

Gérer l'eau en Afrique australe, « Hydropolitiques » du régional au local.

Agathe MAUPIN, doctorante, laboratoire ADES-DYMSET, Université de Bordeaux 3
XIIIème Congrès mondial de l'eau, Montpellier 1-4 septembre 2008

Mots-clefs : Afrique australe, gestion de l'eau, bassin versant, risque hydropolitique.

La particularité de l'Afrique australe est d'avoir un système de quinze bassins versants internationaux qui rend les différents pays interdépendants en ce qui concerne les ressources en eau disponibles.

Une gestion régionale a donc été envisagée depuis une dizaine d'années pour permettre à chacun d'avoir un accès à l'eau suffisant pour couvrir les besoins de sa population et nécessaire à son développement. Cette gestion régionale s'oppose aux prérogatives nationales sur la ressource en eau qui exigent que chaque état soit souverain sur son territoire en ce qui concerne ses politiques de gestion de la ressource. Les risques hydrologiques se doublent donc en Afrique australe de « risques hydropolitiques ». L'absence de partage de la ressource en eau, son accaparement par un pays plus puissant...sont susceptibles de conduire à des conflits. Le « risque hydropolitique » est issu en Afrique australe de cette dépendance hydrologique d'un pays à un autre par le biais de bassins versants internationaux. Cette interdépendance des pays, liée au partage des ressources en eau, a conduit les chercheurs sud-africains à « conceptualiser » ce système de bassins versants sous la forme du « Complexe hydropolitique d'Afrique australe » (TURTON, 2002).

A partir d'une approche régionale de la gestion de l'eau en Afrique australe, nous chercherons à analyser les implications territoriales à l'échelle nationale et locale de ces politiques de l'eau régionales. C'est en effet à l'échelle locale, là où les tensions sont les plus importantes sur la ressource, que se révèlent les dysfonctionnements majeurs en termes de gestion de l'eau régionale.

1. Gestion de l'eau régionale : rôles de la SADC et du Protocole sur l'eau.

En Afrique australe, la gestion de l'eau est régionale depuis 1994, année qui marque la fin de l'Apartheid en Afrique du Sud et l'entrée de cette dernière au sein de la Communauté de Développement d'Afrique australe (SADC). Pourquoi faire le choix d'une gestion régionale ? La raison principale en revient sans doute au caractère transfrontalier des bassins fluviaux en Afrique australe, où la souveraineté sur les ressources en eau est donc de fait partagée entre les différents pays de cette région. Un Protocole sur l'eau a ainsi été ratifié par les pays membres de la SADC (Communauté de Développement de l'Afrique australe) en 1995 puis révisé en 2000. Ce Protocole, dans sa version révisée, a pour objectif de tracer les grandes lignes d'une politique commune de gestion de l'eau entre des Etats aux situations politiques, économiques, démographiques, géographiques...très diverses les unes des autres avec des écarts considérables en terme de développement notamment entre l'Afrique du Sud et les autres pays. Il se veut comme une base de partage équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux d'Afrique australe. Chaque pays se voit attribuer le droit d'exploiter ces cours d'eau dans le respect des mêmes droits des autres pays et de l'environnement. Il prévoit le développement de la coopération entre les pays qui se partagent ces cours d'eau, notamment par le biais d'échanges d'informations, de bases de données, qui devraient être facilités par des Unités de gestion spécifiques. Il réclame également la mise en place de Commissions de Bassins, chargées de gérer les bassins, de coordonner les actions des pays membres, de

proposer des plans de gestion par bassin. La version révisée du Protocole reprend les principes d'Helsinki et des Conventions des Nations-Unies avec pour principale différence la référence à l'établissement de permis. Ces permis, délivrés pour l'instant principalement par les Départements qui gèrent l'eau respectivement dans chaque pays, sont nécessaires pour utiliser l'eau à des fins non-domestiques. Enfin la SADC dispose d'un Tribunal en cas de dispute ou de conflit entre les pays membres dont la décision finale est non contestable.

A ce niveau régional, dans un contexte où, pour gérer ses propres ressources en eau, il est nécessaire pour chaque pays de tenir compte des besoins de ses voisins, donc de prendre en compte les situations respectives de ces pays, sur les plans politique, économique, social...les écarts, et les modes, de développement sont suffisamment importants pour susciter des tensions dans les bassins internationaux d'Afrique australe. Cette volonté commune affichée d'une gestion régionale et durable des ressources en eau pour le développement, véhiculée par la SADC, se heurte d'une part à la délicate mise en place des Commissions de bassin, et d'autre part aux enjeux nationaux, aux impératifs que chaque pays se fixe dans les autres domaines.

Les deux objectifs que nous retiendrons ici sont tout d'abord de favoriser la mise en place d'Organismes de Bassin, regroupant des instances décisionnelles de chaque pays ayant des intérêts dans ce Bassin, et ensuite que les Commissions en charge des Bassins proposent pour chacun un plan global de gestion des ressources en eau (*Integrated Water Resource Management Plan*) de ce Bassin, ce dernier dépassant le cadre de l'eau *stricto sensu* pour concerner également le développement des activités agricoles, industrielles...

2. Les différentes gestions nationales des ressources en eau.

Cependant, cette gestion régionale, idéale sur papier, et approuvée par tous les pays signataires, demeure doublée par les lois sur l'eau de chacun des pays d'Afrique australe. Ces pays, en tant qu'Etats souverains, ont déjà leurs propres lois nationales sur l'eau, pour certains depuis plus de 50 ans comme le Botswana, pour d'autres récentes comme l'Afrique du Sud, dont la nouvelle loi sur l'eau a été instituée en 1998. Dans tous les cas, la version révisée du Protocole régional sur l'eau ne fait que se superposer aux lois existantes. Ces deux échelles de gestion sont ainsi davantage en concurrence qu'elles ne se complètent, les lois nationales ayant toujours la primeur sur les accords régionaux beaucoup plus contraignants, notamment en terme de partage équitable de la ressource entre les usagers et en ce qui concerne la gestion environnementale. Il en résulte des conflits d'usages dès lors que les deux systèmes de gestion, régional et national, se télescopent, en particulier à l'échelle locale, où ces dysfonctionnements en matière de gestion de l'eau ont le plus d'impacts. Quelles sont les places et rôles accordés alors aux usagers de l'eau dans un système de gestion de l'eau déjà complexe, qui croise cadre régional, lois et institutions nationales en restructuration, sans limites bien définies ? Pour chaque pays étudié, nous rappellerons brièvement les schémas nationaux de gestion de l'eau, ainsi que les divers acteurs de cette gestion.

L'enjeu majeur pour assurer une gestion durable des ressources en eau est donc de parvenir à concilier intérêt stratégique national et partenariat régional, ce qui nécessite certes une gestion régionale des ressources en eau sur le long-terme et non pas dans l'urgence, de façon ponctuelle, mais également une gestion nationale et locale des ressources en eau en relation avec la gestion régionale promue...

3. A l'échelle locale : à quelle gestion se vouer ?

Pour illustrer ces conflits d'usages, qui peuvent être anciens, latents, plus ou moins exacerbés par d'autres enjeux que la gestion des ressources en eau, nous proposons divers

sites qui ont tous en commun de se trouver dans une zone frontalière. La diversité des exemples choisis a pour but de démontrer que la rareté de la ressource n'est pas un critère nécessaire et suffisant pour parler de « risque hydropolitique ». Ces exemples variés doivent souligner également la difficulté de gérer les ressources en eau en Afrique australe et laissent entrevoir la complexité des enjeux du partage équitable et raisonnable de l'eau dans une région où les lois sur l'eau ont tendance à se multiplier aussi rapidement que les besoins en eau, sans prendre en compte des usages et des situations particulières qui nécessitent au contraire une souplesse législative, pour s'adapter à la diversité des situations.

Ces exemples nous mèneront à la frontière du Molopo entre le Botswana et l'Afrique du Sud dans une région semi-désertique ; au barrage des chutes d'Epupa, site menacé, sur la Cunene entre la Namibie et l'Angola ; dans le delta de l'Okavango, delta verdoyant entouré de sables ; au barrage de Kariba cogéré par la Zambie et le Zimbabwe, autant dire par la Zambie seule à l'heure actuelle ; à celui de Cahora Bassa au Mozambique, (qui fut déjà l'objet d'attaques et qui a été en partie détruit !) ; à la frontière du Limpopo entre l'Afrique du Sud, le Zimbabwe et le Botswana ; et enfin au barrage de Katse réalisé dans le cadre d'un projet plus vaste, le *Lesotho Highlands Water Project* entre l'Afrique du Sud et le Lesotho.

Ces exemples nous permettront d'insister sur la difficulté de gérer les ressources en eau en Afrique australe et laisseront entrevoir la complexité des enjeux du partage équitable et raisonnable de l'eau dans une région où les lois sur l'eau ont tendance à se multiplier aussi rapidement que les systèmes de gestion de l'eau sont divers et complexes... La permanence de ces systèmes est finalement soumise surtout à la façon dont ces systèmes de gestion de l'eau parviendront à se combiner et à trouver des solutions par le biais de concertations sans laissés pour compte.

Finalement, nous verrons qu'il s'avère que l'échelle locale est assez « imperméable » aux politiques régionale et nationale : les dysfonctionnements constatés et à venir remettent en question cette diffusion pyramidale des politiques de gestion de l'eau. Les situations locales particulières en matière de gestion de l'eau devraient sans doute être davantage considérées pour l'élaboration des plans de gestion intégrée régionaux.

Nous concluons sur l'intérêt à porter au concept de « risque hydropolitique » dans cette région : les dysfonctionnements entre les différentes échelles de gestion des ressources en eau soulignent les « risques hydropolitiques » présents en Afrique australe.

GLEDITSCH, N.P., 2004. *Conflicts over Shared Rivers: Resource Wars or Fuzzy Boundaries?* Oslo, International Peace Research Institute (PRIO), 25p.

PALLETT, J. 1997. *Sharing Water in Southern Africa*, Namibie, DRFN, 121p.

SADC, 2000. *Revised Protocol on shared Watercourse Systems in Southern African Development Community*, Gaborone, SADC.

TODD, S., 2006. *Combating Desertification in SADC through Sustainable Management of Natural Resources in Ephemeral River Basins*, Cape Town, [en ligne].

TURTON, A., HENWOOD, R., 2002. *Hydropolitics in the developing world, a Southern African Perspective*, Pretoria, AWIRU, 270 p.

WOLF, A., 2002. "Water Wars ? The geography of water conflict and co-operation : internal pressures and international manifestations", *The Geographical Journal, Dorchester*, Royal Geographical Society, Dorset Press, vol. 168, n°4, pp289-312.