



Assemblée générale

Distr. générale
4 mars 2010
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 53 a) de l'ordre du jour

Développement durable : mise en œuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et des textes issus du Sommet mondial pour le développement durable

Eau, paix et sécurité : la coopération dans le domaine de la gestion des eaux transfrontières

Note du Secrétariat*

Résumé

La présente note est présentée en application de la résolution 64/198 de l'Assemblée générale invitant notamment le Président de l'Assemblée à organiser, à New York, lors de sa soixante-quatrième session, un dialogue de haut niveau sur la Décennie internationale d'action sur le thème « L'eau, source de vie » (2005-2015), à l'occasion de la Journée mondiale de l'eau, le 22 mars 2010. Elle fournit une information de référence aux États Membres qui participeront à la table ronde de haut niveau sur le thème « Eau, paix et sécurité : la coopération dans le domaine de la gestion des eaux transfrontières ».

* La présente note est largement basée sur le document thématique d'ONU-Eau pour 2008, intitulé « Les eaux transfrontières : partage des bénéfices, partage des responsabilités », disponible sur http://www.unwater.org/downloads/UNW_TRANSBOUNDARY.pdf. Elle a été élaborée par le Département des affaires économiques et sociales, en collaboration avec les deux organismes – Commission économique pour l'Europe et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture – chargés de coordonner les travaux du groupe de travail responsable des questions d'eaux transfrontières au sein d'ONU-Eau, le mécanisme interinstitutions conçu par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, par l'intermédiaire de son Comité de haut niveau sur les programmes, pour coordonner les activités des Nations Unies dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction et contexte	3
II. Difficultés et avantages de la coopération	4
III. Fondements de la coopération transfrontalière dans le domaine de la gestion des ressources en eau	6
IV. Contributions du système des Nations Unies à la coopération en matière de ressources en eau transfrontières	13
V. Conclusions et recommandations	17

I. Introduction et contexte

1. Pendant des milliers d'années, la quantité d'eau présente sur Terre est restée constante alors que le nombre de consommateurs et les modes de consommation de cette ressource augmentaient considérablement. Les facteurs d'un monde en mutation – croissance démographique, urbanisation, évolution de l'utilisation des terres et réchauffement climatique – pèsent de toutes parts sur cette ressource limitée. En conséquence, l'eau est répartie de manière de plus en plus inéquitable et la part de chacun diminue de façon spectaculaire.

2. Les réalités géopolitiques aggravent cette tendance. Les fleuves, les lacs et les aquifères ignorent les frontières nationales. Près de la moitié de la surface de la Terre est irriguée par des bassins transfrontières. Par ailleurs, de grands réservoirs d'eau potable se déplacent silencieusement sous les frontières dans les aquifères souterrains.

3. Les problèmes relatifs aux eaux transfrontières¹ devraient s'aggraver sous l'effet de nombreux facteurs, comme le changement climatique et la croissance démographique. La compétition pour l'accès à l'eau est encore plus acharnée dans les régions où cette ressource manque, ce qui entraîne parfois de graves tensions entre les différents groupes d'utilisateurs.

4. Comme chaque pays tente de satisfaire ses besoins en eau en puisant dans des ressources limitées, certains prédisent de nombreux conflits pour demain. D'autres agitent même le spectre des « guerres de l'eau », même s'il y a plus de risques que ces conflits éclatent à l'intérieur d'un même pays qu'entre États souverains.

5. Quoiqu'il en soit, il n'y a pas lieu que l'eau soit un objet de conflit ou de rivalité. Si l'humanité fait preuve de prudence et d'équité dans l'utilisation et le partage de ses ressources en eau, l'eau peut même devenir un facteur de coopération et de paix internationales. L'histoire montre que la réponse la plus fréquente aux problèmes de gestion des eaux transfrontières est la coopération, non la guerre.

6. Il faut considérer l'eau comme une ressource multiforme qui permet à la fois de générer de nouveaux bénéfices à partager, de régler les problèmes des parties concernées et de satisfaire leurs intérêts respectifs. Une bonne gestion des ressources en eau partagées – qui passe par la coopération, la tolérance et le respect mutuel – peut ouvrir la voie à un développement durable et pacifique dans tous les domaines : social, économique, politique, culturel et écologique. En conséquence, les bénéfices de cette coopération peuvent et doivent dépasser le cadre de la gestion de la ressource elle-même. L'expérience passée montre qu'il est tout à fait possible pour des parties aux intérêts divergents d'utiliser une ressource commune en toute harmonie. L'important est d'apprendre à gérer équitablement les ressources partagées, de manière à garantir à chacun une eau de bonne qualité et en quantité suffisante. La présente note explique comment la coopération transfrontalière peut prévenir les conflits sur le long terme en dépit de nombreux facteurs de pression.

7. Au cours des 60 dernières années, plus de 200 accords internationaux relatifs aux ressources en eau ont été conclus. Il est nécessaire de continuer à multiplier les

¹ Dans la présente note, l'expression « eaux transfrontières » recouvre les fleuves, les lacs (l'ensemble des eaux intérieures) et les aquifères transfrontières. Elle exclut les grands fonds marins, les mers territoriales et les eaux côtières.

occasions de garantir la paix et la sécurité qu'offre la coopération dans le domaine de la gestion des eaux transfrontières. Les nations ont la responsabilité commune de gérer les eaux transfrontières de la planète pour les générations présentes et futures.

8. C'est aux États Membres qu'il incombe au premier chef de coopérer pour gérer cette ressource. Toutefois, la présente note montre aussi comment les organismes des Nations Unies coopèrent, dans le cadre d'ONU-Eau, le mécanisme de coordination du système, pour assurer la cohérence et la complémentarité de leurs politiques et de leurs activités opérationnelles au service des États Membres.

II. Difficultés et avantages de la coopération

9. Près de 40 % de la population mondiale vivent dans des bassins fluviaux et lacustres qui s'étendent sur plusieurs pays, et, surtout, plus de 90 % vivent dans des pays qui ont des bassins en commun. Les 263 bassins transfrontières² existants couvrent près de la moitié de la surface de la Terre et représentent quelque 60 % du volume mondial d'eau potable. Au total, 145 États ont une partie de leur territoire et 30, la totalité de leur territoire à l'intérieur de ces bassins. Par ailleurs, près de 2 milliards de personnes dans le monde dépendent des eaux souterraines, qui constituent environ 300 systèmes aquifères transfrontières.

10. Non seulement les aquifères contiennent de l'eau de bonne qualité et constituent un important capital mondial souterrain, mais ils abritent aussi les écosystèmes terrestres et aquatiques. Leur surexploitation risque d'avoir de graves conséquences : tarissement des eaux souterraines, intrusion d'eau de mer dans les zones côtières et mobilisation de substances toxiques comme l'arsenic et le fluorure. La pollution peut aussi toucher les aquifères et, du même coup, les populations qui en dépendent.

11. Les bassins et les aquifères transfrontières relient les populations de différents pays et apportent des revenus et des moyens de subsistance à des centaines de millions de personnes dans le monde. Les écosystèmes des zones humides (lacs et plaines alluviales) souvent partagées par des pays voisins rendent de précieux services aux humains car ils sont une source de nourriture et contribuent à réduire les risques de crues et la pollution. Toutes les eaux transfrontières créent des interdépendances hydrologiques, sociales et économiques entre les sociétés. Elles sont essentielles pour le développement économique, la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Elles peuvent à la fois être sources de discussions et de conflits et ouvrir des perspectives de coopération, d'action en faveur de la paix et de la sécurité régionales, aussi bien que de la croissance économique. Conscients de ces possibilités contradictoires, les membres d'ONU-Eau s'attachent, à travers diverses initiatives, à faire pencher la balance vers la coopération en aidant les pays à améliorer la gestion des eaux transfrontières.

12. L'épuisement et la dégradation des ressources en eau potable résultant de la croissance démographique, d'un développement mal géré et d'une gouvernance médiocre portent préjudice au développement durable et montrent qu'il est indispensable de faire coopérer les principaux secteurs consommateurs d'eau (agriculture, industrie, énergie, navigation, approvisionnement en eau et

² On utilise également les termes « transnationaux » et « internationaux ».

assainissement). Chaque pays a, dans les domaines relevant de sa responsabilité politique, de bonnes raisons de gérer ses ressources en eau de manière intégrée pour protéger l'eau et les écosystèmes, les exploiter de manière viable et concilier les besoins de développement socioéconomique des différents secteurs. Le meilleur moyen de faire face aux problèmes transfrontières et aux conflits d'intérêt est de coopérer, de mettre en place des cadres juridiques et institutionnels adaptés et de se concerter pour établir les prévisions et le partage des bénéfices et des coûts.

13. Les différences entre les pays riverains en termes de développement socioéconomique, de capacité de gestion des ressources en eau, d'infrastructures, d'orientations politiques et de cadre institutionnel et juridique font obstacle à la cohérence de leurs activités de développement, de gestion et de protection des eaux transfrontières. Néanmoins, ces différences peuvent être prometteuses en termes de développement des capacités et de coopération technique, sociale, juridique et économique.

14. La coopération dans le domaine de la gestion des eaux de surface transfrontières existe évidemment depuis longtemps. Dans le cas des aquifères transfrontières, par contre, cette coopération est beaucoup plus récente, mais des progrès ont été faits. L'Assemblée générale a adopté des articles sur le droit des aquifères transfrontières. Divers organismes des Nations Unies spécialisés dans les questions de ressources en eau ont recensé les aquifères transfrontières d'Europe, d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Afrique et d'Asie de l'Est. Ces recensements devraient aider à déterminer comment gérer les aquifères de manière viable et à comprendre l'interaction entre les aquifères et les eaux de surface.

Perspectives de coopération et avantages pour la sécurité humaine

15. Un nombre croissant d'États connaissent des pénuries d'eau de plus en plus fréquentes, voire permanentes, et les variations brutales des ressources en eau résultant du changement climatique (augmentation de la fréquence et de l'intensité des crues et des sécheresses) risquent de toucher de plus en plus de pays. La compétition pour l'accès à l'eau risque d'aggraver les tensions, voire de déboucher sur des conflits ouverts. L'analyse des conflits passés montre que les causes profondes des tensions sont souvent la pénurie d'eau, la construction de barrages, le prélèvement d'eau, la pollution chronique ou accidentelle de l'eau par l'industrie et le mépris ou le refus des dispositions des traités. Les risques augmentent proportionnellement à la croissance démographique, à l'urbanisation et au développement économique, qui s'accompagnent d'une augmentation des besoins en eau pour l'agriculture, les municipalités et l'industrie. Toutefois, ce sont généralement des facteurs sans rapport avec l'eau qui contribuent le plus à exacerber les tensions.

16. En effet, l'histoire montre souvent que par son caractère vital, l'eau potable stimule plutôt la coopération, obligeant les parties concernées à rapprocher leurs points de vue, même les plus divergents. L'eau unit plus souvent qu'elle ne divise les peuples et les sociétés. Depuis 1948, la question de l'eau a été la cause de 37 conflits graves seulement, alors qu'elle a fait l'objet de 295 accords internationaux. De toute évidence, les États riverains étant bien conscients qu'ils doivent protéger leurs intérêts communs supérieurs, ils cherchent à tout prix à éviter les conflits et entreprennent de coopérer pour gérer les eaux transfrontières.

17. Le changement climatique, cause de fluctuations des réserves en eau et de la qualité de l'eau, pourrait constituer un nouveau facteur de pression sur les ressources en eau transfrontières. Il risque de creuser les inégalités régionales face à l'accès aux ressources naturelles et d'entraîner, par exemple, de plus en plus souvent des crues soudaines dans les terres, des inondations sur le littoral ou des sécheresses. La nécessité de s'y adapter devrait néanmoins ouvrir de nouvelles perspectives de coopération en poussant les États à élaborer des stratégies communes. Or, cette forme de coopération est quasiment inexistante à l'heure actuelle. La publication de la Commission économique pour l'Europe énonçant des directives sur l'eau et l'adaptation au changement climatique, rédigée dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de la Commission économique pour l'Europe et son Protocole sur l'eau et la santé, explique comment les États pourraient coopérer en vue de mettre en place une stratégie d'adaptation à l'échelle des bassins.

18. La coopération permet une meilleure gestion de l'environnement, ce qui est bénéfique aux écosystèmes des fleuves, des aquifères, des lacs et des zones humides ainsi qu'aux estuaires, aux zones côtières et aux mers. Elle présente d'autres types d'avantages moins évidents au premier abord. Par exemple, la gestion en coopération et la mise en valeur des eaux partagées et des plaines alluviales peuvent permettre d'augmenter la production alimentaire et énergétique, l'amélioration de l'irrigation peut contribuer à une réduction de la pauvreté et aider à maîtriser l'exode rural, et les systèmes transfrontières d'alerte précoce peuvent aider à limiter les pertes humaines en cas d'inondations. Un troisième avantage – politique – de la coopération est l'apaisement des tensions. Enfin, dans la mesure où les eaux internationales peuvent avoir un effet stimulant sur la coopération, un quatrième avantage est le renforcement de l'intégration économique entre les États. Par conséquent, la gestion transfrontalière des ressources en eau peut présenter des avantages, directs ou indirects, pour le commerce international, le développement économique, la sécurité alimentaire, la sécurité politique, la réduction de la pauvreté et l'intégration régionale.

III. Fondements de la coopération transfrontalière dans le domaine de la gestion des ressources en eau

19. La coopération transfrontalière est toujours un processus long et complexe. Pour le mener à bien, il y a plusieurs voies possibles et peu de raccourcis. Ainsi, tout accord devra être élaboré en fonction des caractéristiques d'un bassin donné et de son contexte écologique, hydrologique, politique, économique, social et culturel. Il faudra aussi coordonner la politique de gestion des ressources en eau avec les politiques régissant les autres ressources naturelles et les autres secteurs, comme l'occupation des sols et l'aménagement du territoire.

20. La volonté politique et la détermination de tous les pouvoirs publics, à tous les niveaux, sont des conditions préalables à une bonne gestion des ressources en eau transfrontières. S'il n'existe pas de solution toute faite, les sept facteurs décrits ci-après sont généralement jugés nécessaires pour établir une coopération transfrontalière solide et durable.

Instruments juridiques

21. Un cadre juridique solide est essentiel à une coopération stable et sûre. Au niveau mondial, la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation de 1997 représente une avancée importante. Adoptée par l'Assemblée générale, elle constitue un cadre juridique qui régit la coopération entre les États en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux. Bien qu'elle ne soit pas encore entrée en vigueur, ses principes fondamentaux – utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau et obligation de ne pas causer de dommage – sont déjà des éléments constitutifs du droit international coutumier. En Europe, la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de 1992 de la Commission économique pour l'Europe est le socle sur lequel reposent de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux, en particulier la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube de 1994. Le succès régional de la Convention de 1992 a convaincu ses États parties d'adopter un amendement permettant à tous les États Membres de l'ONU d'y adhérer. Lorsqu'il entrera en vigueur, la portée de la Convention dépassera les frontières de la zone couverte par la Commission économique pour l'Europe.

22. Depuis que la communauté internationale reconnaît l'importance des cadres juridiques bilatéraux, régionaux et multilatéraux, nombre de traités, de protocoles et de conventions portant sur l'utilisation, la mise en valeur et la protection des cours d'eau transfrontières et de leurs écosystèmes ont pu être conclus, comme le Traité sur les eaux de l'Indus, 1960; l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de 1978; l'accord de 1991 sur le partage des eaux du Pakistan; l'Accord de coopération pour la mise en valeur durable du bassin du Mékong de 1995; le Protocole sur les réseaux hydrographiques partagés de la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe de 1995 (révisé et prorogé en 2000); les traités de 1996 portant sur les eaux du Mahakali et du Gange; et la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles de 2003. D'autres accords multilatéraux sur l'environnement, comme la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, et ses programmes d'action sous-régionaux, la Convention sur les zones humides et la Convention sur la diversité biologique ne sont pas limités aux questions de ressources en eau mais constituent un solide cadre d'appui à la coopération.

23. L'adoption par l'Assemblée générale, en décembre 2008, des 19 articles sur le droit des aquifères transfrontières élaborés par la Commission du droit international est une mesure importante pour la gestion des aquifères transfrontières. Aux termes de cette résolution, l'Assemblée générale encourage les États concernés « à conclure des accords bilatéraux ou régionaux appropriés pour gérer convenablement leurs aquifères transfrontières en tenant compte des dispositions du projet d'articles » figurant en annexe de la résolution. Ces dispositions prévoient notamment que les États coopèrent pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution des aquifères partagés. Compte tenu de l'importance de ces « ressources invisibles », les États sont invités à examiner ces articles en vue de l'élaboration d'une convention. Plusieurs initiatives visant à établir des cadres juridiques régissant des aquifères partagés (le système aquifère gréseux nubien ou le système aquifère du nord-ouest du Sahara, par exemple) ont également déjà été prises.

24. De même, l'ensemble des lois régissant les aspects transfrontières de la gestion des crues et de la lutte contre la sécheresse s'enrichit très rapidement. Divers instruments juridiques bilatéraux et multilatéraux ont été élaborés pour traiter tous les aspects liés à la planification préalable aux crues, à l'intervention en cas de crue et au relèvement après la crue, notamment la toute récente directive de l'Union européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. Des dispositions types sur la gestion des crues ont été élaborées et arrêtées dans le cadre de la Convention de la Commission économique pour l'Europe sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. L'Organisation météorologique mondiale, pour sa part, a élaboré un outil d'évaluation juridique permettant de déterminer la nécessité de réformer la législation pour créer un cadre institutionnel régissant la gestion des crues dans les bassins des fleuves.

25. Malgré la prolifération des accords sur la gestion des eaux transfrontières, nombreux sont les cours d'eau, sans parler des aquifères, qui ne pas encore régis par un cadre légal de coopération. Ainsi, sur les 263 bassins internationaux existants, plus de 150 – auxquels il faut ajouter des systèmes aquifères transfrontières – ne sont l'objet d'aucun cadre de gestion en coopération, de quelque type que ce soit.

26. Par ailleurs, les accords existants ne permettent pas toujours de mettre en place une gestion intégrée des ressources en eau en raison de difficultés nationales ou locales : structures de gestion inadaptées ou manque de moyens des pays pour appliquer les accords ou encore lacunes dans les textes mêmes des accords qui, par exemple, ne prennent pas en compte l'environnement, ne prévoient pas de mécanismes d'application, ont une portée limitée à certains secteurs et excluent d'importants États riverains.

27. La majorité des pays riverains s'accordent à penser que les accords transfrontières doivent être concrets et prévoir des dispositifs institutionnels de coopération, des mesures de gestion et de protection des ressources en eau et des écosystèmes, et des mécanismes d'application. Ces accords doivent prendre en compte la quantité et la qualité des ressources en eau, les phénomènes hydrologiques, l'évolution des bassins et les valeurs sociétales, ainsi que toutes les conséquences que peut avoir le changement climatique. Ils doivent aussi prévoir des mécanismes de règlement des litiges et définir clairement des modalités (néanmoins souples) de partage des bénéfices des ressources en eau, de répartition de ces ressources et de définition des normes de qualité des eaux. Il est également essentiel qu'ils contiennent des dispositions relatives au contrôle conjoint, à l'échange d'informations et à la participation du public, ainsi qu'à l'assistance mutuelle en cas d'urgence. Il faut par ailleurs que ces accords prévoient des moyens de tenir compte du risque et de l'incertitude s'agissant par exemple, du changement climatique. Enfin, il faut qu'ils encouragent les activités conjointes de développement économique fondées sur l'exploitation des ressources en eau, par exemple par des accords de partage des coûts.

Structures institutionnelles et développement des capacités

28. L'établissement, aux niveaux national, transnational et régional, de structures institutionnelles adaptées, est une condition indispensable à la mise en valeur durable et à la gestion des eaux transfrontières, comme à la mise en place d'une coopération durable entre les États riverains. Il importe que les diverses

organisations nationales et transnationales soient dotées d'un mandat clair pour pouvoir constituer des organes directeurs solides.

29. Une bonne gestion des eaux transfrontières commence au niveau national, par la coordination et la coopération entre les différents ministères et les organismes spécialisés, ainsi que par un financement suffisant et un engagement politique réel. Les obstacles les plus courants sont notamment les conflits de mandat, la fragmentation des pouvoirs et le manque de moyens des institutions nationales. À ces difficultés s'ajoute une absence de volonté, chez la classe politique, d'élaborer et de faire appliquer les lois et les accords nécessaires pour coordonner efficacement les besoins en eau des différents secteurs et gérer les ressources de manière intégrée.

30. Au niveau transnational, il est essentiel de constituer des organes conjoints dotés d'un pouvoir coercitif – des commissions en charge des fleuves, des lacs et des aquifères, par exemple – si l'on veut que les diverses entités gouvernementales coopèrent et que les ressources partagées soient bien gérées. Ces organes ne pourront exercer cette coercition que s'ils ont de solides mandats et bénéficient d'un appui politique des États. Outre les États, il faut également associer toutes les autres parties concernées – intervenants locaux, organisations non gouvernementales, organismes de recherche, représentants du secteur privé et donateurs. Le succès de la démarche dépend de l'interaction et de la coopération entre les différentes parties prenantes, à tous les niveaux. L'intégration verticale et horizontale est une nécessité et c'est dans le cadre des organes conjoints que cette intégration prend corps.

31. Pour être efficaces, les organes conjoints devront assumer les fonctions suivantes :

- Coordination et conseil (la collecte et l'échange de données et de prévisions hydrologiques; le recensement des sources de pollution et des zones particulièrement polluées; la création d'un espace d'échange d'informations sur les problèmes nouveaux, les utilisations actuelles et futures des ressources en eau et des installations correspondantes; et l'étude des conséquences du changement climatique, par exemple);
- Élaboration et mise en œuvre des grandes orientations : formulation de politiques, de stratégies et de grands projets conjoints visant à mettre en œuvre l'accord (conception de programmes de suivi conjoints; définition de procédures d'alerte; mise en place de régimes pour les réservoirs et les autres installations, par exemple);
- Mise en œuvre des accords et règlement des litiges : suivi de l'application et établissement de rapports à ce sujet et règlement des divergences et des conflits.

32. Les organes conjoints d'un même bassin qui sont dotés d'attributions différentes (gestion de la navigation ou gestion des ressources en eau, supervision d'un bassin de premier ordre, supervision d'affluents principaux ou supervision d'aquifères, par exemple) devront mettre en place des structures institutionnelles et administratives qui facilitent leur coopération. De même, la coopération entre organes conjoints dotés des mêmes attributions dans des zones différentes (protection des eaux intérieures ou protection de l'environnement marin, par exemple) aidera ceux-ci à travailler avec plus d'efficacité.

33. Il est également essentiel que le règlement intérieur et le mandat des organisations des bassins fluviaux prennent en compte le contexte local. En effet, ces textes ne doivent pas seulement énoncer des recommandations sur la structure, les responsabilités, les droits et le statut financier de ces organisations, ils doivent aussi proposer des moyens de faire participer le public.

34. L'efficacité des organes conjoints dépendra des moyens institutionnels et humains dont ils disposeront. Leur personnel devra être hautement qualifié et doté de compétences interdisciplinaires. Il faudra renforcer les capacités des cadres, en particulier aux niveaux national et local, pour leur permettre à la fois de mieux comprendre les subtilités de la gestion des ressources en eau partagées et de cerner les avantages à tirer de la coopération. Il faudra développer et améliorer leurs aptitudes à la négociation, à la diplomatie et au règlement des conflits. Ces organes devront disposer de moyens suffisants pour élaborer et mettre en œuvre des politiques et des lois ainsi que les mécanismes nécessaires pour les faire appliquer, et mettre en place des accords de financement tant internes qu'externes.

Une démarche intégrée

35. La mise en valeur et la gestion des ressources en eau, tant nationales que transnationales, sont étroitement liées au développement durable et responsable. D'où la nécessité d'adopter une démarche intégrée favorisant la planification à long terme et la détermination des risques et rendant les systèmes vulnérables plus résilients, l'accent étant mis sur la souplesse et la diversification. Les nouvelles conceptions de la gestion devraient être fondées sur les principes de la coopération régionale, s'agissant en particulier des bassins versants et des aquifères. La gestion intégrée des ressources en eau est une formule qui favorise la coordination et l'efficacité dans la mise en valeur de la gestion des ressources en eau et en terres entre autres, de manière à maximiser le bien-être économique et social sans compromettre la durabilité des écosystèmes essentiels. Une action coordonnée, notamment au niveau de l'industrie, de l'agriculture, des infrastructures d'approvisionnement en eau, est donc nécessaire. Ceci exige une gestion coordonnée des eaux superficielles et souterraines tenant compte de l'ensemble du bassin versant. Les problèmes sont nombreux : évolution constante des besoins et des valeurs de la population, transformations structurelles de la société et de l'environnement, sans parler des anomalies climatiques et autres variations exogènes. Tous ces problèmes nécessitent des processus décisionnels multiformes et souples.

36. Les dispositifs existants de coopération transfrontière sont souvent fortement sectoriels; la plupart portent sur un ouvrage de distribution d'eau, une utilisation de l'eau ou sur une manière de surveiller et réguler le débit d'eau, la pollution ou l'environnement. Il y a lieu de revoir ces méthodes compte tenu des principes de la gestion intégrée des ressources en eau. Les entités sectorielles devraient devenir les modules d'une démarche intégrée, grâce à des mécanismes appropriés et des modifications des lois. Il est très important que les plans de gestion intégrée des ressources en eau comportent des objectifs et des indicateurs convenus au niveau mondial puisqu'ils offrent la possibilité d'évaluer toutes les dimensions thématiques

et sous-sectorielles de la situation actuelle ainsi que les aspects qualitatif et quantitatif³.

Échange d'informations et activités conjointes de suivi et d'évaluation

37. Une information obtenue grâce à des réseaux d'instruments de mesure et des programmes de suivi bien organisés est une condition préalable absolument nécessaire si l'on veut évaluer avec précision les ressources en eau et les problèmes. Et seule une telle évaluation permettra de prendre des décisions en connaissance de cause et de formuler des politiques aux niveaux local, national et transnational. De plus, la gestion d'un bassin versant par plus d'un pays exige que les informations soient comparables. Les décisions ne pourront être prises sur une base commune que si les méthodes d'évaluation et les systèmes de gestion des données sont harmonisés (voire normalisés) et les procédures de présentation des rapports uniformisées.

38. L'échange d'informations – notamment sur la pollution causée par des accidents, sur les projets d'infrastructure susceptibles de porter préjudice aux pays d'aval, sur les événements extrêmes (incendies et sécheresses) et sur des opérations intéressant l'hydroélectricité, la navigation et l'irrigation – est essentiel si l'on veut créer la confiance et une vision commune entre les pays riverains. Dans ce contexte, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) préconisent diverses politiques essentielles ayant trait à la « libre circulation sans entraves des données et des produits hydrologiques »⁴.

39. Un suivi conjoint exige une terminologie convenue, par exemple celle du Glossaire international hydrologique UNESCO/OMM ou du Système de comptabilité économique écologique pour l'eau, conçu par la Division de statistique et la Division du développement durable du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, qui permet de traduire le vocabulaire international standard dans les langues utilisées au niveau régional.

Une optique participative

40. La participation du public est essentielle si l'on veut maximiser l'adhésion, favoriser la transparence et la prise de décisions, créer un sentiment de propriété, et faciliter l'acceptation et l'application des décisions et des politiques. Elle permet en outre aux différentes parties prenantes de définir plus précisément ou de la même manière la nature d'un problème et l'opportunité de telle ou telle solution. La participation des parties prenantes renforce l'intégration et contribue donc à prévenir les conflits et à réduire les risques, ce qui est de la plus haute importance dans un vaste projet de développement des infrastructures.

41. Il existe de nombreuses manières de faire participer le public, allant de la compilation d'une base de données des parties prenantes pour permettre une interaction au niveau du réseau jusqu'à des audiences publiques. La participation

³ ONU-Eau, Rapport d'étape sur la gestion intégrée des ressources en eau et les plans d'utilisation efficace de l'eau, établi en 2008 pour la seizième session de la Commission du développement durable.

⁴ Voir notamment la résolution 25 adoptée par le treizième Congrès de l'OMM et la résolution XII-4 sur l'échange de données hydrologiques et l'interaction du Programme hydrologique international de l'UNESCO.

devrait être conçue de manière ouverte et transparente et elle devrait impliquer tous les intéressés. Les résidents locaux, les représentants des gouvernements, les milieux scientifiques, les fermiers, les industries, le secteur privé, les femmes et les groupes minoritaires doivent tous être pleinement engagés dans l'élaboration de stratégies, d'accords et d'institutions concernant les bassins versants, les lacs et les aquifères. Certes, la participation du public soulève aussi de nombreux problèmes, tenant notamment aux différences tant entre les législations et les systèmes de gestion et de participation du public qu'entre les priorités de pays voisins. Bien souvent, une frontière est un « délimiteur » non seulement linguistique mais aussi culturel et socioéconomique, et le public n'est pas toujours bien informé des modalités de participation au processus décisionnel. De plus, les mécanismes de participation du public ne sont guère développés dans de nombreux pays, et ils le sont moins encore au niveau transnational. La participation du public ne peut être efficace que si des ressources suffisantes y sont consacrées. Pourtant, malgré les difficultés rencontrées, les efforts faits pour assurer une participation transfrontière du public peuvent être couronnés de succès : on peut citer la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube, le Projet Sardar Sarovar et le Partenariat régional pour la prévention de la dégradation transfrontière des fleuves Kura et Aras.

Partage des bénéfices et des coûts

42. Les pays riverains devraient s'attacher en premier lieu à optimiser la possibilité de générer des bénéfices à l'échelle du bassin versant et en deuxième lieu à partager ces bénéfices d'une manière jugée équitable. C'est l'utilisation de l'eau, plus que l'attribution de la ressource, qui offre de loin les meilleures possibilités de déterminer les formes de coopération mutuellement avantageuses. Il est essentiel, pour susciter et soutenir la coopération, que tous les pays perçoivent comme équitable un plan coopératif de mise en valeur et de gestion d'un bassin versant qui maximise les effets positifs globaux. D'où l'importance d'un consensus sur les droits des uns et des autres et d'une répartition différentielle des coûts liés à l'utilisation des ressources en eau de l'ensemble du bassin versant. Il faut reconnaître cependant que, dans certains cas, la quantité d'eau disponible étant limitée, ces décisions peuvent impliquer des choix et des compromis très difficiles.

43. Le paiement des avantages retirés ou la compensation de dépenses encourues peuvent faire l'objet d'arrangements coopératifs. On peut envisager de dédommager un pays, par exemple, pour la construction et l'entretien d'installations de stockage supplémentaires utilisées par d'autres pays riverains. Une telle solidarité de bassin versant peut en outre donner aux pays d'amont le droit de partager une partie des bénéfices générés en aval et donc les obliger à partager les coûts. Il est important cependant d'adopter une formule spéciale lorsque ces coûts et bénéfices ne sont pas facilement quantifiables ou comparables.

44. Le paiement pour des services liés aux écosystèmes – atténuation des inondations ou régulation de l'écoulement et approvisionnement en eau, par exemple – représente une idée nouvelle, encore controversée. Néanmoins, s'il est bien appliqué, un tel système peut devenir un instrument écologiquement efficace, rentable et socialement équitable de gestion intégrée des ressources en eau permettant d'internaliser les coûts environnementaux, d'élargir les sources de financement et d'encourager des comportements et des investissements écologiques.

Financement

45. La mise en valeur et la gestion efficaces des ressources en eau transfrontières, qui sont de plus en plus considérées comme un bien public international, doivent être dûment financées. Le coût de la mise au point d'un cadre juridique, de la création d'institutions, du développement de capacités, de la mise en place de systèmes de suivi, de partage des données et d'évaluation et – ce qui est le plus onéreux – de l'introduction de programmes d'investissements à long terme qui optimisent l'utilisation équitable et la protection de la masse d'eau partagée, doit être soutenable. Le niveau de financement nécessaire varie grandement, selon la ressource en eau, en fonction non seulement des ressources budgétaires nationales disponibles mais aussi et surtout de l'existence et de l'autorité de l'organe commun compétent.

46. Habituellement, la coopération dans la gestion de ressources en eau transfrontières fait appel à différents mécanismes et à différentes sources de financement : depuis les budgets nationaux ou les donateurs bilatéraux ou multilatéraux jusqu'à des partenariats publics-privés pour des programmes et des fonds plus stratégiques (par exemple, la mise en valeur et la gestion du bassin du Mékong). Dans la plupart des cas, les investissements nécessaires dépassent les ressources dont disposent les pays riverains; divers mécanismes de financement sont donc mis au point et utilisés. Les banques internationales de développement ou les fonds spécialisés de développement mettent à l'essai avec succès diverses méthodes novatrices, telles que les partenariats stratégiques faisant intervenir des fonds régionaux, utilisés comme leviers pour d'autres investissements. D'autres modes de financement novateurs – fonds de roulement régionaux, paiements pour services liés aux écosystèmes, financement et recouvrement des coûts entre pays riverains – sont également des possibilités de financement durable d'institutions transfrontières de gestion des ressources en eau. Ils exigent cependant un soutien politique résolu, une bonne gestion des affaires publiques et les structures institutionnelles appropriées.

IV. Contributions du système des Nations Unies à la coopération en matière de ressources en eau transfrontières

ONU-Eau et ses activités

47. ONU-Eau est le mécanisme interinstitutions regroupant tous les organismes, départements et programmes s'occupant de questions relatives aux ressources en eau. Elle est responsable du suivi des activités de développement liées aux ressources en eau et à l'assainissement qui sont internationalement convenues et elle soutient les États Membres dans les efforts qu'ils déploient pour atteindre leurs objectifs nationaux en matière de ressources en eau et d'assainissement.

48. ONU-Eau agit aux niveaux mondial, national et régional, créant une valeur ajoutée pour les activités et les connaissances spécialisées de divers organismes et programmes des Nations Unies. En recherchant la cohérence et l'intégration, elle est la voix des organismes des Nations Unies sur les questions d'eau et d'assainissement. Elle améliore la coopération avec les partenaires extérieurs et fournit en temps opportun des informations sur l'état et l'évolution des ressources mondiales en eau douce. Elle est le résultat de longues années de collaboration et de

partenariat entre les organismes des Nations Unies. Elle a ainsi permis de réaliser des progrès substantiels et de faire figurer les questions liées à l'eau parmi les thèmes majeurs de l'actualité politique.

49. ONU-Eau estime que les questions liées aux eaux transfrontières figurent parmi les domaines prioritaires appelant une action commune. La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et du Sommet mondial pour le développement durable sera déterminée par les solutions que les États apporteront à la compétition pour les ressources en eau partagées et par les retenues des modalités pour la gestion des eaux superficielles et souterraines. Un des objectifs majeurs d'ONU-Eau dans ce domaine est de donner aux pays et aux parties prenantes des informations cohérentes et détaillées, des conseils pratiques et un appui technique leur permettant de mieux gérer les ressources en eau transfrontières. La coordination sous les auspices d'ONU-Eau peut unifier les actions complémentaires et offrir ainsi un cadre cohérent aux nombreux programmes et organismes des Nations Unies chargés des ressources en eau et à leurs partenaires. La Journée mondiale de l'eau en 2009, qui a mis l'accent sur la coopération concernant les eaux transfrontières, illustre cette action menée à l'échelle du système. Le site Web officiel d'ONU-Eau pour les questions relatives aux eaux transfrontières est <http://www.unwater.org/TFtrans.html> et il comporte des liens avec les sites des organismes membres.

50. Dans le domaine de la coopération concernant les eaux transfrontières, l'action des membres et partenaires d'ONU-Eau permet d'améliorer la coordination et de mettre en commun leurs données d'expérience, ce qui accroît leur efficacité globale et améliore donc la qualité des services offerts aux États Membres.

51. Le Programme de plaidoyer et de communication d'ONU-Eau dans le cadre de la Décennie contribue à la réalisation des objectifs de la Décennie. Il vise à réunir les organismes des Nations Unies pour des campagnes de plaidoyer visant à accélérer la mise en œuvre des mesures politiques. Le bureau est installé à Saragosse (Espagne) et il relève du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU.

52. Le Programme d'ONU-Eau pour le développement des capacités dans le cadre de la Décennie est un programme de coordination et développement des capacités sous l'égide de l'Université des Nations Unies. Il a pour but d'accroître la cohérence et l'efficacité d'ONU-Eau en renforçant ses programmes de développement des capacités. Il a deux activités principales concernant les eaux transfrontières. Il a pour mission de renforcer la cohérence et l'efficacité d'ONU-Eau en renforçant ses programmes de développement des capacités. Le Programme a deux activités principales ayant trait aux eaux transfrontières. Il créera une banque de données sur les activités de développement des capacités dans le domaine des eaux transfrontières, qui sera accessible à tous les membres et partenaires d'ONU-Eau ainsi qu'aux autres acteurs majeurs dans le domaine de la gestion des ressources en eau. Un atelier spécialisé mettant en lumière les « succès » concrets obtenus par les institutions en matière de création de structures institutionnelles réalistes, dans la solution des problèmes de gestion des eaux transfrontières et dans l'acquisition des capacités nécessaires, a été tenu en novembre 2008. Le résultat principal sera un compendium détaillé, avec analyse des arrangements institutionnels efficaces.

Activités des entités des Nations Unies

53. S'il ne s'agit pas dans le présent rapport de décrire les activités de coopération des différents organismes des Nations Unies en ce qui concerne les eaux transfrontières, il est utile cependant que les décideurs ne perdent pas de vue le rôle actif de ces organismes pour ce qui est d'apporter aux organismes transfrontières et aux États Membres partageant des masses d'eau, coopération technique et conseils normatifs. Cette assistance consiste en services en matière de droit du développement, afin d'aider les États à se doter de lois et d'institutions propices à une coopération stable et mutuellement avantageuse en matière de ressources en eau transfrontière. D'autres formes de coopération visent à mettre les États riverains mieux en mesure de prendre en connaissance de cause des décisions concernant la gestion de leurs ressources en eau. Pour y parvenir, on crée des produits d'information combinant des données techniques sur les ressources en eau et l'utilisation de l'eau et des données agricoles, démographiques, socioéconomiques et environnementales.

54. L'assistance des Nations Unies aide également les États Membres en favorisant la réforme de la gestion de plus de 35 masses d'eau partagées en vue de définir des priorités, d'introduire des réformes politiques, juridiques et institutionnelles dans des secteurs touchés par la dégradation de l'environnement ou par des conflits, et de déterminer l'aptitude de différentes formes d'investissement à résoudre des conflits et à inverser la dégradation. Plus de 150 pays bénéficient actuellement de l'assistance technique et de la coopération offertes par les organismes des Nations Unies dans le domaine des eaux transfrontières.

Coordination interinstitutions s'agissant des eaux transfrontières

55. Consciente de l'importance de la gestion des eaux transfrontières, ONU-Eau a créé en 2008 une équipe de travail coordonnée par l'UNESCO et la CEE, qui est chargée des eaux transfrontières, un domaine d'activité prioritaire à long terme pour ONU-Eau en février 2010.

56. Les entités qui participent aux travaux touchant ce domaine cherchent à promouvoir la cohérence et la coordination des activités des membres et des partenaires d'ONU-Eau qui ont trait aux eaux transfrontières en facilitant un échange continu d'informations, de données d'expérience et d'enseignement, et en encourageant les actions concertées. L'équipe spéciale cherche à devenir un centre de documentation sur les bonnes pratiques en matière de coopération concernant les eaux transfrontières et à offrir un point d'accès unique aux initiatives des membres d'ONU-Eau.

57. Depuis sa création en 2008, le Groupe des entités actives dans le domaine d'activité prioritaire s'est employé à promouvoir la coordination et la cohérence des activités des membres en matière de gestion des ressources en eau transfrontières et à donner une plus grande visibilité politique à la gestion des ressources en eau transfrontières. Les résultats suivants ont été obtenus dans le cadre du plan de travail pour 2008-2009 : rédaction et reproduction d'une note d'orientation, coordination et préparation des activités de la Journée mondiale de l'eau en 2009, axée sur la coopération, et participation à la Semaine mondiale de l'eau en 2008 et 2009. En octobre 2009, un travail cartographique détaillé a été entrepris en vue de mieux comprendre les activités des membres et partenaires d'ONU-Eau dans ce domaine.

Il fournira une base importante sur laquelle continuer à améliorer la coopération, la coordination et la cohérence et, en fin de compte, faciliter l'accès des gouvernements aux différents services que fournissent les organismes et les partenaires des Nations Unies.

58. Le Groupe des entités actives dans le domaine d'activité prioritaire contribue également au débat d'orientation à l'échelle mondiale sur les questions liées à l'eau en participant activement aux tables rondes et manifestations mondiales consacrées à des questions politiques, comme la Semaine mondiale de l'eau de 2009 ou la Journée mondiale de l'eau de 2009.

59. De cette manière, le Groupe tient à s'assurer, par exemple grâce au prochain dialogue de haut niveau de l'Assemblée générale, que la question des eaux transfrontières figure parmi les premières priorités du programme politique de l'Assemblée générale. Il compte poursuivre cette tâche en produisant et en diffusant des produits tels que des fiches documentaires décrivant les meilleures pratiques, les difficultés et les solutions éventuelles liées à la coopération touchant les eaux transfrontières ainsi que des récapitulatifs mettant en lumière les principaux problèmes des organismes des Nations Unies ayant trait aux eaux transfrontières. Ces fiches documentaires seront diffusées lors de manifestations internationales, telles que le Sixième Forum mondial de l'eau, qui aura lieu en 2012.

60. Le Groupe coopère actuellement avec les membres et partenaires d'ONU-Eau ci-après :

- Convention sur la diversité biologique
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
- Fonds pour l'environnement mondial
- Agence internationale de l'énergie atomique
- Convention Ramsar
- Institut international de l'eau à Stockholm
- Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
- Programme des Nations Unies pour le développement
- Convention économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique
- Commission économique pour l'Afrique
- Commission des Nations Unies pour l'Europe
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
- Programme des Nations Unies pour l'environnement
- Programme de plaidoyer et de communication d'ONU-Eau
- Conseil consultatif du Secrétaire général sur l'eau et les installations sanitaires
- Université des Nations Unies
- Programme de développement des capacités pour la Décennie d'ONU-Eau
- Organisation mondiale de la Santé

- Organisation météorologique mondiale
- Fonds mondial pour la nature

V. Conclusions et recommandations

61. Les eaux transfrontières sont un lien entre les populations de différents pays. Elles constituent une ressource importante pour des millions d'êtres humains et font naître des interdépendances sécuritaires, environnementales, politiques et socioéconomiques. Les bassins versants transfrontières couvrent plus de 40 % des terres émergées. L'utilisation raisonnable et équitable des ressources en eaux transfrontières est donc un problème majeur pour la paix et la sécurité dans le monde, et la répartition de l'eau entre les régions est particulièrement difficile pour les pays des zones arides ou semi-arides. Jusqu'à présent, la coopération l'a nettement emporté sur le conflit en ce concerne les eaux partagées, mais, si l'on veut préserver cet équilibre dans le monde de demain, qui sera marqué par les conséquences des changements climatiques, par la croissance démographique et par un développement économique plus intense, il faudra donner effet aux recommandations ci-après.

62. Les pays qui ne l'ont pas encore fait devraient ratifier la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, et les pays de la région de la CEE devraient également ratifier la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et ses amendements, qui ouvrent la Convention à la signature de tous les États Membres de l'ONU.

63. Là où il n'existe pas encore d'accords concernant des eaux superficielles et souterraines transfrontières entre tous les pays riverains, il faudrait conclure de tels accords prévoyant une structure institutionnelle permanente de coopération et contenant le cas échéant des dispositions concernant la qualité et la quantité de l'eau, les échanges de données et la participation du public.

64. Une condition préalable à une coopération efficace concernant les eaux transfrontières est une meilleure gestion des ressources en eau au niveau national, dans le respect des principes de la gestion internationale des ressources en eau, capable de surmonter les obstacles fréquemment rencontrés – mandats contradictoires, autorité fragmentée et capacité limitée des institutions locales. D'où la nécessité de continuer à renforcer des capacités.

65. Les pays devraient adopter une vision intégrée de la gestion des ressources en eau, renforçant la résilience des systèmes vulnérables et allant au-delà des positions actuelles, souvent sectorielles. Ceci implique une coordination des politiques concernant les terres et les eaux, entre l'industrie, l'agriculture, l'infrastructure de l'approvisionnement en eau, la navigation et les autres secteurs s'intéressant à l'eau.

66. La base – peut être le point de départ – d'une gestion efficace des eaux transfrontières et l'échanges de données et des activités de suivi et d'évaluation concertées ou du moins harmonisées entre tous les pays riverains.

67. Il convient de promouvoir la participation du public à la gestion des eaux transfrontières en vue d'accroître la transparence, de créer un sentiment de

propriété et de faciliter l'acceptation et l'application des politiques et des décisions.

68. Un financement accru provenant de diverses sources publiques et privées peut être obtenu si l'on veut mettre en place et préserver les structures physiques et institutionnelles nécessaires pour une gestion efficace des eaux transfrontières.

69. Dans la coopération concernant les eaux transfrontières, les pays devraient s'attacher avant tout à maximiser les bénéfices engendrés dans l'ensemble du bassin versant et à partager ces bénéfices (ainsi que les coûts, en fin de compte) d'une manière que tous les pays riverains jugent équitable.

70. La coopération transfrontière n'a encore guère retenu l'attention dans le cadre de la Décennie internationale d'action sur le thème « L'eau, source de vie ». Les recommandations suivantes pourraient contribuer à accorder plus d'attention à cette question importante à l'avenir.

71. Les contributions financières versées et annoncées au service des objectifs de la Décennie ayant été limitées à ce jour, des appels de fonds devront être lancés pendant la deuxième moitié de la Décennie à l'intention de toutes les parties prenantes – gouvernements, organisations non gouvernementales et fondations privées.

72. Les États Membres souhaiteront peut-être mettre en place les mécanismes nationaux ou désigner des points de contact dans leurs pays respectifs pour promouvoir et faciliter les aspects transfrontières de la Décennie.

73. Il faudra accorder une attention particulière à la mise en valeur et à la gestion des ressources en eau en Afrique, notamment à la coopération transfrontière, si l'on veut atteindre les objectifs de la Décennie dans la région.

74. Les États Membres, les organisations nationales et internationales, les principaux groupes et le secteur privé sont instamment invités à verser des contributions volontaires, conformément aux directives formulées pour les années internationales et les anniversaires, notamment pour les activités liées à la coopération concernant les eaux transfrontières.

75. Les entités intéressées telles que les organisations internationales et régionales et les groupes non gouvernementaux devraient lier leurs activités de la Décennie et envisager de créer de nouveaux partenariats se rapportant aux eaux transfrontières.

76. Il convient d'encourager vivement l'établissement de liens avec des initiatives connexes prises par les différentes parties intéressées et avec les grandes manifestations transnationales prévues pour la deuxième moitié de la Décennie dans le domaine de la coopération concernant les eaux transfrontières, de manière à faire participer à la Décennie toutes les parties prenantes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies.