

# UN COMPLEXE « HYDROPOLITIQUE » RÉGIONAL

## *L'espace du Mékong*

*par Bastien Affeltranger \**

*Aux aspects techniques de gestion du bassin du Mékong s'ajoute aujourd'hui la nécessaire gouvernance des relations de pouvoir entre acteurs, riverains et usagers de la ressource.*

*La construction d'un complexe « hydropolitique » (1) régional est à l'œuvre.*

Fleuve « au passé turbulent et au futur incertain » (2), le Mékong est riche et lourd d'une longue histoire, commencée avec la civilisation du Funan vers le premier siècle de l'ère chrétienne. On a retrouvé à Oc Eo, près de l'actuelle Rach Gia, dans le delta du Mékong au Vietnam, des pièces de monnaie frappées par l'Empire Romain. Le premier européen à redécouvrir ensuite le Mékong est le portugais Antonio de Faria en 1540. L'intérêt occidental pour la région est alors sporadique : on ne compte que quelques expéditions missionnaires et de commerce, conduites par des Espagnols, des Portugais ou des Hollandais. On doit aux Français la première exploration systématique du fleuve jusqu'au Yunnan, entre 1866 et 1868. À partir de 1893, Paris étend son contrôle du fleuve jusqu'au Laos, et l'Indochine Française est alors créée.

## *Un espace progressivement mondialisé*

Dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, les guerres de libération nationale, la Guerre Froide et les guerres civiles entraînent une recomposition du paysage géopolitique du Mékong. De nouveaux rapports de force se mettent en place, entre pays riverains ainsi qu'entre l'Asie du Sud-est et le reste du monde. Le Mékong devient en Asie du Sud-est le catalyseur et le baromètre de ces évolutions, ce dont témoignent les origines du *Mekong Committee* en 1957. D'une part, les Nations Unies sont, à l'époque, dans une phase de construction de leur crédibilité technique à contribuer efficacement au bien-être des nations, et de leur légitimité politique à constituer un forum de dialogue pour les États. Le bassin du Mékong va constituer pour l'ONU l'opportunité d'un terrain de jeu exceptionnel. D'autre part, les États-Unis s'inquiètent d'un risque de diffusion du communisme à travers le Sud-est. Dans une logique de *containment*, la Chine est donc exclue du rapprochement diplomatique et opérationnel établi entre les quatre pays du sous-bassin, ou « Bas-Mékong » : Cambodge, Laos, Thaïlande et Vietnam. Cette instrumentalisation géopolitique du Mékong, qui généra en 1957 une véritable rivalité entre l'ONU et les États-Unis, est longtemps restée une option pour la diplomatie américaine dans la région.

\* Chercheur associé, Institut « Environnement et Sécurité humaine », Université des Nations-Unies, Bonn ; consultant en prévention des risques naturels et industriels majeurs. [affeltranger@ehs.unu.edu](mailto:affeltranger@ehs.unu.edu)

(1) On reprend ici la formulation développée par A.R. Turton sur les bassins versants d'Afrique Australe.

(2) M. Osborne, *The Mekong : turbulent past, uncertain future*, New York, Grove Press, 2000.



De « ligne de front » durant la Guerre Froide, le bassin versant du Mékong va être progressivement perçu comme un « corridor de commerce » par les pays riverains et les investisseurs internationaux. La valorisation, hydraulique ou hydroélectrique, de la ressource en eau est au cœur de cette évolution. Jusqu'aux années 1990, les activités du *Mekong Committee* se limitent à l'hydroélectricité, à l'irrigation, au contrôle des crues, à la navigation, et au suivi de la qualité de l'eau. Le développement progressif de controverses environnementales va pourtant constituer un reflet et un indicateur essentiel de la mondialisation de l'espace du Mékong.

C'est en effet avec la création de la *Mekong River Commission* (MRC), en 1995, que les concepts du développement durable intègrent explicitement les politiques de planification hydrologique sur le sous bassin. Les pays occidentaux, qui financent la presque totalité du budget de la MRC, sont à l'origine de cette évolution paradigmatique et programmatique. Cette influence exogène contribue à expliquer que les gouvernements riverains, dont la Chine, se soient peu appropriés la plupart de ces principes « progressistes », défendus notamment par les nombreux

## Carte du bassin versant du Mékong



Source : in Affeltranger et Lasserre, *VertigO*, vol. 4, n° 3, déc. 2003.

Réalisation : Laboratoire de cartographie, Département de géographie, Université Laval.

L'eau a été une préoccupation constante des fondateurs du sionisme, qui voulaient donner « une terre sans hommes » à des « hommes sans terre » (1). Après la guerre de 1948, les Israéliens ont aussitôt entrepris, face aux monarchies arabes traditionnelles, la construction d'un État moderne. L'eau est déclarée propriété publique. Sa gestion est confiée au Ministère de l'Agriculture, un réseau national est rapidement réalisé avec son plus beau fleuron, le Grand Aqueduc National qui prélève les eaux du Lac de Tibériade pour aller « faire fleurir » le désert du Néguev. Demeurés dans l'ombre, les Palestiniens sous tutelle jordanienne (dans la *West Bank*) et égyptienne (à Gaza) ont une autre culture de l'eau : celle des notables et des communautés villageoises autour de leurs puits. L'eau est propriété privée. Les permis de forer sont très aisément obtenus.

## Une dépendance organisée

On devine le choc ressenti à l'issue de la guerre des Six jours. L'eau palestinienne passe sous l'autorité du Ministère de la Défense. Toutes les ressources sont intégrées à celles d'Israël au sein d'un système centralisé. Les forages palestiniens dans l'aquifère de la Montagne palestinienne sont limités. Ceux qui sont autorisés, uniquement pour l'eau potable, ne compensent pas l'assèchement des puits provoqué par les pompages israéliens et ceux des colons. Les quotas attribués sont insuffisants pour faire face à l'augmentation de la population. Les réseaux sont mal entretenus. La répartition inéquitable des ressources, déjà sensible avant 1917, s'aggrave. Pour les Palestiniens, la pénurie s'installe durablement.

Les accords d'Oslo 2 (Taba, 1995) n'ont pas vraiment amélioré la situation. Il a été convenu que l'Autorité Palestinienne gère

le système hydraulique des zones A et B mais, en réalité, toute demande de forage, d'extension de réseau, de réparation de puits est soumise à un organisme paritaire, le *Joint Water Committee* ; le consensus y est obligatoire : autant dire qu'Israël y dispose d'un droit de veto. Dans la zone C, ce rôle est dévolu à l'Administration civile israélienne. La pratique montre que les refus sont nombreux (2) et les délais de réponse interminables. La dépendance palestinienne est de plus en plus forte.

La guerre des Six jours a aussi permis à Israël de mettre la main sur de nouvelles ressources : celles du plateau syrien du Golan, de la basse vallée du Jourdain de l'aquifère oriental et de celui de Gaza. Ce surcroît de ressources a rendu possible la vague d'immigration juive venue d'URSS et d'Afrique et la multiplication des colonies. La construction du Mur de séparation achève le processus : pénétrant largement au delà de la « ligne verte », le Mur annexe déjà 36 puits palestiniens forés avant 1967 (soit 5% des ressources de la Cisjordanie). Ajoutons qu'Israël contrôle aussi la distribution par le biais de la société Mekorot créée en 1982. Le ravitaillement en eau potable va en priorité aux colonies dont les réservoirs, perchés, constituent les nœuds du réseau. Sur ces conduites se branchent les canalisations secondaires qui alimentent, plutôt mal que bien, les localités palestiniennes (180 d'entre elles ne sont toujours pas raccordées). Les coupures d'eau sont fréquentes, particulièrement en été.

La consommation quotidienne israélienne d'eau potable pour les usages domes-

(1) Dès 1920, Haïm Weizman écrivait aux dirigeants britanniques : « Tout l'avenir de la Palestine dépend de son approvisionnement en eau... et l'alimentation doit provenir du Mont Hermon, des sources du Jourdain et du Litani ».

(2) Par exemple, forage trop proche d'une colonie ou d'une zone militaire ou d'une réserve naturelle.

tiques et les services publics obéit aux normes occidentales (260 litres par habitant) et les colons disposent d'autant d'eau que les Français. Les Palestiniens, eux, doivent se contenter de 86 litres par jour, bien au dessous du minimum de 100 litres préconisé par l'OMS. Cette répartition discriminatoire est pointée par les organismes internationaux : ils estiment qu'il faudrait 250 millions de m<sup>3</sup> d'eau de plus chaque année pour assurer un développement durable à la Palestine (3).

## Face à une menace de pénurie

Néanmoins, si l'on prend en compte les ressources disponibles totales, qui incluent l'eau agricole, on arrive à d'autres chiffres qui donnent à réfléchir. Pour l'ensemble de ses besoins, un Israélien dispose de 350 m<sup>3</sup> d'eau par an ; un Palestinien de deux fois moins (150 m<sup>3</sup>). Mais tous, Israéliens, Palestiniens, auxquels on peut ajouter les Jordaniens, sont en état de pénurie (4). Dans les vingt années à venir, les deux populations augmenteront de 50 %, voire davantage si se déclenchent de nouvelles immigrations juives ou palestiniennes. Leur vulnérabilité est telle qu'il faudra bien trouver des solutions communes pour préserver une ressource déjà surexploitée. Poussée par l'urgence, la coopération prendra-t-elle le relais de la confrontation ?

On se heurte alors à une série de difficultés. La condition première est évidemment la paix. Au delà, les craintes israéliennes de voir l'État palestinien prendre le contrôle de l'eau sont alimentées par les revendications palestiniennes sur l'aquifère de la Montagne (disposer de 80 % de la ressource contre 20 % actuellement). Les Palestiniens, de leur côté, soupçonnent les Israéliens de les pousser à partir en les privant d'une ressource vitale.

Ici, le droit international de l'eau est de peu de secours. S'agissant du Jourdain, par exemple, une convention internationale sur l'utilisation des eaux des fleuves internationaux a, en 1994, étendu les critères de répartition équitable à la démographie, aux conditions climatiques, aux besoins, aux usages passés... En fin de compte, son application repose sur la bonne volonté de chacun des pays riverains. À quand la naissance d'une Autorité du Bassin du Jourdain, arbitre des demandes contradictoires des cinq pays riverains ? On voit mal comment, à l'avenir, ceux-ci pourraient faire l'économie d'une coopération se fixant comme objectifs de :

- rééquilibrer la répartition de l'eau, en veillant à ce que chaque habitant de la région dispose de la quantité d'eau potable dont il a le droit pour vivre ;
- économiser la ressource, ce qui pose le problème de l'agriculture israélienne (5) et celui de la réhabilitation du réseau palestinien ;
- trouver des ressources nouvelles : recyclage des eaux usées, désalinisation, voire importation depuis la Turquie.

**Claude Parry**

*Hydraulique sans Frontières (6)*

claude.parry@wanadoo.fr

(3) Soit la moitié de ce que prélève Israël dans l'aquifère de la Montagne.

(4) En dessous de la barre des 500 m<sup>3</sup>, par habitant et par an.

(5) Qui, malgré ses efforts, consomme plus de la moitié de l'eau de la région

(6) Depuis plusieurs années, HSF a travaillé en Palestine et continue son engagement. En 2003, avec *Taayush*, une association de militants israéliens pour la Paix, mise en place d'une nouvelle adduction d'eau potable pour les villageois de Maasarah, près de Bethléem ; stage en France d'une équipe d'ingénieurs hydrauliciens palestiniens du *Palestinian Hydrology Group*. En 2004, deux stages d'ingénieurs et techniciens palestiniens à Naplouse et Hébron. En avril-mai 2005, avec la *Palestinian Water Authority*, projet de chantiers-écoles en eau potable avec la participation de jeunes Franco-maghrébins, d'Israéliens et de Palestiniens.

experts internationaux du Secrétariat de la MRC. Les pays riverains, les agences d'aide au développement et les investisseurs internationaux apparaissent donc porteurs d'autant de « visions » de ce que devrait être le futur du Mékong.

Ces projets de développement, souvent divergents, reflètent une intense compétition pour le contrôle de la gestion du bassin. À titre d'exemple, les critiques formulées à l'encontre du développement hydroélectrique, modèle encore dominant de développement du bassin, portent sur les aspects suivants : centralisation gouvernementale des décisions hydrauliques, maîtrise unilatérale du discours sur le développement, accès restreint à l'information environnementale, incertitude sur les impacts environnementaux des projets hydrauliques, etc.

Ces évolutions ont rendu de plus en plus complexe, et donc de moins en moins lisible, la carte des acteurs du bassin du Mékong. Cette situation pose la question du mode de « gouvernance environnementale » le plus adapté pour la gestion de cet espace, et plus particulièrement de la ressource en eau. L'élaboration d'outils institutionnels rendant possible cette gestion concertée est au cœur de multiples relations de pouvoir, et s'inscrit dans une tension permanente entre principes écologiques, intérêts économiques et enjeux politiques.

## ***Un espace au mode de gouvernance encore en construction***

En tant que bassin versant transfrontalier, le Mékong a fait, dès le début des années 1960, l'objet d'études sur le lien entre relations intergouvernementales et gestion de la ressource en eau. Le Mékong constitue un cas d'école pour la géopolitique, définie comme « une approche qui permet de rendre compte des enjeux de pouvoir sur des territoires, et des images que les hommes s'en construisent » (3). Trois facteurs majeurs influencent la mise en place d'un mécanisme institutionnel pérenne d'organisation des relations de pouvoir sur le bassin : la perception de la sécurité régionale, les représentations de la ressource en eau, les enjeux de la coopération intergouvernementale.

■ Les implications de la gestion du Mékong en termes de sécurité régionale ont ainsi fait l'objet de plusieurs études. D'abord considéré comme un enjeu de la Guerre Froide, le Mékong alimente progressivement la représentation plus positive d'une opportunité pour l'économie régionale. On s'éloigne alors d'une approche exclusivement militaire de la situation, et les acteurs non-étatiques se voient accorder un rôle croissant. Le concept de « sécurité régionale » évolue ainsi vers un objectif de préservation du capital environnemental et des processus écologiques transfrontaliers. L'enjeu est à présent de « désécureliser la res-

(3) **F. Lasserre, E. Gonon**, *Espaces et enjeux : méthodes d'une géopolitique critique*, Paris, L'Harmattan, « Collection Raoul-Dandurand », 2001, 470 p.



source en eau et redéfinir la sécurité régionale de manière globale en termes de sécurité humaine et économique ». Cela étant, cet objectif implique que les États du Mékong révisent leur propre conception de la souveraineté et de la sécurité nationale, ce qui constitue une double difficulté.

■ Chaque catégorie d'acteurs perçoit également le Mékong d'une manière qui lui est propre. Différentes représentations ou « imaginaires géopolitiques » (4) coexistent. Ceux-ci sont produits par les discours officiels sur le développement du Mékong ; une parole à laquelle n'ont pas accès, sauf exception, les acteurs de la société civile. Ce contraste entre différentes perceptions du Mékong a été formulé dès le début des années 1960. La non participation des populations locales aux choix techniques d'aménagement et aux débats environnementaux témoigne ainsi de la primauté accordée, par les décideurs, aux considérations économiques. L'absence d'un cadre décisionnel « participatif » est également pointée du doigt : l'aménagement du territoire du bassin ne procède pas, pour l'heure, d'une démarche concertée. Les gouvernements eux-mêmes se retrouvent pris à ce jeu. Le Cambodge et le Vietnam sont ainsi inquiets des risques de dégradation environnementale suite aux aménagements hydrauliques et hydroélectriques réalisés en amont, et plus particulièrement en Chine (province du Yunnan).

■ Enfin, en termes de partenariats intergouvernementaux, le bassin du Mékong présente le double défi d'une coopération hydrologique (enjeux techniques et écologiques) et d'une intégration régionale économique (enjeux commerciaux et en termes de zones d'influence). Le principal mécanisme institutionnel existant à l'heure actuelle, la MRC, est-il suffisant pour catalyser ce rapprochement pluriel ? Certains observateurs saluent la bienveillance de « l'esprit du Mékong » et invitent les autres bassins transfrontaliers à s'en inspirer. D'autres, en revanche, regrettent « l'échec d'une grande ambition » d'aménagement du territoire, ou constatent plus particulièrement l'appropriation limitée, par les pays riverains, des principes « occidentaux » (écologiques et politiques) du développement durable. Plusieurs de ces modes de gestion de la ressource en eau semblent ainsi inadéquats (préservation des écosystèmes, gestion participative, etc.) avec les pratiques décisionnelles en vigueur dans la région.

## **Le difficile partage des données hydrologiques**

Les inondations constituent sur le bassin du Mékong une douloureuse réalité. En 2000, les crues du cours principal firent plus de 800 victimes et causèrent plus de 400 millions US\$ de dommages économiques ; en 2001, on dénombrait plus de 300 victimes et un coût de plus de 100 millions US\$ ; en 2002, les pays

(4) **K. Bakker**, *The politics of hydropower: developing the Mekong*, *Political Geography* 18 (1999), p. 209-232.



du Bas-Mékong enregistraient à nouveau de lourdes pertes. Les inondations affectent chaque année 1,8 million de personnes : évacuations, pertes de récoltes, rupture des communications...

La prévention des catastrophes naturelles, ou plus exactement l'atténuation de leurs impacts humains et économiques, implique de disposer du délai nécessaire à la mise en place d'une gestion de crise adaptée (5). La prévision des phénomènes hydrologiques permet de gagner ce temps précieux sur les crues et repose sur trois piliers : une approche par bassin versant, des données hydrologiques et météorologiques (DHM) de qualité, des modèles calculatoires performants. Dans le cas du Mékong, la prévision de crues, assurée depuis 1996 par les services du *Mekong Committee* puis de la MRC, rencontre plusieurs difficultés.

Les obstacles sont d'ordre technique (état du réseau hydrométrique, absence de standards), financier (coût d'accès aux données), organisationnel (inertie bureaucratique), réglementaire (statut patrimonial des données), stratégique (sécurisation des données) et diplomatique (influence des relations inter-étatiques régionales). Les relations de la MRC avec les administrations hydrologiques des pays du Bas-Mékong, et avec les services publics chinois, sont limitées.

Est-ce à dire que toute démarche institutionnelle sur le Mékong serait vouée à l'échec ? L'ambiguïté du texte fondateur de la MRC a fait, en effet, l'objet de vives critiques : l'accord impose peu d'obligations aux parties signataires. Les pays sont ainsi d'autant plus réticents à y souscrire qu'ils n'ont, pour la plupart d'entre eux, pas accepté ou ratifié la Convention des Nations Unies sur les Fleuves Transfrontaliers (6) ou qu'ils privilégient une approche sélective des partenariats avec les pays voisins. On se gardera toutefois d'être trop négatif dans l'appréciation de la situation : la plupart des pays du Mékong étaient encore en guerre il y a une dizaine d'années. Leur capacité à se réunir aujourd'hui autour d'une même table mérite donc d'être saluée.

**Bastien Affeltranger**

(5) **ISDR**, *Living with risk - A global review of disaster reduction initiatives*, International Strategy for Disaster Reduction, Geneva, UN/ISDR, 2004, 429 p.

(6) **UN/ECE**, *Convention on the protection and use of transboundary watercourses and international lakes*, Helsinki, 17 March 1992, et Assemblée Générale des Nations-Unies, Resolution GA Res. A/RES/51/229 of 21 May 1999.