



Géopolitique de l'Eau :

Mission d'Information de la Commission des Affaires Etrangères  
de l'Assemblée Nationale Française

Audition de Monsieur MERZOUG M Salem Président Mondial  
du Réseau International des Organismes de Bassin,  
Universitaire et Chercheur, Actuel Haut-Commissaire de l'OMVS  
(Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal)

*Eau, Enjeu Partagé : Au Cœur de la Géopolitique Mondiale*

Paris Mai 2011

Monsieur le Président,

Monsieur le Rapporteur,

Honorables Députés,

Distingués membres de la Commission des Affaires Etrangères,

Mesdames, Messieurs,

A tous, je voudrais exprimer toute ma gratitude pour l'insigne honneur dont vous me gratifiez, pour venir ici, dans cette auguste institution, donner l'avis indépendant d'un modeste chercheur dont toute la réflexion est centrée sur la problématique qui nous interpelle aujourd'hui.

Je prends cette audition comme un privilège pour un homme qui considère que la recherche d'une **saine gouvernance**, dans notre monde, en **constante mutation**, doit découler d'une **conception renouvelée** de l'**action publique**. Chacun d'entre nous doit en effet, considérer son action comme un **livre ouvert**, **dynamique**, sans **cesse enrichi** par la **capitalisation** des **succès** et l'**évitement** des **échecs** et, enfin, **irrigué** par les **flux** de la **réflexion** et de l'**imagination**.

Les propos que je tiendrais ici, découlent de cette manière de voir et d'agir. Ils mettront en exergue quelques **pistes utiles**, des **enseignements** tirés de la gestion d'un bassin transfrontalier, du **formatage** constant de certains **repères éclairants** dans la compréhension de la problématique associée à la **géopolitique** de l'**eau**.

**Apprendre pour comprendre** la géopolitique, en général, passe par la **mise en perspective** d'une **infinité** de **variables** où l'eau occupe une **place** hautement **stratégique**. **Pourquoi ?**

### **L'Eau, Enjeu partagé**

Depuis la nuit des temps, l'eau est au cœur de l'**odyssée humaine**. Elle est **source** de **vie**, bien sûr, mais aussi une base des systèmes de **représentations sociales** de l'**univers**. Nombreuses sont les représentations **théogoniques**, **cosmogoniques** et **eschatologiques** qui tirent leur origine des fleuves, des rivières et des lacs.

A titre d'exemple, en **Egypte pharaonique**, quel que soit le système de pensée **hermopolitain**, **héliopolitain** ou **memphite**, l'Univers a pour origine une matière chaotique qui recelait selon Platon des **archétypes** des **futurs êtres**. Cette matière chaotique désignée sous le terme d'« **eaux primordiales** » occupe le **rang** de **divinité**.

Fondamentalement, l'eau est au **carrefour** des **religions** et des **mythologies**. Aussi, offre-t-elle de **multiples usages** qui font des **cours d'eau** de véritables **mécaniques plurielles**. Les propos de JL.BLANC restituent tous les enjeux associés. Il dit en substance « *sources de vie et de nourriture, voies d'échanges ou d'invasions, patrimoines partagés ou lieux de disputes,*

*forces naturelles indomptées ou généreux pourvoyeurs, ces seigneurs des eaux imposent leur loi, dictent le rythme des événements sur leurs rives, façonnent la géographie et l'histoire des hommes ».*

Dans le même ordre d'idées, P.PLATON écrivait « *l'eau, comme le feu, est un élément d'une rare polyvalence et dont les aspects redoutables et les côtés bénéfiques semblent s'équilibrer....celle-ci existe en quantité suffisante, mais elle est très mal répartie ; surabondante et souvent néfaste dans les zones vouées aux pluies torrentielles et couvertes de marécages, elle est insuffisante dans les steppes et absente dans les déserts* ».

Ainsi, poursuit-il « *lorsqu'on songe que, tous les jours, sept milliards huit cent millions de mètres cube d'eau franchissent l'estuaire de l'Amazone pour se perdre dans l'Atlantique, on conçoit assez mal que, dans la Fédération brésilienne traversée par ce fleuve, il existe encore un territoire de 950000km<sup>2</sup> [ près de cinq fois la superficie du Sénégal et trente fois celle de la Belgique], le fameux « Poligonos das Secas » où tous les ans, hommes, plantes et animaux meurent de soif ».*

L'**épanouissement** et le **rayonnement** des **civilisations millénaires** auront été fondamentalement liés à la **gestion** et à la **maîtrise de la ressource en eau**. Le socle de l'épopée humaine est empli d'exemples édifiants. Les grands cours d'eau servirent, tour à tour, d'**espaces nourriciers**, de **points d'appui** et de **rupture de charge**, de **ressorts de domination**, de **ferments de conflits armés ouverts** mais, aussi de **vecteurs de paix**, de **concorde** et de **développement**.

Ces divers faciès restituent bien la complexité de la problématique associée à la géopolitique de l'eau. La **crystallisation de situations conflictuelles** autour de la gestion de l'eau plonge ses **racines** dans l'**histoire des sociétés humaines**.

En effet, la guerre entre les **deux cités Sumériennes du Tigre, Lagash et Umma**, déclenchée vers **2450 avant J.C.**, qui dura un siècle, trouvait son origine dans le contrôle des canaux d'irrigation. Elle se termina par un compromis diplomatique matérialisé par la signature d'un traité, le premier de l'histoire, définissant les droits d'accès à l'eau.

Plus tard en 1503, **Léonard de Vinci** conspirait avec **Machiavel** pour détourner le cours de l'**Arno** en l'éloignant de **Pise**, une cité avec laquelle **Florence**, sa ville natale, était en guerre. Il a été noté aussi qu'en Afrique Orientale, les **périodes de sécheresse** étaient aussi celles des **instabilités politiques**.

Dans les faits, le rôle fondateur et structurant de l'eau dans la construction des grands ensembles géopolitiques trouve en écho dans l'odyssée humaine.

En effet, les berceaux des civilisations millénaires s'appellent le Fleuve Jaune, le Gange, le Mékong, l'Irrawaddy, le Tigre, l'Euphrate, le Niger, le Nil, le Rhin, la Volga, l'Amazone etc...

### Complexification de la Problématique de la Gestion : Amoncellement de Défis

De nos jours, cette problématique prend un relief particulier compte tenu de l'amoncellement de défis associés à l'eau.

A cet effet, **pénurie et inondation, pollution, surexploitation et gaspillage, dégradation des écosystèmes** ne font qu'aggraver la situation dans de nombreux pays où les questions liées à l'eau se posent en termes de **rareté, d'insuffisance, d'accessibilité, d'aléas, de conflits** ouverts et/ou latents.

Par ailleurs, les **changements climatiques** complexifient davantage la problématique. Le **réchauffement** de la terre aura des **implications** sur les **ressources en eau**, avec pour conséquences, le renforcement des **phénomènes hydrologiques extrêmes** (sécheresses et inondations) et une remontée sensible du niveau des mers et des océans. Les risques de pertes humaines, de déplacement des populations, de destructions et de dommages économiques et écologiques significatifs sont aujourd'hui et seront demain, plus que jamais, une réalité.

Cette réalité plus que probable est davantage galvanisée par des **activités anthropiques pernicieuses** et souvent **imprudentes**.

En effet, les **rejets anthropiques**, source de contamination des milieux aquatiques, sont déversés le plus souvent sans aucune épuration (2,6 milliards d'êtres humains ne disposent pas d'un service d'assainissement de base) et parfois en amont des prises d'eau des usagers de l'aval. Plus de la moitié de la population mondiale vit désormais dans les villes, les 2/3 d'ici un siècle, 320 villes comptent aujourd'hui plus d'un million d'habitants. Le retard pris pour l'assainissement de ces mégapoles et aires fortement urbanisées est extrêmement préoccupant et nécessitera plusieurs décennies d'efforts soutenus et des moyens financiers considérables pour être comblé.

Tous ces défis nous placent, au cœur, du devenir de l'homme, dans son infinie diversité. Ils interpellent sur la question vitale de la gouvernance de ces enjeux aux conséquences cumulatives et croisées.

### Bassins Transfrontaliers : Rivalités Latentes et/ou Eruptives

Dans cette perspective assez délicate, on retrouve la **problématique** des **263 bassins transfrontaliers fluviaux et lacustres** auxquels s'ajoutent des **centaines d'aquifères partagés**.

Réfléchir à cette problématique de la gestion des eaux transfrontalières conduit naturellement à la lancinante question des rivalités de pouvoir dans les relations internationales notamment avec un prisme souvent très sensible : la souveraineté.

Nationalement, la gouvernance de l'eau pose un autre type de rivalités d'essence économique, sociale, écologique et territoriale. On l'appelle la nécessaire compétition entre les usages et les besoins vitaux des acteurs.

C'est pourquoi, ma conviction est que la gouvernance de l'eau transfrontalière ou non doit découler d'une volonté forte d'enclencher un processus de développement au service de la paix, de la cohésion sociale et nationale et du partage équitable des bénéfices.

A cet effet, je défends depuis, quelques années, la notion de « **Gestion Solidaire** » comme élément structurant de la réinvention de la gouvernance de l'eau tout en maintenant la GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau) en tant que technique d'utilisation rationnelle de la ressource.

Dans les faits, chaque bassin se distingue par sa propre unité à la fois hydraulique et économique malgré, l'hétérogénéité des acteurs et des parties prenantes. C'est précisément ce postulat qui donne tout son sens et tout son poids à cette notion innovante.

Nous le savons : chaque cours d'eau couvre un bassin, un espace où s'écoulent les eaux vers un exécutoire ou débouché. Il s'agit d'un territoire global qui recèle des potentialités multiples. Tout au long de son parcours, il traverse des régions, des bio unités variées et recouvre des réalités diverses, témoins d'activités naturelles et humaines bien réparties entre l'amont et l'aval. On y retrouve des zones exondées, des bas-fonds, des thalwegs, des terres agricoles et des zones de parcours pastoraux, des zones humides etc.

Dans ces conditions, la valorisation ne saurait se concevoir sans la prise en compte des intérêts des acteurs et la compétition entre usages pour répondre, avec équité et en toute transparence, aux demandes et, in fine, prévenir les conflits.

Gérer une telle situation complexe implique une bonne compréhension des opportunités, des possibilités, des contraintes et des difficultés. Le partage d'une telle plateforme de connaissances conduit à une saine recherche de solutions qui fondent, en l'occurrence, une approche solidaire et une allocation optimisée de la ressource selon les priorités fixées et les objectifs définis pour développer le territoire dans son ensemble. C'est le cœur et le mode opératoire de la solidarité fonctionnelle.

Mettre en avant cette notion fondatrice impliquera de donner corps et forme à des principes majeurs : le partage, l'équité, la coopération et la solidarité organisée et structurée.

La solidarité n'est pas la charité. Bien au contraire, c'est de la responsabilité et de la conscience collective de la prise en compte de l'exigence de paix en lieu et place de la conflictualité.

Cette option ne saurait être une convenance. C'est un choix stratégique bien plus conforme au phénomène majeur que constitue la mondialisation.

La mondialisation, phénomène inégalé au plan économique, social, géostratégique, écologique et territorial, réoriente et recadre l'action sociale, en l'inscrivant dans une perspective supranationale. L'intérêt national se consolide, se défend, se préserve dans les logiques complexes de transactions transfrontalières et la cogestion de l'espace en partage.

En effet, la notion même de territoire perd de sa superbe au profit de l'espace désormais, libéré et revitalisé. Il n'est plus ni garroté ni figé. Son dynamisme retrouvé vide de son sens

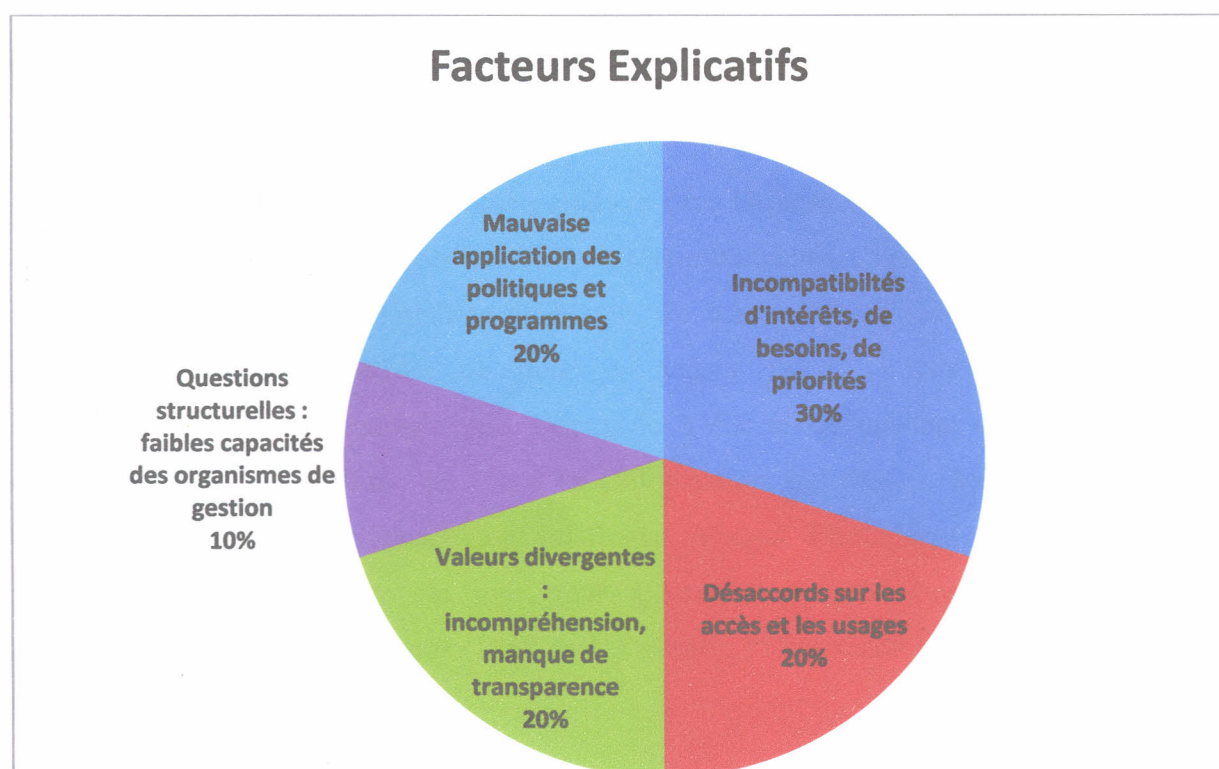
des **notions** symboliquement **importantes** mais, matériellement éculées : **identité, frontière** etc... L'heure est à l'**universel** et au **transfrontalier**.

A cet égard, la **géopolitique** de l'**eau** offre deux **alternatives** : la **guerre** ou la **paix fondée sur responsabilité partagée** et l'**action négociée**.

Bien au-delà des **dimensions factuelles** attachées à l'eau, il s'agit de **repenser la paix** et la **stabilité mondiales** en donnant tout son poids à ce qui, à mes yeux, en est un **centre de gravité**. D'autant plus que les ferments des conflits associés à l'eau ne manquent pas.

Sans entrer ici, dans les détails, nous pouvons ranger les **facteurs explicatifs** en **cinq classes** :

- Les désaccords sur l'accès, l'usage et le contrôle
- Les incompatibilités des intérêts, de besoins, des priorités ;
- Sentiment d'exclusion d'un groupe d'utilisateur, incompréhension et manque d'information d'un acteur du fait d'un manque de transparence et d'une claire définition des règles du jeu ;
- Les faibles capacités techniques, juridiques et financières des organisations de gestion des cours d'eau ;
- La mauvaise application des politiques et programmes.



A ces classes s'ajoutent les ravages multiformes que peut générer l'unilatéralisme.

Selon les exemples étudiés, on retrouve :

- Le refus de respecter des règles du jeu mises en place ;
- La violation des règles : construction d'ouvrages sans tenir compte des avis des autres, cas du Nil (*Egypte*), du Niger (*ouvrages du Nigéria*), de la Volta (*ouvrages du Ghana*).

Si, on tient compte du fait que 145 nations ont une partie de leur territoire sur un bassin transfrontalier, 21 intégralement sur un bassin transfrontalier et enfin, 12 avec 95% sur un ou plusieurs bassins transfrontaliers, on ne peut que faire de la Gouvernance partagée et de la solidarité agissante et équitable de ces espaces un enjeu majeur.

Dans un souci de clarté et d'illustration, j'appuierai mon analyse sur celui de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal que je dirige.

Notre construction répond à quelques **préoccupations de dimension planétaire**. J'insisterai seulement sur des **normes inédites**, des **paradigmes innovants** et le **mode de fonctionnement d'une véritable Communauté d'Intérêts** et de **Droit** bâtie sur un **fleuve transfrontalier**.

### Repères et Fondements : Un instructif Regard Rétrospectif

Formé sous les chaleurs haletantes et moites des régions soudaniennes et soudano guinéennes, le fleuve Sénégal est aussi ouvert aux chaudes effluves du Sahara. C'est un territoire, un espace où naquirent de grands ensembles où s'exprimèrent fraternité et solidarité mais, aussi guerres fratricides et conflits en tous genres.

Le fait historique massif est ce double paradoxe dans la perspective de la réflexion qui nous réunit aujourd'hui : cohabitation heurtée entre communautés et leur volonté commune de valoriser les immenses potentialités du bassin. Ce cours d'eau a fait, tout au long de son histoire, l'objet de tentatives de mise en valeur selon la configuration fortement compartimentée de son hydrographie. Depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle existent des repères clefs de cette volonté de valorisation : les Plans de Colonisation Agricole, l'Union Hydroélectrique Africaine, la Mission d'Aménagement du fleuve Sénégal. Plus récemment, au cours de la période postcoloniale, virent le jour, tour à tour, le Comité Inter-Etats (1963-1968), l'Organisation des Etats Riverains (1968-1971) et enfin l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (1972 à nos jours).

L'ensemble de ce processus s'est heurté à des obstacles associés aux caractéristiques du fleuve.

### Le Fleuve Sénégal : Abondance, Fugacité, Aridité

Le fleuve Sénégal est l'un des 17 bassins fluviaux que compte l'Afrique de l'Ouest. D'une superficie de l'ordre de 300 000 km<sup>2</sup>, le fleuve Sénégal est formé par la confluence d'une constellation de rivières dont les plus importantes sont le Bafing, le Bakoye et la Falémé.

Sa composante principale prend sa source dans le Fouta Djallon à seize kilomètres de Mamou. Son régime hydrologique présente trois faciès : un régime tropical de transition avec des étiages peu creusés dans le Haut Bassin, un second dit tropical franc avec deux moments hydrologiques bien différenciés (les hautes eaux de juin à octobre et les basses eaux de novembre-décembre) et un dernier dit sahélien avec des écoulements sporadiques.

Au plan hydrographique, le bassin se divise en trois entités : le Haut Bassin, les moyenne et basse vallées et le delta.

Des indications sus déclinées découlent une caractéristique majeure : **le caractère allogène du fleuve Sénégal**. A l'abondance dans le haut bassin succèdent la raréfaction et la fugacité selon un double gradient sud nord et est-ouest.

Dans les faits, l'entrée du fleuve, dans un environnement bioclimatique aride et semi-aride, modifie profondément son hydrologie soumise à une instabilité interannuelle très prononcée.

Cependant, sa configuration hydro pluviométrique explique son importance en tant que fleuve allogène dans des régions sahélo désertiques auxquelles il offre d'immenses potentialités. C'est précisément, le souci et la volonté de valorisation de ses ressources qui en font un enjeu stratégique majeur pour quatre états : la Guinée, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal. A cet effet, ils ont créé l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal comme cadre de mise en valeur partagée et de gestion des conflits.

### Les Fondamentaux de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal

La valorisation d'un bassin transfrontalier doit procéder de la prise en compte d'un ensemble d'éléments emboîtés, de problématiques complexes et du fait qu'il s'agit d'une unité à la fois hydraulique, économique et écologique. Qui plus est, un fleuve transfrontalier traverse des



territoires et bios unités variées situées de l'amont vers l'aval jusqu'à son exutoire. Tout au long de ce parcours sont disséminées des réalités qui sont en somme l'expression d'activités naturelles et humaines bien réparties entre l'amont et l'aval. Dans ces conditions, la valorisation doit découler de la prise en compte des intérêts des acteurs, de la compétition entre les usages et l'exigence écologique. C'est pourquoi quel que soit le bassin transfrontalier et dans la perspective d'une gestion efficace des conflits, il est indispensable de fixer des règles du jeu qui vont structurer le modèle choisi.

L'OMVS en a certaines de portée générale :

- le Statut Juridique du fleuve déclaré zone internationale et sur lequel s'exercent en harmonie Souveraineté Nationale et Souveraineté Partagée. A cet effet, il matérialise « **une véritable communauté d'intérêts et de droit** » ;
- la notion sans équivalent au monde « d'ouvrage commun » qui entraîne une éclipse de la souveraineté nationale ;
- la définition de l'option stratégique de partage de la ressource entre les secteurs d'utilisation, les principes, les mécanismes d'arbitrage convenus et les modalités de gestion de la ressource sous forme d'un traité unique en son genre « **la Charte des Eaux du fleuve Sénégal du 28 mai 2002** ».
- l'Alliance entre le Droit (la Charte des Eaux) et les sciences et techniques avec un outil opérationnel (Tableau de Bord Besoins/Ressources) et un outil de planification stratégique le SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du fleuve Sénégal) ;
- La Gestion, la Circulation et le Partage de l'Information sur la Ressource en Eau ;
- l'existence d'un patrimoine commun concret sous forme d'infrastructure régionale structurante gérée de manière concertée et équitable grâce à un autre outil d'aide à la décision « **la Clef d'Imputation des Coûts et Charges** ».

- l'existence d'organes de décision partagée et d'arbitrage accepté comme le Conseil des Ministres et le Haut-Commissariat et d'autres structures de conseil et de régulation telle que la Commission Permanente des Eaux ;
- La Prise de Décision sur une base consensuelle.

A cet égard il n'y a pas meilleure conclusion que ces propos de P. BUIRETTE qui écrit « Sur le plan international, un exemple remarquable de planification polyvalente et de mise en valeur intégrée est fournie par l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal. Mais l'exemple du Sénégal est unique parmi les arrangements administratifs connus dans la pratique ».<sup>1</sup>

Au total, il s'agit d'une démarche de portée générale qui met en avant la **Solidarité Fonctionnelle et Convenue, la Souveraineté Partagée, la Responsabilité Négociée et l'Action Concertée.**

Néanmoins, l'organisation a connu, dans le passé, des situations conflictuelles.

### **L'OMVS : L'Epreuve**

Dans l'ensemble, l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal a connu une série d'épreuves d'échelle, de nature et de magnitude différentes. Trois dates peuvent servir de repères temporels: 1989, 1998 et 2000.

Et pourtant la zone est relativement préservée des conflits comparée à d'autres régions d'Afrique. Ces crises de croissance dans un cheminement solidaire n'ont à aucun moment bloqué le fonctionnement de l'Organisation. Au contraire, elles ont inspiré ses dirigeants pour une meilleure définition des règles et une meilleure implication des acteurs.

L'OMVS : La Preuve

---

<sup>1</sup> BUIRETTE P : Genèse d'un Droit International Général, RGDIP, 1991, p 5, spec.P.48.

Le parcours assez rapide de l'exemple de l'OMVS permet de tirer des enseignements utiles, d'indiquer une voie et de fixer des repères.

Il renvoie à de nouveaux paradigmes de l'action publique et surtout à une manière de repenser la géopolitique de l'eau. Cette dernière est considérée ici, comme un bien commun, une ressource partagée et une opportunité de coopération mutuellement avantageuse.

La transcription contingente du modèle de l'OMVS donne corps à une nouvelle territorialité et son organisation à des règles juridiques, techniques et financières (Solidarité Fonctionnelle et Communauté d'Usages) acceptées par tous (Responsabilité Partagée).

Ce modèle est-il transposable ? La réponse est oui dès lors que les acteurs choisissent la responsabilité et la paix.

Dans ce cadre et, comme pour des défis planétaires que restituent bien certains universels humains, la communauté internationale et les acteurs de l'eau doivent rechercher un approche globale au-delà des parties en conflits réels ou potentiels.

Six axes répondant à la gouvernance recherchée doivent retenir l'attention de tous :

1. La constitution d'un cadre légal adapté :

Les accords de coopération entre les Etats riverains des bassins internationaux doivent être renforcés, pour une gestion intégrée, participative et solidaire des ressources en eau, sur les bases de la solidarité agissante, du partage équitable des bénéfices et de la transparence.

2. La mise en place du cadre institutionnel adéquat pour une responsabilité partagée et négociée :

La mise en place et le renforcement des Organismes de Bassins Transfrontaliers, instances de dialogue productif et de construction d'un avenir commun fondé sur le partage équitable des bénéfices d'une gestion optimisée de l'eau, au service d'un développement solidaire et respectueux de l'environnement doit être recherché.

3. Le renforcement des capacités pour une gestion moderne, transparente et efficiente de la ressource :

Les Organismes de Bassins doivent s'appuyer sur des outils intégrés de suivi et de gestion de la ressource : Observatoires, Tableaux de bords, Plans de gestion et d'aménagement qui fixent les objectifs communs à atteindre pour les moyen et long termes...

4. La création d'Instruments de financement adaptés et la mobilisation de ressources adéquates pour la mise en œuvre de programmes réalistes de mesures prioritaires négociées.

5. Le lancement d'un programme mobilisateur mondial de suivi-évaluation et de mitigation des conséquences du changement climatique sur les ressources en eau, permettant de réunir les moyens d'une indispensable solidarité internationale, au bénéfice des pays les plus pauvres ou les plus touchés ;

6. Le renforcement des Réseaux Mondiaux qui peuvent jouer des rôles majeurs : le Réseau International des Organismes de Bassin et ses Réseaux Régionaux.

Merci de votre Attention.

NB : Je vous distribuerai un ouvrage que j'ai publié aux Editions l'Harmattan qui défend un modèle de développement pour l'Afrique avec comme base la gestion des 59 bassins transfrontaliers. Il est intitulé **L'Africanisme Solidaire : Sur les Quais de l'Espérance.**