

# Les eaux transfrontalières fédératrices d'une hydro-diplomatie environnementale ? Analyse comparée du Danube et du Jourdain

Bastien Richard

Volume 20, Number 3, December 2020

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1079345ar>

DOI: <https://doi.org/10.4000/vertigo.28931>

[See table of contents](#)

## Publisher(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

## ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this article

Richard, B. (2020). Les eaux transfrontalières fédératrices d'une hydro-diplomatie environnementale ? Analyse comparée du Danube et du Jourdain. *VertigO*, 20(3). <https://doi.org/10.4000/vertigo.28931>

## Article abstract

Multilateral agreements are in vogue in the world of international organizations and reflect a growing desire to strengthen hydro-diplomacy to prevent conflicts over the sharing of transboundary waters. However, such sharing is historically pre-empted by bilateral agreements between states. In this context, we question the capacity of multilateral agreements for the management of transboundary waters to be drivers of environmental hydro-diplomacy. We show that while these agreements do not directly resolve the obstacle of the territorial sovereignty of States and political issues as in the case of the Jordan River basin, nor that of the quantitative sharing of transboundary waters, they do create spaces for dialogue federated by environmental issues as shown in the case of the Danube River basin, tempering unilateral actions and contributing smoothly to a redistribution of roles towards non-state actors.



---

# Les eaux transfrontalières fédératrices d'une hydro-diplomatie environnementale ? Analyse comparée du Danube et du Jourdain

Bastien Richard

---

## Introduction

- 1 La gestion des eaux transfrontalières est en vogue dans le monde des organisations internationales. D'après le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), 263 bassins et lacs transfrontaliers couvrent près de la moitié de la surface de la Terre, parcourant les territoires de 145 États, dont neuf se partagent 60 % des réserves mondiales d'eau douce. Cependant, environ deux tiers des bassins transfrontaliers ne disposent pas d'un cadre de gestion coopérative (UNEP, 2016). Selon la Banque mondiale, dans les 35 prochaines années la sécurité de l'eau sera menacée par le changement climatique, ce qui entraînera des migrations et des conflits transfrontaliers pour les gouvernements (World Bank, 2016). Par ailleurs, la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) cherche à établir un cadre multilatéral global de coopération en matière de gestion des eaux transfrontalières, en ouvrant à la signature de tous les États membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux (ci-après la Convention d'Helsinki de 1992). Plus largement, l'ONU encourage la médiation pour résoudre les différends liés à l'eau, considérant que la coopération transfrontalière pour la gestion des ressources en eau est un outil puissant pour prévenir les conflits armés à long terme<sup>1</sup>.
- 2 Cependant, cette vision n'est pas unanime. En effet, certains États considèrent les tentatives de déploiement d'experts techniques internationaux comme une forme d'intrusion territoriale<sup>2</sup>. Selon leur doctrine, il ne reviendrait pas aux agences

onusiennes, qui n'ont pas d'expertise spécifique dans ce domaine, de se saisir de la gestion des eaux transfrontalières. Cette vision pose la question de l'articulation des accords multilatéraux en matière d'eaux transfrontalières avec le respect de la souveraineté territoriale. Elle met en avant une hydro-diplomatie centrée sur les acteurs étatiques et les relations bilatérales.

- 3 Ce travail interroge les espaces de l'hydro-diplomatie qui peuvent échapper à ce cadre, notamment à travers les questions environnementales. Il vise à éclairer la place des accords multilatéraux dans la gestion des eaux transfrontalières, et à révéler leur portée et leur appropriation. La perspective adoptée est donc moins celle de l'efficacité des accords multilatéraux pour le renforcement de l'hydro-diplomatie que celle de leur articulation avec la réalité observable ou supposée de la gestion des eaux transfrontalières et des conflits associés. Après avoir rappelé quelques définitions préalables, nous décrivons le paradigme du droit international de l'eau vis-à-vis des conflits transfrontaliers. Nous illustrons ensuite ce paradigme en l'ancrant sur deux bassins versants à géométrie variable, les bassins du Danube et du Jourdain. Puis nous étudions l'espace d'action des accords multilatéraux dans la gestion des eaux transfrontalière, ainsi que le poids de l'entrée environnementale dans cet espace. Nous interrogeons ensuite l'appropriation de cet espace par les différents niveaux d'acteurs, pour enfin conclure sur la nature de l'hydro-diplomatie dont les accords multilatéraux dans la gestion des eaux transfrontalières sont moteurs.

## Définitions préalables

- 4 La notion d'accord multilatéral est basée dans ce travail sur la définition donnée dans la Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1969: « Un traité multilatéral est un accord international entre trois parties ou plus, chacune ayant la capacité de conclure des traités » (ONU, 2005). S'appuyant sur la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (ci-après la Convention de New York de 1997), le concept d'hydro-diplomatie découle directement des accords multilatéraux appliqués à la gestion des eaux transfrontalières pour mobiliser les synergies entre les sphères politiques, diplomatiques et financières ainsi que les efforts de tous les pays riverains. L'objectif est de créer une dynamique de coopération par le développement économique à l'échelle d'un bassin transfrontalier pour sortir des modes de gestion hégémoniques ou militaires. Le terme « bassin hydrographique » fait référence dans ce travail à la définition de la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE): « Toute zone dans laquelle tous les écoulements convergent à travers un réseau de rivières, et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle ils se déversent par une seule embouchure, un seul estuaire ou un seul delta ». En conséquence, le concept de bassin fluvial transfrontalier est plus large que celui de cours d'eau transfrontalier qui n'inclut pas les parties terrestres. En outre, le terme « transfrontalier » désigne une entité géographique qui traverse au moins une frontière.

## Le paradigme du droit international de l'eau vis-à-vis des conflits transfrontaliers

- 5 Dans cette première partie, nous présentons un tableau général des conflits transfrontaliers liés à l'eau et du droit international pour la gestion des eaux transfrontalières.

### Des conflits principalement bilatéraux et dont l'origine infra-étatique croît

- 6 Dans la littérature, l'état des connaissances concernant les conflits transfrontaliers liés à l'eau se rapporte principalement au concept de sécurité en eau (Allan, 1998; Ohlsson, 1999; Albrecht, 2000; Le Start, 2002; Wolf et al., 2003). Dans ces études, il est cependant difficile d'associer la gravité d'un évènement avec les différents termes qui semblent être employés sans réelle distinction: « conflit », « dispute », ou « guerre ». Une étude de Lasserre (2007) propose aussi une compilation conséquente des conflits interétatiques et infra-étatiques liés à l'eau, sans restriction géographique. Quant aux indicateurs mis en avant par les organisations internationales, ils sont principalement définis du point de vue des Objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU (ONU, 2007). Par exemple, le Conseil mondial de l'eau (CME) met en avant l'indicateur de stress hydrique WSI (Water Stress Index) construit par les travaux d'Alcamo et al. (1997). De manière générale, les données concernant les conflits liés à l'eau ne sont pas aisément disponibles ou du moins synthétisables. Il existe cependant des bases de données comme celle de l'Université de l'Oregon aux États-Unis (Yoffe et al., 2003), ou celle de l'Institut du Pacifique<sup>3</sup> (Gleick et al., 2014), qui fournissent des informations centralisées. Celle de l'Institut du Pacifique établit une liste de conflits liés à l'eau segmentés en plusieurs périodes, et a encore peu été utilisée en termes de typologie des conflits.
- 7 À partir de cette base de données, nous avons identifié et répertorié sur la période 1900-2016 les conflits liés à l'eau de nature transfrontalière (impliquant au moins deux parties), bilatérale (impliquant exactement deux parties), et multilatérale (impliquant au moins trois parties) sur les différentes périodes. Le lieu et le motif de chaque conflit ont également été identifiés. Lorsque le motif du conflit aurait pu appartenir à deux catégories, le motif principal a été retenu. Les raisons du conflit sont classées en cinq catégories: (1) Religieuses: les tensions émanent en premier lieu des acteurs religieux étatiques ou non étatiques, (2) Développement: les tensions apparaissent principalement liées au développement d'infrastructures par des acteurs étatiques ou non étatiques pour la gestion de l'offre ou de la demande, comme le partage de la ressource ou sa fourniture, (3) Militaires: les conflits sont causés par des acteurs étatiques qui ciblent l'eau ou l'utilisent comme une arme de guerre, (4) Politique: les tensions sont causées par le comportement d'acteurs étatiques ou non étatiques à des fins politiques et (5) Terrorisme: il s'agit d'acteurs non étatiques qui ciblent ou utilisent l'eau pour exercer une forme de violence ou de coercition.
- 8 Le tableau 1 présente les résultats de la typologie. Si le nombre absolu de conflits liés à l'eau est multiplié par 5 entre 1900-1949 et 2011-2016, nous nous concentrerons davantage sur les proportions relatives des conflits transfrontaliers qui sont moins sujets à des biais de recensement. La part des conflits transfrontaliers dans les conflits

liés à l'eau a une tendance à la baisse. Elle diminue progressivement entre les périodes 1900-1949 et 2000-2010 pour atteindre 25 %. Elle est stable jusqu'à la période 2011-2016. Parmi ces conflits transfrontaliers, il y a une proportion relativement stable et élevée de conflits bilatéraux. Le minimum de 68 % est atteint sur la période 1975-1999, et le maximum de 83 % entre 2011 et 2016. Inversement proportionnels, les conflits multilatéraux ne représentent qu'entre 17 et 32 % des conflits transfrontaliers enregistrés entre 1900 et 2016. Notons que la part des conflits transfrontaliers dont l'origine est infra-étatique semble croître de manière quasi exponentielle sur la période étudiée. Alors qu'il n'y a aucun conflit recensé sur la période 1900-1949, la proportion atteint 57 % sur la période 2000-2010, et 48 % en 2011-2016. Finalement, nous faisons trois constats principaux: (1) le pourcentage de conflits transfrontaliers liés à l'eau semble diminuer entre les périodes 1900-1949 et 2011-2016, (2) ces conflits transfrontaliers liés à l'eau semblent être principalement bilatéraux sur la même période, et (3) le caractère infra-étatique de leur origine a fortement augmenté, en particulier jusqu'aux années 2000-2010.

Tableau 1. Typologie des conflits transfrontaliers liés à l'eau.

	1900-1949	1950-1974	1975-1999	2000-2010	2011-2016
Nombre recensé de conflits liés à l'eau	25	24	65	94	128
Part des conflits transfrontaliers (%)	80	79	43	25	24
dont conflits bilatéraux (%)	75	78	68	76	83
dont conflits multilatéraux (%)	25	22	32	24	17
dont origine infra-étatique (%)	0	5	25	57	48
Localisation des conflits transfrontaliers (%)					
Amérique du Nord	0	0	4	0	0
Amérique Latine	0	11	4	0	0
Asie	10	26	25	50	29
Afrique	10	16	25	25	23
Europe	65	0	14	5	13
Moyen-Orient	10	47	28	20	35
Océanie	5	0	0	0	0
Motifs des conflits transfrontaliers (%)					
Religieux	0	0	0	0	0

Développement	0	23	19	42	44
Militaire	100	74	56	31	52
Politique	0	0	17	4	2
Terrorisme	0	3	8	23	2

Réalisée à partir de la base de données <http://www.worldwater.org/conflict/list> visitée le 25 mars 2019.

- 9 En ce qui concerne la localisation des conflits liés à l'eau et les raisons de ces conflits, 65 % des conflits transfrontaliers en Europe sur la période 1900-1949 sont concomitants aux deux guerres mondiales. En général, le motif militaire semble très structurant et pourrait expliquer la permanence des conflits au Moyen-Orient sur la période étudiée, alors qu'en Europe les conflits ont brutalement chuté après la Seconde Guerre mondiale. En Afrique, mais surtout en Asie, le nombre de conflits apparaît fortement corrélé au motif de développement.
- 10 Cette vue d'ensemble montre une diminution relative des conflits transfrontaliers dans la part totale des conflits liés à l'eau, avec un caractère bilatéral prédominant et une origine qui tend de plus en plus à être infra-étatique et structurée par un motif de développement. Ce constat est cohérent avec la littérature, notamment Lasserre (2007) a décrit la multiplication des conflits localisés pour le contrôle de la ressource en eau et leur caractère historique. Par ailleurs, Adeel et al. (2014) ont montré que le motif de développement est directement lié à la question du partage de l'eau et aux infrastructures hydrauliques associées.

### **Des accords multilatéraux (dés) axés sur les acteurs étatiques et sur les questions environnementales**

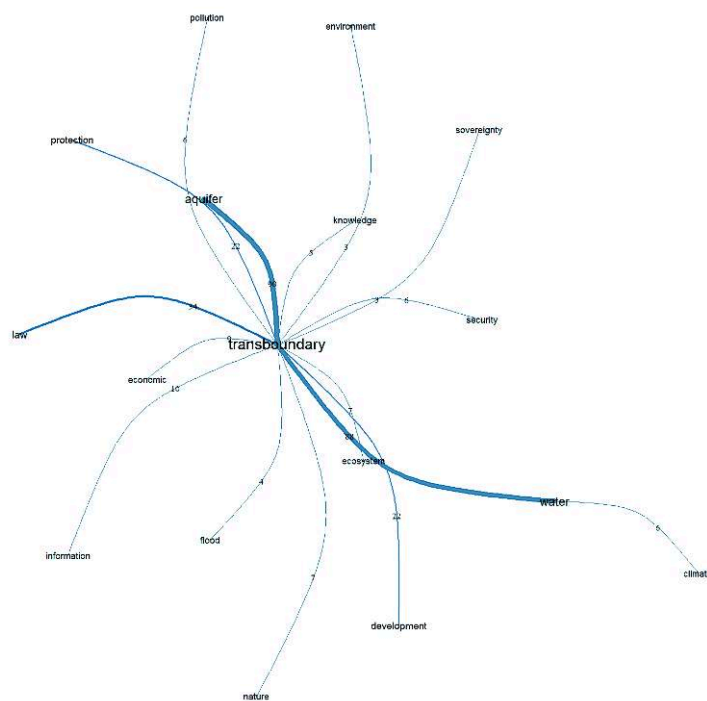
- 11 C'est la Convention d'Helsinki de 1992 qui fournit réellement un cadre d'action équitable entre les pays peu et bien dotés en ressources hydriques. Elle permet aux 56 États membres de la CEE-ONU d'adopter une approche de coopération transfrontalière contenant de nombreuses dispositions techniques pour lutter contre la pollution. Elle est entrée en vigueur en 1996 et va dans le sens d'une harmonisation des politiques de qualité de l'eau des pays riverains pour renforcer les réglementations régionales, nationales et internationales. Pour les États, cette convention oblige à prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'utilisation faite de la ressource ne cause pas de dommages aux États voisins en établissant le principe de coopération par le biais d'organismes transfrontaliers qui garantissent les principes précédents. La Convention d'Helsinki de 1992 a servi de modèle à de nombreux accords de bassin, comme par exemple la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube (ci-après la Convention de Sofia de 1994), et a inspiré la DCE. Son succès réside à la fois dans sa base juridique et dans les initiatives déposées. Les États qui ne l'ont pas ratifiée s'appuient toujours sur son cadre institutionnel, catalyseur de la coopération, qui a évolué avec la mise en place d'un mécanisme autonome de règlement des différends. En 2003, la Convention d'Helsinki de 1992 s'est ouverte aux États non membres de la CEE-ONU.

- 12 Une autre avancée majeure pour le droit international des eaux transfrontalières est la Convention de New York de 1997. Il s'agit du seul instrument juridique onusien encourageant la coopération mondiale entre les États riverains. Elle fait suite à la résolution 2669 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) du 8 décembre 1970, après un long processus de codification du droit international des eaux transfrontalières. En tant que convention-cadre, elle établit à la fois des principes internationaux pour la gestion des eaux transfrontalières et un cadre de référence pour la coopération locale sur tout type d'utilisation partageant la ressource. Elle donne une définition unitaire d'un cours d'eau en se rapprochant de la notion de bassin versant, tout en contournant ce concept en raison de sa dimension territoriale incluant les ressources non hydriques. Tout en étant en mesure de maintenir les accords existants, les États signataires doivent suivre des procédures de négociation avant l'application de mesures susceptibles d'affecter les États riverains, notamment l'échange de données hydrologiques. Malgré la reconnaissance de principes fondamentaux, le manque de hiérarchisation des critères d'équité et l'absence d'un mécanisme obligatoire de règlement des différends affaiblissent cette convention, qui ne peut avoir d'autre effet que moral pour les accords inéquitables<sup>4</sup>. Une avancée majeure réside dans la possibilité pour la Cour internationale de justice (CIJ) de décider sur une base équitable, qui a alors l'obligation de prendre en compte des alternatives pour remettre en cause l'utilisation inéquitable par un État. Cependant, le flou interprétatif est renforcé par l'article 3 qui stipule que la Convention de New York de 1997 doit tenir compte du contexte local. La détermination des facteurs permet de lever en partie cette ambiguïté, mais rien n'oblige à adhérer à ces facteurs, dont la liste est précisée pour ne pas être exhaustive et sans hiérarchie. Cette convention est entrée en vigueur le 1er août 2014, 17 ans après sa signature. L'absence d'États comme les États-Unis, la Chine, l'Inde ou la Russie montre les difficultés auxquelles sont confrontés les accords internationaux multilatéraux sur les eaux transfrontalières. En effet, la Convention de New York de 1997 s'inscrit bien dans le cadre classique des relations interétatiques, sans mention d'un intérêt à préserver un bien commun, du rôle explicite des communautés locales ou de la société civile, ou de la reconnaissance de l'eau comme un droit humain (Lasserre et Cardenas, 2016). Le partage de l'information se heurte encore à des données qui peuvent présenter un caractère de sécurité ou de défense nationale pour les États, qui n'ont alors aucune obligation de les partager. De plus, en cas d'échec des négociations pour le règlement d'un conflit, aucun mécanisme ne s'applique.
- 13 Ces observations sont corroborées par l'article 38 des statuts constitutifs de la CIJ qui définit un mécanisme de règlement des différends pouvant s'appliquer aux litiges liés à l'eau par voie d'application: (1) « Les conventions internationales, générales ou spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige », (2) « La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, admise comme droit », (3) « Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » et (4) « Sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des juristes publics les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination du droit » . L'article 59 dispose que la décision du tribunal n'a de caractère obligatoire que si les parties sont en litige. Historiquement, la CIJ a statué principalement sur la base du droit coutumier, ce qui met en évidence l'absence de législation spécifique à l'eau. En 1997, la CIJ a réglé un litige entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie (représentée plus tard par la Slovaquie) concernant le projet de barrage de Gabčíkovo-Nagymaros dans le bassin du Danube, en demandant à ces États

de respecter les principes du droit international de l'environnement. Une référence explicite à la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) a été faite pour l'obligation de réaliser des études d'impact, confirmant le principe 21 de la déclaration de Stockholm de 1992 sur l'environnement et la souveraineté territoriale limitée.

- 14 De plus, trente résolutions de l'AGNU sont consacrées à la question de l'eau. Une seule résolution est spécifique aux eaux transfrontalières, il s'agit de la résolution 63/124 sur le droit des aquifères transfrontaliers, adoptée le 11 décembre 2008. Il convient de rappeler que les résolutions de l'AGNU ne sont pas contraignantes pour les États membres. Une étude de la portée lexicale de toutes les résolutions de l'AGNU a été entreprise dans cette étude. Elle fournit des informations sur les thèmes abordés et l'ampleur des acteurs impliqués dans les efforts des organes qui dépendent de l'AGNU (figure 1).

Figure 1. Champ lexical autour des eaux et des aquifères transfrontaliers.



Analyse réalisée en 2019 avec le logiciel Iramuteq à partir de 30 résolutions de l'AGNU portant sur l'eau.

- 15 La résolution susmentionnée sur le droit des aquifères transfrontaliers occupe une place prépondérante dans le terme relatif à la nature transfrontalière (90 cooccurrences pour le terme « aquifère » contre 88 pour le terme « eau »). Cela n'est pas surprenant puisqu'il s'agit de la seule résolution de l'AGNU spécifiquement consacrée aux eaux transfrontalières. Les questions environnementales sont très présentes: « protection » (22 cooccurrences), « écosystème » (7 cooccurrences), « nature » (7 cooccurrences), « pollution » (6 cooccurrences) et « environnement » (3 cooccurrences). Les résolutions font explicitement référence à la loi: « loi » (34 cooccurrences). Le thème du développement est également très présent: «



développement » (22 cooccurrences). En ce qui concerne l'échelle d'action, la prédominance du terme « État » doit être relativisée, car il s'agit d'un ensemble de résolutions à appliquer aux États membres. Mais le terme est néanmoins associé à d'autres références de même ampleur que « national » (16 cooccurrences) et « pays » (18 cooccurrences). En outre, le nombre de cooccurrences du terme « multilatéral » est moins important (5) que celui du terme « bilatéral » (13). En ce qui concerne les 1049 résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) couvrant les années 2000 à 2017, il n'y a pas de résolutions spécifiques à l'eau dans ce corpus juridique. Comme le rôle du CSNU est principalement la résolution de conflits, le terme « eau » est sans surprise très lié à la sécurité. Parmi les thèmes majeurs, celui du nucléaire, de la piraterie, de la navigation, des eaux territoriales et internationales, de la pêche, de la drogue ou des migrants sont représentés et certains lieux géographiques prédominent comme la Somalie, l'Iran, la Libye ou la Guinée.

- 16 En résumé, si l'entrée en vigueur de la Convention d'Helsinki de 1992 et de la Convention de New York de 1997 reflète la puissance croissante du droit international des eaux transfrontalières, elle n'en apparaît pas moins incomplète. Lorsque la CIJ a statué sur le différend entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie quatre mois après la signature de la Convention de New York de 1997, elle s'est référée au droit international coutumier et à cette convention en tant que codification de ce droit coutumier. De ce point de vue, la Convention d'Helsinki de 1992 prévoit un cadre institutionnel plus contraignant, avec des pressions qui peuvent être exercées lors d'une réunion des parties. Sans un arsenal juridique soutenu par un tribunal, la Convention de New York de 1997 repose encore largement sur la volonté des États. Les différends impliquant des entités privées sont soumis au Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), comme ce fut le cas dans l'affaire entre Suez Environnement et l'Argentine où les tribunaux du CIRDI ont reconnu l'extension extraordinaire de leurs différends (Cadeau et Duhautoy, 2013). Cela renforce également une vision encore un peu « économique » du droit international de l'eau (Pellet, 2011). Néanmoins, la Convention de New York de 1997 oblige les États à se consulter et à négocier la gestion des eaux transfrontalières, offrant de nombreux outils, mais sans mode d'emploi ni autorité supérieure. Elle témoigne d'un rôle accru dans la gestion des eaux transfrontalières des accords multilatéraux basés essentiellement sur les acteurs étatiques et les institutions internationales, empêtrés dans la volonté des États qui conditionnent de plus en plus leur financement au respect du droit international. Ainsi, d'une part, les conflits transfrontaliers liés à l'eau semblent avoir un caractère bilatéral prédominant et une origine de plus en plus infra-étatique. Mais d'autre part, les accords multilatéraux semblent s'affirmer par l'émergence d'un droit international des eaux transfrontalières principalement axé sur les questions environnementales et sur les acteurs étatiques. Nous observons ainsi un certain paradigme dans lequel les accords multilatéraux apparaissent en décalage avec les conflits liés aux eaux transfrontalières.

## Les bassins du Danube et du Jourdain: des enjeux transfrontaliers à géométrie variable

- 17 Parmi les conflits liés aux eaux transfrontalières identifiés dans la partie précédente, le bassin du Jourdain est cité 30 fois, surclassant tous les autres bassins fluviaux.

Partagées entre Israël, la Jordanie, le Liban, la Syrie et les Territoires palestiniens, les eaux du bassin du Jourdain sont probablement les plus contestées au monde, dans un contexte de déplacement des frontières depuis la création de l'État israélien en 1948. Le Jourdain est alimenté par quatre affluents: Dan, Hasbani, Baniyas et Yarmouk. Lasserre (2002) explique que les sources de ces affluents sont réparties entre différents pays, ce qui donne un caractère transfrontalier marqué au bassin du Jourdain. Analyser la division du bassin, c'est donc faire un détour par l'histoire d'Israël, qui se caractérise par une stratégie de conquête des ressources en eau et des terres agricoles comme le montre Blanc (2012). Le bassin du Jourdain est intéressant pour l'historicité et la permanence de ses conflits transfrontaliers sur l'eau. Ceux-ci sont asymétriques, freinant les perspectives d'un règlement durable des tensions par un accord de bassin notamment (Lowi, 1995).

- 18 Mais il n'est pas le plus représentatif des bassins fortement internationalisés. De ce point de vue, le bassin du Danube est l'exemple typique: il est le plus internationalisé au monde avec dix-neuf pays (Wolf et al., 1999), alors que le bassin du Jourdain n'en comprend que six (avec l'Égypte). Le bassin du Danube est une étude de cas précieuse pour comprendre le contexte européen, dont la dynamique des conflits liés à l'eau est très différente de celle du Moyen-Orient. En effet, Gauthey (2008) a montré que le relief, le climat et la disponibilité des ressources en eau ont façonné l'organisation des entités politiques du bassin du Danube, qui est divisé en trois sous-groupes. Le Danube germanique est influencé par la géographie alpine. Le Danube magyar, anciennement celui de la réconciliation de l'Autriche et de la Hongrie, est celui des plaines. Enfin, la partie Sud des Carpates est celle de l'ancienne occupation ottomane avec les plaines roumaines au Nord et les Bulgares au Sud. En conséquence, les changements politiques en cours dans le bassin du Danube ont hérité de contraintes géographiques permanentes qui favoriseraient sa dissociation en sous-systèmes relativement séparés et autonomes (Gauthey, 2008). En 1997, l'Union européenne (UE) a inscrit le Danube comme Corridor VII de sa politique de soutien au développement d'un axe de circulation paneuropéen, avec le défi de préparer les pays d'Europe de l'Est à son adhésion ou à son voisinage. La mise en œuvre de la Stratégie pour le Danube en 2011 confère à l'UE un rôle central dans la coopération danubienne (Bioteau, 2016), dont plus de la moitié des États en sont désormais membres. De plus, l'axe fluvial Est-Ouest semble établir un gradient économique révélant de grandes disparités au sein du bassin entre un Ouest dynamique et un Est économiquement à la traîne. L'intégration régionale sous l'égide de l'UE, avec l'entrée entre 2004 et 2007 de dix pays de l'Est en son sein, contribue à orienter les flux principalement vers l'Ouest sous la sphère d'influence germanique et modifie le rôle des frontières. Ainsi, la coopération institutionnelle avec laquelle l'UE travaille est confrontée à un espace politique fragmenté, qui se traduit par des entités de coopération de nature et de forme hétérogènes en fonction de leur degré d'institutionnalisation. Celle-ci apparaît plus faible à l'Est, à proximité de la frontière extérieure de l'UE.
- 19 Ainsi, un regard croisé ancre les analyses au niveau micro sur des bassins transfrontaliers à géométrie variable: le bassin du Danube pris dans une stratégie européenne de coopération et de stabilisation, et le bassin du Jourdain héritant d'une logique d'instabilité permanente. De plus, ces bassins à forts enjeux transfrontaliers s'inscrivent dans des dynamiques également différentes au niveau macro. La question de la gestion de l'eau dans le bassin du Jourdain est, en effet, une question de

géopolitique externe, au sens où Lacoste (1993) l'entend: elle alimente les rivalités entre États. La nouveauté vient de la multiplication des États au XXe siècle dans cette région. Les aménagements hydrauliques se sont internationalisés en même temps que le bassin du Jourdain, donnant lieu à des affrontements que le droit international ne contient guère. Et le caractère bilatéral de la plupart des conflits du bassin du Jourdain ne peut empêcher une deuxième lecture multilatérale. L'eau revêt également un caractère politique et stratégique non neutre, l'échec de la coopération technique envisagée au niveau du bassin du Jourdain pour relancer la coopération politique semble montrer que les accords multilatéraux ne peuvent aboutir sans la volonté préalable des États, au risque de cristalliser les tensions. Dans le cas du bassin du Danube, son internationalisation s'est également accrue de manière significative suite à la désintégration de la Yougoslavie en 2003, faisant du Danube le fleuve le plus internationalisé au monde. En outre, l'élargissement de l'UE à l'Est donne un caractère multilatéral à tout différend avec l'un de ses États membres. Mais la Stratégie pour le Danube de l'UE montre que des accords régionaux bien acceptés par les États ne le sont pas aussi facilement au niveau local du fait des disparités micro-régionales héritées du passé. Cela soulève donc la question de l'articulation des niveaux d'action aux échelles internationales, régionales et du bassin hydrographique. Cela soulève également la question de l'enchevêtrement entre les accords spécifiques, ou non, aux eaux transfrontalières, et de leur concurrence avec les accords bilatéraux et les acteurs régionaux.

## L'espace d'action réduit des accords multilatéraux fédérés par l'entrée environnementale

- 20 Dans cette partie, nous cherchons à comprendre les liens entre les accords multilatéraux visant spécifiquement les eaux transfrontalières et les accords multilatéraux qui ne sont pas spécifiques, mais qui abordent un thème transversal comme la préservation des ressources naturelles ou la lutte contre le réchauffement climatique, etc. Nous mettons également en perspective les dates d'entrée en vigueur de ces accords, qui reflètent à la fois leurs conditions d'adoption et leur capacité à faire l'objet d'un consensus. Ainsi, la question de la ratification par les États riverains des bassins du Jourdain et du Danube se pose pour voir si les accords vont au-delà des tensions hydropolitiques préexistantes ou non. En effet, les accords multilatéraux ne sont pas la seule forme de coopération pour soutenir l'hydro-diplomatie et leur portée doit être analysée par rapport aux accords bilatéraux et à l'influence des acteurs régionaux.

### Des accords spécifiques enchevêtrés avec des accords non spécifiques

- 21 L'identification d'accords multilatéraux pour les eaux transfrontalières soulève rapidement la question de leur portée thématique et de leur échelle d'action. S'il existe des accords spécifiques à la question des eaux transfrontalières, d'autres y sont indirectement liés.
- 22 Les accords multilatéraux pour l'environnement (AME) ne sont pas spécifiques aux eaux transfrontalières, mais ce sont des accords connexes qui se chevauchent avec

d'autres normes que les États doivent intégrer dans le partage de l'eau. Il s'agit de traités internationaux entre plus de deux États qui visent à préserver l'environnement mondial en imposant des actions spécifiques aux États signataires. Peu d'entre eux prévoient des sanctions ou des mécanismes de surveillance, mais les AME rassemblent les engagements juridiques contraignants pris par les États<sup>5</sup>. Leur régime juridique est défini par la Convention de Vienne de 1969, qui leur reconnaît plusieurs formes de consentement par les États: signature, ratification, acceptation, adhésion ou approbation. Dans un premier temps, la signature n'est pas juridiquement contraignante et n'implique pas une entrée en vigueur effective dans un pays. Mais la signature exprime une intention d'être lié au traité et de ne pas agir contre lui. En cas de ratification, d'acceptation, d'adhésion ou d'approbation, le champ d'application juridiquement contraignant des AME induit une responsabilité pour les fautes ou les dommages causés par le non-respect des contraintes. Le tableau 2 énumère tous les accords multilatéraux, spécifiques ou non aux eaux transfrontalières.

Tableau 2. Les accords multilatéraux en vigueur dans les bassins du Jourdain et du Danube.

INTERNATIONAUX	
<i>Spécifiques</i>	Abréviation
La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation	La Convention de New York de 1997
La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux	La Convention d'Helsinki de 1992
La Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs États	La Convention de Genève de 1923
La Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international	La Convention de Barcelone de 1921
<i>Connexes : protection des ressources naturelles</i>	
La Convention sur la diversité biologique et ses Protocoles de Carthagène et Nagoya	CDB
La Convention sur les zones humides	La Convention de Ramsar de 1971
La Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel	La Convention du patrimoine mondial de 1972
La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction	CITES
La Convention sur la conservation des espèces migratrices de faune sauvage	CMS
<i>Connexes : lutte contre les pollutions</i>	

La Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination	La Convention de Bâle de 1989
La Convention sur les polluants organiques persistants	La Convention POP
La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière	La Convention d'Espoo de 1991
<i>Connexes : lutte contre le réchauffement climatique</i>	
La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification	CNULCD
La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et son Protocole (Kyoto)	CCNUCC
L'Accord de Paris sur le climat	L'Accord de Paris
<b>REGIONAUX / BASSINS</b>	
<i>Spécifiques</i>	
La Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube	La Convention de Sofia de 1994
<i>Connexes</i>	
La Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et son Protocole Tellurique	La Convention de Barcelone de 1978
La Convention relative à la pêche dans le Danube	La Convention de Bucarest de 1958
La Convention relative au régime de la navigation sur le Danube	La Convention de Belgrade de 1948
La Directive Cadre sur l'Eau (Union européenne)	DCE

Compilation par l'auteur.

- 23 Il existe quatre accords multilatéraux internationaux spécifiques aux eaux transfrontalières dont l'évolution montre l'élargissement des usages considérés. Le premier accord (la Convention de Barcelone de 1921) visait spécifiquement la navigation. Puis la Convention de Genève de 1924 a codifié les aménagements hydrauliques impliquant plusieurs États. La Convention d'Helsinki de 1992 a ensuite fourni un cadre plus large pour la coopération des États membres de la CEE-ONU. En 2013, cette convention a été modifiée pour s'ouvrir aux États non membres de la CEE-ONU, devenant un instrument majeur pour la gestion des eaux transfrontalières dans de nombreux bassins hydrographiques. La Convention de New York de 1997, amendée en 2014, en est le fleuron. Ces deux conventions rassemblent environ 60 États, avec des couvertures géographiques différentes. L'ouverture de la Convention d'Helsinki de 1992 aux États non membres de la CEE-ONU crée cependant une ambiguïté, comme

l'explique un intervenant du colloque organisé par le Cercle français pour l'Eau à l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention de New York de 1997:

« Les différences entre ces deux conventions sont également une bonne chose, car certains États préfèrent en signer l'une plutôt que l'autre, mais il faut faire attention à la fragmentation. D'autres États très intéressés comme les États africains par exemple, commencent à percevoir l'importance de ratifier l'une ou l'autre de ces conventions. Ces pays se retrouvent un peu dans la confusion et ne savent plus très bien quelle convention ratifier. »<sup>6</sup>

- 24 Un premier niveau d'enchevêtrement semble donc exister entre ces deux conventions. De plus, la Convention d'Helsinki de 1992 exige des mécanismes de coopération dans les zones transfrontalières des bassins. D'ailleurs, les accords de bassin existants, comme la Convention de Sofia de 1994 dans le bassin du Danube, ont été largement inspirés par la Convention d'Helsinki de 1992. Ainsi, un deuxième niveau d'enchevêtrement peut donc être observé entre les accords internationaux tels que la Convention d'Helsinki de 1992 et les accords de bassin tels que la Convention de Sofia de 1994. De ce point de vue, la Convention de New York de 1997 n'est pas si restrictive, et crée donc un espace d'adhésion parallèle qui va à l'encontre de la cohérence globale de ces instruments.
- 25 Il existe également des synergies avec les AME qui ont été élaborés dans le sillage des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Leur émergence au niveau international est concomitante en Méditerranée avec la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (ci-après la Convention de Barcelone de 1978) et sa Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD). Le Protocole tellurique sur la pollution continentale de la Convention de Barcelone de 1978, qui mentionne dans son article 11 la pollution transfrontalière, concerne notamment le bassin du Jourdain puisque l'État israélien et la Syrie en sont signataires. Le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières concerne, quant à lui, le bassin du Danube, puisque le delta du Danube est partagé entre l'Ukraine et la Roumanie.
- 26 En outre, il existe un lien fort entre la Convention de Barcelone de 1978 et la Convention d'Espoo de 1991 de la CEE-ONU sur l'évaluation des impacts environnementaux en contexte transfrontalier. De plus il existe une synergie entre la Convention de Barcelone et la Convention d'Espoo de la CEE-ONU sur l'évaluation des impacts sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Le soutien, l'aide aux Parties et la promotion du respect des obligations des deux conventions sont réalisés grâce au Comité de respect des obligations de la Convention de Barcelone et grâce au Comité d'application de la Convention d'Espoo. La décision IG17/2 des Parties à la Convention de Barcelone prévoit notamment l'obligation du partage d'information avec des AME pertinents.
- 27 Par ailleurs, le partenariat euro-méditerranéen, développé par l'ancien président français Chirac dans le cadre du processus de Barcelone en 1995, fournit un autre cadre de coopération, mais sa Stratégie méditerranéenne pour l'eau n'a pas été adoptée. Seule la Stratégie de l'eau pour la Méditerranée occidentale a réussi. L'UE encourage toutefois la coopération à l'échelle du bassin du Jourdain par le biais de son instrument européen de voisinage. Cet instrument est également actif dans le cas du bassin du Danube, qui accueille de nombreux pays tiers participant à cette politique de voisinage depuis l'élargissement de l'UE vers l'Est. Il est indirectement lié à la gestion des eaux transfrontalières, notamment par son lien avec le Protocole tellurique de la Convention de Barcelone de 1978.

- 28 Au final, les accords multilatéraux pour la gestion des eaux transfrontalières apparaissent enchevêtrés entre eux, avec les AME, et entre différentes échelles allant de l'accord de bassin à l'accord universel. Deux observations s'imposent, l'absence d'accord à l'échelle du bassin du Jourdain, et la prédominance du thème environnemental sur lequel s'appuient les accords.

### **Une portée juridique limitée par des tensions hydropolitiques préexistantes**

- 29 L'état du consentement des États signataires est également une information précieuse concernant la portée juridique des accords multilatéraux dans la gestion des eaux transfrontalières. Dans le bassin du Jourdain, Israël n'a pas signé la Convention de New York de 1997. Cette absence montre que cette convention cristallise des tensions hydropolitiques préexistantes. C'est également le cas dans le bassin du Danube, où cette convention n'a pas été signée par 11 États riverains. Entre ces deux bassins, une différence majeure tient dans l'entrée en vigueur de la Convention d'Helsinki, dont les États riverains du Danube sont majoritairement Parties. Ce mécanisme est directement lié à l'accord adopté à l'échelle du bassin (la Convention de Sofia de 1994). L'ouverture de la Convention d'Helsinki de 1992 aux États du bassin jordanien pourrait-elle permettre un accord de bassin en dépit des tensions politiques ? Cela semble avoir été en tout cas un facteur déclenchant pour la coopération danubienne. Par contre, l'appartenance à l'UE, et donc à sa Directive Cadre sur l'Eau, ne semble pas automatiquement entraîner l'adhésion à la Convention de New York de 1997.
- 30 Si pour le bassin du Danube les AME semblent moteurs d'une coopération transfrontalière reposant sur la question environnementale, il n'en est pas de même dans le bassin du Jourdain. Tant que la question du statut des Territoires palestiniens n'a pas été réglée, l'espoir de leur adhésion aux AME semble illusoire. Or leur absence est difficilement conciliable avec un processus de coopération fonctionnel. La coopération au sein du bassin du Jourdain souffre ainsi de son imbrication avec le conflit israélo-arabe (Allan, 2002). Cette corrélation entre enjeux a par exemple eu pour effet le refus par la Ligue arabe du plan de développement unifié du bassin du Jourdain proposé par les États-Unis en 1950. Ce plan devait apaiser les tensions israélo-arabes en réglant la question du partage des eaux du Jourdain après des années de négociations (Lowi, 1995). La Ligue arabe a rejeté toute négociation tant que la question politique des Territoires palestiniens n'aurait pas été réglée.

### **La concurrence des acteurs régionaux**

- 31 La coopération danubienne repose sur deux institutions principales: la Commission du Danube<sup>7</sup> (CD) et la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR). Historiquement, la coopération danubienne a débuté après le traité de Paris de 1856 avec la première Commission européenne du Danube garantissant la libre circulation sur les eaux du fleuve (Sironneau, 2012). Dès 1985, une coopération sur la gestion des risques d'inondation et la gestion des retenues d'eau s'amorce à travers la Déclaration de Bucarest (Farcasiu, 2012). Puis sous l'impulsion de la CD avec l'aide de la Banque mondiale, la Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube a été signée en 1994 à Sofia. Les conflits naissants entre les États membres

concernant les problèmes récurrents de pollution et d'inondations ont alors été arbitrés par la CIJ, l'UE étant encore peu influente (Gauthey, 2008). C'est à partir de 1998 que l'UE prend un poids significatif dans la coopération danubienne et que l'objet de celle-ci s'élargit réellement au bassin du Danube avec une approche de gestion intégrée des ressources en eau. Sous l'impulsion de l'UE, mais aussi de l'ONU et de la Banque mondiale, la Commission internationale pour la protection du fleuve Danube (ICPDR) a été créée.

- 32 Selon Bioteau (2016), l'ICPDR a placé l'UE au centre de la coopération danubienne qui est légitimée par la question environnementale à laquelle tous les États danubiens adhèrent, mais dont il faut distinguer trois types de relations avec l'UE. Pour les États membres de l'UE, l'ouverture des frontières est favorisée par la politique de cohésion territoriale via les projets INTERREG<sup>8</sup>. Notamment depuis 1997, le Danube a été défini comme le Corridor VII pour le transport paneuropéen avec le renforcement de la liaison fluviale Rhin-Main-Danube via le programme INTERREG III. Pour les États engagés dans le processus d'adhésion à l'UE, ils bénéficient du financement PHARE<sup>9</sup>. Enfin, pour les pays tiers, ils sont également éligibles au financement de l'UE par le biais de sa politique de voisinage et des fonds de pré-adhésion. En 2002, l'UE a continué à prendre de l'élan dans la coopération institutionnelle du Danube grâce au processus de coopération danubienne signé à Vienne. Puis en 2008 une vision européenne à long terme pour le Danube a été proposée par la mise en place de la Stratégie pour le Danube. Avec cette stratégie, l'UE assure certains objectifs de sa cohésion territoriale qui vise à préserver la stabilité de cette macro-région européenne sous couvert de respect de la protection de l'environnement. Par rapport aux accords des années 1990-2000, comme l'Initiative du centre européen, la Zone de coopération économique de la mer Noire, ou l'Euro région DKMT<sup>10</sup>, la Stratégie du Danube se distingue par ses décisions économiquement contraignantes. Par exemple, l'obtention de fonds européens dépend de la réalisation d'objectifs prédéfinis de la DCE. Dans le cas d'un bassin hydrographique transfrontalier, les États riverains membres de l'UE doivent aussi s'efforcer de produire un plan de gestion unique (RIOB/GWP, 2012). Dans le cas du bassin du Danube, ils ont désigné l'ICPDR comme organe de coordination. Mais les tensions liées aux disparités historiques du bassin du Danube demeurent. Et une dichotomie semble s'opérer entre les territoires internes de l'UE et ceux aux contacts de sa frontière extérieure où les tensions sont fortes (Gauthey, 2008).
- 33 Dans le bassin du Jourdain, la stratégie régionale aurait pu être incarnée par la Stratégie pour l'eau en Méditerranée de l'Union pour la Méditerranée (UM). Présentée lors de la 4e conférence interministérielle euro-méditerranéenne en 2010, cette stratégie commune n'a pu réellement aboutir du fait des tensions politiques autour de la question des Territoires palestiniens occupés par Israël en Cisjordanie, mais aussi par la Turquie à Chypre. Dans les deux cas, le partage des ressources en eau n'était pas résolu, les conflits israélo-palestinien et israélo-syrien liés à l'eau ont été exportés dans les négociations. La promotion d'une transition politique par la construction de coopérations techniques a alors subi un fort échec. Deux obstacles principaux ont été identifiés: les votes non favorables de la Turquie et d'Israël régissant la politique de la région, et l'instabilité régionale qui empêche la consolidation à long terme de cette gouvernance telle que l'avait conçue l'ancien président égyptien à la tête de l'UM à l'époque, peu après le renversement de son régime en Égypte (Comair, 2017). De plus, l'intégration de la Ligue arabe en tant que membre aux côtés d'autres pays a rendu la



consultation et la négociation des exercices beaucoup plus complexes puisque les intérêts qui sous-tendent cette organisation sont différents des intérêts des États. Face à ces blocages hydropolitiques, l'UM semble s'être adaptée en développant dorénavant une multitude de projets locaux qui constituent un véritable cadre de coopération multilatérale autour de l'eau, et non plus une stratégie commune, du moins en attendant que des avancées politiques puissent l'envisager.

- 34 Ces exemples de stratégies régionales dépendent des tensions hydropolitiques préexistantes. Mais il apparaît que dans un bassin très internationalisé comme celui du Danube, moins centré que celui du Jourdain autour d'un conflit majeur (le conflit israélo-arabe), un acteur régional bien établi sur la scène internationale peut développer une stratégie influente pour les eaux transfrontalières en concurrence avec certains accords multilatéraux comme la Convention de New York de 1997. En effet, cette convention n'a pas été ratifiée par de nombreux États riverains du Danube qui lui préfèrent la Convention de Sofia de 1994.

### La concurrence des accords bilatéraux

- 35 Les accords bilatéraux constituent, avec les accords multilatéraux, la deuxième forme de coopération pour la gestion des eaux transfrontalières. Avec le traité de Westphalie de 1648, les relations internationales ont d'abord été basées sur des accords bilatéraux qui constituent la base de la coopération danubienne. Il n'existe pas moins de 19 accords bilatéraux dans le bassin du Danube (ECOSOC, 1993), dont le premier a été établi en 1858 entre l'Autriche et la Bavière (Allemagne).
- 36 Ainsi, les projets de coopération danubienne du vingtième siècle sont d'abord bilatéraux et engagent la réputation des gouvernements qui les portent. Par exemple, le projet du barrage de Gabčíkovo-Nagymaros est le résultat d'un accord bilatéral entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie (aujourd'hui Slovaquie) qui a conduit en 1977 à la signature d'un traité sur la construction et l'exploitation d'un barrage de 60 km<sup>2</sup>. Or, en 1989 la Hongrie s'est retirée du projet en réfutant finalement l'utilité du projet en mettant en avant les risques environnementaux associés. Un litige est alors apparu avec la Tchécoslovaquie, et la CIJ a décidé dans un premier jugement que la Hongrie n'était pas en droit de suspendre les travaux relatifs à la partie du projet de Gabčíkovo-Nagymaros dont elle était responsable en vertu du traité du 16 septembre 1977<sup>11</sup>. Toutefois, dans un deuxième arrêt rendu en 1997, la CIJ a condamné la Tchécoslovaquie pour l'appropriation unilatérale d'une ressource partagée et pour la première fois, en se référant à un risque environnemental sur la base de la Convention de New York de 1997. Finalement, les deux États ont été invités à trouver un compromis dans un cadre bilatéral. Cet épisode montre que (1) c'est par un accord bilatéral que le partage quantitatif de l'eau a été tranché, (2) c'est par un accord multilatéral qu'un jugement a été rendu sur la base d'un motif environnemental, et (3) c'est l'accord bilatéral qui a prévalu pour le règlement du litige, la CIJ n'ayant au final pas statué.
- 37 La Convention de New York de 1997, dans le but hydro-diplomatique de résoudre le différend, est donc apparue en concurrence avec un accord bilatéral. Mais cette convention a apporté une complémentarité environnementale sans pour autant être suffisamment importante pour faire coopérer les deux États. Une étude de Daoudy (2005) a fait état de 145 accords bilatéraux régissant les eaux transfrontalières à travers le monde, et portant principalement sur leur partage quantitatif. Les questions de

l'hydroélectricité et de l'utilisation quantitative de l'eau monopolisent à elles seules 60 traités (76 %). Dans le bassin du Danube, le tableau 3 montre que cette répartition se retrouve avec 69 % des accords relatifs à l'hydroélectricité ou à l'utilisation quantitative de la ressource. Seul un accord concerne directement un aspect environnemental: celui de la pollution. Ce grand nombre de traités pose certains problèmes en termes de coordination des politiques. La plupart des pays sont engagés dans un certain nombre d'accords bilatéraux qui fonctionnent de manière assez cloisonnée, ce qui entraîne un manque de cohérence d'ensemble (Boisson de Chazournes et al., 2000). Il existe donc une mosaïque d'accords pour la gestion des eaux transfrontalières qui ne s'articulent pas nécessairement entre eux ni d'un État riverain à l'autre.

Tableau 3. Répartition des accords bilatéraux du bassin du Danube.

Secteur	Pêche	Pollution	Navigation	Debits	Utilisation	Hydro-électricité
Nombre d'accords (proportion)	1 (5%)	1 (5%)	1 (5%)	3 (16%)	7 (37%)	6 (32%)

38 Source: CCENU.

39 Dans le bassin du Jourdain, six accords bilatéraux ont été signés entre 1920 et 1995, dont trois entre la France (à l'époque des protectorats au Liban et en Syrie) et l'Angleterre (quand elle occupait Israël, la Jordanie et les Territoires palestiniens) avant les indépendances. Tous portent sur l'utilisation de l'eau. La création de l'État israélien fausse la comparaison historique avec le bassin du Danube. Cependant, une étude de Giodirno et al. (2002) a montré que les relations bilatérales entre les États du bassin du Jourdain étaient structurées par un État pivot du Moyen-Orient: Israël. Un État pivot est une puissance hydro-hégémonique, c'est-à-dire capable d'influencer, par sa puissance militaire, économique ou politique, l'approvisionnement en eau d'un bassin versant sans être nécessairement en amont (Zeitoun et Warner, 2006).

40 Finalement, les accords multilatéraux apparaissent ainsi enchevêtrés entre plusieurs échelles d'action, et plusieurs thématiques, focalisant principalement sur la thématique environnementale de la gestion des eaux transfrontalières. Hors de leur fonction générique, ils semblent concurrencés pour l'objectif de gestion et de prévention des conflits. À la fois par des stratégies régionales comme celle de l'UE pour le Danube, puisque la Convention de New York a été très peu ratifiée par les États riverains du Danube. Et aussi par la présence d'accords bilatéraux à vocation opérationnelle, gouvernant historiquement le partage quantitatif des ressources en eaux pour les principaux usages. Cependant, ils sont renforcés par le fait que les accords bilatéraux ne traitent quasiment pas des risques environnementaux. Sur cette thématique, les accords multilatéraux font référence et peuvent être moteurs pour l'hydro-diplomatie. C'est le cas de la coopération danubienne où la question environnementale est fédératrice depuis le départ, et sur laquelle s'est appuyée pour la première fois en 1997 la CIJ pour rendre un jugement. Enfin, dans le cas d'un conflit politique transversal à plusieurs États, comme le conflit israélo-arabe du bassin du Jourdain, les accords bilatéraux apparaissent très structurants par rapport aux accords multilatéraux et aux stratégies régionales qui peinent à faire de l'eau ou de l'environnement un thème

fédérateur et qui reproduisent finalement les tensions hydropolitiques préexistantes. Mais dans le cas où la dimension régionale des tensions est moins structurée entre deux groupes de protagonistes, comme pour le bassin du Danube, on observe une mosaïque d'accords trahissant un manque de cohérence globale et de fortes disparités au sein du bassin. Sur ce point, la Stratégie pour le Danube de l'UE constitue un réel espoir d'harmonisation à la condition que sa couverture ne soit pas réduite à ses seuls États membres au sein du bassin.

## **Des accords multilatéraux moteurs d'une hydro-diplomatie environnementale partielle à l'image de leur appropriation par les acteurs**

- 41 Nous avons vu que dans le cas du bassin du Danube, l'accord de bassin prévaut sur la Convention de New York de 1997 en termes de coopération multilatérale pour la gestion des eaux transfrontalières. De nombreux États craignent en effet une ingérence du droit international dans leur souveraineté territoriale, préférant les accords multilatéraux à l'échelle d'un bassin plutôt qu'à l'échelle internationale. L'enchevêtrement de ces accords à différentes échelles pose la question de leur appropriation par les différents niveaux d'acteurs. En effet, l'appropriation par des acteurs non étatiques conditionne la profondeur de l'espace de coopération constitué, et donc sa légitimité et sa force. Dans cette troisième partie, nous nous interrogeons ainsi sur les modalités d'appropriation de ses accords comme vecteur hydro-diplomatie entre les différentes échelles d'acteurs.

### **L'appropriation étatique: de la souveraineté territoriale à la structuration d'une hydro-diplomatie partielle**

- 42 L'idée portée par l'UE que les États doivent renoncer à une souveraineté territoriale totale en échange d'un espace cosmopolite ne doit pas faire oublier les nombreuses difficultés de la gestion des eaux transfrontalières vis-à-vis d'une souveraineté limitée. En témoigne le compte rendu du débat public organisé par l'ONU le 22 novembre 2016 sur le thème « Eau, paix et sécurité »:

« Le représentant russe a rejeté les tentatives d'ingérence illustrées par le déploiement et les travaux d'experts techniques pour résoudre les problèmes liés à la gestion transfrontalière de l'eau. À ses yeux, le fait d'injecter des aspects géopolitiques dans la coopération internationale en matière de gestion de l'eau ne fera qu'entraver l'aide au développement et freiner le développement durable. Le délégué s'est opposé à l'idée que les agences qui n'ont pas les compétences requises se saisissent de cette question. »<sup>12</sup>

- 43 Envisager une gestion partagée d'un bassin transfrontalier, c'est d'abord reconnaître la souveraineté exercée sur une partie de ce bassin par une autre entité ou un autre État. De nombreuses initiatives sont déséquilibrées ou ne font pas l'objet d'un consensus. C'est bien sûr le cas du bassin du Jourdain, où Israël fait figure de puissance hydro-hégémonique. Ce déséquilibre s'est créé en même temps que l'internationalisation non résolue du bassin du Jourdain par la création de l'État israélien et du statut des Territoires Palestiniens. L'internationalisation du bassin du Danube depuis les années 1980 a elle aussi été source de tensions concernant la gestion des eaux

transfrontalières. Elle est liée à des développements majeurs comme la chute des régimes communistes, l'éclatement de la Yougoslavie, la guerre des Balkans, qui ont fait croître le nombre d'États danubiens de 8 en 1970 à 19 à la suite de ces changements.

- 44 De plus, bien que la Convention d'Helsinki de 1992 définisse une souveraineté plus limitée pour la gestion des eaux transfrontalières, de nombreux États ne semblent pas convaincus de l'utilité de cette convention du moment qu'ils adoptent une politique de gestion par bassin. Le droit international reste vague sur la question de la souveraineté territoriale des États, les conventions étant rédigées de manière générique. Certains États se méfient des interprétations différentes qui peuvent en être faites, et font souvent usage de leur droit de ne pas saisir la CIJ par leur réticence à renoncer à leur totale souveraineté territoriale (Jansky, 2004). Le droit international n'est pas non plus juridiquement contraignant sur la question des aquifères transfrontaliers qui sont régis par la loi du sol ou le droit minier. Selon l'article 3 de la Convention sur les aquifères transfrontaliers de l'AGNU<sup>13</sup>, chaque État est souverain sur sa partie de l'aquifère. Ceci apparaît en forte contradiction avec les souhaits des décisions de justice de ces dernières années de renforcer les droits d'utilisation collective.
- 45 Toutefois, les accords multilatéraux et bilatéraux contribuent à jeter les bases d'une coopération dans d'autres domaines. Malgré les difficultés, le Comité conjoint sur l'eau, qui place Israël et les Territoires Palestiniens occupés sur le plan bilatéral sous la partie des accords d'Oslo relative à l'eau, offre un forum de discussion régulier entre les deux parties, même en période de blocages politiques ou de guerre. Dans le bassin du Danube où les relations bilatérales sont moins prédominantes, ces discussions sont autorisées par l'accord à l'échelle du bassin. L'important, que ce soit pour le bassin du Jourdain ou pour celui du Danube, est que ces cadres évitent les réactions unilatérales dans un contexte d'animosité. Lorsqu'est construit en 1953 l'Aqueduc national pour détourner le Jourdain sans préalable accord de partage (Lasserre, 2002), il renforce la dimension régionale du conflit en liguant les parties arabes contre lui. Même si certains accords ne traitent que partiellement des questions relatives à l'eau, comme les AME, ou ne couvrent pas entièrement un bassin hydrographique transfrontalier, l'adaptabilité des États dans des contextes de forte tension est d'abord déterminée par la réalité institutionnelle. Des institutions bien établies sont des lieux de dialogue, qui sont beaucoup plus complexes à mettre en place en temps de crise. Par exemple, les accords sur le plus grand bassin transfrontalier d'Amérique latine, le bassin du fleuve La Plata, permettent une gestion conjointe entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay, le Paraguay et la Bolivie. Il ne s'agit pas de régler les problèmes de quantité d'eau, qui est abondante, mais de gérer les tensions liées à la navigation, à la pollution et à la production d'énergie.
- 46 Les accords multilatéraux facilitent donc la formalisation de la volonté politique et technique existante, en renforçant l'hydro-diplomatie qui désigne toutes les interactions positives pouvant faciliter son objectif de paix par la gestion des ressources en eau partagées. Dans une conception large, l'hydro-diplomatie peut inclure tous les acteurs impliqués, des gouvernements aux sociétés civiles. Dans une définition étroite, les États sont les principaux acteurs de l'hydro-diplomatie car ce sont les diplomates et les gouvernements qui sont tenus de respecter le droit à l'eau de leurs citoyens et qui peuvent mobiliser la société civile. Il est donc nécessaire de s'interroger sur l'appropriation au niveau infra-étatique des accords multilatéraux pour déterminer à quelle hydro-diplomatie ils contribuent.

## L'appropriation régionale: des micro-tensions persistantes

- 47 Dans le bassin du Danube, la question des frontières est au cœur des processus d'intégration de l'UE. Si certaines frontières s'ouvrent depuis 2007 à la mobilité intracommunautaire, d'autres deviennent des limites extérieures de l'UE où les contrôles sont renforcés (Duez, 2015).
- 48 La politique territoriale de l'UE met par exemple la Roumanie, repliée sur elle-même jusqu'en 1989, au défi de coopérer avec ses voisins intracommunautaires et de réduire les disparités régionales avec ses voisins extracommunautaires dans le cadre de la politique européenne de voisinage. En conséquence, la question de la sécurisation et du contrôle de l'accès au Danube est une source de conflit à la frontière entre la Roumanie et l'Ukraine, et donc entre l'UE et un pays tiers. L'Ukraine réclame, par exemple, l'ouverture d'un canal d'accès maritime à partir de Bystrom, le bras principal du Danube, qui contournerait la région du delta roumain. Derrière l'argument de la préservation de l'environnement du delta du Danube avancé par l'Ukraine, c'est en fait la main sur les droits d'accès au Danube qui est sur la table ainsi que le contrôle du transit maritime via l'UE (Rieu-Clarke, 2010). Sur un autre tronçon de leur frontière commune, se trouve l'une des plus grandes réserves de gaz en Europe qui cristallise une bataille juridique entre l'Ukraine, qui met l'accent sur l'appartenance à sa zone économique exclusive (ZEE), et l'UE (représentée indirectement par la Roumanie) qui considère que la zone non habitable ne peut être rattachée à la ZEE ukrainienne (Chatré et Delory, 2009).
- 49 Concernant la frontière avec la Moldavie, les réformes sont apparues dès son indépendance en 1991, dans le cadre de la politique de voisinage de l'UE visant à créer un entourage d'États conformes pour développer les relations économiques, mais sans conduire à l'adhésion à l'UE (Guild, 2005). Un régime spécial de visas aux frontières est en place, accompagné de l'ouverture de nouveaux points de passage, de nouveaux consulats, et du renforcement de la prévention et de la surveillance des frontières grâce à la création de l'agence Frontex en 2004. En outre, la Roumanie a bénéficié de fonds européens beaucoup plus importants que ceux perçus par la Moldavie dans le cadre de la coopération de l'assistance technique à la Communauté des États indépendants (TACIS)<sup>14</sup>. De plus, les « accords simplifiés » de circulation entre les pays des Balkans et la Russie qui datent de la chute des régimes communistes sont remis en cause dès l'amortissement des négociations d'adhésion à l'UE (Moore, 2004). Dans le cadre des projets communautaires pour le programme européen d'infrastructures fluviales, des infrastructures roumaines sont financées depuis 1993, comme le pont Calafat-Vidin entre la Bulgarie et la Roumanie, pour promouvoir l'idée d'une région intracommunautaire ayant des intérêts communs. Par conséquent, la Stratégie pour le Danube de l'UE se caractérise par la dichotomie entre les deux côtés de sa frontière extérieure en termes de coopération et de développement. Le Danube est alors une cicatrice qui concentre les tensions micro-régionales et renforce les disparités préexistantes héritées de facteurs géographiques et historiques.
- 50 Dans le cas du bassin du Jourdain où les institutions multilatérales sont faiblement ancrées, les tensions micro-régionales liées à la gestion des eaux transfrontalières sont complexes et dépassent le périmètre du bassin. Par exemple, la Syrie est soumise à un double veto, en amont par la Turquie pour les eaux du Tigre et de l'Euphrate, et en aval

par Israël sur les hauteurs du Yarmouk et du Golan (Berthelot, 2010). De plus, la guerre qui touche le régime baasiste depuis 2011 a accentué les tensions turco-syriennes et notamment leur dimension hydropolitique. Un autre point d'intérêt pour le régime baasiste est le contrôle des eaux de l'Oronte, qui alimente ses villes de Hama et Homs, mais dont les sources se trouvent au Liban (Cooley, 1992). Par ailleurs, le plateau du Golan annexé par Israël est un enjeu politique et symbolique pour la Syrie, car son exploitation est compliquée dans la pratique, tandis que le Yarmouk ne peut être exploité sans le consentement de la Jordanie (Berthelot, 2009).

- 51 Les tensions micro-régionales sont également dues à d'autres facteurs sur lesquels les accords multilatéraux n'ont que peu de contrôle. Allan (2002) a montré que les dirigeants de la région faisaient un discours très optimiste sur les ressources en eau de leur pays, peut-être pour masquer une autorité vacillante. Berthelot (2012) a soutenu que la mythologie de l'eau est très forte dans le bassin du Jourdain, par la mémoire collective et par la religion, mais aussi par l'importance de l'agriculture dans les économies nationales. Ainsi, l'abandon de la Syrie à l'État israélien du Golan serait autant une perte d'identité qu'une perte de ressources en eau. Il existe donc un lien fort entre les tensions micro-régionales liées à l'eau et la nécessité pour certains États d'affirmer leur autorité interne (Berthelot, 2012).

### L'appropriation infra-étatique: de la redistribution des rôles à celle des pouvoirs

- 52 En raison des disparités internes au sein du bassin du Danube, les accords multilatéraux pour la gestion des eaux transfrontalières peuvent sembler déconnectés des acteurs infra-étatiques. Pire encore, pour les habitants des zones frontalières, le fleuve qui était autrefois la principale zone de contact peut dorénavant apparaître comme une barrière qui rompt les relations ancestrales et les économies locales (Bioteau, 2016). Vue sous cet angle, l'appropriation locale est une question importante pour le succès de la coopération danubienne, dont l'ICPDR et l'UE semblent être conscientes. Selon un responsable de programme à l'ICPDR, ces accords multilatéraux sont: « (i) Rigides, un peu dépassés au niveau législatif/institutionnel avec pour effet de favoriser fortement le niveau national, (ii) Dépendants de l'expertise et du financement externe entraînant un manque d'appropriation et (iii) Réticents à la coopération intersectorielle/forte implication nationale »<sup>15</sup>. Ces accords sont en effet assez dépendants de la volonté des États de s'impliquer et de coopérer. Leur appropriation au niveau infra-étatique apparaît d'autant plus importante, et des initiatives comme l'organisation d'un Forum de la société civile soutenu par la Stratégie pour le Danube ont été menées par l'ICPDR et l'UE. De l'élaboration de la politique à la mise en œuvre des mesures et à leur évaluation, des ateliers de gestion, des enquêtes en ligne et des appels à la participation de la société civile aux documents de travail sont mis en place. Par ailleurs, des accords multilatéraux à l'échelle des sous-bassins sont proposés à l'initiative de la CIPD, comme l'accord-cadre du bassin de la Sava.
- 53 Cependant, certains auteurs ont montré les limites de ces initiatives, comme le manque de moyens financiers et techniques, et le manque de volonté politique (Bioteau et al., 2008). Malgré les efforts réels de l'UE et de l'ICPDR, ces initiatives infra-étatiques ont perdu de leur intérêt pour les populations et les autorités locales voisines suite à l'adhésion de nombreux États danubiens à l'UE, et restent peu visibles et non

institutionnalisées, peut-être en raison de la nature législative « dépassée » des accords en vigueur. Ainsi, Dezallai (2011) explique que ce n'est qu'en 1999 et dans le cadre du protocole sur l'eau et la santé de la Convention d'Helsinki de 1992 que le lien entre la coopération transfrontalière infra-étatique et la gestion de l'eau a été établi. Le Protocole mentionne la pertinence de gérer l'eau au niveau territorial. Mais le texte n'établit pas explicitement l'obligation de coopérer pour les entités territoriales concernées par un même district.

54 Dans les faits, une redistribution des rôles est à noter pour la gestion des districts hydrographiques européens. Même si les États conservent un contrôle de la légalité des actions de leurs entités infra-étatiques, celles-ci les ont supplantés sur le modèle de la transposition des compétences internes par-delà les frontières étatiques (Comte, 2006). Cependant, comme le droit européen n'établit pas d'obligation de recourir à la coopération transfrontalière sur l'eau, cette redistribution des rôles ne s'accompagne pas d'une redistribution des pouvoirs des États vers leurs entités infranationales. Dans le cas du bassin du Jourdain, l'appropriation de la coopération par les acteurs infra-étatiques semble émerger progressivement, mais reste très limitée en raison de l'absence d'accords à l'échelle du bassin. Pour donner une appropriation locale et régionale à son action, l'UM a mis en place une Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne purement consultative qui regroupe 84 membres de ses partenaires méditerranéens représentant les régions et les collectivités locales. C'est également par une stratégie de projets bénéficiant directement aux populations locales que l'UM entend améliorer son action infra-étatique.

55 *In fine*, l'appropriation par les États des accords multilatéraux souffre d'une remise en cause partielle de leur souveraineté territoriale. Depuis la Convention d'Helsinki de 1992, une grande majorité d'États préconise d'ailleurs un renforcement de l'hydro-diplomatie sans remettre en cause la souveraineté territoriale. Des tensions micro-régionales persistent comme dans le bassin du Jourdain, où ses eaux transfrontalières sont ancrées dans un jeu diplomatique complexe, superposé à des stratégies internes qui accentuent le caractère politique des conflits transfrontaliers liés à l'eau sur lesquels les accords multilatéraux ont peu d'emprise. Concernant le bassin du Danube où l'UE prend de plus en plus d'importance, Gauthey (2008) a très bien résumé les défis rencontrés:

« L'Europe danubienne peut sembler suffisamment diverse et hétérogène pour que son union politique reste une utopie intellectuelle masquant parfois des intérêts nationaux exacerbés. Le positionnement des Balkans entre l'Est et l'Ouest pose la question de la fonction de cette artère fluviale, trait d'union ou axe de rupture dans l'espace et le temps ».

56 Si l'UE s'impose de plus en plus dans la coopération danubienne, elle promet avant tout l'échelon national même si de nombreuses initiatives de plus en plus institutionnalisées sont organisées sur le plan infra-étatique. Or les disparités historiques du bassin du Danube rendent cet échelon primordial pour la réussite de la coopération danubienne. De plus, l'élargissement à l'Est de l'UE semble encore renforcer le gradient de disparités Est-Ouest au sein du bassin danubien, en structurant une dichotomie de part et d'autre de la nouvelle frontière de l'Union. Si à l'intérieur du périmètre communautaire l'ouverture des frontières est de mise et les financements sont conséquents, à l'extérieur ceux du programme de voisinage peinent à combler le retard historique du Danube balkanique. Et le renforcement des contrôles d'accès à l'UE met à mal des coopérations ancestrales et économiques locales. Les territoires non

communautaires appartiennent bien à un « entre-deux », qui échappe quelque peu à la coopération danubienne menée par la Stratégie du Danube. Le bassin du Jourdain est lui ancré dans une région où le dessous hydropolitique des cartes est complexe, superposé à des stratégies internes qui accentuent le caractère politique des conflits transfrontaliers liés à l'eau et sur lesquels les accords multilatéraux ont peu d'emprise.

- 57 Enfin, si la question de l'appropriation par les acteurs infra-étatiques des accords multilatéraux se pose peu dans le bassin du Jourdain, vu leur faible ancrage et l'absence d'accord de bassin, celle du bassin danubien révèle les efforts de l'ICPDR et de l'UE pour effacer les discontinuités historiques. Il est indéniable qu'ils ont permis d'améliorer la coopération danubienne à l'échelle macro. Une vision commune est désormais partagée et un projet fort existe. Il reste, semble-t-il, à multiplier les coopérations locales pour donner corps à cette coopération, et lui permettre d'exister « d'en bas ». Car si, comme l'explique Dezallai (2011), une redistribution des rôles est en cours, elle doit s'accompagner d'une véritable redistribution des pouvoirs, et ne pas dépendre de la volonté politique ou du pouvoir juridique des États riverains.

## Conclusion

- 58 La littérature, les études récentes et l'analyse proposée convergent vers un constat net: les acteurs infra-étatiques ont un rôle de plus en plus significatif dans les conflits liés aux eaux transfrontalières. Et ces conflits sont en majorité bilatéraux. L'internationalisation d'un bassin par son morcellement en plusieurs États augmente de plus le risque de conflit.
- 59 Le multilatéralisme fait émerger un droit international de l'eau et une multiplicité accrue des acteurs pour la gestion des eaux transfrontalières, mais qui reste axé sur les acteurs étatiques et en grande partie dépendant de leur volonté politique et de leur capacité juridique. Les accords multilatéraux partagent ces caractéristiques. Ils apparaissent également enchevêtrés entre plusieurs niveaux d'actions, du bassin à l'international, et entre des accords spécifiques ou indirectement liés à la gestion des eaux transfrontalières. Cette dernière est principalement abordée par des entrées environnementales. Au niveau international, ces accords semblent cristalliser les tensions hydropolitiques préexistantes. À l'échelle du bassin, la coopération danubienne est fédérée par la thématique environnementale permise par ces accords multilatéraux. Une certaine concurrence est cependant visible entre les deux principales conventions: la Convention d'Helsinki de 1992 et la Convention de New York de 1997. Une influence des acteurs régionaux est également à prendre en compte. De plus les accords multilatéraux ont un caractère générique qui place les accords bilatéraux sur un plan plus opérationnel. Ces derniers monopolisent le partage quantitatif des eaux transfrontalières du fait de leur prédominance historique. Ainsi, les accords multilatéraux trouvent leur utilité par l'absence des questions environnementales dans les accords bilatéraux, en constituant une nouvelle entrée pour le droit international sur laquelle la CIJ peut statuer. Ils apparaissent moteurs d'une hydro-diplomatie environnementale, avec une emprise partielle sur le règlement des différends. Ils constituent aussi un espoir d'harmonisation d'une mosaïque d'accords et d'entités de gestion, source d'un manque de cohérence d'ensemble néfaste pour l'hydro-diplomatie.



- 60 Le Jourdain et le Danube sont des bassins à forts enjeux transfrontaliers, mais dont les dynamiques de coopération sont différentes. Le bassin du Jourdain est régi par des relations bilatérales très fortes et la présence d'un État pivot: Israël. Les enjeux quantitatifs de la gestion des eaux transfrontalières se fondent dans des enjeux politiques. Ceux-ci ont également une symbolique forte, relayée par les discours religieux et identitaires ainsi que par la prévalence historique de l'agriculture dans l'économie et dans les stratégies de contrôle territorial. Dans ce contexte, les accords multilatéraux ne semblent pas desserrer ces tensions par leur entrée environnementale. Leur portée est limitée pour l'hydro-diplomatie de la région bien que quelques espaces de dialogue soient ouverts, principalement pour les acteurs étatiques. Le bassin du Danube n'est pas centralisé autour d'un État en particulier. Ses disparités géographiques et historiques dessinent un gradient Est-Ouest. Ce dernier est renforcé par l'élargissement de l'UE dont les États de sa partie Ouest la plus riche sont dorénavant membres. Dans ce contexte, les accords multilatéraux favorisent aussi une hydro-diplomatie partielle. Celle-ci est fédérée autour de la question environnementale, mais doit composer avec une coopération danubienne pour les eaux transfrontalières qui se fond de plus en plus avec la Stratégie pour le Danube de l'UE, ce qui est un nouveau défi pour l'hydro-diplomatie de la région.
- 61 Au final, les accords multilatéraux ne solutionnent pas directement l'obstacle de la souveraineté territoriale ni celui du partage quantitatif des eaux transfrontalières et des enjeux politiques associés. Ils créent cependant des espaces de dialogue qui tempèrent les gestes unilatéraux, et contribuent en douceur à une redistribution des rôles vers les acteurs non étatiques. Ils ont communément fait admettre l'objectif de partage des eaux transfrontalières. Comme l'écrit Pellet (2011), celles-ci doivent dorénavant être réellement partagées: « *Oui l'eau est une ressource; mais il me semble qu'elle demeure plus "partageable" que "partagée", davantage un objet de convoitise qu'un terrain d'exercice des solidarités de la communauté internationale (des États ou des hommes)* ».

## Remerciements

- 62 L'auteur remercie particulièrement Céline Dubreuil, cheffe de programme - Eau et changement climatique au Plan Bleu/Programme des Nations Unies pour l'environnement pour ses conseils, ainsi que Hélène Masliah-Gilkarov, expert auprès de la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR), et Khaled M. Abuzeid, chargé de programme au Centre pour l'environnement et le développement de la région arabe et de l'Europe (CEDARE) pour leurs réponses aux nombreuses questions posées.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Adeel, Z., S. Aslov, J. Maestu et O. Unver, 2015, *Water Cooperation: Views on Progress and the Way Forward*, Hamilton, Canada: United Nations University Institute for Water, Environment and Health (UNU-INWEH).
- Albrecht, U., 2000, *War over water?*, *Journal of European Area Studies*, 8(1), pp. 11-25.
- Allan, T., 2002, *La question de l'eau au Moyen-Orient: mythe ou réalité* (traduit de l'anglais par Delphine Boutinaud), *La Revue internationale et stratégique*, n° 40, Hiver 2000-2001, p. 142.
- Allan, T., 1998, *Watersheds and Problemsheds: Explaining the Absence of Armed Conflict over Water in the Middle East*, *Middle East*, 2(1):50.
- Alcamo, J., P. Döll, F. Kaspar et S. Siebert, 1997, *Global change and global scenarios of water use and availability: an application of WaterGAP 1.0*, Report A9701, Centre for Environmental Systems Research, University of Kassel, Germany.
- Berthelot, P., 2012, *L'eau au Moyen Orient : le cas de la Syrie*, *Géoéconomie*, 60, pp. 29-38.
- Berthelot, P., 2009, *Damas et Téhéran: une alliance de trente ans renforcée et indéfectible ?*, *Géostratégiques*, 24(3), pp. 179-191.
- Berthelot, P., 2010, *Le Golan: statu quo ou restitution ?*, *Politique étrangère*, automne(3), 647-658, doi:10.3917/pe.103.0647
- Bioteau, E., 2016, *La coopération danubienne. Le fleuve, support d'intégration européenne ? Tour d'horizon géo-historique et pistes de réflexion, Cinq continents*, *Revue Roumaine de Géographie*, 6(14), pp. 2247-2290.
- Bioteau, E., E. Boulineau, J. Cristescu et B. Michalon, 2008, *Fleuves et frontières en Roumanie. Quelques aspects de la frontière fluviale dans un nouvel Etat membre de l'Union européenne*, *Méditerranée: revue géographique des pays méditerranéens*, Publications de l'Université de Provence, 2008, pp. 5-16.
- Blanc, P., 2012, *Proche-Orient: le pouvoir, la terre et l'eau*, Paris: Presses de Sciences-Po, ISBN 9782724612615.
- Cadeau, E., F. Duhautoy, 2013, *Le droit à l'eau, soluble dans le droit international de l'investissement ?*, *Droit de l'environnement*, Victoires Éditions, pp. 338-343.
- Chatré, B., S. Delory, 2009, *Conflits et sécurité dans l'espace Mer Noire: L'Union européenne, les riverains et les autres*, Éditions Panthéon-Assas, Paris, Centre Thucydide.
- Comair, F., 2017, *Hydro-diplomatie et Nouvelle masse d'eau pour la paix au Moyen-Orient*, *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 86(2), pp. 49-55.
- Comte, H., 2006, *Conclusion générale*, In: *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, H. Labayle (dir.), Actes de la journée d'étude du 16 septembre 2005, Bruxelles, Bruylant, pp. 18-21.
- Cooley, J.K., 1992, *Middle East Water: Power for Peace*, *Middle East Policy*, 1(2):15.
- Daoudy, M., 2005, *Le Partage des Eaux Entre la Syrie, l'Irak et la Turquie: Négociation, Sécurité et Asymétrie des Pouvoirs*. Paris: CNRS Éditions.
- Dezallai, A., 2011, *La coopération transfrontalière en matière de gestion de l'eau en Europe: d'une redistribution des rôles vers une redistribution des pouvoirs ?*, In: *L'eau en droit international*, actes du

colloque d'Orléans, Société Française pour le Droit International, Éditions Pedone, Ean 978-2-233-00616-5.

Duez, D., 2015, Libre circulation, contrôle aux frontières et citoyenneté, *Belgeo 2* [En ligne], URL : <http://belgeo.revues.org/16701> (consulté le 17 mars 2018).

Economic and Social Council Chamber (ECOSOC), 1993, *Bilateral and multilateral agreements and other arrangements in Europe and North America on the protection and use of transboundary waters*, ECE/ENVWA/32.

Farcasiu, C.O., 2012, *Vallées, risque d'inondation et nouvelles formes d'aménagement. Jeu d'acteurs et dynamiques territoriales. Démarche comparative entre le Val d'Authion (France) et le système Timis-Bega (Roumanie)*, Thèse de doctorat en géographie soutenue à l'Université d'Angers.

Gauthey, J.-M., 2008, La coopération internationale sur le Danube: Géopolitique de l'intégration du fleuve au continent européen, *Balkanologie* [En ligne], Vol. X, n° 1-2 | mai 2008, URL : <http://journals.openedition.org/balkanologie/409>; DOI : <https://doi.org/10.4000/balkanologie.409> (consulté le 30 avril 2018).

Gleick, P.H., N. Ajami, J. Christian-Smith, H. Cooley, K. Donnelly, J. Fulton, M-L. Ha, M. Heberger, E. Moore, J. Morrison, S. Orr, P. Schulte et V. Srinivasan 2014, *The World's Water, Volume 8: the Biennial Report on Freshwater Resources*, Washington, DC: Island Press.

Boisson de Chazournes, L., B. Charrier et F. Curtin, 2000, *National Sovereignty and International Watercourses*, Geneva: Green Cross International, [En ligne] <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:6569> (consulté le 17 mars 2018).

Guild, E., 2005, *What is Neighbour? Examining the EU Neighbourhood policy from the Perspective of Movements of Persons*, Challenge Liberty and Security, [En ligne] <http://www.libertysecurity.org> (consulté le 12 juin 2018).

Jansky, L., 2004, The Danube: a case-study of sharing international waters, *Global Environmental Change*, 14 (Supplement): 39-49.

Lacoste, Y., 1993, *Dictionnaire de géopolitique*, Flammarion.

Lasserre, F., Y.V. Cardenas, 2016, L'entrée en vigueur de la Convention de New York sur l'utilisation des cours d'eau internationaux: quel impact sur la gouvernance des bassins internationaux ?, *Revue québécoise de droit international*, 29(1), pp. 85-106.

Lasserre, F., 2007, Conflits hydrauliques et guerres de l'eau: un essai de modélisation, *Revue internationale et stratégique*, 2007/2, 66, pp. 105-118.

Lasserre, F., 2002, *Les guerres de l'eau: mythe ou réalité future ?*, In: LASSERRE, F. and Descroix L., *Eaux et territoires: tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 17-72.

Le Start, A., 2002, *Le lien eau-terre dans le conflit israélo-palestinien: le poids des représentations*, In: Lasserre, Frédéric et Luc Descroix (Dir.). *Eaux et territoires: tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2002, pp. 229-252.

Lowi, M., 1995, Rivers of Conflict, Rivers of Peace, *Journal of International Affairs*, 49(1), pp. 123-144.

Moore, M., 2004, Politiques migratoires émergentes en Europe centrale et orientale, *Migrations Sociétés*, 16(92), pp. 99-116.

Ohlsson, J., 1999, *Environment, Scarcity, and Conflict: A Study of Malthusian Concerns*, Göteborg: Department of Peace and Development Research, Göteborg University.

Organisation des Nations unies (ONU), 2005, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331.

Organisation des Nations unies (ONU), 2007, *The Millennium Development Goals Report*, Published by the United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Pellet, A, 2011, *Conclusions générales*, In: L'eau en droit international, acte du colloque d'Orléans, Société Française pour le Droit International, Éditions Pedone Ean 978-2-233-00616-5.

Rieu-Clarke, A., 2010, The role of treaties in building international watercourse regime: a legal perspective on existing knowledge, *Water Policy*, 12(6), pp. 822-831.

Réseau International des Organismes de Bassin/Global Water Partnership (RIOB/GWP), 2012, *Manuel sur la gestion intégrée des ressources en eau dans les bassins des fleuves, des lacs et des aquifères transfrontaliers*, Mai 2012, ISBN: 978-91-85321-86-5.

Sironneau, J., 2012, *Le droit international de l'eau : une aide croissante au partage de la ressource ?*, *Géoéconomie*, 2012/1, 60, pp. 77-88.

United Nations Environment Programme (UNEP), 2016, *Transboundary Waters Systems - status and trends: Crosscutting analysis*, United Nations Environment Programme, Nairobi.

Yoffe, S., A. Wolf et M. Giordano, 2003, Conflict and cooperation over international freshwater resources: Indicators of basins at risk, *Journal of the American Water Resources Association*, pp. 1109-1125.

Wolf, A., J. Natharius, J. Danielson, B. Ward et J. Pender, 1999, International River Basins of the World, *International Journal of Water Resources Development*, 5(4), pp. 387-427.

Wolf, A., S. Yoffe et M. Giordano, 2003, International Waters: Identifying Basins at Risk, *Water Policy*, 5(1), pp. 29-60.

World Bank, 2016, *High and Dry: Climate Change, Water, and the Economy*, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution, CC BY 3.0 IGO.

Zeitoun, M. et J. Warner, 2006, Hydro-hegemony – A framework for Analysis of Trans-boundary Water Conflicts, *Water Policy*, 8(5), pp. 435-460.

## NOTES

1. Voir par exemple la session 7818 du 22 novembre 2016 du Conseil de sécurité des Nations unies, [en ligne] URL : <http://www.un.org/press/fr/2016/cs12598.doc.htm>
2. Voir par exemple la session 7818 du 22 novembre 2016 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, [en ligne] URL : <http://www.un.org/press/fr/2016/cs12598.doc.htm>
3. La base est disponible sur le site, [en ligne] URL : [www.worldwater.org](http://www.worldwater.org).
4. Voir la résolution 51/229 de l'Assemblée générale, annexe, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément n° 49 (A/51/49)*, [en ligne] URL : <https://treaties.un.org>, consultée sur 25 mars 2019.
5. Voir par exemple, [en ligne] URL : [www.senat.fr/rap/r03-233/r03-23336.html](http://www.senat.fr/rap/r03-233/r03-23336.html), consulté le 24 janvier 2019.
6. Extrait du colloque du 26 novembre 2014 intitulé « Conventions internationales pour la gestion des eaux transfrontalières : quels enjeux pour demain ? », organisé par le Cercle français pour l'Eau à Paris.
7. Parfois également nommée Commission européenne du Danube (CED) ou Commission internationale du Danube (CID), dont les États membres sont : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Moldavie, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Ukraine (plus 4 au statut d'observateurs : France, Turquie, Pays-Bas et République Tchèque).

8. Voir notamment [en ligne] URL : [www.interreg-danube.eu](http://www.interreg-danube.eu).
  9. *Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy* (Pologne-Hongrie: assistance à la restructuration des économies).
  10. *Danube Kris Mureş Tisza*, terme non officiel recouvrant différentes formes de coopération territoriale transfrontalière sur les pourtours internes et externes de l'UE.
  11. Voir le jugement de la CIJ sur la procédure contentieuse 1993-1997 du 25 septembre 1997.
  12. Extrait de la séance 7818<sup>F</sup> du CSNU du 22 novembre 2016, CS/12598, [en ligne] URL : <http://www.un.org/press/fr/2016/cs12598.doc.htm>
  13. Voir la résolution A/RES/63/124 sur le « *droit des aquifères transfrontières* » inscrite à l'ordre du jour de la 66ème session de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2011.
  14. Le programme TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*), destiné aux membres de la Communauté des États indépendants, a été lancé par la Commission européenne en 1991 afin d'y soutenir la transition politique et économique.
  15. Propos recueillis par l'auteur en 2017 auprès d'un responsable de programme à l'ICPDR.
- 

## RÉSUMÉS

Les accords multilatéraux sont en vogue dans le monde des organisations internationales et reflètent une volonté croissante de renforcer l'hydro-diplomatie pour prévenir les conflits liés au partage des eaux transfrontalières. Cependant, ce partage est historiquement préempté par les accords bilatéraux entre États. Dans ce contexte, nous nous interrogeons sur la capacité des accords multilatéraux pour la gestion des eaux transfrontalières à être moteurs d'une hydro-diplomatie environnementale. Nous montrons que si ces accords ne résolvent pas directement l'obstacle de la souveraineté territoriale des États et des enjeux politiques comme dans le cas du bassin du Jourdain, ni celui du partage quantitatif des eaux transfrontalières, ils créent des espaces de dialogue fédérés par les questions environnementales comme le montre le cas du bassin du Danube, tempérant les gestes unilatéraux et contribuant en douceur à une redistribution des rôles vers des acteurs non étatiques.

Multilateral agreements are in vogue in the world of international organizations and reflect a growing desire to strengthen hydro-diplomacy to prevent conflicts over the sharing of transboundary waters. However, such sharing is historically pre-empted by bilateral agreements between states. In this context, we question the capacity of multilateral agreements for the management of transboundary waters to be drivers of environmental hydro-diplomacy. We show that while these agreements do not directly resolve the obstacle of the territorial sovereignty of States and political issues as in the case of the Jordan River basin, nor that of the quantitative sharing of transboundary waters, they do create spaces for dialogue federated by environmental issues as shown in the case of the Danube River basin, tempering unilateral actions and contributing smoothly to a redistribution of roles towards non-state actors.

## INDEX

**Mots-clés** : eaux transfrontalières, accords multilatéraux, hydro-diplomatie, Danube, Jourdain

**Keywords** : transboundary waters, multilateral agreements, hydro-diplomacy, Danube, Jordan

## AUTEUR

**BASTIEN RICHARD**

Doctorant, sciences de l'eau, G-EAU, AgroParisTech, INRAE, France, courriel:  
bastien.richard@agroparistech.fr