

La Commission du Mékong face à un tournant

Quelle place pour l'aide française ?



Auteur Guillem BARDY (stagiaire), Olivier GILARD (AFD)

Coordination Olivier GILARD (AFD)

Pays

Cambodge, Laos,
Thaïlande, Vietnam

Mots-clés

Mékong, Gestion
Intégrée des Ressources
en Eau, GIRE, Organisme
de Bassin



AUTEURS

Guillem BARDY est étudiant à l'école des Ponts et Chaussées et ce rapport lui a permis d'obtenir son diplôme de Master spécialisé en environnement (eau, énergie, économie, aménagement...).

Contact : guillem.bardy@polytechnique.edu

Olivier GILARD est responsable du bureau de l'AFD à Vientiane. Ingénieur en Chef des Ponts, des Eaux et Forêts, il est spécialisé en gestion des ressources en eau et en développement agricole et rural.

Contact : gilardo@afd.fr

RÉSUMÉ

Fleuve parmi les plus longs et les plus célèbres du monde, le Mékong est l'artère vitale d'une région en forte croissance économique. Organisme de bassin transfrontalier, la Commission du Mékong (MRC) est l'acteur principal de la coopération pour une gestion intégrée des ressources en eau entre les pays du bassin inférieur du fleuve (Cambodge, Laos, Thaïlande et Vietnam). L'aide française participe modestement, mais de longue date, à son financement. Mais alors que la Commission a récemment engagé une importante refonte de son fonctionnement, faut-il poursuivre cette coopération? Cette note résume l'état actuel et les perspectives futures liés au fleuve, au travail de la Commission, et aux projets financés par l'aide française au développement. Eu égard notamment de la réussite de projets récents, elle conclut à la logique et la cohérence de la poursuite de l'aide française à la Commission du Mékong.

LANGUE ORIGINALE

Français

ISSN

En cours

DÉPÔT LÉGAL

3^e trimestre 2015

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document ne reflètent en aucun cas le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses tutelles institutionnelles.

Les *Notes techniques* sont téléchargeables sur le site des publications de l'AFD : <http://librairie.afd.fr>

SOMMAIRE

Résumé opérationnel	3
I. Le Mékong, le fleuve d'une région	3
II. Des enjeux divers pour le fleuve	3
III. La Commission du Mékong (Mekong River Commission - MRC)	5
IV. Perspectives pour la Commission	6
V. La contribution de la France et de l'AFD	7
Abréviations	9
I - Le Mékong : la mère des fleuves	10
I. Un bassin versant transfrontalier	10
II. Des caractéristiques hydrologiques qui en font un fleuve unique ..	13
III. Une région dépendante de son fleuve	14
II - Des enjeux multiples et sujets à débat	16
IV. L'hydroélectricité, principal sujet de controverse	16
1. Pourquoi?	16
2. Quels barrages ?	17
3. Quelles conséquences ?	18
4. Cours principal/affluents	19
5. Les barrages chinois	20
6. Mais finalement, où sont les intérêts?	20
V. Les sédiments et la pêche, des inquiétudes croissantes	22
1. Les sédiments, un problème sous-estimé.....	22
2. La pêche est-elle menacée ?	23
VI. D'autres enjeux moins conflictuels mais à ne pas oublier	24
1. Inondations et sécheresses, des menaces récurrentes.....	24
2. L'irrigation	25
3. Le changement climatique, inquiétude à plus long terme	25
4. La biodiversité, richesse du Mékong.....	26
5. Autres enjeux.....	26
III - La MRC, une institution en devenir	28
I. Une institution historique pour la coopération	28
1. Un projet historique qui a mis du temps à aboutir	28
2. Favoriser la coopération pour un développement durable du bassin	29

II. Une organisation par projets dépendant des bailleurs de fonds	30
1. Gouvernance actuelle	30
2. Le Secrétariat (MRCS), le bras opérationnel de la Commission	32
3. Financement.....	33
III. Evolutions : vers une appropriation par les pays membres.....	35
1. La « riparianization » comme doctrine, la décentralisation comme réponse	35
2. Le « basket fund », un mode de financement centralisé.....	36
IV. Des défis importants pour le futur du fleuve et de la Commission..	37
1. Bien négocier la décentralisation	37
2. Favoriser une hydroélectricité durable malgré les limites de son champ d'action	37
3. Développer la connaissance du fleuve	40
4. Une géopolitique régionale à surveiller	40
<i>IV - La contribution de la France et de l'AFD</i>	<i>42</i>
I. Une place pour l'Ecole Française de l'Eau ?.....	42
II. France et MRC, une relation de long terme.....	43
1. Le projet emblématique de l'aide française : Mekong-HYCOS.....	44
2. Un autre projet moteur pour la MRC concernant la sédimentologie :	45
3. Autres financements.....	45
III. Les acteurs français déjà implantés	46
IV. Nouveaux financements ?	46
1. A long terme ?	47
<i>Bibliographie indicative.....</i>	<i>49</i>
<i>I. Documents français d'analyse de la Commission du Mékong :.....</i>	<i>49</i>
<i>II. Stratégie de l'aide au développement française :.....</i>	<i>49</i>
<i>III. Documents de la MRC.....</i>	<i>49</i>
<i>IV. Autres documents :.....</i>	<i>50</i>
<i>V. Articles de journaux :.....</i>	<i>51</i>
<i>VI. Sites internet :.....</i>	<i>51</i>
<i>Précédentes publications de la collection.....</i>	<i>53</i>
<i>Qu'est-ce que l'AFD ?</i>	<i>54</i>

Résumé opérationnel

I. Le Mékong, le fleuve d'une région

Parmi les 12 principaux fleuves mondiaux par la longueur et le débit, le Mékong est surtout l'artère vitale de la péninsule indochinoise. Il prend sa source en Chine où il s'écoule sur plus de 2 000 km, mais ses ressources en eau proviennent surtout des affluents des pays du **Mékong Inférieur**, à savoir le Laos, la Thaïlande, le Cambodge et le Viet Nam.

Les 60 millions d'habitants du bassin du Mékong Inférieur (contre 20 millions dans la partie chinoise) sont extrêmement dépendants du fleuve et de ses affluents. Ils assurent un emploi à des dizaines de millions de pêcheurs et d'agriculteurs, qui à leur tour assurent la sécurité alimentaire de la région. Le Mékong est considéré comme la première pêcherie d'eau douce du monde et les plaines du bassin sont de grandes productrices de riz, delta en tête.

II. Des enjeux divers pour le fleuve

La croissance démographique et économique, le développement industriel et de l'irrigation en saison sèche vont augmenter inexorablement les prélèvements en eau. Pour autant, **le Mékong n'est pas en danger de stress hydrique**. Les principales inquiétudes concernent le **développement de l'hydroélectricité** et ses conséquences sur la pêche et l'érosion des berges et de la ligne de côte.

Jusqu'à très récemment, le Mékong était considéré comme un des derniers grands fleuves gardés à l'état naturel. Des travaux chinois pour améliorer la navigation, mais surtout le développement de l'hydroélectricité à travers le bassin sont venus mettre fin à cette situation. Six barrages-réservoirs ont déjà été construits sur le cours principal du fleuve en Chine, et plusieurs dizaines l'ont été sur les affluents. Aujourd'hui, le cours principal du Mékong Inférieur (en aval de la Chine) est encore vierge de barrages. Mais pas moins de 11 projets y sont prévus, et la construction du barrage de Xayabouri a déjà commencé. De nombreux ouvrages sont également soit construits soit prévus sur les affluents. Or, les barrages vont altérer le régime hydrologique du fleuve, le transport de sédiments et les migrations de poissons. La connaissance du fleuve et la prise en compte de ces problèmes lors de la conception des ouvrages sont insuffisantes pour se prononcer sur la plupart des impacts évoqués. D'autant qu'ils dépendent aussi en grande partie d'un effet cumulatif

des barrages. Ces incertitudes sur l'impact du développement hydroélectrique créent une réelle inquiétude, en grande partie soutenue et relayée par les associations écologistes.

La **pêche** est si importante pour la sécurité alimentaire, notamment au Cambodge, que l'éventualité d'impacts sur les ressources halieutiques entraîne de fortes tensions politiques, relayées par les médias. Les barrages sont vécus comme une menace très sérieuse, car ils peuvent faire obstacle au transport de nutriments et à la migration des poissons. Néanmoins, les modélisations écologiques et hydrologiques sont encore peu fiables. En parallèle, la **surpêche** pourrait fortement diminuer la population de poissons à plus court terme. Si le Viet Nam a déjà largement développé l'aquaculture dans le delta, augmentant de fait la résilience de ses pêcheries, ce n'est pas encore le cas de ses voisins. Une prise en compte du sujet dès la conception des barrages associée à une planification intégrée de la gestion des ressources halieutiques semble donc essentielle.

Moins relayée et moins documentée, l'**érosion des rives** du fleuve et des côtes océaniques du delta constitue une menace sérieuse. Les **extractions de granulats** dans le lit du fleuve provoquent des phénomènes d'érosion et fragilisent les berges et les ouvrages hydrauliques le long de celles-ci. Les barrages, obstacles pour le transport sédimentaire, participeront également de ce phénomène, qui met en danger les terres très basses du delta. L'incision du lit fluvial augmentera les phénomènes d'intrusion saline, menaçant les terres cultivées. A plus long terme, la montée annoncée du niveau de la mer devrait aggraver ce phénomène et menacer de submersion les terres les plus basses.

Ces perspectives deviennent encore plus complexes à appréhender dans le contexte transfrontalier. Un développement durable du bassin passe nécessairement par une **coopération transfrontalière** efficace, qui doit faire passer l'aménagement du fleuve d'une logique d'optimisation du bénéfice national à une logique d'optimisation à l'échelle du bassin. Pour cela, il est essentiel de développer les **connaissances de l'état actuel du fleuve** ainsi que l'**évaluation de l'impact** des aménagements liés au Mékong pour assister les décideurs. C'est le rôle de la MRC.

III. La Commission du Mékong (Mekong River Commission - MRC)

Ancien Comité du Mékong, créé en 1957 sous l'égide de l'ONU, la **Mekong River Commission** existe sous cette forme depuis le traité fondateur de 1995. Formée uniquement par les pays du Bassin du Mékong Inférieur (donc sans la Chine ni le Myanmar), elle travaille à améliorer la **connaissance** du fleuve (en développant le réseau de données et en publiant de nombreuses études), à une **planification** régionale durable et à une **coopération** efficace entre ses 4 membres.

Les décisions relatives à la Commission sont validées et entérinées par ses pays membres au sein du Conseil et du Comité Joint de la Commission. Le fonctionnement opérationnel est assuré par un **Secrétariat**. Basé à la fois à Vientiane et Phnom Penh, il est financé à 90 % par l'aide internationale. Ainsi, si le pouvoir décisionnaire appartient aux instances des 4 pays membres, les bailleurs internationaux (ou « partenaires au développement ») ont une influence non négligeable dans la stratégie de la MRC.

Cependant, et malgré sa légitimité institutionnelle, la Commission peine à développer un cadre juridique contraignant. Si un pays prévoit un aménagement sur le cours principal du fleuve, des procédures (dites de *Notification, Consultation Préable et Accord*, ou *PNPCA*) sont prévues pour atteindre un consensus sur l'issue à donner au projet. Or, la première procédure, qui a eu lieu en 2010 et 2011 concernant le barrage de *Xayabour* au Laos, n'a pas abouti sur un accord. Et si des aménagements ont été obtenus sur la conception du barrage, les travaux ont tout de même été lancés, sans qu'un plein consensus n'ait été obtenu.

La MRC favorise donc le dialogue sur une base de transparence et de mise en commun des informations, mais ne peut contraindre et menacer la souveraineté de ses membres. D'ailleurs, les procédures ne s'appliquent pas aux aménagements prévus sur les affluents du Mékong. La valeur ajoutée principale de la MRC se situe donc dans l'établissement d'une **connaissance régionale du fleuve**. Plusieurs réseaux de collecte et de traitement de données liées au fleuve permettent son étude approfondie. Le projet *Mekong-HYCOS*, financé à plus de 85 % par la France (MAEDI, AFD et FFEM), a fortement contribué au développement du réseau de données hydrométéorologiques sur le bassin. Via la mise en place de 49 stations de mesure, il a permis la mise en

place d'un système de prévision des crues et la construction d'une base de données hydrologiques de long terme.

Aujourd'hui, le Secrétariat de la MRC est à un tournant. La Commission doit être **financée par ses membres d'ici 2030**. Dans ce sens, et pour favoriser un principe de subsidiarité, de nombreuses fonctions techniques de la MRC vont être **décentralisées dans les agences nationales à l'horizon 2016**. Le projet HYCOS a été un précurseur de ce mouvement en transférant la propriété des nouvelles stations hydrométéorologiques aux pays. Le Secrétariat ne maintiendra plus que les fonctions centrales, et les financements internationaux se feront via un « **basket fund** », pot commun qui finance le budget de la Commission. L'approche précédente par financement de projets ne sera pour autant pas totalement laissée pour compte et restera possible. Les prochaines échéances devraient préciser l'étendue des réformes et leur mode de mise en place.

IV. Perspectives pour la Commission

Le développement hydroélectrique sur le cours principal du Mékong Inférieur focalise actuellement l'attention médiatique. Des associations locales (en Thaïlande notamment) et des ONG internationales comme *WWF* ou *International Rivers* sont très actives et leurs voix sont largement relayées par les médias thaïs et internationaux. Ils se battent surtout pour un principe de précaution. Leur combat contre les barrages de Xayabouri puis de Don Sahong n'a pas permis de bloquer ces projets mais a sans doute contribué à introduire des améliorations substantielles dans leur conception (passes à poissons, dispositifs de chasse des sédiments, ...). Cette position conflictuelle a cependant pour effet de détourner l'opinion d'autres sujets d'inquiétude comme la surpêche ou l'extraction de granulats.

Les positions officielles sont, elles, moins tranchées. Le Laos est le principal bénéficiaire du développement de l'hydroélectricité (9 des 11 futurs projets sur le cours du Mékong Inférieur s'y situent) et la contestation n'y existe pas. Le Viet Nam a officiellement demandé, sans succès, un moratoire de 10 ans sur l'hydroélectricité, car aucun site du delta n'est favorable et les impacts sont mal connus. Mais les Vietnamiens achèteront tout de même une partie de l'électricité produite et sont donc globalement plutôt favorables à ce développement. Le Cambodge est lui très réticent aux barrages lao, qui auront des impacts sur leurs pêcheries, mais projette en parallèle deux barrages sur le

cours principal sur son territoire et quelques autres sur les affluents, dont le très critiqué Lower Sesan 2. Enfin, la Thaïlande joue aussi double-jeu. L'électricité produite via les barrages laos sera quasi-intégralement exportée vers la Thaïlande. Mais comme la contestation est concentrée dans le pays, les autorités thaïes maintiennent un flou sur leur position officielle sur le sujet pour ne froisser personne.

Dans ce cadre diplomatique complexe, la MRC va devoir relever d'autres défis. D'abord, gérer efficacement le processus de décentralisation. La principale difficulté est de renforcer les **faibles capacités du Laos et du Cambodge** pour assurer les fonctions décentralisées. Ensuite, favoriser la **coopération pour une hydroélectricité durable**, notamment en s'assurant du bon déroulement des procédures. Enfin, développer la **connaissance du fleuve**, en particulier en consolidant un réseau régional de mesures à la fois fiable et pérenne, et en insistant sur des sujets trop peu connus comme le transport des sédiments.

V. La contribution de la France et de l'AFD

La France a une expertise internationale reconnue dans le secteur de l'eau intégrant l'ingénierie (Coyne et Belier, Artelia, ISL Ingénierie, et bien d'autres), la gestion des réseaux (groupes Veolia et Suez), la gouvernance (OIEau et les agences de bassin) et la recherche (IRD, CNRS...). Ce savoir-faire est résumé sous l'appellation d'« **Ecole Française de l'Eau** ».

La coopération française finance activement plusieurs organismes de bassin transfrontaliers (Nil, Niger, Sénégal, Volta, ...), parmi lesquels la MRC occupe une place de choix. La France en est un bailleur historique, et le récent **projet Mekong-HYCOS** (2006-2013), financé par l'AFD et le FFEM et mis en œuvre par des acteurs français (IRD et CNR), a été une réussite remarquable. Il a permis la mise en place d'un réseau de collecte et de transmission de mesures hydrométéorologiques en temps réel, transféré aux états membres qui en ont désormais la responsabilité. Un autre projet France-MRC a aussi grandement contribué à la **connaissance du transport sédimentaire** dans le fleuve, qui reste encore rudimentaire.

La MRC est une organisation fiable et légitime, à l'expertise technique reconnue et à la recherche de partenariats technico-scientifiques. Ses objectifs s'accordent à la stratégie de l'aide au développement française et la France a historiquement collaboré avec elle. Enfin, nous partageons avec le MRCS la conviction que c'est par l'expertise technico-scientifique qu'une coopération

équilibrée entre Etats pourra être atteinte. Poursuivre les financements à la Commission permettrait donc de maintenir une valeur ajoutée nationale dans une région stratégique où l'influence française (et européenne en général) perd du terrain, de plus concernant un secteur essentiel à la stabilité régionale.

Si l'aide française poursuit son appui à la Commission, le financement de projets semble plus pertinent pour assurer la visibilité d'un « petit » donneur. Participer au *basket fund*, donnerait plus d'autonomie à la MRC mais la valeur ajoutée française serait en partie dissoute dans l'affichage collectif. Une poursuite des projets précédemment cités (*Mekong- HYCOS* et *Sédimentologie*) pourrait s'avérer intéressante et cohérente.

La France a encore une forte valeur ajoutée à apporter à la MRC.



Le Mékong aux cascades de Khone Phapeng (gauche), et à Luang Prabang (haut), et la Nam Song près de Vang Vieng (bas), Laos

Abréviations

Dans le cadre de ce document, quelques abréviations ont été utilisées. Les suivantes sont les principales à avoir à l'esprit :

ASEAN : Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE en français)

FFEM : Fonds Français pour l'Environnement Mondial

GIRE : Gestion Intégrée des Ressources en Eau

IKMP : Information and Knowledge Management Program, programme sur la connaissance scientifique du Secrétariat de la Commission du Fleuve Mékong

LMB : Lower Mekong Basin, ou bassin du Mékong inférieur

MAE (MAEDI) : Ministère des Affaires Etrangères (et du Développement International)

MRC : Mekong River Commission

MRCS : Secrétariat de la MRC

PNPCA : Procédures pour la Notification, Consultation Préalable et Accord

UMB : Upper Mekong Basin, ou bassin du Mékong supérieur

AUTRES ABREVIATIONS :

ABN : Autorité du Bassin du Niger

ABV : Autorité de Bassin de la Volta

ANR : Agence Nationale de la Recherche

CICOS : Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha

FSP : Fonds de Solidarité Prioritaire

HYCOS : Hydrological Cycle Observation System

GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (agence de coopération internationale allemande pour le développement)

IRD : Institut de Recherche pour le Développement

OIEau : Office International de l'Eau

OMM : Organisation Mondiale de la Météorologie (WMO en anglais)

OMVS : Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal

NBI : Nile Basin Initiative

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

WWF : World Wildlife Fund (Fonds Mondial pour la Nature)

I - Le Mékong : la mère des fleuves

Fleuve mythique dans l'imaginaire collectif mondial, le Mékong est un des plus importants au monde de par sa longueur et son débit. Source d'emplois, de nourriture et d'énergie, c'est surtout le fleuve de toute une région, dont il assure le développement économique et social.

Pour comprendre les enjeux et les défis liés à son évolution, il est nécessaire de brosser un rapide tableau hydrologique du fleuve.

I. Un bassin versant transfrontalier

Le Mékong s'écoule des montagnes himalayennes jusqu'à son delta en mer de Chine méridionale. Il coule à l'intérieur des terres en Chine, au Laos, au Cambodge et au Viet Nam et constitue la frontière entre Laos et Myanmar et une partie de la frontière Laos-Thaïlande.

Le bassin versant du fleuve recouvre donc ces six pays, dont la quasi-totalité du Cambodge et du Laos. Il constitue la ressource en eau des régions rizicoles du nord-est de la Thaïlande et du sud du Viet Nam.

On peut distinguer de très nombreuses zones hydrologiques et physiographiques le long du Mékong, mais il est généralement (voir Figure 1) divisé entre :

- Le bassin du Mékong supérieur, ou *Upper Mekong Basin (UMB)* recouvre une partie de la Chine, traversant le Tibet et le Yunnan, et de la Birmanie. Essentiellement en zone montagneuse, le bassin versant y est très étroit et ses eaux proviennent surtout de la fonte des neiges. La moitié de la longueur du Mékong est située dans l'UMB, mais il ne représente qu'un quart de la surface de son bassin versant.
- le bassin du Mékong inférieur, ou *Lower Mekong Basin (LMB)*, est un bassin versant beaucoup plus vaste, se nourrissant de nombreux

Le Mékong en chiffres

Débit :

15 000 m³/s en moyenne, soit
460 km³/an (8^{ème} fleuve du monde)

Longueur :

4500 km environ (12^{ème})

Bassin versant :

800 000 km² (1,5 fois la France)
80 millions d'habitants sur 6 pays

affluents sur les rives gauche (Laos, Cambodge) et droite (Thaïlande, Cambodge). Il représente 75% de la surface et de la population du bassin versant du Mékong.

La contribution moyenne des différents pays au débit du fleuve en sortie apparait sur la Figure 1. On y observe bien que l'apport du Mékong Supérieur est relativement faible (18%) en comparaison de l'apport des affluents lao par exemple (35%), même si cette différence se réduit en saison sèche.

La division UMB/LMB est essentielle car elle recouvre la réalité hydrologique que l'on vient d'évoquer, mais aussi une réalité diplomatique entre les pays du LMB et la Chine. Cela se reflète notamment, on le verra plus tard, dans le refus de la Chine d'intégrer la Commission du Mékong.

La suite de ce document sera donc essentiellement centrée sur le **Bassin du Mékong Inférieur**, sur lequel s'applique le mandat de la Commission du Mékong. Celui-ci regroupe 60 millions d'habitants (contre une vingtaine dans l'UMB) répartis entre Thaïlande, Laos, Cambodge et Viet Nam.

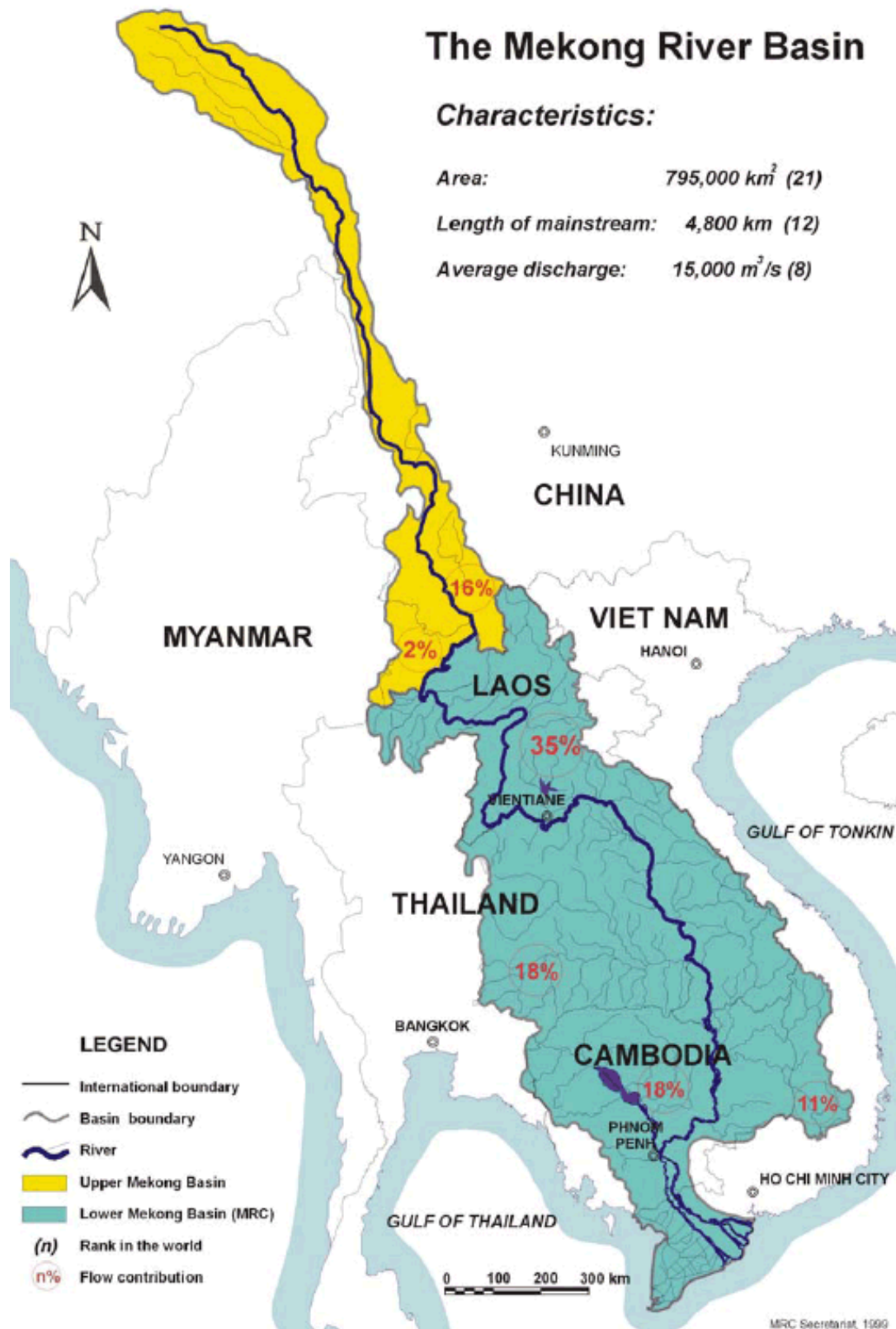


Figure 1 – Bassin versant du Mékong et contributions des pays au débit de sortie (Source : MRCS)

II. Des caractéristiques hydrologiques qui en font un fleuve unique

Le débit du Mékong est très influencé par la **saisonnalité des précipitations** liée au régime de mousson. Le débit mensuel moyen est plus que décuplé entre étiage et hautes eaux (1 000 à 10 000 m³/s à Luang Prabang et 2 000 à 36 000 m³/s à Kratie).

	Saison sèche (décembre-mai)	Saison humide (juin- novembre)
Part de l'écoulement annuel moyen	12 %	88%

Tableau 1 - Ecoulement semi-annuel moyen à Kratie, Cambodge (Source : MRC report on flows)

Le **Tonle Sap**, situé au Cambodge est une anomalie naturelle qui joue un rôle fondamental dans la régulation des crues et des étiages dans tout le cours aval du Mékong et en particulier dans la zone du delta. Relié au Mékong par la rivière du même nom, le lac Tonle Sap se remplit en hautes eaux, puis, après inversion du cours de la rivière, se vide partiellement dans le Mékong en basses eaux. Sa surface est multipliée par 6 d'une saison à l'autre. Grâce à lui les crues sont amorties et les étiages sont soutenus en aval. Plus grand lac d'eau douce d'Asie du Sud-est, il est surtout essentiel comme milieu de reproduction de poissons et facteur de biodiversité, d'emplois et de sécurité alimentaire. Mais son écosystème et ses habitants sont parmi les plus exposés aux modifications sur le Mékong.

Si la jonction entre Mékong et Tonle Sap se fait à Phnom Penh, c'est là aussi que débute le légendaire **Delta**, avec la séparation entre Mékong et Bassac (v. Figure 2). Se divisant par la suite en 9 branches entre le sud du Cambodge et le sud du Viet Nam, c'est la zone la plus densément peuplée (18 millions d'habitants) et la plus fertile (riz et fruits) du bassin. Si sa population est considérée comme résiliente aux changements sur le fleuve, les terres peu élevées du delta semblent très exposées aux phénomènes d'érosion ainsi qu'à l'élévation maritime liée au changement climatique.



Figure 2 - Le Mékong à Phnom Penh
- en haut à gauche le Tonle Sap ; en bas à gauche le Bassac -
(Source: Wikipedia)

Ces deux écosystèmes sont des zones clés qui sont potentiellement menacées par les développements futurs le long du Mékong.

III. Une région dépendante de son fleuve

Le Mékong, la Mère des Eaux en lao/thaï, est incontestablement plus qu'un fleuve pour l'Asie du Sud-est. Il est considéré comme le deuxième écosystème fluvial le plus riche du monde. Il assure la sécurité alimentaire de la région à travers l'agriculture et la pêche, deux activités qui emploient des millions d'habitants. Et via la navigation, le tourisme ou l'exploitation de son potentiel hydroélectrique, il ouvre le champ à un développement économique conséquent. Pour autant cette dimension bénéfique du fleuve est indissociable du potentiel destructeur de ses crues, notamment pour l'agriculture. En ce sens, l'agriculture et la pêche dépendent directement du Mékong. Ainsi, des modifications de son régime hydrologique auront nécessairement des impacts sur la sécurité alimentaire régionale.

Au-delà de ces aspects matériels, le Mékong a une place extrêmement importante dans la culture populaire. De nombreuses fêtes lui rendent

hommage tout le long de son cours, et il est le sujet de nombreuses croyances, souvent reliées à la culture bouddhique.

Il faut garder à l'esprit que hors événements exceptionnels, le bassin ne manque pas d'eau. Contrairement à d'autres cours d'eau transfrontaliers en situation de stress hydrique, les enjeux n'ont ici pas (encore) vraiment trait à l'allocation de la ressource en eau par pays. Ils sont pourtant nombreux.

II - Des enjeux multiples et sujets à débat

Les évolutions actuelles des 4 pays du Bas Mékong ont des conséquences sur les eaux du fleuve et leur utilisation. Les préoccupations sont nombreuses et les principales questions concernant le Mékong sont résumées ci-après.

IV. L'hydroélectricité, principal sujet de controverse

C'est le sujet qui met la MRC dos au mur, qui soulève les associations de défense de l'environnement et inquiète les médias et l'opinion publique.

1. Pourquoi?

La conjonction de la forte croissance économique et démographique en Asie du Sud-est a pour conséquence directe une augmentation de la demande en énergie. Les différentes estimations mises en commun par la MRC vont bien dans ce sens. Entre 2005 et 2015, la demande totale en électricité des pays du bassin versant du Mékong devait plus que doubler (de 30 GW à 67 GW, v. Tableau 2).

Année	2005	2010	2015	2020	2025
Membres de la MRC	30 000	47 000	67 000		
Cambodge	302	407	700		
Laos	291	648	1 200	1 500	
Thaïlande	20 538	25 612	33 900	44 700	
Viet Nam	9255	20 000	31 500	50 000	68 440
Partenaires de dialogue de la MRC					
Chine	69 590	114 300			
Myanmar	966	1 593			

Tableau 2 - Demande estimée en électricité en MW dans le bassin du Mékong

(source: MRC, *State of the Basin Report*)

Et quoi de mieux qu'une énergie dont la production est réputée non émettrice de gaz à effet de serre, ne consomme pas de ressources et est déjà largement utilisée dans le monde ? L'hydroélectricité, dont le potentiel est estimé à environ 60 GW, sur l'ensemble du bassin versant, dont la moitié sur le Bas Mékong, s'est naturellement imposée comme une manne à exploiter par tous les pays.

Sauf que les conséquences sur le fleuve peuvent être très grandes, en sus des enjeux diplomatiques expliqués par la suite.

2. Quels barrages ?

La Chine a été la première en action, et a déjà édifié 6 barrages-réservoirs sur le cours principal du Mékong Supérieur.¹ Le Bassin Inférieur ne produit pour l'instant d'hydroélectricité que sur les affluents. Mais pas moins de 11 projets de barrages au fil de l'eau (basse chute) sont prévus sur le cours du Mékong Inférieur, essentiellement au Laos, qui a déjà lancé la construction de 2 barrages sur les 9 qu'il a en projet (les deux autres étant au Cambodge).²

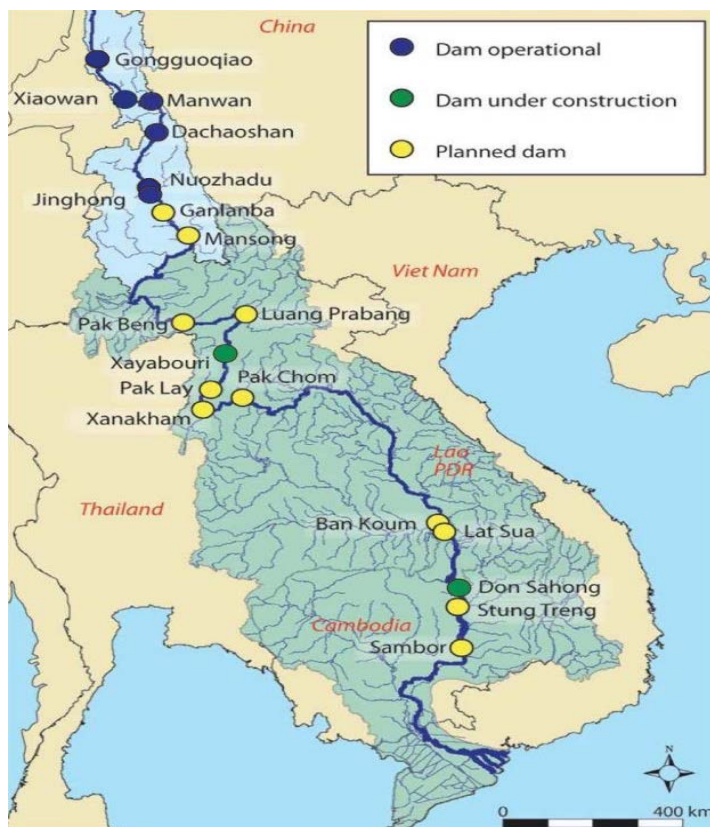


Figure 3 - Avancement des projets hydroélectriques sur le cours principal du Mékong (Source: MRCS)

¹ Voir annexe 1 pour plus de détails sur les barrages chinois

² L'annexe 2 récapitule les projets sur le cours principal du LMB

3. Quelles conséquences ?

Les enjeux sont nombreux. D'abord, bien évidemment **d'ordre économique**. Le bénéfice économique net des 11 barrages prévus sur le cours principal du Mékong est estimé à plus de 30 milliards de dollars par la MRC (dont les 2/3 au Laos) et le revenu net annuel pourrait atteindre jusqu'à 18 % du PIB de 2009 du Laos et 4 % de celui du Cambodge. Mais aussi car les barrages ont et auront des **externalités positives**. Outre la production électrique qui justifie leur construction, ils offrent des opportunités pour développer l'irrigation, ainsi que l'aquaculture et éventuellement le tourisme. Du fait de leur fonction régulatrice des débits (écrêtement des pics de crue et soutien des étiages), ils participent à la **prévention des inondations et sécheresses**. Ce renforcement des étiages peut également avoir des effets positifs pour réduire les intrusions salines dans le delta du Mékong.

Les **externalités négatives** ont une résonance médiatique bien plus importante. La **construction** entraîne déjà des impacts sur la qualité de l'eau et modifie les débits. Les **déplacements de population**, qui ne peuvent être négligés³, semblent pris en compte. Les principales préoccupations concernent les impacts sur le **transport de sédiments** et sur les ressources halieutiques, détaillés par la suite. La **menace sur la pêche**, qui nourrit et fait vivre la région et en particulier le Cambodge (tributaire du Tonle Sap), a soulevé et continue de soulever de nombreuses contestations dans la région et auprès des ONG de défense du fleuve.

Cette opposition à l'hydroélectricité a une forte tendance à concentrer l'attention médiatique sur quelques projets jugés nocifs pour le fleuve, ses riverains et son écosystème. Celle-ci peut permettre une amélioration des projets visés et finalement minimiser et rendre acceptable leur impact individuel sur le fleuve. Dans ce sens, il faut garder à l'esprit qu'un impact nul n'existe pas et que tout aménagement amène une perturbation à la situation initiale. Et en ce sens, il faut tenir compte du principal problème à long terme, à savoir l'enchaînement des barrages, dont les effets cumulés pourraient être conséquents.

³ D'après International Rivers, le barrage de Xayabouri requiert le déplacement de 2100 personnes environ

4. Cours principal/affluents

Cependant, une grande différence est à noter entre les barrages prévus sur le cours principal du Mékong Inférieur (donc ceux qui intéressent la MRC), et les barrages construits et conçus sur les affluents. Les premiers sont des ouvrages dits « au fil de l'eau », dont le volume de stockage est relativement faible, alors que les seconds ont des dimensions très variables, mais sont principalement des barrages réservoir, à grande capacité de retenue. Enfin, les barrages chinois sont de gigantesques barrages réservoirs, à l'image de Nuozhadu (Tableau 3).

	Nombre	Puissance totale	Volume réservoir total
Barrages sur affluents du LMB	56	10,1 GW	34,4 km ³
Barrages sur le cours principal du LMB	11	14,7 GW	5,2 km ³
Barrage de Nuozhadu (Chine, inauguré en 2012)	/	5,9 GW	12,4 km ³

Tableau 3 : Puissance installée et volume-réservoir des barrages du Bassin versant du Mékong construits, prévus ou étudiés pour la période 2000-2030 (Données : International Rivers et MRC)⁴

Ainsi, des barrages sur le cours principal modifieront moins le régime hydrologique du fleuve que les autres et impliqueront moins de déplacements de population. Leur impact sera surtout lié aux « blocages » du transport de sédiments et de nutriments et des routes de migration.

Il est intéressant de noter que dans les faits, la contestation s'est récemment concentrée sur le cours principal, qui cristallise particulièrement les craintes, laissant largement de côté les projets sur les affluents. En 2010, le barrage de *Nam Theun 2* (financé entre autres par EDF) débutait sa production sur l'affluent du même nom au Laos, après plus de dix ans d'études d'impact en tous genres, de renégociations de contrats, de voltefaces diplomatiques et de contestation associative. Seulement 4 ans plus tard, de nombreux barrages se construisent sur d'autres affluents lao ou cambodgiens. Et leur résonance

⁴ A titre de comparaison, le volume d'eau moyen écoulé par le fleuve en un an est de 450 km³.

diplomatique et médiatique est faible, alors même que les études d'impact et la transparence de ces projets sont bien moindres que sur le cours principal.⁵

5. Les barrages chinois

Les barrages-réservoirs du bassin supérieur sont gérés unilatéralement par la Chine, et très peu de données sur leurs spécificités et leur fonctionnement sont rendues publiques. Avec une capacité de retenue totale extrêmement importante, la connaissance de ces données doit favoriser le développement de l'irrigation en saison sèche à l'aval, mais doit aussi permettre d'éviter des catastrophes. Récemment, la Thaïlande s'est inquiétée des risques de crues venant de Chine. Le risque survient lorsque les réservoirs, remplis par de fortes pluies, doivent relâcher de grandes quantités d'eau sur une courte période de temps. Si la gestion en est bien faite, il est cependant exceptionnel que ces lâchers augmentent réellement l'onde de crue qui serait passée sans barrage, l'effet de laminage restant prépondérant. Enfin, suite aux récents tremblements de terre au Yunnan (2014, 2012, 2011...), la sismicité le long de la cascade de barrages chinois crée un nouveau facteur d'inquiétude médiatique. Seulement, l'aléa sismique est mal connu (basé essentiellement sur des données statistiques), ce qui empêche une étude approfondie de la vulnérabilité des ouvrages.

On notera cependant que la Chine accepte depuis quelques années de partager avec la MRC les données de débit mais uniquement en période de hautes eaux pour améliorer la prévision des crues le long du fleuve, même si ces efforts sont encore jugés insuffisants.

6. Mais finalement, où sont les intérêts?

En bref, l'offre énergétique se situe au Laos (et un peu au Cambodge) et la demande se situe en Thaïlande et au Viet Nam. La quasi-totalité (95%) de la production hydroélectrique lao sera donc exportée, essentiellement vers la Thaïlande, les 5% restant suffisant à alimenter le marché national à bas prix. Ainsi, le Laos, qui n'a pas du tout la capacité pour développer seul une telle industrie, développe une économie de rente, via un système de concession des

⁵ Le barrage de *Lower Sesan 2* au Cambodge devrait néanmoins bientôt relancer le débat. Le gouvernement cambodgien semble disposé à le construire alors qu'il est déjà très controversé dans le milieu scientifique.

ouvrages hydroélectriques. La conception et l'exploitation des barrages (contrats *Build-Operate-Transfer* sur une trentaine d'années) sont donc confiées à des entreprises thaïes (v. barrage de Xayabouri), chinoises (v. Pak Beng) ou même malaisiennes (v. Don Sahong).

Les principales conséquences auront, elles, lieu au Cambodge et au Viet Nam. Le Viet Nam a besoin de coordination entre pays pour optimiser les débits arrivant au delta et le Cambodge qui est pris entre deux feux, peut lui-même bénéficier d'une rente hydroélectrique mais à ses propres dépens. Les voix de ces deux pays vont donc dans le sens d'une conception raisonnée de la succession de barrages sur le cours principal. De l'autre côté, on peut caricaturer en disant que Bangkok tire les ficelles. Mais la mobilisation de la société civile et des médias émane elle-même principalement de Thaïlande, via les ONG internationales (*Oxfam*, *International Rivers*, *WWF* ou la coalition *Save The Mekong*) et les associations locales. Les autorités thaïes se voient donc contraintes à jouer double jeu et semblent jusqu'à présent privilégier la politique de l'autruche en évitant de se positionner trop clairement sur ces enjeux. Et les tensions politiques internes ne contribuent pas à la résolution des problèmes...

Ces relations dissymétriques rendent nécessaires une diplomatie de l'eau. La voix de l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) promeut notamment ces dernières années le concept d'« hydro-diplomatie ». Celui-ci s'apparenterait à un système de paiement pour préservation de l'environnement et/ou paiement pour dommages à l'environnement. Dans le premier cas, en échange de l'abandon d'un projet de barrage, le Laos obtiendrait une rente de « non-utilisation du potentiel hydroélectrique » par les pays aval, dont l'environnement serait ainsi mieux préservé. Mais dans les faits, on observe plutôt la seconde option. La manne mise en jeu rend le partage de la rente plus intéressant pour les pays que son abandon. Le Laos aurait par exemple obtenu l'aval des autres membres pour le projet de Xayabouri via des contreparties secrètes (notamment avec le Viet Nam). Les négociations ont donc facilité le partage de la rente hydroélectrique plutôt que son abandon...

En lignes générales, le développement hydroélectrique est désiré par les 4 pays, mais tous (sauf peut-être le Laos), s'accordent à dire qu'une approche intégrant tous les impacts potentiels est nécessaire dès la conception, tout comme un plan de développement des 11 barrages.

V. Les sédiments et la pêche, des inquiétudes croissantes

1. Les sédiments, un problème sous-estimé

On l'a évoqué rapidement, la cascade de barrages envisagés sur le cours du Mékong créerait autant d'obstacles au transport des sédiments le long du fleuve. Les barrages « piègent » les sédiments, empêchant le charriage des plus lourds et entraînant la sédimentation partielle du transport en suspension pour les plus fins. Si les 11 projets sur le cours principal voient le jour, la charge en sédiments au delta pourrait descendre jusqu'à un quart seulement de sa valeur de l'an 2000. Or, ces sédiments jouent un rôle crucial dans la stabilité du delta et de la géomorphologie du fleuve en général.

Mais la prise en compte du transport de sédiments à travers les barrages, si elle est possible et en partie efficace, ne suffira pas à régler ce problème. En effet, bien que ses conséquences soient mal connues, les extractions de granulats dans le cours du fleuve pour les besoins croissants de la construction et du remblaiement des zones urbaines en développement semblent extrêmement problématiques.⁶ Or, cet aspect est largement sous-estimé et nécessiterait une attention particulière.

Egalement mal connus, l'érosion côtière, effet indirect de la baisse de la charge solide apportée par le fleuve, et les changements morphologiques sur le lit du cours d'eau lui-même nécessitent plus de recherches. On sait d'ores et déjà que les phénomènes d'érosion côtière sont importants dans la région du delta. Les phénomènes d'incision des lits des branches principales du Mékong fragilisent les berges et menacent les terres riveraines de même qu'elles entraînent une augmentation des intrusions salines menaçant les terres irriguées.

Outre une prise de conscience nécessaire et une gestion plus réfléchie des extractions, il est indispensable que les nouveaux barrages prennent en compte la question dès leur conception. Mais malgré les techniques existantes, il semble inévitable que les projets hydroélectriques diminuent la concentration de sédiments en aval. Le principal souci pour en évaluer les conséquences est

⁶ Cela a été récemment montré par un rapport MRC-WWF de 2013 sur le transport de sédiments, dans le cadre d'un projet en partie financé par le FFEM

le manque de connaissances sur l'état actuel du fleuve, notamment sur la sédimentation et la géomorphologie. C'est un des principaux défis à relever et il n'est pas forcément mis en première ligne par les membres et partenaires de la MRC.

Ainsi, malgré la concentration médiatique sur la pêche, on peut légitimement se demander si la principale menace sur le cours principal du Mékong ne concerne pas la sédimentation. De plus, celle-ci n'est que partiellement liée au problème des barrages...

2. La pêche est-elle menacée ?

La réponse semble évidente. Les médias s'en font écho, le développement hydroélectrique sur le cours principal suppose un danger pour la ressource halieutique. En effet, les barrages bloquent les routes migratoires de certaines espèces, retiennent des nutriments nécessaires à l'alimentation des poissons et modifient le régime hydrologique du fleuve. Si les impacts de ces modifications sont mal connus, la MRC évalue à 25% les pertes de volumes pêchés dans le bassin si les 11 barrages prévus sur le cours principal sont construits. Il faut tout de même remarquer que ces estimations ne tiennent pas compte de la capacité d'adaptation de certaines espèces des poissons à des conditions modifiées ni des opportunités offertes à d'autres espèces pour se développer dans ce nouveau milieu.

Si le sujet cristallise autant d'inquiétudes, c'est que la pêche fait vivre des millions d'habitants de la région et constitue une des principales sources de protéines. La consommation de poissons par habitant est en effet 2 fois plus élevée dans le LMB que la moyenne mondiale, et le Mékong est la plus grande pêcherie d'eau douce du monde⁷. Et en parallèle, la pression démographique augmente la demande. Si on n'a pas aujourd'hui de preuves de la diminution de la production halieutique du Mékong, les craintes liées à la surpêche semblent loin d'être purement hypothétiques.

Le Cambodge est le pays le plus dépendant de la pêche, notamment via le lac Tonle Sap, et celui qui devrait être le plus touché par les dommages collatéraux de l'hydroélectricité et de la surpêche. Le Laos en est également fortement tributaire, même si l'impact sur ses propres pêcheries devrait être moins

⁷ 3,9 millions de tonnes de poisson ont été pêchées dans le bassin en 2009 d'après la MRC.

important. Dans ce panorama, le Viet Nam est moins vulnérable car ayant déjà largement développé l'aquaculture dans le delta.

Le manque de méthode d'analyse hydrologique du régime du Mékong n'a pas encore permis d'estimer l'impact des différents ouvrages sur le fonctionnement du Tonle Sap. Les barrages chinois n'ont pas fondamentalement modifié les « pulsations » du grand lac mais les effets de cumul peuvent se faire sentir au-dessus d'un certain seuil qui n'est pas estimé aujourd'hui. De même, il est difficile d'évaluer l'impact des barrages sur la migration des poissons. En effet, le dimensionnement des passes et échelles à poissons n'est maîtrisé que dans le cas d'un migrateur spécifique, pas pour une population hétérogène de migrateurs comme sur le Mékong. Enfin, l'évolution des populations fluviales face aux changements du milieu est extrêmement difficile à quantifier et insuffisamment documentée. Là encore, un grand effort de recherche scientifique est nécessaire.

VI. D'autres enjeux moins conflictuels mais à ne pas oublier

1. Inondations et sécheresses, des menaces récurrentes

Le risque lié aux inondations est connu et pris très au sérieux dans le bassin du Mékong. Les crues sont liées aux pluies et peuvent créer des dommages très sévères, notamment au niveau agricole. Les crues de 1978 et 2000 ont ainsi entraîné des pertes de récolte sur près d'un million d'hectares. Aujourd'hui, le développement économique entraîne l'augmentation de la vulnérabilité des zones inondables et les efforts sont insuffisants pour tenir compte de cette contrainte dans la planification de l'occupation des sols.

De l'autre côté, les sécheresses peuvent aussi s'avérer désastreuses pour les récoltes, la pêche et l'élevage. Dans le delta, elles entraînent des intrusions salines qui aggravent l'impact sur l'agriculture.

La Commission du Mékong a développé ces dernières années un outil de prévision (et d'alerte) des crues en temps réel, affiché sur le site de la MRC basé sur les hauteurs d'eau mesurées par 138 stations hydrométéorologiques. De plus, l'augmentation de la capacité de stockage dans les différents réservoirs doit à terme permettre de diminuer les impacts des inondations et sécheresses. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que le régime de crue est naturel et tout un écosystème dépend de son maintien (au Tonle Sap

notamment). L'écrêtement des débits extrêmes est donc pertinent tant que la variation saisonnière des débits est conservée. Les connaissances sur les inondations se développent, mais l'effort doit être maintenu sur le long terme pour construire une large base de données permettant une aide à la décision efficace, concernant le fonctionnement des barrages en particulier. Chaque pays devrait également développer des outils de planification territoriale et des réglementations pour des aménagements adaptés et qui limitent la vulnérabilité à ces aléas.

2. L'irrigation

Le développement de **l'irrigation** dans le LMB doit augmenter notablement la consommation d'eau de l'agriculture, tout en permettant de favoriser la sécurité alimentaire de la région. Aujourd'hui, la moitié des terres irriguées en saison sèche se trouve au Viet Nam. Mais la MRC estimait en 2009 que cette surface irriguée, bénéficiant largement de l'essor des barrages (notamment sur les affluents), allait être multipliée par 1,5 dans le LMB en 20 ans, sous l'impulsion notamment du Laos (+240%) et de l'est thaïlandais, encore relativement peu exploité (+189 %).

3. Le changement climatique, inquiétude à plus long terme

Le changement climatique doit également figurer parmi les préoccupations majeures du bassin versant. La montée des eaux va sans aucun doute menacer certaines zones du delta proches du niveau de la mer et augmenter les intrusions salines. Le *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* (GIEC) qualifie dans son cinquième (et plus récent) rapport de « très probables » une augmentation en moyenne des températures et des précipitations en Asie du Sud-est, ainsi qu'une perte de terres cultivées et d'écosystèmes sur le delta du Mékong. Ce dernier concentre les inquiétudes, principalement en prévision de la montée du niveau des océans. Mais les autres conséquences sont très mal connues, tendant à repousser le problème à un second plan. Pourtant, les déclarations des dirigeants des pays membres au sommet de la MRC à Ho-Chi-Minh Ville en 2014 évoquent toutes le changement climatique comme une urgence. Et la MRC a récemment lancé la *Climate Change Adaptation Initiative*, un programme visant à favoriser une collaboration régionale pour l'adaptation au changement climatique, largement

plébiscité par les donateurs internationaux étant donné la résonance médiatique du sujet.

Il existe malgré tout un risque que cet emballement ne détourne pour partie l'attention des problèmes précités et il faut donc manier l'inquiétude climatique avec quelques précautions.

4. La biodiversité, richesse du Mékong

Le fleuve abrite un écosystème extrêmement riche. Il est par exemple le second fleuve mondial comptant la plus grande biodiversité aquatique après l'Amazonie. Le régime hydrologique particulier du Tonle Sap en fait ainsi un point focal de la reproduction des poissons. Le Mékong a pour caractéristiques de compter de nombreux migrants ainsi que quelques espèces rares et emblématiques comme le dauphin de l'Irrawaddy ou le poisson-chat géant du Mékong.

La menace sur ces différentes espèces, et sur la ressource halieutique en général, focalise la crainte de nombreuses associations, au premier rang desquelles se trouve WWF. La contestation s'est focalisée ces derniers temps sur les projets de barrage, laissant malheureusement un peu de côté les aspects liés à la surpêche, qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses sur la biodiversité aquatique à plus court terme.

La disparition de zones humides, autour du Tonle Sap principalement, tient également une bonne place dans les inquiétudes des groupements de défense de l'environnement, du fait de l'importante biodiversité qui y réside. L'écrêtement des crues par les barrages est la première cause d'inquiétude et pourrait être mieux documentée grâce au développement d'une méthodologie d'analyse hydrologique ad hoc.

5. Autres enjeux

Le tourisme est voué à se développer fortement dans le bassin du Mékong, mais ne devrait pas créer une menace pour le fleuve ni être menacé par ses évolutions.

L'usage domestique de l'eau est en forte augmentation avec la croissance démographique et un accès à l'eau et à l'assainissement grandissant dans le LMB. Mais les impacts sur la qualité de l'eau devraient être mineurs (d'après Hart, 2001), et les quantités mises en jeu (de l'ordre de 2 km³/an aujourd'hui) sont peu importantes comparées à la ressource disponible. Le constat est

similaire pour les usages industriels. Cependant, l'érosion des berges pourrait menacer certains ouvrages de prises d'eau et menacer indirectement l'accès à la ressource.

Enfin, l'exploitation des mines est en grand essor au Laos. Elle suppose des menaces à la sédimentation, à cause du dragage du fleuve, et à la qualité des eaux, par contamination chimique/métallique ou par acidification. Deux difficultés apparaissent : le manque de données sur les exploitations minières, et les insuffisances actuelles du cadre réglementaire et du contrôle environnemental des exploitants (souvent étrangers).

III - La MRC, une institution en devenir

I. Une institution historique pour la coopération

1. Un projet historique qui a mis du temps à aboutir

Après l'indépendance du Laos, du Cambodge et du Viet Nam, les Nations Unies impulsent la création d'un comité de bassin pour le Mékong, visant à favoriser l'adoption de projets d'irrigation et d'hydroélectricité (déjà !). En 1957 est donc créé le *Mekong Committee*, regroupant Laos, Viet Nam, Thaïlande et Cambodge, qui est de fait un projet de l'ONU. Il se limite à « coordonner la planification des études relatives à des travaux de mise en valeur des ressources hydrauliques dans le bassin inférieur du Mékong » (B. Affeltranger, 2008).

La suite est plus tumultueuse que prévue. De nombreuses études sont effectuées et des plans rédigés, mais les événements liés à la Guerre Froide (guerre du Viet Nam, changements de régimes, ...) compliquent les projets. En 1975 est adoptée la *Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Mekong Basin*, qui interdit l'appropriation unilatérale des eaux sans « accord préalable ». Mais les événements géopolitiques empêchent toute évolution notable. En 1978, sans le Cambodge, sous le régime des Khmers Rouges, le Comité devient *Interim Mekong Committee*. Des désaccords très forts, notamment de la part de la Thaïlande compliquent le processus de coopération, et le Comité devient quasi-inactif.

Le début des années 1990 marque un tournant pour la région. En 1995, les quatre pays (avec de nouveau le Cambodge), signent l'*Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin* qui crée la **Mekong River Commission (MRC)**. Les négociations autour des termes de l'accord sont longues et tendues. Parmi les points d'achoppement, le Viet Nam demandait un droit de veto concernant les ouvrages d'exploitation du fleuve. La Thaïlande a catégoriquement refusé cette possibilité, considérant ce droit comme beaucoup trop important pour les pays aval, et accessoirement contraire à ses intérêts énergétiques.

Depuis 1995, la Commission a considérablement évolué et aujourd'hui, l'évolution du fleuve et le désengagement prévu des partenaires du développement obligent la MRC à une mutation profonde.

2. Favoriser la coopération pour un développement durable du bassin

A l'origine, le Comité avait été formé autour d'un objectif de **développement de l'hydroélectricité** dans le bassin. La Commission s'est, elle, construite sur les principes de la **Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)**. Depuis l'Accord de 1995, elle a la vision d'un bassin du Mékong « économiquement prospère, socialement juste et écologiquement sain » et se donne pour mission de soutenir une gestion et un développement durables des ressources en eau du fleuve.

Un tel organisme n'a **pas de capacité décisionnelle propre** concernant l'usage de l'eau et les aménagements sur le fleuve. Mais elle doit permettre à ses 4 membres de prendre des décisions allant dans le sens de son accord fondateur. La MRC a donc un important rôle de conseil et de facilitation de la coopération entre ses membres. Elle a développé une expertise des différents secteurs liés au fleuve, afin de remplir ses objectifs principaux :

- rédiger une **stratégie de développement du bassin**, ligne directrice validée par les 4 membres pour une gestion transfrontalière et intégrée des eaux du LMB.
- développer la **connaissance de l'état du fleuve et des impacts des aménagements sur le fleuve** afin de renforcer l'aide à la décision. De nombreuses études sont publiées et mises à la disposition du public sur le site de la MRC sur des sujets aussi variés que l'impact des barrages, l'état de la pêche dans le Mékong ou la qualité des eaux.
- établir des systèmes et procédures de **collecte, échange, mise en commun et traitement de données** (hydrométéorologie, qualité de l'eau, biodiversité...) à l'échelle régionale⁸.
- s'assurer d'une gestion et un aménagement raisonnés du fleuve, via des **procédures**, des manuels et des guides relatifs aux différents aménagements (barrages, ports...) et usages de l'eau.
- participer au **renforcement de capacité** de la région, par des projets de formation notamment.
- servir de lieu d'échange et de **coopération**.

⁸ Le portail des données de la MRC, portal.mrcmekong.org vient d'ailleurs d'être rénové

Cette liste non exhaustive d'actions de la MRC est guidée par un **plan stratégique** adopté tous les cinq ans et mis en place via un plan d'action.

II. Une organisation par projets dépendant des bailleurs de fonds

1. Gouvernance actuelle

Avant de décrire le rôle de la MRC et son évolution future, il faut d'abord expliquer son fonctionnement. Dans les grandes lignes, elle n'a pas de capacité décisionnelle propre ni de capacité coercitive. La gouvernance est schématisée en Figure 4. Elle comprend divers organes :

- Le plus haut lieu de gouvernance est le **Sommet de la MRC** (*MRC Summit*), qui réunit tous les 4 ans (depuis 2010 seulement) les premiers ministres des pays membres afin d'actualiser leurs engagements et de diriger la stratégie. Le second sommet a eu lieu en avril 2014 à Hô-Chi-Minh-Ville.
- C'est le **conseil** de la commission (*Council*), qui a le pouvoir de décision. Il réunit une fois par an les ministres de l'eau et de l'environnement des 4 pays.
- Un **comité inter-Etats** (*Joint Committee*) formé par un représentant de chaque pays membre est ensuite responsable de la mise en œuvre des décisions du Conseil. Il se réunit 2 fois par an. Un groupe de travail spécifique a été mis en place par le comité pour clarifier les procédures PNPCA expliquées ci-dessous.
- Le **secrétariat** exécutif (*MRC Secretariat* ou *MRCs*) est lui chargé des tâches opérationnelles (techniques et administratives). Le personnel (plus de 150 personnes), est réparti entre le secrétariat de Vientiane et celui de Phnom Penh. Le Secrétariat a d'abord un rôle d'aide à la décision pour les instances supérieures et les administrations nationales.
- Enfin, 4 **comités nationaux** (*National Mekong Committees*) sont chargés de la mise en œuvre des stratégies de la Commission dans chaque pays, en lien direct avec le Secrétariat.

Dans cette organisation, la Chine et le Myanmar occupent le rang d'observateurs et de partenaires de dialogue (*Dialogue Partners*). Cette évolution récente a permis de légères améliorations dans les discussions

Chine-MRC, notamment concernant l'échange d'informations. Mais les efforts de transparence consentis par Pékin restent modestes ...

Enfin, les bailleurs de fonds internationaux, ou **partenaires au développement**, ont une influence importante sur les orientations du Secrétariat dans la mesure où ils financent presque tout le budget du Secrétariat. Régulièrement, les acteurs de l'appui à la Commission se réunissent pour harmoniser leur position et s'accorder sur des déclarations communes lors des réunions officielles. La société civile est par contre très peu représentée. La Commission invite épisodiquement des associations de défense de l'environnement (dans les faits uniquement WWF et l'UICN) à ses réunions. Mais dans les faits, sa politique n'est que peu influencée par l'avis de la société civile, malgré les pressions exercées par les médias sur les administrations nationales.

Mekong River Commission Governance Structure

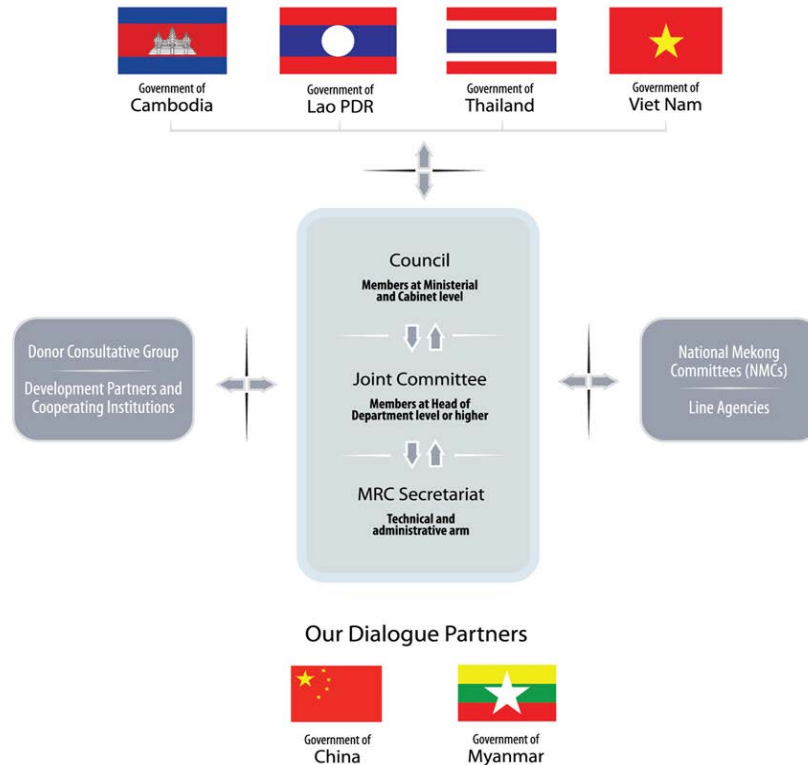


Figure 4 - Structure de la MRC
(Source: mrcmekong.org)

Le Secrétariat travaille au quotidien à un renforcement de l'aide à la décision pour que les 4 membres puissent prendre les bonnes décisions au sein du conseil.

2. Le Secrétariat (MRCS), le bras opérationnel de la Commission

Ce sont donc les Etats membres qui ont le pouvoir et la décision, alors que le Secrétariat a un rôle de médiation et d'aide à la décision. Il met en place la coopération entre Etats et publie des rapports officiels et études techniques, dans un rôle d'aide à la décision. C'est donc la face visible de la MRC, celle qui certifie sa capacité à se placer comme un interlocuteur neutre se basant sur la connaissance scientifique. Pour autant, le MRCS est faible diplomatiquement et les résultats de ses travaux dépendent directement du degré de coopération des pays membres.

Son action est divisée en une dizaine de programmes, qui forment les différents volets sur lesquels le secrétariat apporte un appui technique à la décision aux membres de la Commission. Le but est d'améliorer les connaissances et les prévisions concernant :

- L'hydroélectricité
- La gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle du bassin du Mékong
- La gestion et la réduction de l'impact des inondations et des sécheresses
- La gestion des données et des connaissances
- L'agriculture et l'irrigation
- L'adaptation au changement climatique
- L'environnement et la biodiversité
- La pêche
- La navigation

Le Secrétariat développe également des projets de renforcement de capacité dans les pays membres. Pour diriger son action, il s'appuie sur un plan stratégique quinquennal. La feuille de route actuelle se terminant fin 2015, la stratégie 2016-2020 de la MRC est actuellement fortement discutée au sein de la Commission (voir ci-après).

Actuellement, entre 150 et 200 personnes travaillent dans les bureaux du Secrétariat, répartis entre Vientiane et Phnom Penh. Le MRCS a récemment revu sa gestion des ressources humaines, lançant le processus dit de « *riparianization* ». Aujourd'hui, le Secrétaire Général (ou *CEO*) est le seul personnel permanent du Secrétariat non issu des pays membres. Malgré tout, les consultants internationaux jouent encore un rôle important dans l'organisation. .

3. Financement

Le Plan Stratégique 2011-2015 annonçait, pour la première fois, un objectif d'autonomie financière pour la MRC à l'horizon 2030. Cependant, on en est aujourd'hui très loin. Les financements de la MRC sont en effet en grande partie issus de l'aide internationale au développement. A titre d'exemple, les contributions des partenaires du développement à la MRC s'élèvent en 2013 à 18 millions d'USD, contre 1,98 million pour les pays membres, soit 11 % du total seulement. Au cours de ce même exercice, les financements français (624

000 \$), pourtant en nette baisse, étaient plus élevés que ceux de la Thaïlande (601 000 \$), le pays membre dont la contribution est la plus haute.

Les principaux donateurs sont les pays européens (80% des fonds des donateurs depuis 1995), scandinaves en tête, accompagnés de fonds de la Banque Mondiale, de l'Australie ou du Japon. L'annexe 7 montre l'état des lieux 2013 des dépenses des partenaires de la MRC.

Les scandinaves Danemark, Suède et Finlande, forts de leur expertise dans le secteur, ont un appui très important tant en termes financiers que techniques à la Commission. De son côté, l'Australie a trouvé dans l'Asie du Sud-est une zone d'influence géographiquement proche, et trouve dans sa relation avec la MRC un moyen de nourrir son milieu universitaire, très actif dans le domaine de l'eau. La coopération allemande est, elle, largement basée sur l'assistance technique de la GIZ, qui œuvre directement dans les bureaux de la MRC.

Il est intéressant d'observer le faible engagement des Etats-Unis, de la France et du Japon, qui avaient historiquement favorisé la coopération régionale autour du Mékong. Les Etats-Unis, suivent étroitement les évolutions de la Commission (et de la géopolitique régionale en général), mais semblent peu enclins à financer une telle organisation, préférant se concentrer sur leur partenariat stratégique avec les Etats du bassin, nommé *Lower Mekong Initiative*. Longtemps freiné par les régimes communistes de la région, Washington a renforcé ses liens régionaux ces dernières années.

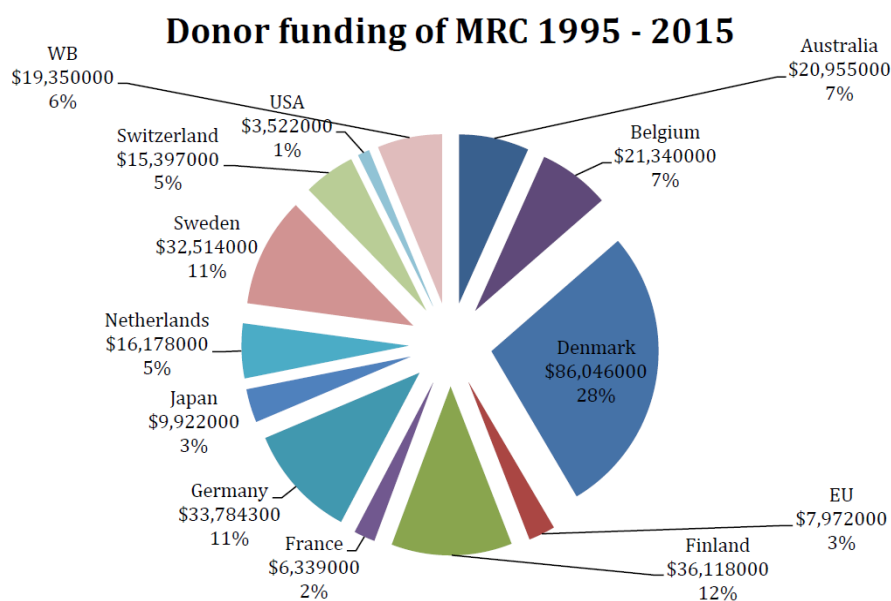


Figure 5 - Financements à la MRC de 1995 à 2015 (source: DANIDA)

Les comptes 2013 montrent une diminution des financements français. Ils sont passés de 1,4 à 0,6 million de dollars entre 2012 et 2013, en parallèle de la fin des derniers projets financés par la France. Ainsi, la France fait partie d'un deuxième voire troisième groupe de donateurs : ceux qui gèrent quelques projets mais n'ont pas le poids de peser dans les décisions. Dès 2015, la France n'a plus aucun fonds engagé auprès de la MRC, laissant la place à différentes options.

Les partenaires du développement financent aujourd'hui des projets, sous forme de subventions, auprès des différents programmes du MRCS. Une partie de cette subvention (11% jusqu'à présent) est allouée au budget de fonctionnement du Secrétariat, le reste étant géré par le(s) programme(s) concerné(s). Enfin, un fonds commun, ou *trust fund*, existe également pour subvenir aux dépenses non prévues du Secrétariat.

III. Evolutions : vers une appropriation par les pays membres

La Commission est vouée à fonctionner sans l'aide internationale, et les pays membres ont confirmé dans ce sens leur engagement pour une MRC autofinancée à l'horizon 2030 lors du dernier Sommet de la MRC. La structure du Secrétariat et le mode de financement de la Commission sont donc voués à fortement évoluer au cours des prochaines années. Ainsi, le Plan Stratégique 2016-2020, qui doit être ratifié courant 2015, impliquera des **réformes structurelles majeures dès 2016**.

1. La « riparianization » comme doctrine, la décentralisation comme réponse

Le terme est répété à l'envi par les cercles proches de la MRC : la commission suit un processus de « *riparianization* » (riparien, *riparian* en anglais, désignant ce qui est relatif à la rive d'un cours d'eau). L'idée principale est de permettre (ou de les forcer ?) aux quatre pays membres de s'approprier cette organisation, au sein de laquelle l'influence étrangère est aujourd'hui très importante. Cela consiste donc en une **diminution significative de la dépendance de la MRC en financements et ressources humaines extérieures**, ainsi qu'en un **transfert de compétences du Secrétariat vers les comités nationaux**, qui à terme réduira significativement la taille et les

coûts de fonctionnement du Secrétariat. Les objectifs d'une telle évolution sont multiples.

D'abord, elle doit répondre à une **logique de subsidiarité** en responsabilisant les comités nationaux et les agences nationales de terrain sur des questions qui doivent être traitées à leur échelle. Le Secrétariat ne conserverait comme prérogatives que les « *fonctions centrales de gestion du bassin versant* » (coordination de l'action des Comités Nationaux, études scientifiques transfrontalières, développement de stratégies régionales...). Ensuite, face à la diminution progressive des financements extérieurs, la « *riparianization* » devrait **diminuer le nombre d'employés du MRCS**, et ainsi procéder à un transfert de ressources humaines vers les pays membres. Le manque de capacité des agences nationales, au Laos et au Cambodge notamment, est le principal frein de ce processus.

Enfin, l'objectif est aussi de '*riparianizer*' la direction. Le Secrétaire Général du Secrétariat, sous contrat jusqu'à la fin de l'année, est le suédois Hans Guttman. La MRC lui cherche activement un remplaçant originaire d'un pays membre, mais peu de profils se détachent et le Secrétariat pourrait être présidé de manière intérimaire dans l'attente d'un consensus...

2. Le « *basket fund* », un mode de financement centralisé

Ces changements doivent donc encore être précisés dans le prochain plan stratégique, mais les discussions ne s'arrêtent pas là. L'organisation par programmes du Secrétariat va disparaître pour laisser place au système de « *fonctions centrales* ». De nombreuses voix (internationales notamment) vont dans ce sens et militent pour l'adoption d'un financement direct du Secrétariat via un *basket fund* ou **fonds commun**. Ceci améliorerait le côté 'intégré' de la gestion des ressources en eau en permettant notamment au MRCS de prioriser lui-même, de manière plus autonome, l'allocation de fonds pour chaque projet. Ce doit aussi être la première étape vers une MRC financée par ses membres.

Or, en parallèle de la fin de la stratégie actuelle, une grande majorité des financements étrangers arrive à échéance fin 2015, et même très souvent avant (voir annexe 9). La MRC doit donc ménager ses financeurs et un compromis devrait probablement être trouvé pour contenter le plus de partenaires du développement. Malgré une tendance au *basket fund*, il sera donc encore possible de financer un projet spécifique.

IV. Des défis importants pour le futur du fleuve et de la Commission

Ce sont donc de nombreux défis qui attendent la MRC :

1. Bien négocier la décentralisation

On en a parlé précédemment, mais deux défis sont particulièrement sensibles.

La principale difficulté concernera les ressources humaines du Laos et du Cambodge. Leurs importants déficits de personnel qualifié empêcheront une synchronisation de la subsidiarité chez les quatre membres. Evaluer les lacunes lao et cambodgiennes afin de les combler au plus vite et au mieux, et gérer une transition *riparienne* asymétrique sont des défis compliqués pour la MRC. En parallèle, la MRC doit travailler au renforcement de ses propres ressources humaines, pénalisées par une régulation stricte des contrats. La durée d'affectation à la MRC est en effet limitée à 6 ans (et même 3 ans pour le Viet Nam). Et les Etats refusent de revenir dessus, ce qui est en partie dû aux confortables salaires actuellement versés aux salariés du Secrétariat.

L'autre enjeu complexe pour la MRC sera de concilier les intérêts des différents partenaires du développement. Ménager les bailleurs internationaux est indispensable afin d'assurer le budget de la MRC tant que les membres ne sont pas en mesure de payer. De plus, un impact se fait sentir dès 2015, car la plupart des donateurs veulent attendre l'adoption des réformes en 2016 pour s'engager, alors même que certains programmes sont incapables de boucler leur budget. Certains plans d'activité doivent donc être largement revus à la baisse.

2. Favoriser une hydroélectricité durable malgré les limites de son champ d'action

On a expliqué les enjeux précédemment. L'opinion internationale surveille attentivement et la MRC sera jugée sur les résultats.

Un programme dédié

Bien que voué à disparaître dans la réforme du Secrétariat, le programme intitulé « *Initiative on Sustainable Hydropower* » joue un rôle d'aide à la décision très important. Il développe la connaissance du fleuve afin de déterminer plus

précisément les impacts des ouvrages et les mesures d'atténuation qui pourraient être adoptées.

Une des principales productions du programme est l'*Evaluation de Scenarios de Développement du Bassin*. En effet, une planification d'ensemble du secteur hydroélectrique de la région semble nécessaire. Car si les sujets Don Sahong et Xayabouri sont si sensibles dans l'opinion, c'est que ce sont les premiers, mais le danger réside surtout dans la multiplication des projets. Ce document compare les bénéfices et les conséquences de différents plans de développement de l'hydroélectricité, à l'horizon 2030 principalement. Et bien sûr, si le bénéfice économique est un facteur croissant du nombre de barrages construits, les impacts sur les pêcheries, l'emploi et la biodiversité également.

Des procédures à suivre (PNPCA)

Cette connaissance scientifique doit favoriser une coopération diplomatique multilatérale sur ces questions. Mais les Accords de 1995 précisent que lorsqu'un pays membre veut développer un projet sur le cours principal du Mékong, il doit se plier à des **procédures dites de Notification, Consultation Préalable et Accord (PNPCA)**. Les cas de Xayabouri et Don Sahong, expliqués plus en détail en annexe 4, portent actuellement à polémique car ce sont les premiers à suivre ces procédures.

Celles-ci requièrent au Laos de fournir les informations liées aux projets, y compris les plans de conception du barrage et les études d'impacts, au *Joint Committee* afin qu'elles soient étudiées par la MRC et les autres pays membres. Ce processus prend environ 6 mois, après lesquels les membres doivent trouver un accord sur la démarche à suivre.

Malgré les réticences lao, Xayabouri a passé la procédure de Consultation Préalable entre 2010 et 2011, et celle de Don Sahong est en cours. La *PNPCA* a permis de forcer la main au Laos pour apporter des modifications à la conception du premier nommé suite aux différentes discussions. Pourtant, malgré l'absence de consensus à la fin de la procédure, la construction de Xayabouri a débuté en 2012. Pour Don Sahong, la procédure, après plusieurs retournements de situation, est en cours.

Limites de l'action de la MRC

La procédure PNPCA pêche par plusieurs aspects. D'abord, elle n'a **pas de poids réglementaire**. Mais cela va dans une certaine logique, car cela

menacerait la souveraineté des membres. Ensuite et surtout, elle **ne concerne que le cours principal du fleuve**. Ainsi, les pays membres n'ont aucun compte à rendre à leurs voisins ni à la MRC concernant les barrages sur leurs affluents. Pourtant, certains d'entre eux peuvent s'avérer plus dommageables à l'environnement aval qu'un ouvrage comme Don Sahong par exemple⁹, qui ne recouvre pas l'intégralité du Mékong mais seulement un canal. Et avec la médiatisation des informations sur ce barrage via le PNPCA, il accapare aujourd'hui l'opinion publique, qui en oublie les affluents. Enfin, les termes définissant ces procédures sont flous et **sujets à interprétation**, ce qui ralentit et complique notablement le processus.

La MRC est une organisation qui a acquis une légitimité scientifique et technique et qui est considérée comme fiable et non partisane par les acteurs locaux et internationaux. Mais elle n'a que peu de poids dans le jeu diplomatique. Par exemple, elle a publié fin 2010 une évaluation très complète de l'impact environnemental de la construction de barrages sur le cours principal du fleuve. Le rapport final recommande explicitement un **moratoire de 10 ans sur la construction de barrages sur le cours principal** afin d'avoir une meilleure connaissance des impacts et d'étudier les alternatives au blocage de l'ensemble du cours principal. Pour autant, si le Viet Nam (qui n'a aucun projet sur le cours principal) a officiellement demandé l'adoption de ce moratoire, soutenu en partie par le Cambodge et timidement par la Thaïlande, le Laos a refusé et face à l'absence de consensus, ses projets n'ont pas attendu.

Enfin, la dernière limite évidente vient de Chine. L'absence de Pékin ou même de la province du Yunnan aux tables de négociations et l'opacité dans la construction et le fonctionnement de leurs barrages décrédibilise en partie le travail de transparence de la MRC vis-à-vis de ses membres, qui se voient imposer nombre de contraintes supplémentaires pour faire avancer leurs projets.

⁹ Une étude de Ziv et al., de l'université de Princeton, estimait en 2012 que réaliser l'ensemble des projets de barrages sur les affluents serait plus dommageable à la ressource halieutique du fleuve que réaliser les projets lao sur le cours principal, et aurait des « conséquences catastrophiques » sur les pêcheries et la biodiversité

3. Développer la connaissance du fleuve

Toutes les controverses liées au Mékong avec un impact politique et/ou médiatique sont dues pour partie à un **manque de connaissances scientifiques**.

La première étape est d'améliorer sensiblement la connaissance de **l'état actuel du fleuve**. Les principaux manques concernent les caractéristiques actuelles hydrologiques, géomorphologiques et écosystémiques du Mékong.

Ensuite, le réseau de **collecte et de traitement des données** pertinentes à l'échelle du bassin (voir programme *Mekong-HYCOS* pour les données hydrométéorologiques) doit être consolidé et pérennisé. Un grand effort doit en particulier être fait sur la formation des ressources humaines. Cela doit s'accompagner d'une observation attentive des évolutions du fleuve.

Enfin, en plus des observations, la prévision et la **modélisation** des impacts des évolutions futures du Mékong doit permettre une meilleure aide à la décision.

La MRC va dans cette direction, en publiant de très nombreux rapports sur les sujets en lien avec le Mékong. Un atlas du fleuve et un *State of the Basin Report* ont par exemple été publiés en 2010 et 2011. Aujourd'hui, elle va plus loin dans la compréhension globale des enjeux avec son projet *Council Study*. Cette étude très vaste chiffrée à plus de 9 M\$ concerne le développement futur du bassin, ses impacts sur le fleuve et les mesures d'atténuation potentielles. Elle devrait être terminée en 2016.

4. Une géopolitique régionale à surveiller

Le panorama géopolitique régional peut sembler à première vue stable et favorable au développement d'une MRC forte. Tous les pays de la zone ont un fort taux de croissance et la coopération régionale promue par l'ASEAN est une réalité, la région devenant notamment dès 2016 une zone de libre-échange.

Pour autant, les relations régionales ne sont pas simples. On l'a vu, la question hydroélectrique crispe les relations, notamment concernant le Laos. La politique des autorités lao consiste à maintenir un équilibre des forces extérieures. L'idée est de défendre ses intérêts en mettant en compétition les différents investisseurs potentiels que sont le Viet Nam, la Chine ou la Thaïlande. Ensuite, aucun des membres de la MRC n'a de système politique favorable à des relations diplomatiques cordiales. Le Laos et le Viet Nam sont dirigés par

un parti unique, la Thaïlande est en proie à une instabilité politique durable et le Cambodge, sous une apparence démocratique, reste gouverné par un régime relativement autoritaire. Ce dernier, comme le Laos, découvre les négociations internationales et les deux ne gèrent pas encore idéalement la composante médiatique. Enfin, de peur de laisser l'influence chinoise trop s'étendre sur la région, les Etats-Unis s'immiscent également dans la géopolitique indochinoise. Ils ont créé en 2009 la *Lower Mekong Initiative*, partenariat multinational entre les pays de la péninsule indochinoise et les USA. Et fin 2013, John Kerry avait appelé les pays de la région à la prudence dans la planification hydro-énergétique.

IV - La contribution de la France et de l'AFD

La participation de la coopération française à la MRC fait sens pour trois raisons principales :

- **Intérêts sectoriels** : L'eau est une « spécialité » française, que ce soit dans le secteur privé, public, académique ou associatif, et la MRC est une belle vitrine.
- **Intérêts géopolitiques** : La région a des taux de croissance du PIB spectaculaires et la France garde des liens avec ses anciennes dépendances qui font partie de l'Organisation Internationale de la Francophonie¹⁰.
- **Intérêts existants** : la coopération française a historiquement financé la MRC et des intérêts français dans le domaine sont déjà implantés sur place

I. Une place pour l'Ecole Française de l'Eau ?

La France a historiquement une place de choix dans le secteur de l'eau. Forte d'une expertise publique (ONEMA, Agences de l'eau...), associative, à travers diverses ONG et organismes de recherche (Institut de Recherche pour le Développement, équipes du CNRS ...) ou de formation (Office International de l'Eau) et privée, elle est présente dans les secteurs de l'ingénierie (Artelia, Safege, ISL Ingénierie ...), des réseaux d'eau (Suez et Veolia font partie des plus grandes multinationales du secteur) ou de l'hydroélectricité (la Compagnie Nationale du Rhône, Coyne et Belier ou EDF). On parle même d'« Ecole française de l'eau » concernant la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) par bassin hydrographique. De plus, d'après une enquête IPSOS de 2013¹¹, les Français considèrent que l'eau et l'assainissement doivent être la première priorité de l'aide publique au développement. Dans ce sens, la coopération décentralisée permet aux collectivités territoriales et agences de l'eau de participer à l'aide publique au développement.

¹⁰ Laos, Cambodge et Viet Nam en font partie alors que la Thaïlande en est « observateur ».

¹¹ Enquête réalisée en novembre 2013 par IPSOS Public Affairs

Pour des raisons historiques, d'opinion publique ou d'expertise technique et institutionnelle, il semble donc pertinent pour la France de financer la coopération transfrontalière sur les ressources en eau. La France finance d'ailleurs activement plusieurs Organismes de Bassin Transfrontaliers. L'AFD finançant notamment les autorités de bassin du Niger (ABN), du Congo (CICOS), du Sénégal (OMVS), du Nil (NBI) ou de la Volta (ABV) en plus de la MRC.

L'organisation du Forum Mondial de l'Eau en 2012 à Marseille participait ainsi au maintien d'un engagement sectoriel majeur (et même d'un leadership ?). Poursuivre la présence française sur le Mékong, un des bassins versants les plus emblématiques de la planète, irait bien sûr dans ce sens. L'organisation de la Conférence des Parties (CoP 21) *Paris Climat 2015* participe également de cet engagement français dans l'environnement mondial.

II. France et MRC, une relation de long terme

La France, initialement par des financements directs du MAE (de type FSP et Assistance technique), puis par l'intermédiaire de financements AFD et FFEM accompagne la MRC depuis sa création en 1995 (et même avant ...).

Dans l'ensemble, comme on l'a vu précédemment, la France ne fait pas partie des principaux bailleurs de fonds de la MRC. De plus, les ressources humaines de l'AFD ne permettent pas une participation active aux débats liés à la MRC, comme cela peut être le cas d'autres agences internationales pour le développement¹². –Un chargé de mission AFD (en ce moment au bureau de Vientiane) suit bien les sujets liés à la MRC, mais ne peut y consacrer qu'une partie limitée de son temps, devant renoncer à assister à la plupart des réunions. De plus, les autres agences de la région n'ont qu'une connaissance réduite des enjeux quotidiens liés à la Commission. Ainsi, la France ne peut peser significativement dans les décisions prises à la MRC. Par contre, elle peut apporter une valeur ajoutée significative par le biais des projets qu'elle finance. La France ayant une expertise technique à apporter, il semble dans la logique de tendre vers des projets à forte valeur ajoutée scientifique. Les projets menés jusqu'à présent avec la MRC prouvent que des projets financés

¹² Des personnels de la GIZ allemande travaillent directement dans les bureaux de la Commission, et les coopérations australienne, suisse ou suédoise ont plusieurs personnes suivant au quotidien les questions liées à la MRC.

par la France peuvent bénéficier à la fois à la Commission et aux intérêts français.

S'ils sont aujourd'hui tous terminés ou presque, plusieurs projets de la MRC ont été financés par l'AFD et la coopération française :

1. Le projet emblématique de l'aide française : Mekong-HYCOS

C'est le projet phare de l'aide française à la MRC, sur une question cruciale pour les organismes de bassin transfrontaliers, à savoir la construction d'une base de données hydrologique régionale. Conçu dans le cadre du programme mondial WHYCOS de l'Organisation Mondiale de la Météorologie (OMM ou WMO), le projet *Mekong-HYCOS* devait établir un système d'observation hydrologique régional fiable et en temps réel pour le suivi des ressources en eau du bassin. Il s'est déroulé entre 2006 et 2013 et outre l'installation d'un système de collecte et de transmission des données (construction ou mise à niveau de 49 stations hydrométéorologiques), un fort accent a été mis sur le renforcement de capacité (formations, transfert rapide de responsabilité...) des agences nationales.

Le financement du projet est presque intégralement français. Si les pays membres apportent 0,5 M€ au total pour un budget total de 3,5 M€, le reste des contributions provient de l'AFD (2 M€) et du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (1 M€). Dans le cadre du projet, l'AFD a également financé une assistance technique au projet à hauteur de 400 000 € sur 3 ans. De plus, la maîtrise d'œuvre a été assurée par des partenaires français - l'Institut de Recherche pour le Développement en association avec la Compagnie Nationale du Rhône – et le matériel hydrométrique a été fourni par la filiale française du groupe OTT Hydrométrie AG.

Le projet, qui s'insère dans l'*Information and Knowledge Management Program* (IKMP) de la MRC, a très bien répondu aux attentes, étant même considéré comme « une réussite clé de la politique de décentralisation » dans le rapport annuel de l'IKMP, opinion partagée par le Secrétariat en général et par les pays membres. En effet, après un transfert de propriété et de compétences, ce sont à présent les agences nationales qui collectent et transmettent les données à la MRC qui les traite.

Cependant, la pérennité d'un tel système de données nécessite un engagement permanent et un renforcement de capacité sur le long terme est nécessaire

pour que les stations installées soient pleinement et durablement opérationnelles. En effet, malgré un bilan très positif, quelques défaillances sont à noter au niveau du suivi et de la maintenance des stations, en particulier au Laos et au Cambodge.

Projet d'un intérêt crucial pour la MRC et s'inscrivant dans le long terme, *Mekong-HYCOS* nécessite pourtant un financement relativement modeste pour asseoir la pérennité du système. Poursuivre l'effort lancé par ce projet estampillé « AFD » et soutenu par des intérêts français à la fois publics et privés s'inscrirait assurément dans la stratégie de l'aide française.

2. Un autre projet moteur pour la MRC concernant la sédimentologie :

On l'a dit, la question du transport de sédiments est très largement sous-estimée par les acteurs locaux et internationaux. Le FFEM a mobilisé 800 000 € (sur 4 M€) à travers l'AFD en 2010 pour un projet d'étude de la sédimentologie du fleuve sur 3 ans. Celui-ci a développé la connaissance de la distribution spatiale de la taille et de la concentration des sédiments, ainsi que de leur transport. Il participe également à améliorer l'évaluation de l'impact des projets hydroélectriques et de l'extraction de granulats sur la géomorphologie du fleuve et la stabilité du delta.

Cependant, ces études¹³ ont pointé un gros manque au niveau de la connaissance de l'état géomorphologique actuel du Mékong, essentiel pour évaluer les évolutions futures. De nouveaux projets de recherche seraient donc très pertinents dans la politique de la Commission.

3. Autres financements

Les fonds FSP ont également contribué (via l'AFD) au *MRC Water Management Trust Fund*, fonds commun du budget de la Commission et à la mise en place par le MAE de deux conseillers techniques français au sein de la *Program Coordination Section*, à hauteur de 150 000 € chacun. Enfin, une subvention de 500 000 € de l'AFD a contribué entre 2011 et 2013 au budget du programme Environnement de la MRC.

¹³ Les différentes études seront publiées prochainement par la MRC.

En moins de 10 ans, la contribution française aux activités de la MRC s'élève donc à 5 millions d'euros (voir annexe 6).

III. Les acteurs français déjà implantés

La **coopération décentralisée** permet aux régions ou aux Agences de l'Eau françaises de développer des projets de développement dans la zone. Les agences Loire-Bretagne et Rhin-Meuse financent par exemple des projets pilotes de mise en place de GIRE dans les bassins de la Nam Ngum au Laos, de la Stung Sen au Cambodge et de la Dong Nai au Viet Nam. Ces projets sont menés avec l'appui de l'Office International de l'Eau, organisme de formation aux concepts de la GIRE en France et à l'international.

En sus de l'OIEau, d'autres associations ou réseaux français sont présents sur place. Des instituts de recherche comme l'*Institut de Recherche pour le Développement* (IRD), l'*Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture* (IRSTEA) ou le *Centre de Recherche et d'Enseignement de Géosciences de l'Environnement* (CEREGE) ont participé à des études ou à l'évaluation d'études pour la MRC. Dans ce sens, l'ANR a récemment lancé un projet sur le transfert de matière en suspension dans le Mékong (*MES-Kong*, voir annexe 8).

Enfin, des **groupes privés** français sont également sur place, dans l'hydroélectricité en particulier. EDF a fait parler pour son investissement dans le barrage lao de Nam Theun 2 (très décrié durant une période), alors que la Compagnie Nationale du Rhône a déjà effectué différentes assistances techniques dans le secteur, concernant Xayabouri notamment (voir annexe 4). Certains bureaux d'études français tels Burgeap ou ISL Ingénierie ont également collaboré avec la MRC.

IV. Nouveaux financements ?

La MRC est une organisation fiable et légitime, à l'expertise scientifique reconnue. Comme explicité en annexe 5, ses objectifs s'accordent parfaitement à la stratégie de l'aide au développement française. La MRC participe en effet à la stabilité régionale, à la préservation des ressources, à la sécurité alimentaire, à la prise en compte du changement climatique, au développement d'une croissance durable, au renforcement de capacité des pays membres... Un des principaux objectifs de l'aide publique française est la préservation des biens publics mondiaux, dont l'eau et la biodiversité font bien sûr partie. Et la France

a historiquement collaboré avec elle et est ancrée dans la région. Nous partageons enfin avec le MRCS la conviction que c'est par l'expertise scientifique qu'une coopération juste entre Etats pourra être atteinte.

Poursuivre les financements à la Commission permettrait donc de maintenir une présence française sectorielle dans la région stratégique du Sud-est asiatique, où l'influence française (et européenne en général) perd du terrain. La MRC joue aussi un rôle essentiel pour la stabilité et l'intégration régionale, et il semble important que la France y participe. Le Ministère des Affaires Etrangères a d'ailleurs fait circuler en 2012 une note résumant la géopolitique de l'eau relative à la Commission du Mékong. Elle figure en annexe 11 de ce document.

Si l'aide française poursuit son appui à la Commission, le financement par projets semble plus intéressant pour un « petit » donneur comme la France. Participer au *basket fund*, donnerait plus d'autonomie à la MRC mais offrirait moins de visibilité à la valeur ajoutée française. Dans ce sens, le financement gagnerait à être exclusivement bilatéral, bien qu'une aide multilatérale permette un projet plus conséquent. Une poursuite des projets précédemment cités (*Mekong-HYCOS* et *Sédimentologie*) pourrait s'avérer intéressante et cohérente.

En parallèle, une option complémentaire concernerait le renforcement de capacité du Laos, du Cambodge, du Viet Nam et de la Thaïlande sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (les deux premiers en ayant particulièrement besoin). L'AFD a financé jusqu'en 2009 un projet d'appui à la GIRE sur la Nam Ngum au Laos, comprenant notamment la création d'un comité de bassin pilote. Les opportunités ne sont cependant pas nombreuses et pas si faciles à faire émerger en bilatéral (outil financier, sectorisation de nos interventions ...).

1. A long terme ?

Un œil doit être gardé sur les évolutions futures de la Commission et notamment sur le principe de *basket funding*. Cependant le système permettra aux partenaires au développement de choisir entre financer un fonds commun ou garder une gestion par projets et on imagine mal à long terme la MRC refuser des financements sous prétexte d'imposer un fonds commun. Si la volonté politique existe et les budgets sont disponibles, la France pourra toujours prétendre être assise à la table des bailleurs de fonds de la MRC.



La Nam Ngum à Ban Pako (gauche) et la Nam Song à Vang Vieng (droite), Laos

Bibliographie indicative

Les documents et sites internet cités ci-après peuvent permettre de creuser le sujet.

I. DOCUMENTS FRANÇAIS D'ANALYSE DE LA COMMISSION DU MEKONG :

Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, *Géopolitique de l'eau : la Commission du Mékong (Laos, Thaïlande, Cambodge , Vietnam) – bilan et perspectives*, 04/2012 (en annexe 11)

B. Prince (assistante technique à la MRC (2005-10), *La Commission du Mékong - Evolutions marquantes de l'institution des dernières années - Bilan et perspectives de la coopération française*, 07/2010

II. STRATEGIE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT FRANÇAISE :

Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, 31 juillet 2013, Relevé de décisions

AFD, *Cadre d'Intervention Sectoriel Eau-Assainissement 2014-2018*

AFD, *Cadre d'Intervention Régional Asie 2013-2016*

Direction des Politiques de Développement (MAE), *Aide Publique Française au Développement - Document d'Orientation Stratégique sur la GIRE Transfrontalière*, 2007

III. DOCUMENTS DE LA MRC

(Disponibles sur le site internet www.mrcmekong.org) :

Evaluations stratégiques sur le secteur de l'hydroélectricité :

MRC, *Assessment of Basin-wide Development Scenarios*, 04/2011

International Centre for Environmental Management (ICEM) for MRC, *Strategic Environmental Assessment on Mainstream Dams*, 10/2010

MRCS, *Proposed Xayaburi Dam Project – Mekong River*, Prior Consultation Project Review, 03/2011

Documents très complets sur l'état et les perspectives du LMB (tous sujets) :

MRC, *State of the Basin Report*, 2010

MRC, *Planning Atlas of the Lower Mekong River Basin*, 2011

Stratégie de la MRC concernant ses activités et le développement du LMB en général :

MRC, *Basin Development Strategy*, 2011

MRC, *Strategic Plan 2011-2015*, 2011

MRC, *Basin Action Plan 2011-2015*, 2011

Informations sur les débits du fleuve :

MRC, *The Flow of the Mekong*, November 2009

Projets sédimentologie et Mekong-HYCOS :

J-P Bravard & M. Goichot, *Decision support for generating sustainable hydropower in the Mekong basin*, WWF Report, 2013, (pas encore publié)

G. Dramais et al., *Study of the sediment fluxes of the Lower Mekong River*, 05/06/2013

OIEau & ISL Ingénierie, *Final evaluation of the Hydrometeorological Mekong-HYCOS project*, MRC, (pas encore publié)

IV. AUTRES DOCUMENTS :

B. Affeltranger, *Le Contrôle de la Vérité: (Géo)politique de l'information hydrologique – Le cas du bassin du Mékong*, Asie du Sud-Est, 2008, Thèse à l'Université Laval à Québec

E. Baran & C. Myschowoda, *Have fish catches been declining in the Mekong River Basin?*

http://www.worldfishcenter.org/resource_centre/080327_WF_984.pdf

L. Bouapao & D. Hall, *Social Impact Monitoring and Vulnerability Assessment: Regional Report*, 2010

P. W. Crawford, *Promoting enabling mechanisms for trans-boundary impact assessments*, 2014, Hydropower & Dams Issue Three

J.W. Ferguson et al., *Potential Effects of Dams on Migratory Fish in the Mekong River: Lessons from the Fraser and Columbia Rivers*, 2011, *Environmental Management* 47 (1): 141–159

IPCC Working Group 2, *Fifth Assessment Report*, Chapter 24

http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap24_FGDall.pdf

Keskinen et al., *Exploring Tonle Sap Futures*, PPT presentation, 2013

www.watergovernance.org/documents/wgf/events/2013-mekong/december/Marko-exploring-tonle-sap-futures.pdf

G. Lee & N. Scurrah, *Power and responsibility, The Mekong River Commission and Lower Mekong mainstream dams*, 2009, University of Sydney and Oxfam Australia

G. Ziv et al., *Trading-off fish biodiversity, food security, and hydropower in the Mekong River Basin*, 2012

V. ARTICLES DE JOURNAUX :

Reuters, *Thai court takes villagers' case against power firm, Laos dam*, 24/06/2014, A.Sawitta Lefevre

uk.reuters.com/article/2014/06/24/thailand-lao-lawsuit-dam-idUKL4N0P51PN20140624

Bangkok Post, *After Xayaburi, it's time for some 'hydro-diplomacy'*, 05/02/2013, J. Brunner

www.bangkokpost.com/opinion/opinion/334275/after-xayaburi-it-time-for-some-hydro-diplomacy

Bloomberg News, *Laos Draws Ire of Neighbors With Mekong River Dam Plans*, 04/06/2014

www.bloomberg.com/news/2014-06-03/lao-draws-ire-of-neighbors-with-mekong-river-dam-plans.html

Vientiane Times, *Sad facts about anti-dam activists*, 17/07/2014, Chareun Sayakoummane

Viet Nam News, *Erosion threatens homes in Mekong Delta region*, 25/02/2014

<http://vietnamnews.vn/society/251538/erosion-threatens-homes-in-mekong-delta-region.html>

The Nation, *Laos is acting responsibly on Mekong dam project*, 24/10/2014, Viraphonh Viravong

www.nationmultimedia.com/opinion/Laos-is-acting-responsibly-on-Mekong-dam-project-30246103.html

VI. SITES INTERNET :

Le site de la MRC : www.mrcmekong.org est une mine de documents et d'informations sur la Commission, ses travaux, ses réunions, ses outils de prévision...

www.mrcsummit.org donne accès aux déclarations durant le Sommet d'Ho Chi Minh Ville (04/28014)

www.internationalrivers.org regroupe de nombreuses informations et résumés de situation sur les barrages du bassin du Mékong. Il faut garder à l'esprit que l'association y est fortement opposée.

Précédentes publications de la collection

Notes techniques n°1

Panorama des inégalités hommes – femmes dans le monde (Juin 2015)

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente sur quatre continents à travers un réseau de 72 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2014, l'AFD a consacré 8,1 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement
5 rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : +33 1 53 44 48 86 – www.afd.fr

Conception et réalisation : Elsa MURAT, AFD