

Des différends sur les cours d'eau affligent le fédéralisme indien



REUTERS/STRINGER INDIA

Des gens tentent de transporter une voiture jusqu'aux berges d'une rivière engorgée du nord-est de l'Inde. Certaines régions indiennes sont aux prises avec de graves pénuries d'eau, mais ce n'est pas le cas au nord-est du pays. La politique nationale sur l'eau de l'Inde met l'accent sur la nécessité d'une planification de base intégrée et fondée sur les bassins pour le contrôle des crues et la gestion de l'eau. La conclusion d'ententes sur cette question s'est toutefois révélée problématique.

PAR ASH NARAIN ROY

LA TERRE PEUT SATISFAIRE LES BESOINS DE L'HUMANITÉ, MAIS pas sa cupidité », affirmait Gandhi. Et il pratiquait ce qu'il avançait.

En 1920, Gandhi utilisait délibérément le moins d'eau possible pour faire ses ablutions quotidiennes dans l'eau qui s'écoulait naturellement dans la rivière Sabarmati, tout juste la quantité nécessaire.

Lorsqu'on lui demanda pourquoi il utilisait l'eau de la rivière avec tant de parcimonie alors qu'elle s'y trouvait en abondance, il répondit : « tout ce qui coule dans cette rivière ne m'appartient pas ». Les États et nations qui se disputent à propos de l'eau ne se sont certes pas inspirés de la sagesse de Gandhi.

L'eau représente une ressource naturelle de première importance, un besoin humain fondamental et un précieux atout national qui doit être conservé et utilisé parcimonieusement. La roue du progrès nous a peut-être fait passer de charrues tirées par des boeufs à l'énergie nucléaire, mais il demeure que la vie sera toujours tributaire de l'eau. Voilà pourquoi l'eau, et non le pétrole, représente le principal moteur du développement humain.

L'Inde est un microcosme de la crise mondiale de l'eau. Pour d'autres pays fédéraux, elle représente un modèle des actions à

prendre ou à ne pas prendre pour ce qui concerne l'eau et les conflits qui y sont liés. Des 28 États de l'Inde, 15 ont été touchés par des conflits concernant l'eau ou se disputent à propos de 8 projets portant sur l'eau des rivières.

L'application de la « doctrine Harmon » par les États indiens représente l'une des principales raisons derrière certains des conflits concernant l'eau. Cette doctrine avance que « ce qui tombe sur notre toit nous appartient et nous pouvons l'utiliser à notre guise, sans égard aux possibles préjudices encourus par les partis en aval ».

Elle a été formulée en 1896 par Judson Harmon, procureur général des États-Unis, dans le cadre d'une controverse mettant en cause les États-Unis et le Mexique à propos de l'utilisation des eaux de la rivière Rio Grande. On constate également une autre tendance : plus un différend à propos de l'eau est récent, plus il se révèle difficile de le résoudre.

Bien entendu, l'Inde n'a pas adopté un type de fédéralisme classique, mais certains avancent que, de toute façon, le fédéralisme classique n'existe pas. La Constitution indienne établit les domaines législatifs des gouvernements central et étatiques. Il s'agit là tant de la force que de la faiblesse du fédéralisme indien. L'eau, par exemple, constitue un domaine ou une compétence étatique. La septième annexe de la Constitution répartit tous les domaines en trois listes — la liste de l'Union, la liste des États et la liste concurrente.

Ash Narain Roy est directeur associé de l'*Institute of Social Sciences* de New Delhi, en Inde.

Atteinte aux intérêts des États

D'autres dispositions de la Constitution font toutefois de l'eau une compétence partagée. L'alinéa 17 de la liste des États comprend « l'eau, c'est-à-dire, l'approvisionnement en eau, l'irrigation et les canaux, les bassins versants et les digues, l'emmagasinement de l'eau et l'énergie hydraulique ».

Il existe néanmoins des restrictions. L'alinéa 17 est assujéti aux dispositions de l'alinéa 56 de la liste de l'Union (liste du gouvernement central) : « La réglementation et la mise en valeur des rivières interétatiques et des vallées fluviales dans la mesure où le Parlement promulgue une loi stipulant qu'il est de l'intérêt public de donner au gouvernement central l'autorité concernant ladite réglementation ou ladite mise en valeur. »

En pratique, l'eau relève autant du gouvernement central que des États.

L'article 262 va encore plus loin : « Le Parlement peut promulguer une loi imposant le règlement judiciaire de tout différend ou de toute plainte concernant l'utilisation, l'attribution ou le contrôle des eaux des rivières interétatiques ou des vallées fluviales. »

Notons qu'une telle loi peut même annuler l'autorité de la Cour suprême ou d'autres tribunaux. Les dispositions constitutionnelles sur l'eau semblent claires à première vue, mais se révèlent beaucoup plus opaques dans la pratique.

On ne peut pourtant pas blâmer la Constitution. L'esprit des dispositions était que les États puissent exercer leurs compétences sans porter préjudice aux intérêts des autres États. Certains des protagonistes des récents conflits concernant l'eau ont néanmoins fait le contraire.

Les différends liés à l'eau des rivières ont mis le fédéralisme indien à rude épreuve au fil des ans. La loi sur les différends concernant l'eau interétatique (*Inter-State Water Disputes Act*) de 1956 visait à régler les différends interétatiques existants et potentiels. Elle prévoyait la mise en place d'un tribunal pour arbitrer les différends opposant divers États.

Cette mesure pose cependant un problème : les décisions judiciaires n'ont pas force exécutoire. Certains États ont même refusé d'accepter une décision de la Cour, ce qui a fréquemment donné lieu à une crise constitutionnelle. Il ne faut pas chercher loin pour découvrir la raison derrière l'insubordination des États : la croissance de la population exerce une pression énorme sur les ressources naturelles disponibles.

Selon certaines projections, même si toutes les rivières et tous les ruisseaux accessibles sont pleinement exploités, les besoins de la population de l'Inde excéderont la quantité d'eau disponible d'ici 2045. L'avenir réserve donc au pays d'autres conflits concernant l'eau, alors que leur politisation les a rendus presque insolubles.

Plus encore, ces mécanismes de résolution de conflits ont été mis en place alors que l'Inde se composait d'un gouvernement central fort et d'États pour la plupart largement silencieux. L'autorité du gouvernement central s'est affaiblie avec l'arrivée des gouvernements de coalition.

Lors d'une allocution prononcée dans le cadre de la Quatrième conférence internationale sur le fédéralisme tenue à Delhi en novembre 2007, le premier ministre Manmohan Singh a affirmé que le partage de l'eau et les écarts en matière d'accès à l'eau représentent des défis de taille pour le fédéralisme indien.

« Je ne crois pas exagérer en vous avouant que nous avons trouvé plus facile de gérer des ententes bilatérales sur le partage de l'eau fluviale avec nos pays voisins que les différends entre les États du pays », a ajouté M. Singh.

Différends réglés par le fédéral

Plusieurs différends se sont révélés relativement faciles à régler pour le gouvernement fédéral : le différend à propos de l'eau de la rivière Palar entre les États du Tamil Nadu et du Karnataka en 1956; le différend concernant le canal Tungbhadra entre le Karnataka et l'Andhra Pradesh en 1956 également; le partage des eaux de la

rivière Subarnrekha entre les États du Bihar, d'Orissa et du Bengale-Occidental en 1964; et l'utilisation de l'eau de la Ravi-Beas par les États du Pendjab, du Rajasthan et du Jammu-et-Cachemire en 1966.

Il n'a cependant pas été en mesure de régler certains différends d'envergure concernant de grands bassins fluviaux, et ces litiges se sont retrouvés devant les tribunaux. Quatre tribunaux d'exception — le tribunal Narmada, le tribunal Krishna, le tribunal Godavari et le tribunal Cauvery — ont jusqu'à présent été mis sur pied par le gouvernement fédéral. Les trois premiers litiges sont en grande partie réglés, mais la résolution du litige Cauvery se révèle plus problématique.

Le litige Krishna et Godavari opposait le Maharashtra, le Karnataka, l'Andhra Pradesh, le Madhya Pradesh et Orissa. Le tribunal l'a résolu en utilisant la règle du prorata, chacun des partis recevant une part équitable de l'eau de la rivière commune. Le litige Narmada opposait le Gujarat, le Maharashtra, le Madhya Pradesh et le Rajasthan. Le tribunal, institué en 1969, a prononcé son jugement en 1978. La décision a été respectée par tous les partis, et confirmée par la Cour suprême en 2000.

Le litige Cauvery n'est toutefois pas encore résolu en raison de la politisation de l'enjeu. Le différend met non seulement en cause la quantité d'eau qui s'écoule du Karnataka dans la rivière Cauvery et la méthode utilisée pour la mesurer, mais aussi des stratégies politiques de la corde raide.

Des décisions judiciaires contestées

La conclusion d'une entente s'avère difficile en raison des véhémentes positions politiques tant du gouvernement du Tamil Nadu que de celui du Karnataka. Mais ce qui se révèle le plus inquiétant pour le fédéralisme indien est le manque de respect envers le tribunal dont ont fait preuve les deux États. Le tribunal a octroyé au Tamil Nadu 419 billions de pieds cubes d'eau par an et au Karnataka, 270 billions de pieds cubes d'eau par an.

Le gouvernement du Karnataka a tenté de faire annuler l'ordonnance provisoire du tribunal au moyen d'un décret, prétextant que le projet d'expansion du système d'irrigation du Tamil Nadu devait être mis sur la glace afin que le Karnataka puisse en appeler de la décision. La Cour suprême a déclaré les agissements du Karnataka inconstitutionnels, mais le gouvernement de cet État ne semble avoir aucune intention de se conformer à la décision du tribunal.

Cette situation démontre que le refus de se conformer à une décision judiciaire bénéficie de façon disproportionnée aux États situés en amont, et la position du gouvernement du Karnataka pour ce qui concerne le litige Cauvery l'opposant au Tamil Nadu l'illustre bien.

Le gouvernement de l'État du Pendjab a suivi l'exemple du Karnataka en rejetant la décision du tribunal sur l'eau des rivières Ravi et Beas. En vertu de la loi sur les différends interétatiques concernant l'eau de 1956, les États n'ont pas la compétence de légiférer sur les conflits concernant l'eau ou les ententes de partage de l'eau. Toutefois, en juillet 2004, l'Assemblée du Pendjab a unanimement fait litière des ententes sur le partage de l'eau conclues avec les États du Haryana et du Rajasthan, et s'est engagée à réserver l'utilisation de ses ressources en eau à ses résidents.

Les différends mentionnés jusqu'à présent découlent largement des pénuries d'eau qui sévissent presque continuellement dans les États concernés.

Dans le nord-est de l'Inde, la situation se révèle diamétralement opposée. La quantité d'eau moyenne accessible à l'échelle nationale s'élève à 2 208 mètres cubes par habitant. Mais, dans le nord-est, les rivières Brahmaputra et Barak débordent fréquemment et la quantité moyenne d'eau par habitant se situe à 16 589 mètres cubes, soit sept fois plus que la moyenne nationale.

Cette vaste ressource en eau demeure cependant inutilisée et soulève divers problèmes liés à la gestion de l'eau dans la région.

Pendant la mousson, des pluies torrentielles s'abattent sur la région, ce qui produit une considérable érosion des sols dans les zones rurales situées en amont, particulièrement dans les collines, et de soudaines crues dans les plaines situées en aval, y compris dans certaines grandes zones urbaines de l'État d'Assam. Tant dans les zones situées en amont qu'en aval, les mois d'hiver sont ponctués de sécheresses, ce qui entraîne une diminution des niveaux d'eau souterraine.

La férocité de la mousson et le calme de l'hiver ont tous deux des effets négatifs sur la culture dans le nord-est. Les gouvernements étatiques ont jusqu'à présent traité ces problèmes individuellement par l'intermédiaire de leurs collectivités locales respectives. Des pratiques de gestion intégrées doivent cependant être mises en place puisque l'hydrologie des zones en amont et en aval est reliée.

La politique nationale sur l'eau (2002) fait ressortir la nécessité d'un plan directeur intégré et fondé sur les bassins pour la maîtrise des crues et la gestion de l'eau; d'un accroissement du nombre de mesures non structurelles pour la minimisation des pertes, comme la prévision et l'annonce des crues ainsi que le zonage et la mise hors d'eau.

Ce nécessaire accord bilatéral serait conclu entre Assam et ses voisins, plus particulièrement avec l'État d'Arunachal Pradesh, afin de gérer les débits d'eau dans

chacun des bassins fluviaux. Il s'est cependant révélé difficile d'en arriver à une entente parce que les parties hésitent, pour des raisons politiques, à déplacer leurs populations rurales ou urbaines pour des questions de zonage ou pour la construction d'infrastructures vouées à la maîtrise des crues.

De plus, dans plusieurs États du nord-est, la gestion des ressources en eau relève non pas des États, mais d'institutions traditionnelles (conseils ruraux locaux), ce qui complique encore la situation.

Pouvoirs confiés aux collectivités locales

Les 73^e et 74^e modifications constitutionnelles de 1992 ont donné naissance à un troisième ordre de gouvernement. Les 11^e et 12^e annexes de la Constitution attribuent plus de 24 domaines de compétence aux panchayats de village, ou conseils locaux, et aux municipalités. Parmi ces domaines, on trouve l'eau potable, la gestion de l'eau, la mise en valeur des bassins versants, l'irrigation secondaire, l'assainissement, les ponceaux, les ponts, les transbordeurs, les voies navigables et les autres voies de communication.

Les pouvoirs confiés aux institutions de gouvernance locale ont ajouté une nouvelle dimension au fédéralisme indien. Mais l'établissement du panchayati raj a érodé plus avant les compétences du gouvernement central. L'exercice du pouvoir politique est de nature beaucoup plus fédérale aujourd'hui que par le passé. Prévoir la forme que prendront les conflits concernant l'eau et les ressources en eau dans l'avenir relève donc du domaine de

l'impossible.

Certains experts ont suggéré de relier les rivières au moyen de canaux en raison des difficultés grandissantes que présente la résolution des conflits concernant l'eau. Le gouvernement du BJP prône cette idée.

La Constitution permet la nationalisation d'importantes rivières interétatiques pour prévenir les différends liés à l'eau, mais tout gouvernement central désirant cohabiter pacifiquement avec les États évitera cette solution. La conservation de l'eau et la gestion de la demande représentent des options plus viables.

La Commission Sarkaria sur les relations entre le centre et les États (*Sarkaria Commission on Centre-State Relations*), formée en 1988, a recommandé au gouvernement central d'instituer un tribunal d'exception au plus tard un an suivant le dépôt d'une plainte. Le cas échéant, la loi sur les différends interétatiques concernant l'eau devra être modifiée afin de stipuler que les décisions du tribunal prendront effet au plus tard cinq ans après avoir été rendues et seront aussi contraignantes et soumises aux mêmes sanctions que les ordonnances de la Cour suprême.

Bref, le fédéralisme indien a appris à vivre avec les conflits concernant l'eau. Pour s'assurer que le fédéralisme fonctionne sans accroc, il faudra toutefois trouver des moyens de s'assurer que les États n'abusent pas de leurs compétences sur les rivières. Le fédéralisme ne devrait pas représenter pour les États un moyen détourné de se comporter comme des républiques indépendantes. Le gouvernement fédéral a le devoir de se faire le gardien de toutes les ressources naturelles, y compris des rivières. 