Note politique du CIRGoM 05

Mars 2026

La flexibilité comme levier de coopération : vers une gouvernance hydrique adaptée aux changements climatiques

par Jorane Bouchard

Sommaire

L'eau est au cœur des relations entre États riverains : sa gestion influe directement sur la stabilité diplomatique, la sécurité alimentaire et la résilience des territoires. Avec l'accélération des changements climatiques et l'intensification des événements hydrologiques extrêmes, les cadres institutionnels existants sont soumis à des pressions croissantes. Cette note compare les bassins du Rio Grande (Mexique–États-Unis) et du Columbia (Canada–États-Unis) afin d'illustrer le rôle majeur de la flexibilité institutionnelle des traités dans le maintien d'une coopération transfrontalière résiliente. Les données de la Transboundary Freshwater Diplomacy Database indiquent que les accords dotés de mécanismes adaptatifs bien encadrés contribuent à réduire significativement l'intensité des tensions hydropolitiques. Sur cette base, la note formule des recommandations à l'intention des décideurs publics afin de moderniser les traités existants et de promouvoir une gouvernance de l'eau plus adaptative et inclusive, propice au renforcement d'une coopération transfrontalière durable.

La gestion de l'eau dépasse aujourd'hui largement les frontières nationales. Les 310 bassins transfrontaliers identifiés dans le monde couvrent 47,1 % de la surface terrestre et abritent plus de la moitié de la population mondiale (52 %) (McCracken et Wolf, 2019). Dans ces territoires partagés, la gouvernance de l'eau constitue un enjeu central de gestion internationale, marqué par une complexité institutionnelle croissante et un potentiel accru de tensions géopolitiques. L'utilisation intensive de l'eau, tant pour l'agriculture, l'industrie, la production d'énergie que la consommation domestique, conjuguée à l'accélération des effets des changements climatiques, transforme la gestion de l'eau en un enjeu sécuritaire croissant. L'intensification des événements climatiques extrêmes et de plus en plus imprévisibles, tels que les sécheresses prolongées et les inondations dévastatrices, met à rude épreuve les institutions de gestion de l'eau et peut fragiliser la coopération entre États riverains.

La capacité de ces institutions à s'adapter aux nouvelles réalités climatiques influe en grande partie sur l'intensité des tensions hydropolitiques. Trois obstacles structurels peuvent limiter la capacité d'adaptation institutionnelle. D'abord, fixer des livraisons d'eau en volumes absolus plutôt qu'en quantité proportionnelle ou en pourcentage augmente le risque de transformer chaque épisode de variation hydrologique en crise diplomatique. Ensuite, les choix faits lors de la signature d'un traité créent des habitudes difficiles à défaire : sans mécanismes de révision prévus dès le départ, les États tendent à demeurer prisonniers d'accords qui correspondent mal aux réalités climatiques actuelles. Enfin, le recours à des termes vagues et ambigus, sans définition

technique précise, peut ouvrir la porte aux comportements opportunistes et éroder la confiance entre États signataires.

C'est précisément pourquoi la conception des traités mérite une attention particulière : des accords plus flexibles et mieux adaptés aux réalités climatiques constituent un levier important pour prévenir ou atténuer ces crises.

« Les États tendent à demeurer prisonniers d'accords qui correspondent mal aux réalités climatiques actuelles. »

Approche utilisée

Face à l'intensification des pressions climatiques, économiques et démographiques qui s'exercent sur les ressources hydriques partagées, la capacité des institutions internationales à prévenir ou à atténuer les tensions liées à la gouvernance de l'eau entre États riverains devient un enjeu central. Pourquoi certains traités résistent-ils mieux aux chocs hydrologiques que d'autres ? Comment la flexibilité institutionnelle peut-elle contribuer à réduire ces tensions ?

Pour isoler l'effet de la flexibilité institutionnelle sur l'atténuation des tensions, la comparaison porte sur deux grands bassins transfrontaliers d'Amérique du Nord : le Rio Grande (Mexique–États-Unis) et du Columbia (Canada–États-Unis). Les données de la Transboundary Freshwater Diplomacy Database analysées à l'aide d'une échelle standardisée mesurant l'intensité des tensions entre États, montrent que les institutions dotées de mécanismes de flexibilité bien encadrés constituent un levier important pour atténuer les tensions et maintenir la coopération, même en contexte de stress hydrique.

Le Traité du fleuve Columbia de 1964, doté de mécanismes flexibles robustes, a ainsi permis une coopération relativement stable et durable face aux aléas hydrologiques. À l'inverse, le Traité du Rio Grande de 1944, marqué par des clauses ambiguës et l'absence de procédures de révision formelles, a engendré des crises récurrentes de dette hydrique et des tensions politiques persistantes entre les États-Unis et le Mexique.

La flexibilité institutionnelle comme stabilisateur de la coopération

La présence ou l'absence de flexibilité dans les traités influe directement sur leur capacité à prévenir les crises, et non simplement à les gérer après coup.

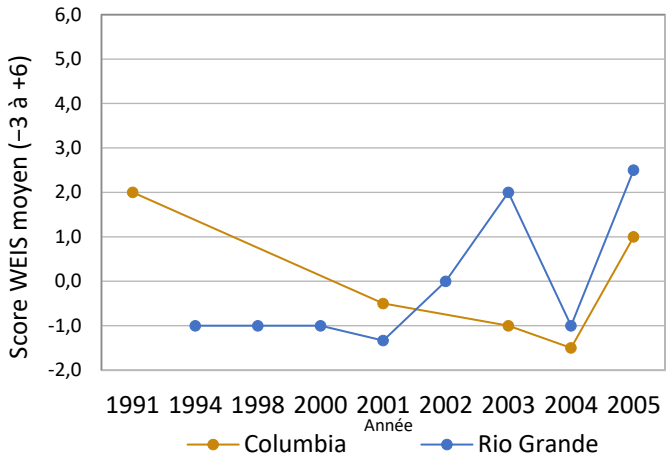
Le bassin du Columbia en offre une illustration probante. Le mécanisme de compensation financière, régi par les articles V et VII du Traité de 1964, lie la redevance canadienne aux bénéfices énergétiques réellement produits en aval, ce qui crée un incitatif structurel et financier à coopérer même en période de faibles débits ou de variations inhabituelles. Parallèlement, les articles IV et XIV délèguent la gestion opérationnelle à des entités techniques chargées d'élaborer des plans d'opération annuels ajustables. Ces plans confèrent une marge de manœuvre réelle aux gestionnaires pour absorber les chocs hydrologiques, s'adapter aux variations saisonnières et intégrer progressivement de nouveaux objectifs, notamment la protection des populations de saumon par l'allocation de volumes de stockage dédiés, sans devoir renégocier l'ensemble du cadre juridique initial (Congressional Research Service, 2024). Cette architecture institutionnelle se traduit par une gestion optimisée des ressources disponibles, une réduction des différends formels et une capacité accrue à maintenir une coopération stable face à l'incertitude climatique (voir Figure 1).

« La rigidité institutionnelle risque d'alimenter l'instabilité qu'elle était censée prévenir. »

À l'opposé, la clause de sécheresse extraordinaire du Traité de 1944 (art. 4(B)(d)), jamais définie techniquement, a été invoquée de manière répétée pour reporter les livraisons, provoquant des crises de dette hydrique chroniques et des

manifestations civiles violentes. Ces manquements ont entraîné d'importantes pertes agricoles pour l'économie du Texas. Plus récemment, la situation a également conduit à un durcissement diplomatique inédit, les États-Unis utilisant désormais les livraisons d'eau comme levier de pression dans d'autres dossiers bilatéraux (Sanchez et al., 2025). Ces crises ne s'expliquent pas uniquement par la sécheresse : elles révèlent avant tout l'incapacité du cadre de gouvernance à y répondre de manière prévisible et équitable.

Figure 1 : Évolution annuelle moyenne des tensions hydropolitiques : Rio Grande vs Columbia, 1990-2008



Source: Transboundary Freshwater Diplomacy Database

Dans un contexte où les États privilégient désormais l'adaptation des accords existants plutôt que la négociation de nouveaux traités, l'intégration de clauses de révision apparaît comme un élément structurant de la conception des accords. La clause de dénonciation du Traité du Columbia, applicable après soixante ans, a précisément joué ce rôle : elle a contraint les parties à moderniser leur coopération en intégrant des enjeux absents en 1964, tels que les droits des peuples autochtones et la restauration des écosystèmes (Wagner et Taylor, 2019).

Le contexte politique et économique influence toutefois également les dynamiques de tension. La relation États-Unis–Canada, fondée sur une interdépendance économique forte et des institutions diplomatiques robustes, offre un terrain généralement plus favorable à la coopération que la relation États-Unis–Mexique, historiquement plus asymétrique. Enfin, une flexibilité mal encadrée peut elle-même devenir problématique : une ambiguïté excessive, comme celle observée sur le Rio Grande, tend à encourager les comportements opportunistes plutôt qu'à les décourager (Morin et al., 2022).

Ces éléments n'invalident pas le constat général selon lequel les institutions intégrant davantage de flexibilité tendent à produire de meilleurs résultats. Elles rappellent simplement que les accords encadrant la gouvernance des bassins d'eau internationaux doivent être structurés, clairs et assortis de mécanismes flexibles pour produire leurs effets.

Recommandations

La dépendance vitale de nos sociétés à l'eau, conjuguée à l'accélération des bouleversements climatiques, fait de la flexibilité des traités transfrontaliers une priorité de gouvernance. Sans réforme, la rigidité institutionnelle risque d'alimenter l'instabilité qu'elle était censée prévenir. Afin de consolider la coopération et de limiter les risques de tensions, trois blocs de mesures interdépendantes méritent d'être envisagés.

Premièrement, il serait souhaitable de moderniser la conception technique des traités. La fixation de volumes d'eau absolus génère des difficultés de respect des engagements lors des épisodes de sécheresse ou d'inondation. Remplacer les quotas fixes par des allocations proportionnelles ou dynamiques, à l'image du mécanisme de compensation canadienne dans le Traité du Columbia, permettrait aux obligations de s'ajuster automatiquement aux débits réels du bassin. Par ailleurs, l'adoption d'indices hydrologiques précis et bien définis, en remplacement de termes vagues comme « sécheresse extraordinaire », contribuerait à limiter les interprétations divergentes et l'exploitation stratégique des règles.

« Les institutions intégrant davantage de flexibilité tendent à produire de meilleurs résultats. »

Deuxièmement, renforcer la gouvernance adaptative en déléguant aux experts la gestion courante des ajustements opérationnels pourrait favoriser la stabilité. Doter les organisations de bassin, à l'image de la Commission mixte internationale, de mandats clairs leur permettant d'adapter les règles via des protocoles techniques, tels que des procès-verbaux ou des plans d'opération annuels, éviterait des renégociations diplomatiques lourdes à chaque variation hydrologique. L'intégration systématique de clauses de révision périodique permettrait également aux États de mettre à jour régulièrement leurs engagements en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques et des priorités sociales.

Troisièmement, élargir la légitimité des accords en incluant davantage d'acteurs constituerait un gage de stabilité à long terme. La flexibilité technique demeure insuffisante si elle ne repose pas sur une légitimité sociale et environnementale. Il serait ainsi souhaitable d'institutionnaliser le rôle des peuples autochtones en tant que partenaires souverains ou cogestionnaires, et non comme de simples observateurs, leur exclusion passée fragilisant aujourd'hui l'acceptabilité des régimes de gouvernance. Il conviendrait également d'intégrer formellement les besoins des écosystèmes, comme les débits minimaux pour les pêcheries, au même titre que les besoins en hydroélectricité ou en irrigation. Le Traité du Columbia illustre comment ces enjeux peuvent être introduits progressivement via des plans d'opération annuels ajustables et des clauses de révision périodique.

La variabilité hydrologique accrue constitue désormais une caractéristique structurelle des relations entre États riverains. Dans ce contexte, le maintien de traités rigides fondés sur des données hydrologiques historiques dépassées peut accroître le risque de tensions diplomatiques et d'insécurité hydrique, comme l'illustre le cas du Rio Grande. Il apparaît donc pertinent de doter les institutions de gestion de l'eau de mécanismes encadrés leur permettant d'ajuster les règles de coopération aux conditions hydrologiques changeantes. Des traités intégrant des dispositifs de flexibilité et de révision périodique peuvent ainsi contribuer à renforcer la stabilité de la gouvernance de l'eau et la pérennité de la coopération transfrontalière.

Références

Congressional Research Service. (2024). « Columbia River Treaty ». *CRS Report R43287*. Columbia River Treaty (Consulté: 10 mars, 2026).

McCracken, M. et Wolf, A. T. (2019) « Updating the register of international river basins of the world », *International Journal of Water Resources Development*, 35(5), p. 732–782.

Morin, J.-F., Tremblay-Auger, B. et Peacock, C. (2022) « Design trade-offs under power asymmetry : COPs and flexibility clauses », *Global Environmental Politics*, 22(1), p. 19–43.

Sanchez, R., Mumme, S. P. et Eckstein, G. (2025) « The extraordinary drought provision and the future of the Rio Grande water deliveries under the 1944 US–Mexico water treaty », *Water International*, 50(2), p. 171–188.

Wagner, J. et Taylor, J. (2019) « La nation du bassin du Columbia : un modèle de gouvernance de l'eau pour le XXIe siècle », *Anthropologie et Sociétés*, 43(3), p. 91–122.