

MECANISMES DE PREVENTION ET DE
GESTION DES CONFLITS DANS LE
CADRE DE BASSINS PARTAGES :

L'EXPERIENCE DE L'OMVS

Ababacar Ndao,
Coordinateur Cellule Nationale OMVS / Sénégal

Djbril SALL
Conseiller au Haut - Commissariat
de l'OMVS, Chargé de

Juillet 2002
la Coordination

1. CADRE GEOGRAPHIQUE

Les pays riverains (Guinée, Mali, Mauritanie et Sénégal) du fleuve Sénégal sont situés dans la sous région de l'Afrique de l'Ouest. De ces quatre (4) pays, seul le Mali ne possède pas de façade maritime sur l'Océan Atlantique.

Les climats rencontrés sont divers. Ainsi, du Sud au Nord, on rencontre :

- Le climat guinéen, caractérisé par une forte humidité, des pluies abondantes, des températures comprises entre 26 et 28°C et des forêts denses ;
- Le climat soudano - sahélien, caractérisé par deux (2) saisons tropicales tranchées, une sèche (assez longue 8 à 9 mois), l'autre pluvieuse. Les températures peuvent atteindre plus de 40°C sauf sur la côte où un courant froid adoucit le climat. La végétation est constituée d'une savane boisée à claire.

Le bassin du fleuve Sénégal situé entre les latitudes 10°30' et 17°30' Nord et les longitudes 7° et 16°30' ouest, s'étend sur 300.000km² répartis entre les quatre Etats.

Les trois principaux affluents du fleuve sont le Bafing, le Bakoye et la Falémé. A eux trois, ils contribuent à environ 80% des eaux du fleuve. Ils prennent leur naissance dans le massif du Fouta Djallon en Guinée. La population vivant dans le bassin est estimée à près de deux millions d'habitants. Leur vie dépend fortement des eaux du fleuve et de ses affluents.

2. HISTORIQUE DE L'AMENAGEMENT DU BASSIN DU FLEUVE SENEGAL

Tout au long de l'histoire, le fleuve Sénégal a été le catalyseur du développement socio-économique des populations du bassin qui ont utilisé ses ressources en eau localement et en l'état.

L'aménagement proprement dit ne débute en réalité qu'en 1802 avec la publication par l'autorité coloniale d'un Plan de Colonisation Agricole du Sénégal. Ce plan est resté au stade d'études jusqu'à 1822 où le plan modifié fait l'objet d'une expérimentation (Jardin d'Essai de Richard-Toll dans le Delta du fleuve Sénégal). Des produits coloniaux d'exportation furent produits, le coton notamment. Ce plan n'a concerné que le Delta et la Basse Vallée.

Ce n'est qu'en 1892 que débutèrent les premières études complètes sur les conditions hydrographiques du fleuve, l'objectif étant d'asseoir la Navigation entre Saint-Louis, à l'embouchure et Kayes au Mali. Ces études se termineront en 1908 par la publication des « Instructions Nautiques du fleuve entre Saint-Louis et Kayes » (924 km).

Par la suite, d'autres études furent menées par la puissance coloniale jusque vers la fin des années 50. Pour cela diverses institutions furent mises en place :

- l'Union Hydroélectrique Africaine (UHEA) société privée, créée en 1927. Elle est chargée d'étudier l'aménagement du fleuve à 3 fins : Navigation, Irrigation et Force motrice. Des projets de barrages sur le fleuve furent identifiés. Les projets ainsi définis ne furent pas suivis de réalisation car jugés fort coûteux et non rentables par l'autorité coloniale ;
- La Mission d'Etudes du Fleuve Sénégal (MEFS) fut créée en 1935. C'est un organisme public chargé de la conduite et de l'exécution de toutes les études et de tous les travaux à réaliser en vue de l'aménagement du fleuve, au triple point de vue de l'irrigation, de la navigabilité du fleuve et de la production de la force motrice sur les territoires du Soudan (actuel Mali), de la Guinée, de la Mauritanie et du Sénégal. Après 3 (trois) ans d'existence, la MEFS ne fit que des études topographiques ;
- La Mission d'Aménagement du Fleuve Sénégal (MAS) prit le relais de la MEFS en 1938. La MAS fut cependant handicapée par la deuxième guerre mondiale. Elle ne put faire que des études sectorielles et quelques travaux d'aménagement agricoles situés dans le Delta et la Basse Vallée.

En 1959, la MAS devient l'Organe Commun des trois (03) Etats autonomes au sein de la Communauté de l'Afrique Occidentale Française (AOF). La Guinée qui a obtenu son indépendance en 1958 n'en faisait pas partie. En 1960, tous les pays riverains accèdent à l'indépendance. En 1963, les 4 Etats y compris la Guinée créent le Comité Inter Etats (CIE). Pour la première fois, une convention relative à l'aménagement complet du fleuve fut signée.

La convention proclame le caractère international du fleuve et de ces affluents. Le CIE avait pour objectif l'exécution d'un programme intégré de mise en valeur des ressources du bassin, défini à la suite d'études financées par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ;

- Le CIE fut remplacé en 1968 par l'Organisation des Etats Riverains du fleuve Sénégal (OERS) composée des quatre (4) Etats. La nouvelle organisation se fixe comme objectifs en plus de l'aménagement du fleuve, l'harmonisation des plans de Développement des Etats membres et la mise en application de politiques concertées de développement sectoriel. Ces objectifs étaient trop ambitieux pour l'époque. L'Organisation ne survécut que 4 années. En 1972, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal créent l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS).

3. LE CADRE JURIDICO – INSTITUTIONNEL DE L'OMVS

2.1. Les objectifs de l'organisation

Les trois (3) Etats intéressés par l'OMVS sont des pays pauvres dont la croissance est entravée par un certain nombre de facteurs économiques, notamment une agriculture dépendante de pluies aléatoires, une insuffisance des voies de communication et des centres de production d'énergie. Cette énergie dépend d'ailleurs fortement de l'extérieur. Dans ce contexte les buts fondamentaux de l'organisation sont :

- de participer au développement des trois pays grâce à la coopération sous régionale ;
- de sécuriser et d'améliorer les revenus des populations du bassin et de lutter ainsi contre l'exode rural ;
- de rendre les économies des trois pays moins vulnérables aux conditions climatiques et aux facteurs externes ;
- de développer quantitativement la production agricole ;
- d'assurer l'équilibre écologique dans le bassin.

Les Etats de l'OMVS se mettent donc ensemble pour mettre au point un projet cohérent et fédérateur, pour exploiter les ressources du fleuve Sénégal, mais en tenant compte des intérêts politico-économiques de chacun des pays partie prenante.

Pour cela, la première étape fut de mettre en place un arsenal juridico-institutionnel permettant d'accéder au développement, mais aussi de sauvegarder les intérêts de chacun des pays, d'une part, et de contribuer au développement sectoriel intégré dans les domaines agricole, minier, industriel, des transports et sanitaires dans la zone du bassin, d'autre part.

3.2 Les instruments juridiques

Les Etats ont bâti l'OMVS sur la base de quatre Conventions, signées par les Chefs d'Etat et ratifiées par les Parlements des trois (03) pays :

- **la convention portant Statut Juridique du fleuve Sénégal** : elle a été signée le 11 mars 1972. Par cette convention, le fleuve Sénégal, y compris ses affluents, est déclaré « cours d'eau international » sur les territoires de la république du Mali, de la République de Mauritanie et de la République du Sénégal. Elle garantit la liberté de navigation et l'égalité dans toutes les formes d'utilisation de l'eau du fleuve.

Le délai au terme duquel la convention peut être dénoncée par l'un quelconque des Etats contractants a été fixé à 99 ans.

- **La Convention portant création de l'OMVS**. Signée le 11 mars 1972 à Nouakchott par les Chefs d'Etat du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal, cette convention définit les missions et les compétences de l'Organisation dont l'organe exécutif est le Haut-Commissariat.
- **La Convention portant Statut Juridique des Ouvrages Communs**. Elle a été signée le 21 décembre 1978 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal. Cette convention fixe le statut juridique des ouvrages dits communs, définit les droits et obligations des Etats copropriétaires ainsi que les modalités de la création d'Agences de Gestion des Ouvrages Communs.

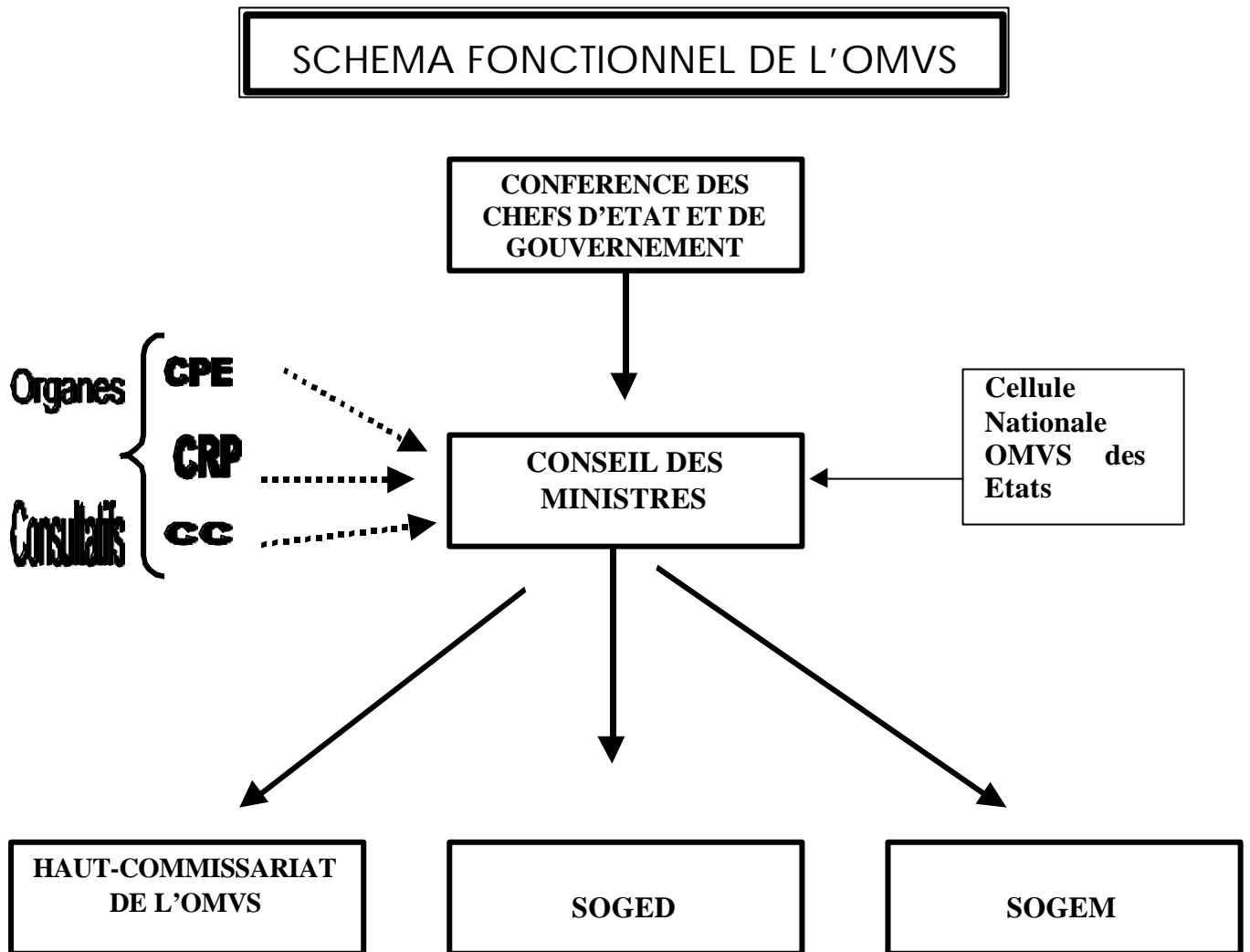
Cette convention occupe une place centrale dans le dispositif juridique, en ce sens qu'elle affirme le caractère de propriété commune indivisible des ouvrages communs de l'OMVS.

- **La Convention relative aux modalités de Financement des Ouvrages Communs** vient compléter le dispositif juridique. Signée le 12 mai 1982 à Bamako, cette convention prévoit les modalités de financement du programme de l'OMVS (contributions, emprunts, subventions), les mécanismes de garanties aux prêteurs (cautions solidaires) et une clé d'imputation des coûts et charges entre les pays membres qui peut être réajustée chaque fois que de besoin en fonction des avantages réels tirés par chaque Etat membre.

Ce dispositif juridique de base s'est enrichi en 1997 de 2 conventions portant création des structures de gestion des barrages de Diama et Manantali. Il s'agit de :

- la Convention portant création de la Société de Gestion et d'Exploitation de Diama (SOGED) ;
- la Convention portant création de la Société de Gestion de l'Electricité de Manantali (SOGEM).

3.3 Le cadre institutionnel



Aux termes de la convention du 11 mars 1972 amendée, l'OMVS est placée sous la haute tutelle de la **Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement**, instance suprême qui définit la politique de coopération et de développement de l'Organisation. La présidence de la Conférence est assurée à tour de rôle par chacun des pays membres et pour un mandat de deux ans.

Outre la Conférence, l'Organisation compte cinq (5) organes permanents que sont :

- **Le Conseil des Ministres** : Organe de Conception et de Contrôle, il élabore la politique générale d'aménagement du bassin du fleuve Sénégal pour la mise en valeur de ses ressources. La présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chacun des Etats membres pour un mandat de deux ans.
- **Le Haut Commissariat** : Organe Exécutif de l'Organisation, il applique les décisions du Conseil des Ministres, rend compte régulièrement de leur exécution ainsi que de toute initiative prise dans le cadre des directives reçues et dans la limite des pouvoirs qui lui sont délégués.

Il est dirigé par un Haut-Commissaire nommé pour un mandat de quatre ans, assisté et secondé par un Secrétaire Général également nommé pour un mandat de même durée.

- **La Commission Permanente des Eaux (CPE)** : Organe Consultatif du Conseil des Ministres, elle est composée de représentants des Etats membres de l'Organisation et est chargée de définir les principes et les modalités de la répartition des eaux du fleuve Sénégal entre les États et entre les secteurs d'utilisation. C'est la CPE qui instruit les projets des Etats membres susceptibles d'avoir une incidence sur les eaux du fleuve. Elle propose au Conseil des Ministres leur agrément ou leur rejet. Elle joue un rôle important dans le contrôle de l'utilisation de l'eau et la lutte contre la pollution.

Elle prépare également le plan de la Gestion des ressources en eau basé sur la projection des besoins usagers et sur une simulation de la gestion du système Manantali – Diama. Ce plan est soumis au Conseil des Ministres qui a la tutelle des structures de gestion.

- **Le Comité Régional de Planification (CRP)** (composé des représentants des Etats) est chargé d'émettre des avis à l'attention du Conseil des Ministres sur le programme d'investissement relatif à la mise en valeur optimale des ressources du bassin. Elle propose des mesures de mise en cohérence, voire d'harmonisation des politiques de développement des pays dans le Bassin du fleuve.

- **Le Comité Consultatif (CC)** : le Comité Consultatif regroupe les représentants du Haut Commissariat et ceux des gouvernements et organisations intéressés ou participant à la réalisation du programme de l'OMVS notamment au financement. Il est chargé :
 - d'assister le Haut-Commissariat dans la recherche des voies et moyens pour la réalisation du programme de l'organisation, notamment par la mobilisation de ressources humaines et financières ;
 - de promouvoir l'échange d'information entre les institutions financières et l'OMVS sur les conditions et procédures de mobilisation et d'affectation des fonds sur l'état d'avancement des projets et sur les perspectives de développement et de coopération ;
 - d'améliorer les conditions et procédures de mobilisation de ressources.

Le dispositif régional OMVS décrit ci-dessus est complété au niveau de chaque Etat membre par une structure dénommée **Cellule Nationale OMVS**. Elle est l'instrument par lequel le Ministre de tutelle de l'OMVS de chaque pays, assure le suivi des activités de l'Organisation. Les missions de la Cellule Nationale sont :

- suivi des activités de l'OMVS pour le compte de la tutelle ;
- formulation de conseils pour le Ministre de tutelle ;
- préparation des négociations au sein de l'OMVS ;
- coordination des activités de l'OMVS (Haut-Commissariat, SOGED, SOGEM) dans chaque pays membre ;
- facilitation des activités OMVS dans le pays ;
- catalyseur des relations entre OMVS et structures nationales des pays membres ;
- participation à la mise en œuvre du programme OMVS ;
- membre permanent des Comités Consultatifs du Haut-Commissariat (CRP) ;

- Assurer, à tour de rôle, la permanence de la présidence des comités comme la CPE .

4- MECANISMES DE PREVENTION ET DES GESTION DES CONFLITS

4 – 1 La pertinence des textes juridiques

L'analyse des textes juridiques ci-dessus fait ressortir, quelques éléments décisifs dans la prévention des conflits :

- l'acceptation par les Etats partie prenante de l'internationalisation du fleuve dans leur territoire respectif ;
- l'égalité des droits d'accès des Etats membres et de leurs ressortissants dans l'utilisation des ressources en eau du fleuve ;
- l'obligation acceptée par chaque Etat, de soumettre, à l'approbation préalable des autres projets susceptible de modifier les caractéristiques du fleuve (régime hydrologique, état sanitaire des eaux, ...) ;
- le co-financement par les Etats des investissements et des charges liées à la mobilisation des ressources en eau du fleuve, La part de chaque Etat état indexée aux bénéfices tirés par cet Etat ;
- la propriété commune indivisible par les Etats, des investissements réalisés par l'OMVS ;
- l'obligation, pour un Etat désirant se retirer de l'organisation, de négocier avec les deux autres Etats-membres et avec les bailleurs de fonds concernés, par la liquidation des droits et obligations souscrites. Le retrait d'un Etat ne pouvant empêcher le respect de ses engagements souscrits antérieurement.

4– 2 L'apport du cadre institutionnel

Le cadre institutionnel, en érigeant la concertation et la règle du consensus comme système de prise de décision, fait émerger une conscience de bassin et développe le sentiment de partager une ressource commune qui conduit à la nécessité de décider et d'agir ensemble pour une gestion rationnelle à long terme où les conflits trouvent une solution.

Dans ce dispositif institutionnel, bien que n'émettant qu'un avis consultatif, la Commission Permanente des Eaux (CPE) reste une pièce maîtresse dans la prévention et la résolution des conflits. De par son caractère consultatif et technique, elle permet d'aller le plus loin possible dans l'analyse des dossiers tout en laissant la prise de décision finale à l'instance supérieure, le Conseil des Ministres, qui lui même peut faire intervenir en dernier recours la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

La CPE a des prérogatives assez étendues pour émettre des avis. En effet, elle est compétente en ce qui concerne :

- a) les principes et les modalités de la répartition équitable des eaux du fleuve Sénégal entre les Etats d'une part et d'autre part entre les secteurs d'utilisation de l'eau (énergie, irrigation, navigation) ;
- b) l'instruction des demandes d'utilisation de l'eau et des projets d'aménagement susceptibles de modifier d'une manière sensible les caractéristiques du régime du fleuve Sénégal, ses conditions de navigabilité, d'exploitation agricole ou industrielle, l'état sanitaire de ses eaux, les caractéristiques biologiques de sa faune et de sa flore, son plan d'eau ;
- c) la réglementation de l'utilisation équitable de l'eau du fleuve ;
- d) la réglementation de conservation quantitative et qualitative de l'eau du fleuve.
- e) le suivi des prélèvements et des rejets dans le système du Fleuve Sénégal .

La CPE a été le seul organe de l'OMVS dont le fonctionnement n'a jamais été interrompu. Même lors de la période de forte incompréhension (1989 – 1991) qu'ont connu deux des Etats de l'OMVS, la CPE a continué de fonctionner de statuer de manière consensuelle sur la gestion des eaux du fleuve Sénégal. Les rencontres de cet organe étaient abritées par le troisième pays.

4 – 3 Les instruments techniques et scientifiques de gestion

Les principes édictés par les textes juridiques et les institutions de l'OMVS ont besoin d'instruments techniques et scientifiques d'éclairage pour jouer pleinement leur rôle dans la prévention et la gestion des conflits.

En effet, l'accès à l'information technique (données hydrologiques, besoin en eau de tous les usagers, ...) et la confiance dans les outils de traitement des données techniques sont des facteurs déterminants pour prévenir et aider à gérer les conflits. Ainsi, depuis des années, l'OMVS ne cesse d'améliorer ses instruments de gestion de l'eau. Ces instruments développés, essentiellement dans le cadre du Programme d'Optimisation de la Gestion des Réservoirs (POGR) avaient pour objet d'anticiper sur les conflits potentiels entre usagers (énergie hydroélectrique, soutien de crue, agriculture, ...) en proposant des modèles scientifiques de gestion de l'eau du fleuve et de sa répartition entre les usages.

Les instruments suivants ont été mis au point à l'OMVS et constitue des aides à la prise de décisions :

- un réseau d'acquisition de données hydrologiques instantanées, accessibles à toutes les parties prenantes ;
- une banque de données HYDRACESS qui transforme les hauteurs d'eau instantanées en débits ;
- Le Manuel de gestion de Manantali qui définit les principes et les procédures de gestion optimale de la retenue ;
- Le Manuel de gestion de Diama qui décrit les grandes règles physiques de fonctionnement sur lesquelles reposent les consignes d'exploitation du barrage tout en respectant les règles de sécurité imposées par le constructeur du barrage ;
- un logiciel de gestion en temps réel du barrage de Manantali appelé PROGEMAN ;
- un logiciel SIMULSEN qui permet d'évaluer la satisfaction des objectifs en fonction des apports d'eau et des consignes de gestion.
-

4– 4 La Charte des Eaux : une avancée significative juridico – technique dans la prévention et la résolution des conflits

Une Charte des Eaux, document de synthèse des principes juridiques contenus dans les textes de base et des outils techniques de prise de décision développées par l'OMVS, vient d'être adoptée par les Chefs d'Etat des trois pays et est en cours de ratification par les Parlements.

Cette Charte qui vient compléter le dispositif décrit ci – dessus, vise une exploitation rationnelle et efficiente des eaux du Fleuve Sénégal dans le respect de l'équité entre les Etats contractants et la préservation de la ressource. Elle intègre les principes de développement durable des conventions internationales inspirées du sommet de Rio 1992.

La Charte fixe les principes, modalités et mécanismes de gestion, et définit le cadre de référence pour une allocation optimale et équitable des ressources en eau du fleuve entre les différents secteurs d'utilisation des eaux (alimentation en eau des populations, irrigation, énergie, crue artificielle).

La Charte comporte trois annexes qui en sont une partie intégrante. La première définit la stratégie optimale de répartition prévisionnelle de la ressource en eau entre les usages, les deux autres sont les manuels de gestion des barrages de Manantali et de Diama évoqués ci – dessus.

Conclusion

L'OMVS dispose de mécanismes de prévention et de gestion des conflits dans le cadre du partage des ressources en eau du bassin du fleuve Sénégal. Ces textes juridiques et instruments techniques (la Charte comporte des annexes techniques qui en font partie intégrante) sont endossés au plus haut niveau des Etats de l'OMVS : ce sont des conventions internationales signées par les Chefs d'Etat et ratifiées par les Parlements des pays.

Toutefois, même si les textes de l'OMVS comportent des mécanismes permettant de prévenir les conflits, ceux – ci pourraient surgir car s'inscrivant dans le registre des litiges propres à l'aménagement des cours d'eau internationaux qui peuvent se décliner aussi en conflits sectoriels ou spatiaux (amont contre aval), ou déficit de prise de conscience des populations riveraines du caractère international du fleuve. C'est pourquoi, au – delà des textes, la concertation, la négociation et la règle de prise de décision consensuelle est inéluctable. Le recours à l'instance supérieure, chaque fois qu'on atteint les limites d'un organe pour résoudre un problème est une garantie de trouver toujours une solution au sein de l'OMVS.