une fois que les gouvernements s'étaient mis d'accord sur le principe et les modalités du "nettoyage" des Grands Lacs, c'est la Commission qui allait devenir le principal organe de coordination, de contrôle et de consultation pour les onze gouvernements concernés. Les leçons que l'on peut tirer de ce précédent présentent un grand intérêt pour ceux qui se proposent d'étudier le processus de planification en vue de son application à des systèmes hydrographiques de

bassins fluviaux ou lacustres. En effet, ce qui est essentiel dans le rôle joué par la Commission, c'est la mesure dans laquelle on a pu avoir recours à elle pour procéder à des études, formuler des recommandations puis aider à l'exécution de plans gouvernementaux, en étroite collaboration avec les principaux départements compétents pour établir des règles, réunir des fonds, effectuer des sondages sur le terrain, entreprendre des recherches, etc. Assurément, si la Commission n'avait pas été "en place" et n'avait pas été la source d'études impartiales qui ont abouti à des rapports unanimement appréciés sur l'état des Grands Lacs et des canaux de communication, la recherche du dispositif approprié à l'élaboration des bases requises pour la prévention de toute nouvelle pollution des Lacs et l'organisation de "nettoyage" de ces derniers aurait pu se trouver retardée par de nombreux facteurs d'ordre politique et tactique affectant les relations des deux pays et de tous les gouvernements concernés.

53. Ainsi, il se peut très bien que le degré d'engagement de la Commission dans le processus de "planification" soit une question de sémantique plutôt que d'intention ou d'attribution. Saisie d'une demande d'approbation de la construction d'un ouvrage impliquant une dérivation des eaux limitrophes ou un changement de niveau à la frontière ou toute autre utilisation ayant des répercussions sur le système, sur ses débits et sur le volume d'eau, la Commission est amenée à effectuer une étude et à procéder à des auditions publiques obligatoires avant de préparer et d'arrêter sa décision. Au cours de cette étude et de ces auditions, elle doit tenir compte du plan de l'ouvrage, de l'incidence de ce dernier

sur toutes les activités connexes déjà en cours à l'intérieur du système hydrographique, par exemple de la navigation, de l'équipement énergétique, des pêcheries, des activités récréatives, etc. Dans un certain sens, il y a là une activité de planification, mais elle est limitée puisque la Commission s'occupe essentiellement et avant tout des effets généraux à long terme que les ouvrages exercent directement sur d'autres intérêts, aux Etats-Unis comme au Canada.

54. Un degré semblable de "planification" peut résulter des recommandations que la Commission formule à la suite d'un renvoi après avoir enquêté, étudié, fait rapport, conseillé et finalement recommandé que l'on envisage de prendre certaines mesures pour régler des questions d'interactions entre le volume ou la qualité de l'eau, l'air et l'utilisation des sols, soumises à la Commission dans le renvoi. Ces études sont parfois aussi étendues et aussi complètes que celles qui sont éventuellement effectuées au titre d'une planification formelle et systématique. Par exemple, les études faites pendant dix ans à la suite du renvoi de 1964 sur l'amélioration de la régularisation des niveaux des Grands Lacs et le rapport correspondant adressé aux gouvernements en 1976 peuvent être considérés comme des éléments de base d'un plan à long terme de gestion optimale du système de ces lacs, une attention particulière ayant été accordée à la navigation, à l'équipement énergétique, aux crues, aux activités récréatives et aux pêcheries - sous réserve des limites auxquelles se trouve soumise toute régularisa-

tion lorsqu'il s'agit de grandes surfaces d'eau. Tout ce processus n'avait pas commencé comme une opération devant aboutir à un plan ou une opération de planification proprement dite, mais en fin de compte il a pratiquement produit le même résultat, comme si, à l'origine, la question avait été posée de savoir comment planifier au mieux les utilisations futures des Grands Lacs. Et lorsqu'à tout cela on ajoute les efforts complexes, ambitieux et imaginatifs tendant à assurer le contrôle de la qualité de l'eau du système hydrographique de ces lacs, on est en droit d'affirmer que la combinaison des activités de collecte des données, d'étude, de contrôle et de surveillance concernant les niveaux et les débits ainsi que la qualité de l'eau est peut-être devenue le programme le plus perfectionné, sans précédent nulle part, conçu pour sauvegarder et satisfaire les intérêts variés liés à ce système d'eau douce, qui est le plus grand du monde.

55. Enfin, que la Commission s'emploie à régulariser les niveaux et les débits ou qu'elle effectue des études au titre de renvois, toutes ses activités sont désormais subordonnées au souci fondamental de l'environnement. Elle ne peut plus, aujourd'hui, examiner de demandes d'approbation d'utilisations, d'obstructions ou de dérivations ni faire d'enquêtes sur des problèmes de volume ou de qualité d'eau sans en même temps prendre en considération toutes les incidences de telles demandes ou de tels problèmes sur l'environnement.

56. Le renvoi de 1975 relatif à l'unité de dérivation Garrison et le rapport correspondant adressé aux gouvernements en 1977

constituent peut-être l'illustration la plus spectaculaire d'un cas particulier de l'impact du mouvement écologiste sur les réflexions de la Commission et sur les opérations de planification indirecte qu'elle effectue pour le compte des gouvernements; cet exemple montre que le rôle prédominant des préoccupations d'ordre environnemental et écologique par rapport aux fonctions d'enquête et de recommandation de la Commission a profondément marqué de son empreinte la philosophie de celle-ci et les études auxquelles elle procède. Après sept ans de dures négociations entre le Canada et les Etats-Unis au sujet de l'utilisation des eaux du bassin du Missouri en vue de l'irrigation d'un quart de million d'acres dans le Centre-Ouest du Dakota du Nord - les eaux devant ensuite être refoulées vers les fleuves Souris-Red qui se jettent dans le bassin de drainage de la baie de Hudson canadienne -, la Commission s'opposa fermement au projet dans son étude. Pourtant près de 200 millions de dollars avaient déjà été dépensés aux Etats-Unis et de très grands travaux de conception technique et de construction avaient été entrepris pour la réalisation d'un système de canaux et d'un réservoir dont le volume total de terre déblayée était considéré comme supérieur à celui du canal de Panama. Mais la question centrale était d'ordre environnemental et biologique. Sur la base d'éléments de preuve, la Commission estimait que de profonds changements se produiraient si les eaux du Missouri et leurs poissons, avec leurs formes de vie et leurs maladies exotiques propres, devaient être transférés dans les eaux canadiennes. Elle déclara que les effets biologiques représenteraient un risque grave pour les pêcheries et peut-être aussi pour le reste de la faune

et de la flore au Canada et qu'il ne saurait être question d'exécuter le projet tant que les deux gouvernements ne se seraient pas mis d'accord sur les mesures de sécurité à mettre en oeuvre pour la protection des intérêts environnementaux et biologiques du Canada. Pour la première fois, le terme de pollution figurant à l'article IV du traité sur les eaux limitrophes recevait une interprétation biologique par opposition à la définition chimique standard utilisée auparavant. Toutefois, si la Commission n'avait pas fait preuve d'une sensibilité extrême devant les données biologiques et environnementales qui lui avaient été présentées, il est fort possible que la question eût reçu une tout autre réponse.

57. De façon semblable, la proposition de régularisation des crues de la vallée du Richelieu a conduit à une série d'enquêtes approfondies sur l'environnement et à un réexamen des données, relatives notamment à l'influence des divers systèmes possibles de contrôle des crues sur le niveau des lacs ainsi que sur la faune et la flore sauvages et l'habitat des poissons à l'intérieur et autour du lac Champlain, du côté américain de la frontière. La Commission rédige actuellement son rapport sur le problème après plus de sept ans d'études. Ce qui a été son souci dominant, c'est l'avenir prévisible de l'environnement du bassin de ce lac en cas de modification des fluctuations naturelles, c'est-à-dire l'importance que ces changements peuvent avoir pour les poissons ainsi que le reste de la faune et de la flore sauvages dans cette région remarquable du Vermont-New York.

58. Cette préoccupation concernant les aspects environnementaux et écologiques n'est pas un réflexe tendant à satisfaire ou à refléter l'attitude hypersensible des classes moyennes, qui considèrent les activités récréatives comme prioritaires par rapport au problème des crues - encore que certains résidents américains des rivages du lac Ontario et du lac Erié expriment une opinion tout à fait contraire. En réalité, il s'agit là d'une philosophie générale qui met aujourd'hui en doute l'intervention de l'homme dans de nombreux processus naturels, surtout lorsque le préjudice causé dépasse le bien imaginé autrefois. La vie sauvage est devenue le symbole de la vie, tout comme le barrage de retenue et le barrage hydro-électrique étaient naguère des symboles du progrès. La Commission a tenu compte de ces priorités sociales de l'Amérique du Nord même si certaines d'entre elles exigent des compromis économiques et politiques particulièrement difficiles.

59. Y a-t-il parmi ces exemples des opérations de planification ? En entreprenant l'une ou l'autre des activités décrites plus haut, les Etats-Unis et le Canada avaient-ils une volonté claire et nette de planifier au mieux l'aménagement de la région en tant que système intégré de bassins hydrographiques ? Les réponses à ces questions doivent probablement consister en un dosage des mobiles fondamentaux et elles ne peuvent être ni franchement positives ni franchement négatives. Car, dans la plupart des cas, l'objectif essentiel était de régler ou de prévenir un différend; cependant les retombées ont souvent été plus complexes et plus créatives que la seule solution de conflits ne l'aurait laissé deviner. Mis à part



la terminologie très particulière de la "planification", c'est en cela que réside sans doute l'histoire de la Commission comme modèle en matière de planification.

V. Leçons tirées de l'expérience commune du Canada et des Etats-Unis en matière de planification sur la base de l'oeuvre de la Commission mixte internationale

60. Nous pouvons à présent résumer l'intérêt que présente l'expérience canado-américaine pour la planification de bassins fluviaux, du moins pour autant que l'on puisse s'en rendre compte à travers l'oeuvre de la Commission mixte internationale. Le Canada comme les Etats-Unis ont eu à s'occuper dans une très large mesure de la planification de bassins fluviaux intérieurs, ce qui a exigé une coopération, du côté américain, aux niveaux fédéral et local ou, du côté canadien, aux niveaux fédéral et provincial, ainsi qu'une collaboration entre Etats et entre provinces.

61. On aurait pu penser que l'expérience interne des Etats-Unis comme celle du Canada en matière de planification de bassins fluviaux et la disponibilité de longue date de la Commission mixte internationale encourageraient les deux pays à planifier en commun leurs systèmes hydrographiques limitrophes et transfrontaliers en suivant ensemble des schémas de réflexion et d'action spécifiques, clairement définis, globaux et articulés sur des plans. Or, il n'en a pas été ainsi. Pour des raisons tenant peut-être à son sou-

ci de conserver un contrôle souverain sur ses ressources, et notamment sur l'eau douce, le Canada a manifesté, dans ses relations avec les Etats-Unis, une attitude rien moins qu'enthousiaste à l'égard de tout processus "holistique" de planification.

62. **Aucune des idées grandioses de dérivation d'eaux canadiennes vers les régions arides du Centre-Ouest et du Sud-Est des Etats-Unis n'a incité le Canada à entrer dans une coopération avec ces derniers à ce sujet.** Le Canada ne s'est montré disposé à participer qu'à des projets communs beaucoup moins ambitieux, en dépit de la compétence techniques et des qualités d'impartialité et d'indépendance de la Commission mixte internationale, dont le concours aurait été précieux pour les deux pays dans l'élaboration de leurs plans et l'exécution de leurs études.

63. Le fait est que les appréhensions qu'il éprouve devant les demandes potentielles américaines d'eau douce canadienne ont rendu le Canada circonspect à l'égard des projets bilatéraux autres que ceux où les besoins et les avantages réciproques apparaissent à l'évidence et où il est possible en tout état de cause de limiter rigoureusement les éventuelles diminutions de la souveraineté, si tant est que celles-ci soient réellement nécessaires.

64. Malgré les limitations qui marquent l'expérience canado-américaine dans le domaine de la planification commune de systèmes hydrographiques de bassins fluviaux, il reste qu'un certain nombre de leçons fort utiles peuvent se dégager de la longue histoire de la Commission et des activités bilatérales correspondantes des gou-

vernements du Canada et des Etats-Unis, y compris ceux de certains Etats fédérés et de certaines provinces.

**65. Ces leçons sont notamment les suivantes :**

1. La planification binationale ou multinationale peut être aussi bien directe qu'indirecte, générale, à fins multiples, ou limitée strictement à des objectifs plus étroits. Aucune philosophie de la planification ni aucune théorie administrative ne peut être mise en avant comme modèle approprié à chaque situation mettant en jeu les intérêts communs des riverains.

2. En règle générale, il est possible de servir le mieux les intérêts des riverains lorsqu'on met à la disposition de ces derniers des mécanismes dont ils peuvent escompter, en toute confiance, qu'ils les aideront à réunir des données et à évaluer diverses options et utilisations possibles en vue de la mise en valeur optimale du bassin hydrographique fluvial partagé.

3. Dans la plupart des cas, il est indispensable de procéder en commun à la collecte, au partage et à l'évaluation des données afin que les gouvernements riverains concernés puissent prendre des décisions selon une procédure juste et objective. Idéalement, le soin de prendre les décisions controversées ou complexes devrait être laissé à des institutions mixtes créées par les riverains eux-mêmes. Dans l'hypothèse la moins évoluée, ces institutions pourraient à tout le moins fournir des informations recueillies en commun et donc servir de cadre de position neutre, orienté

sur le traitement des données, au sein duquel les décisions pourraient ensuite être "négociées" quant au fond et être adoptées en commun par les Etats riverains concernés.

4. Pour réussir, le processus commun de collecte de données doit être le prolongement d'enquêtes effectuées sur le terrain et en laboratoire et réellement partagées, les études nationales étant toujours incorporées dans le processus international de collecte et d'évaluation des données, tout en y étant subordonnées. Il n'existe aucune solution satisfaisante qui puisse se substituer à la collecte internationale des données, et les coriverains ne peuvent espérer pouvoir "planifier" avec succès, conjointement, s'ils ne sont pas disposés à partager les données et l'évaluation de celles-ci par l'intermédiaire d'une institution à laquelle ils puissent faire confiance pour l'exécution d'études et leur évaluation avec la plus haute compétence technique et en toute impartialité professionnelle. A moins d'être prêts à franchir ce pas, il leur sera très difficile d'envisager une planification en commun qui ait un sens ou qui inspire confiance aux voisins en amont et en aval susceptibles d'être affectés par la construction d'un ouvrage ou l'exécution d'une opération prévues ou réclamées par un ou plusieurs coriverains.

5. Sous cette forme impartiale et institutionnalisée, le processus de collecte des données présente le grand avantage de dépolitiser les problèmes en se concentrant d'abord sur les données techniques, scientifiques, économiques et environnementales. Une fois qu'un accord est intervenu au niveau technique au sein d'un

groupe d'études mixte constitué à cet effet, il devient plus facile et acceptable de passer du stade technique au stade politique de la prise de décision, c'est-à-dire à celui où il est décidé d'adopter ou de rejeter un plan donné et son exécution. Au contraire, lorsque l'accord n'a pu se faire au préalable à l'échelon scientifique et technique, le mélange des discussions techniques et politiques risque à coup sûr d'exacerber les "divergences naturelles" des intérêts et des points de vue des riverains, même si l'on admet par hypothèse la bonne volonté de ces derniers. Comme la souveraineté et la bonne volonté ne font pas nécessairement bon ménage ensemble, il y a tout lieu de douter qu'une dose même élevée de bonne volonté soit à même de l'emporter sur les divergences d'opinion sur une donnée. Les relations entre nations et entre Etats étant ce qu'elles sont, il faut donc que les plans d'aménagement en commun et d'utilisation optimale de bassins fluviaux reposent au moins sur un ensemble de données techniques et scientifiques et sur des schémas de répartition des avantages sur lesquels tous les intéressés, les riverains comme les planificateurs, soient d'accord.

6. Les institutions destinées à s'occuper de l'exploitation commune de bassins fluviaux partagés seront, selon toute vraisemblance, utilisées comme mécanismes de planification si elles démontrent qu'elles sont déjà capables de satisfaire efficacement et objectivement les souhaits et les besoins communs des Etats concernés. Aussi est-il indispensable qu'elles inspirent confiance; or,

il est probable que cette confiance naîtra d'une accumulation progressive d'une multitude de tâches, tantôt mineures, tantôt plus importantes, jusqu'à ce qu'il se crée une confiance en quelque sorte automatique dans le mécanisme et son personnel.

7. Les systèmes tiers, tels qu'une commission d'un bassin fluvial, doivent être structurés de façon à ne pas donner un poids excessif à l'une des parties à l'accord ou à l'arrangement conclu entre les coriverains, même si l'un des Etats possède une puissance incomparablement plus grande, a une population plus nombreuse et dispose d'une expérience plus vaste que ses voisins du bassin fluvial. Ce n'est pas une tâche aisée que de concevoir des mécanismes politiquement crédibles en vue d'assurer le respect du principe et de la réalité de l'égalité de coriverains de force inégale. L'expérience canado-américaine fournit peut-être un exemple unique mais encourageant de la manière dont on peut réaliser cette "égalité". Il est donc sans aucun doute essentiel d'assurer l'égalité de représentation au sein d'une institution à qui l'on confère des pouvoirs et qui, lorsqu'elle comprend plus de deux Etats, prend ses décisions par consensus plutôt que par un décompte des voix. Même dans le contexte canado-américain, caractérisé par l'existence de similitudes politiques et culturelles et par une expérience géophysique commune d'un continent médian, il était tout à fait remarquable que la Commission fût investie en 1909 d'un certain degré de "souveraineté" au titre de sa compétence réglementaire. En outre, tous les commissaires - trois Américains et trois Canadiens - décidèrent très tôt, en interprétant le rôle et le statut de la Commission, que non seulement celle-ci était un organe indépendant, autonome, mais encore qu'eux-mêmes n'y siégeaient pas en qualité

de "délégués" des Etats qui les avaient nommés. Une fois entrés en fonction, ils siègent à la Commission en tant que personnes quasi juridiques, leur intégrité personnelle, leurs connaissances professionnelles et leur sensibilité politique les protégeant contre les pressions, les attitudes ou les décisions qui pourraient soit refléter un intérêt national, soit être l'expression d'un sentiment imaginaire d'une indépendance allant au-delà du rôle fonctionnel joué par la Commission vis-à-vis des gouvernements concernés, dont elle doit conserver la confiance grâce à ses travaux et à son bon sens.

8. L'expérience canado-américaine nous apprend aussi que, dans le domaine des ressources communes en eau, les plans de grande envergure et les planifications détaillées ont peu de chances d'être retenus comme approches, à moins que le sentiment d'un intérêt réciproque soit suffisamment fort pour inciter à une telle planification. Dans le cas du Canada et des Etats-Unis, il eût été relativement facile d'assurer une satisfaction réciproque des intérêts, mais, pour des raisons plus générales tenant aux appréhensions canadiennes, la tradition canado-américaine n'a pas suscité un mouvement dépassant les cas particuliers ou les processus de "planification indirecte" décrits plus haut. Un autre aspect tout aussi important, peut-être même plus, est la question du financement de la planification de grands projets. Dans l'exemple canado-américain, l'histoire opérationnelle de la Commission a été marquée dès le début par l'existence d'un budget modeste et d'un

secrétariat à effectif restreint. Tous les fonds nécessaires à l'exécution d'études et à l'assistance en personnel des comités fonctionnant à long ou court terme - comités d'orientation, de contrôle, de surveillance, etc. - ont été fournis par les services officiels ordinaires des deux pays. La Commission n'a jamais élaboré une théorie satisfaisante d'un autofinancement, en partie à cause de sa propre prudence, en partie aussi parce qu'elle avait deviné la répugnance des gouvernements à faire d'un instrument qui travaillait avec succès, en tant qu'organe de réglementation et d'étude, une autorité supranationale de planification et d'exécution. Pour des raisons évidentes, les gouvernements se sont montrés peu enclins à partager leur souveraineté au-delà des termes et des traditions du traité, tandis que les membres de la Commission se sont contentés, en général, de laisser un bilan somme toute positif qui ne soit pas terni par de nouvelles demandes en faveur d'un rôle plus prononcé d'"exécutif", lesquelles n'auraient pas manqué de soulever des controverses.

9. Le fait de multiplier les occasions de coopérer entre Etats riverains de bassins par l'intermédiaire d'une institution telle que la Commission mixte internationale a eu, entre autres, pour résultat d'engendrer dans les services publics des deux pays un corps très nombreux d'ingénieurs, de scientifiques, d'économistes, d'administrateurs, etc., qui ont appris le merveilleux art de travailler en équipe. Ces spécialistes ont dû développer en eux-mêmes un sens transfrontalier des responsabilités, en vertu duquel le bien d'un intérêt national supposé doit souvent s'effa-



cer devant le bien d'un ensemble binational. Un tel assemblage de talents d'esprit impartial, consacrant leur savoir-faire, par delà les frontières, au bénéfice de tous les Etats intéressés, devrait être considéré comme un gain net non seulement pour les bassins hydrographiques fluviaux concernés, mais pour la sauvegarde de la paix en général.

10. Dès ses origines, la Commission mixte internationale a été invitée à donner à toutes les parties concernées la possibilité d'être entendues dans une affaire dont elle est saisie. Cette exigence et la pratique de la Commission ont créé l'habitude, établie de longue date, de la tenue d'auditions publiques avant l'adoption de toute décision ou recommandation dans le cadre de la compétence de la Commission ou en exécution d'un mandat. Quant à savoir si d'autres systèmes culturels ou politiques ainsi que d'autres institutions de bassins fluviaux devraient se préoccuper de même de l'opinion publique régionale avant l'adoption de toute décision ou la communication de toute recommandation aux gouvernements, c'est une question à laquelle chaque voisinage politique et chaque système hydrographique doivent trouver réponse pour eux-mêmes.

66. Enfin, l'expérience canado-américaine contient accessoirement un certain nombre de leçons qui sont d'une très grande importance. En premier lieu, il est impossible d'avoir de bonnes relations entre coriverains si les deux parties ne sont pas tenues, par la coutume

ou par la pratique, de se consulter mutuellement avant d'entreprendre, dans les secteurs privé ou public, la mise en oeuvre d'un plan qui peut avoir des répercussions sur les autres membres de la famille du même bassin fluvial en matière de qualité ou de volume des eaux transfrontalières ou d'environnement en général. C'est pourquoi la consultation préalable est primordiale et un système adéquat de notification et de consultation constitue une condition indispensable à l'existence de relations mutuelles saines.

67. En second lieu, tout facteur ou tout développement capable de menacer l'intérêt national d'un pays devrait être signalé immédiatement au gouvernement de celui-ci lorsque, dans l'opinion de la Commission, il existe un risque potentiel pour les intérêts d'un ou de plusieurs riverains dans la conception même de projets qui peuvent déboucher sur une politique ou un programme. Ce système d'alerte devient nécessaire et même indispensable lorsqu'il s'agit de prévenir un litige avant même le déclenchement de la procédure de notification et de consultation. En troisième lieu, il est conseillé de doter les commissions de bassins fluviaux, qu'elles aient ou non compétence générale pour planifier, au moins de procédures de règlement des différends, que ces procédures aient un rôle d'enquête, de recommandation ou d'arbitrage ou consistent en une combinaison des trois types. Par ailleurs, il se révèle souvent fort utile d'insérer dans un tel dispositif une clause générale, telle que la formule "toute autre question" pouvant concerner les coriverains, car on fournit ainsi à l'avance une instance prête à traiter d'une affaire survenant le long de la frontière ou

du bassin fluvial communs quand bien même un tel différend ne présenterait aucun lien direct avec la bassin lui-même. Le mécanisme aura l'avantage d'exister et pourra servir à d'autres fins dans l'intérêt de la paix entre les parties.

68. Les leçons que l'on peut tirer d'une expérience particulière de gestion d'un bassin fluvial ou d'un système conventionnel donné englobant deux Etats ou plus ne sont pas toutes nécessairement transposables à d'autres bassins ou systèmes ni aux besoins et aux traditions propres à ceux-ci. Quoi qu'il en soit, il existe une uniformité surprenante au moins en ce qui concerne les paramètres techniques, scientifiques et économiques valables pour la plupart des bassins et leurs problèmes. Bien entendu, ce qui les différencie viendra souvent l'emporter, politiquement, sur les ressemblances et obligera à conclure des arrangements institutionnels répondant aux exigences propres aux peuples, aux gouvernements et aux habitudes d'un bassin. Toutefois, en une époque où la rareté de l'eau douce, ou les négligences ou les abus, soulèvent des problèmes de qualité et de quantité d'eau, chaque peuple, chaque gouvernement, a quelque chose à apprendre des voisins proches ou lointains. Dans un environnement humain collectif où l'eau engendre la vie et l'entretient, il ne devrait exister aucune limite à la satisfaction réciproque des besoins ni à la compréhension mutuelle ni à l'emploi des techniques de gestion de cette ressource unique et indispensable à l'homme : l'eau douce.

ANNEXE

Bibliographie sélectionnée

A. Références générales internationales

(avec les remerciements de l'auteur à M. Georges E. Landau,  
Banque Interaméricaine pour le Développement, pour les recherches  
qu'il a effectuées)

Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata,  
14-25 mars 1977, doc. E/CONF.70/29, 1977.

Wallace et Escobar, Eds., The Future of International Economic Organization (1975).

Padelford, Lincoln and Olvey, The Dynamics of International Relations (1967).

Fawcett, International Economic Conflicts - Prevention and Resolution (1977).

UN, ECOSOC, Committee on Natural Resources, UN doc. E/C.7/35. New York 1972.

Kovacs and David, Joint Use of International Water Resources, 1977, AMBIO  
vol. 6, No. 1, pps. 87-88.

Développement intégré des bassins fluviaux, doc. E/3066, 1958; révisé  
1970, in E/3066, Rev. 1.

Vajda, Seminar on Integrated Surveys for River Basin Development (1969).

Gulhatti, Indus Water Treaty: An exercise in International Mediation (1973).

The River Niger Basin, A Report of the River Niger Commission: Niamey No.XII, 1973.

Une Grande Entreprise Multinationale de Développement Intégré - dealing with  
The Organization for the Development of the Senegal River (OMVS) Dakar, 1977.

Mission Report: Kagera River Basin Development Project (RAF/76/034), United  
Nations Development Program, 1978.

Inter-Governmental Coordinating Committee (CIC) of the River Plate Basin,  
Agreement signed at Brasilia, by Argentina, Bolivia, Brazil, Paraguay and  
Uruguay, April 23, 1969.

Medina, The Future of the Amazon Basin, 1978, Inter Ciencia, vol. 3, No. 4.

Hydrology and Climatology of the Brazilian Amazon River Basin, UNDP/WMO,  
1978; Technical Report BRA/72/010.

International Navigable Waterways, UNITAR Report on 1970 Buenos Aires  
Symposium, New York, 1975.

Catchment Connection Carries Danube Water to Rhine Basin (1978) World  
Water, vol. 1, No. 7.

Lichen, Aspects of International Water Policy and the Evolution of Cooperative Institutions in International River Basins, vol. II, Annales Juris Aquarum.

Dupuy, Legal and Institutional Aspects of the Integrated Management of an International Hydrographic Basin, 1976, OECD doc. ENV/TFP/76.3.

Obeng, Man-Made Lakes: The Accra Symposium (1969).

Robock, An Unfinished Task: A Socio-economic Evaluation of the TVA Experiment, in Moore, Ed., The Economic Impact of TVA (1967).

Lillenthal, TVA - Democracy on the March (1944).

Multi-Purpose River Basin Developments in Developing Countries, 1976, Report on an International Work Shop, Nairobi, Oct. 1975.

LeMarquand, Politics of International River Basin Cooperation and Management, in Natural Resources Journal, vol. 16, 1976, pps. 883-901.

Dupuy, The Joint Management of International Hydro-Geographic Basins and Positive International Law, OECD Report, doc. ENV/TFP/76.4, 1976.

International and Interfederal Commissions Dealing with Trans-Frontier Pollution in Hydrographic Basins, 1978, OECD doc. ENV/TFP/78.7.

Smith, The Economic Use of International Rivers (1931).

Fox and LeMarquand, International River Basin Cooperation: The Lessons from Experience, Mar del Plata Paper, UN doc. E/CONF.70/A.3, 1976.

International Law Commission Draft Report on "The Law of the Non-navigational Uses of International Water-Courses", 1979, UN doc. A/CN.4/L.305.

Chen, The Non Navigational Uses of International Rivers, 1965.

Cohen, The IJC at Seventy, in Report on Confederation, vol. 1, No. 10, 1978.

Krutilla, The Columbia River Treaty (1967).

LeMarquand, International Rivers: The Politics of Cooperation, Westwater Research Center, Vancouver, B.C. (1977).

Freeman, Environmental Considerations in the Management of International Rivers - A Review: 1978, Washington International Center for Environmental Renewal.

Report of the Latin American Regional Meeting on the Action Plan of the United Nations Water Conference (The Mar del Plata Action Plan), UN doc. E/CEPL/1056, 1978.

Report of the United Nations Interregional Symposium on Techno-Economic, Organizational and Administrative Aspects of Inland Waterboard Transport, UN doc. 1970, ST/TAO/SER.C/114.

B. Canada - Etats Unis

Annual Reports of the International Joint Commission (Canada-United States), for the years 1975, 1976, 1977.

Annual Reports of the International Joint Commission to the Governments under the Great Lakes Water Quality Agreement for the years 1972 to 1978 inclusive.

The Canada Water Act Annual Reports, 1977-78 and 1978-79.

Further Regulation of the Great Lakes, Report of the International Joint Commission to the Governments of Canada and the United States, 1976.

Third Annual Report of the Okanagan Basin Implementation Board (Canada-British Columbia), 1979.

Monograph on Comprehensive River Basin Planning, Environmet Canada, 1975.

Canada Water Year Book, 1975, 1976, 1977-1978.

Joint Studies for Flow Apportionment, Poplar River Basin, Montana-Saskatchewan, Report of the International Souris-Red River Engineering Board, Poplar River Task Force, 1976. (International Joint Commission)

Water Apportionment in the Poplar River Basin, Report of the International Joint Commission to the Governments of Canada and the United States, 1978.

International Poplar River Water Quality Study, Main Report, prepared by the International Poplar River Water Quality Board of the International Joint Commission, 1979.

Final Report of the St. Lawrence River Joint Board of Engineers of Canada and the United States, 1963.

Report of the International Joint Commission, United States and Canada, on Principles for Determining and Apportioning Benefits from Cooperative Use of Storage of Waters and Electrical Inter-Connection within the Columbia River System, 1959.

Cohen, The Regime of Boundary Waters - The Canadian-United States Experience, Hague Academy, 1975, vol. 147, p. 221-339.

Report of the International Joint Commission, Canada and the United States, on the Cooperative Development of the Pembina River Basin, 1967.

Papers by Berry, Cohen, McMillan, Ransom and others, in 1979 Canadian Waters Resources Journal, vol. 4, No. 1.