

Institut

EDS

Institut Hydro-Québec en environnement
développement et société
de l'Université Laval

LES CAHIERS DE L'Institut EDS

Volume 1, numéro 5, novembre 2008

La gestion du bassin versant de l'Amour entre Chine et Russie: des blocages à plusieurs échelles

Jean-Louis Duchesne

Département de géographie
Université Laval, Québec

Lilia Mercier-Kurbanova

Hautes études internationales
Université Laval, Québec

Frédéric Lasserre

Membre régulier de l'Institut EDS
Département de géographie
Université Laval, Québec



UNIVERSITÉ
LAVAL



L'Institut EDS

L'Institut EDS (Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société) est un regroupement de membres de la communauté universitaire, provenant aussi bien de sciences sociales que de sciences dures ou appliquées, qui partagent un intérêt commun pour la recherche et la formation en environnement, développement et société.

Le mandat de l'Institut est de soutenir la recherche pluridisciplinaire, les synergies entre spécialistes et de promouvoir une vision d'ensemble sur les questions d'environnement dans la société. L'Institut réalise ou facilite des activités visant l'approfondissement et la diffusion des connaissances dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Afin de faciliter l'atteinte de ces objectifs, sa structure se veut souple, rassembleuse et ouverte.

Site Internet: www.ihqeds.ulaval.ca

Coordonnées de l'Institut EDS

Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société
2440, Pavillon des Services, boul. Hochelaga, local 3800
Université Laval, Québec, G1V 0A6
Téléphone : (418) 656-2723
Télécopieur : (418) 656-7330
Courriel : ihqeds@ihqeds.ulaval.ca

Concept et mise en page : Ariane Gagnon-Légaré



Jean-Louis Duchesne

Jean-Louis Duchesne détient un baccalauréat en études chinoises de l'Université de Montréal, et une maîtrise de géographie de l'Université Laval (2007). Il a effectué sa recherche de terrain en Chine, étudiant les politiques chinoises de gestion des eaux du bassin de l'Amour, sous la supervision de M. Lasserre.

Lilia Mercier-Kurbanova

Lilia Mercier-Kurbanova détient un diplôme de premier cycle en linguistique et une maîtrise en relations internationales de l'Institut québécois des hautes études internationales (IQHEI) de l'Université Laval (2007). Dans le cadre de sa maîtrise, sous la supervision de M. Lasserre, elle a effectué une recherche de terrain en Russie sur les politiques russes en matière de gestion des eaux de l'Amour.

Frédéric Lasserre

Frédéric Lasserre est professeur au département de géographie de l'Université Laval (Québec) et chercheur à l'Institut EDS. Il dirige l'Observatoire de recherches internationales sur l'eau (ORIE, Université Laval) et est chercheur associé à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (UQÀM), ainsi qu'à l'Observatoire européen de géopolitique.

Pour joindre les auteurs

Bureau : Pavillon Abitibi-Price, local 3155
Université Laval, Québec, G1V 0A6
Téléphone : (418) 656-2131, poste 12435
Télécopieur: (418) 656-3960
Courriels : Frederic.Lasserre@ggr.ulaval.ca
Jean-Louis.Duchesne.1@ulaval.ca
Lilia.Mercier-Kurbanova.1@ulaval.ca

Résumé

Après la dégradation rapide des relations sino-soviétiques, dans les années 1960, qui ont abouti au bref mais violent conflit de 1969, la frontière du fleuve Amour entre Chine et Russie paraissait durablement fermée. La chute de l'URSS en 1991 a permis un certain rapprochement entre Moscou et Beijing qui s'est traduit par le règlement du contentieux frontalier le long du fleuve.

Pour autant, tout n'est pas réglé : les usages du fleuve, en particulier par les industries chinoises en amont, dans le bassin de la Soungari notamment, continuent de provoquer des dissensions entre les deux partenaires, notamment à la suite des graves pollutions de l'automne 2005. La pollution est telle qu'elle commence même à inquiéter le Japon du fait de la contamination de la mer d'Okhotsk. Les efforts de règlement n'ont, à ce jour, jamais abouti car les deux parties rechignent à créer une institution supranationale de bassin, qui serait chargée d'harmoniser les pratiques en matière de gestion des eaux du fleuve Amour et de ses tributaires. Quelles sont les institutions existantes? Comment fonctionne la gestion de l'eau dans ce bassin? Quels sont les mécanismes et les représentations qui nuisent à l'instauration d'une véritable gestion de bassin sur l'Amour?

La gestion du bassin versant de l'Amour entre le Chine et la Russie : des blocages à plusieurs échelles

Table des matières

Résumé—4

Introduction—4

1. Le contexte politique en Chine : une grande méfiance des provinces face au pouvoir central—5

2. Le cadre légal et les acteurs institutionnels de l'eau en Chine : des blocages majeurs au niveau national chinois—9

2.1. Une concurrence récurrente entre administrations—9

2.2. La *Loi sur l'eau* : responsabiliser les provinces—10

2.3. La *Loi sur la protection et le contrôle de la pollution de l'eau*—11

2.4. La structure de la décentralisation complexifie la gestion de l'eau—13

3. Le cadre légal russe : perfectible à plusieurs égards—14

4. Quelle coopération sino-russe en matière de gestion du bassin versant?—16

4.1. L'environnement : un contentieux perçu fort différemment—16

4.2. Une attitude chinoise ambiguë et peu favorable à l'institutionnalisation de la coopération environnementale—16

5. Un projet de coopération international ?—20

Conclusion—20

Références—22

Introduction

La région du bassin du fleuve Amour a été au cœur de la rivalité sino-soviétique au cours des années 1960-1980. Dans le contexte post-guerre froide, les relations entre Beijing et Moscou se sont considérablement réchauffées. Deux litiges demeurent cependant, après le règlement en 2004 des derniers litiges frontaliers : la forte pollution du bassin de la Songhua/Soungari, principal affluent de rive droite de l'Amour, et les projets de transferts massifs de la Songhua vers la plaine de Chine du Nord, inquiètent les autorités russes. Outre l'extrême pollution des rivières du Nord-Est chinois, le manque d'eau en Chine du Nord (c'est-à-dire la plaine alluviale du fleuve Jaune), bien visible aujourd'hui, pourrait conduire la Chine à se tourner vers les eaux du Nord-Est pour procéder à d'éventuels détournements massifs.¹

De plus, dans le contexte du boom économique chinois, la pollution qui affecte le fleuve s'impose comme le prix de la croissance économique du voisin de la Russie qui génère une pollution de façon proportionnelle à son développement industriel. La pollution atteint maintenant un niveau alarmant, incitant la Russie et la Chine à prendre des dispositions afin de la réduire par des ententes et des accords bilatéraux. La pollution de l'Amour affecte même les mers d'Okhotsk et du Japon, conduisant Tokyo à s'impliquer dans le dossier (voir Figure 1).

Le 13 novembre 2005, une explosion dans une usine pétrochimique de la province du Jilin a entraîné le déversement d'une centaine de tonnes de benzène dans la rivière Songhua.² Ce n'est que le 24 novembre 2005 que la Chine a informé la Russie de l'accident survenu sur la Songhua. Les tensions entre Moscou et Pékin concernant la question de la pollution du fleuve Amour sont alors apparues au grand jour, conduisant Moscou à affirmer que 80% de la pollution de l'Amour provenait de la Chine. Catastrophe environnementale, sociale et diplomatique majeure, rapportée à la une des grands quotidiens mondiaux, l'incident a provoqué la colère de Moscou et l'embarras de la Chine, soulignant non seulement l'absence de mécanismes efficaces de concertation, à défaut de gestion commune du bassin versant, mais aussi le manque de transparence en matière de gestion des eaux de surface. Un deuxième accident de pollution est survenu le 20 août 2006, issu d'une usine chimique qui a déversé 100 tonnes de déchets industriels contenant des composés benzéniques dans la rivière Mangniu, l'un des affluents de la Songhua.³

La pollution du fleuve Amour, fortement aggravée par la « contribution » de la rivière Songhua, devient une question particulièrement délicate. Abondamment discutée du côté russe et par une pléthore d'organisations internationales, la question demeure relativement marginale en Chine, pays d'amont. En Chine, on explique qu'il est normal que les Chinois polluent davantage que les Russes puisqu'ils sont dix fois plus nombreux. Jusqu'à récemment, Beijing avait pu esquiver la coopération environnementale dans le bassin de l'Amour. L'accident de novembre 2005 a eu comme conséquence de forcer le gouvernement chinois à consentir à un certain degré de collaboration bilatérale avec Moscou. Alors que la nappe avançait vers la frontière, privant au passage la grande ville de Harbin de son approvisionnement en eau potable, le gouvernement chinois offrait aux Russes ses excuses officielles et son soutien technique. Au début de 2006, une entente pour le suivi environnemental conjoint de la qualité des eaux de l'Amour était signée entre Beijing et Moscou.⁴

Au cours des dernières années, le concept de gestion intégrée par bassin versant a gagné du terrain

sur l'approche localisée et plus technique qui prévalait auparavant. Des organisations internationales comme la Banque mondiale sont aujourd'hui d'ardentes avocates de cette approche, et le concept peut prétendre à la quasi-unanimité sur la scène internationale. La Chine l'a elle-même érigé en principe fondamental dans sa *Loi sur l'eau* de 2002. Qu'en est-il au juste de cette gestion intégrée dans le cas du bassin de l'Amour et de ses affluents? Comment la coopération entre Chine et Russie se structure-t-elle?

1. Le contexte politique en Chine : une grande méfiance des provinces face au pouvoir central

L'actuel retard économique que la région du Nord-Est accuse sur les provinces côtières et celles du Sud nourrit les perceptions négatives de la population locale à l'égard du pouvoir central et ses politiques, alors même que celui-ci s'est donné comme objectif prioritaire d'extirper la région de son marasme. Ce contexte de méfiance n'est pas de nature à favoriser l'adoption, par les autorités locales, des politiques centrales en matière de protection de l'environnement. Pour ces provinces du Heilongjiang, du Jilin, du Liaoning et de Mongolie intérieure, la priorité est au « rattrapage » économique. Il est important de garder en mémoire l'histoire économique de la région, à travers notamment les diverses politiques dont elle a été l'objet, car cette histoire est en partie à l'origine du ressentiment local à l'égard du centre, de même que les nouvelles ambitions économiques que l'on nourrit pour la région.

Le Premier plan quinquennal (1953-57) fait du Nord-Est le principal récipiendaire des investissements pour le développement industriel à la soviétique. Le Heilongjiang reçoit à lui seul 6% des investissements nationaux.¹¹ Vers la fin des années 1950, la région fournit 30% de la production nationale des biens pour l'usage civil chinois, tout en soutenant l'effort de guerre en Corée.¹² Les infrastructures industrielles, de transport et de communication laissées par les Japonais sont réutilisées.¹³ Aussi, les vastes plaines peu habitées du Heilongjiang, les plaines Songnen et Sanjiang, seront le lieu de la création des premières grandes fermes d'État.

Encadré: Un portrait du bassin de l'Amour

Le fleuve Amour délimite la frontière russo-chinoise sur une longueur de 1900 kilomètres. Le traité de Pékin de 1860 a fixé le tracé de la frontière le long du fleuve Amour en faveur de la Russie. En 1963, après la rupture sino-soviétique, le gouvernement chinois amorce des contestations contre la présence soviétique le long du fleuve Amour - Heilongjiang en chinois. À cette époque, Mao Dzedong revendiqua même le port de Vladivostok et la ville de Khabarovsk, située sur la rive nord de l'Amour. Des forces armées des deux camps s'affrontèrent violemment en mars 1969 dans cette région.

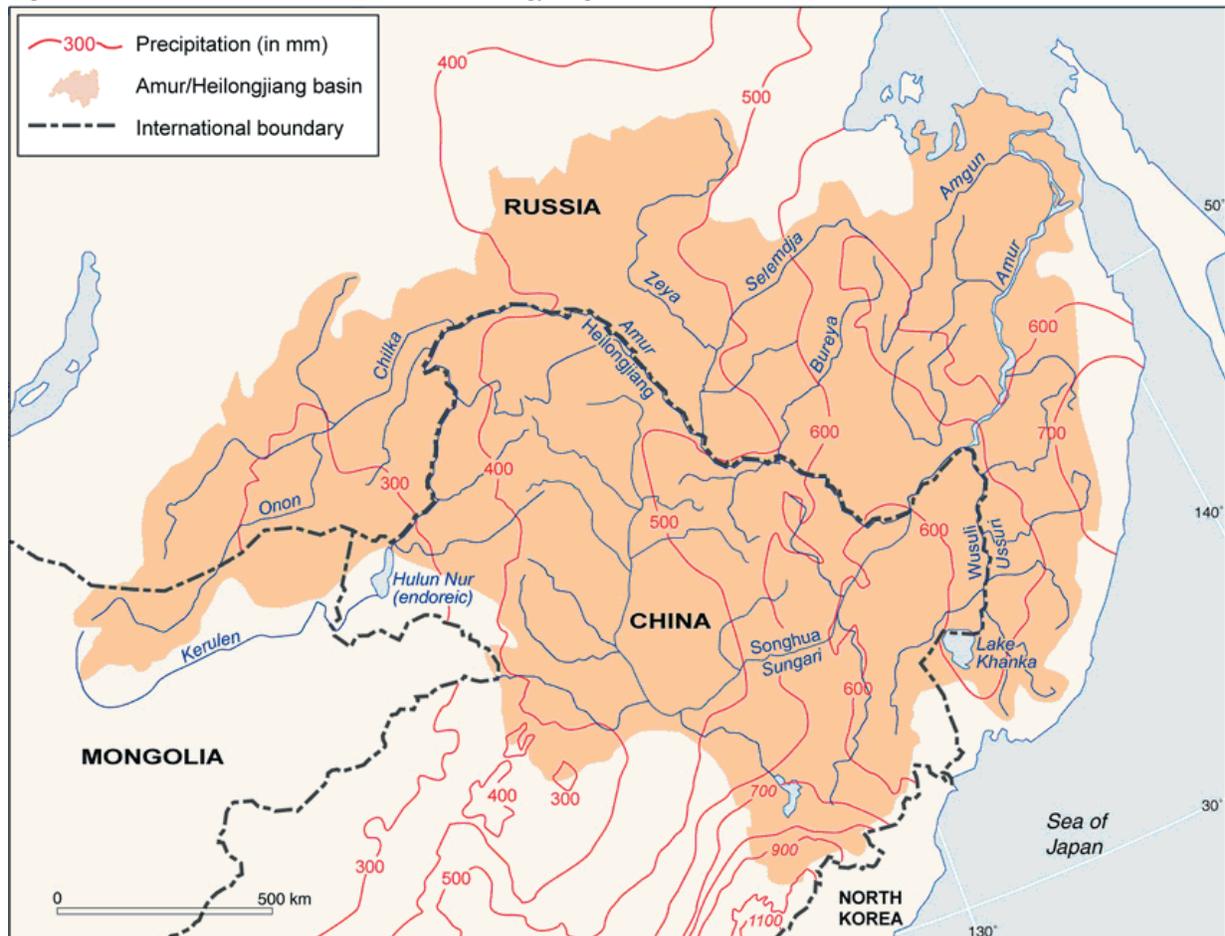
La superficie du bassin de l'Amour est de 1 855 000 km² dont 1 003 000 km² se trouvent en Russie (54%), 820 000 km² en Chine (44%) et 32 000 km² en Mongolie (2%).⁵ La largeur maximale

de son lit atteint 5 km et sa profondeur maximale est de 56 mètres.⁶ Son débit moyen à l'embouchure est de 11 000 m³/seconde ; à titre de comparaison, celui de Saint-Laurent à Québec est d'environ 10 000 m³/s.

Les principaux affluents de l'Amour sont l'Argoun (1620 km), la Chilka (1032 km, dont 492 km en Mongolie et 540 km en Russie) avec son affluent l'Onon, la Zeïa (1242 km) et ses affluents la Selemzha (647 km) et l'Amgoun (723 km), l'Oussouri/Wussuli (897 km) et son affluent la Bikin (560 km), la Boureïa (623 km) et la Toungouska (544 km).⁷

En Chine, les principaux affluents de l'Amour sont la Songhua/Soungari (1 870 km), la Nunjiang ou Nonni, affluent de rive gauche de la Soungari (1 170 km), la Mudanjiang (550 km), affluent de rive droite de la Soungari et la Mulinghe, affluent de rive gauche

Figure 1. Carte du bassin de l'Amour (Heilongjiang)



Sources : Atlas of the People's Republic of China, Foreign Language Press, Beijing, 1989; Carmen Revenga, Siobhan Murray, Janet Abramovitz, and Allen Hammond, Watersheds of the World. Ecological Value and Vulnerability, World Resources Institute, Washington, 1998; Gerhard Heilig, China Food. Can China Feed Itself? (CD-Rom), IIASA, Laxenburg, 1999.

de l'Oussouri. La Songhua/Soungari est le plus important affluent de l'Amour en terme de débit; elle draine les provinces chinoises de Mongolie intérieure, du Jilin et du Heilongjiang. Selon l'Administration d'État pour la protection de l'environnement⁸, la Songari est considérée comme l'un des fleuves les plus pollués de la Chine.⁹ L'Oussouri/Wussuli est le deuxième affluent en importance.

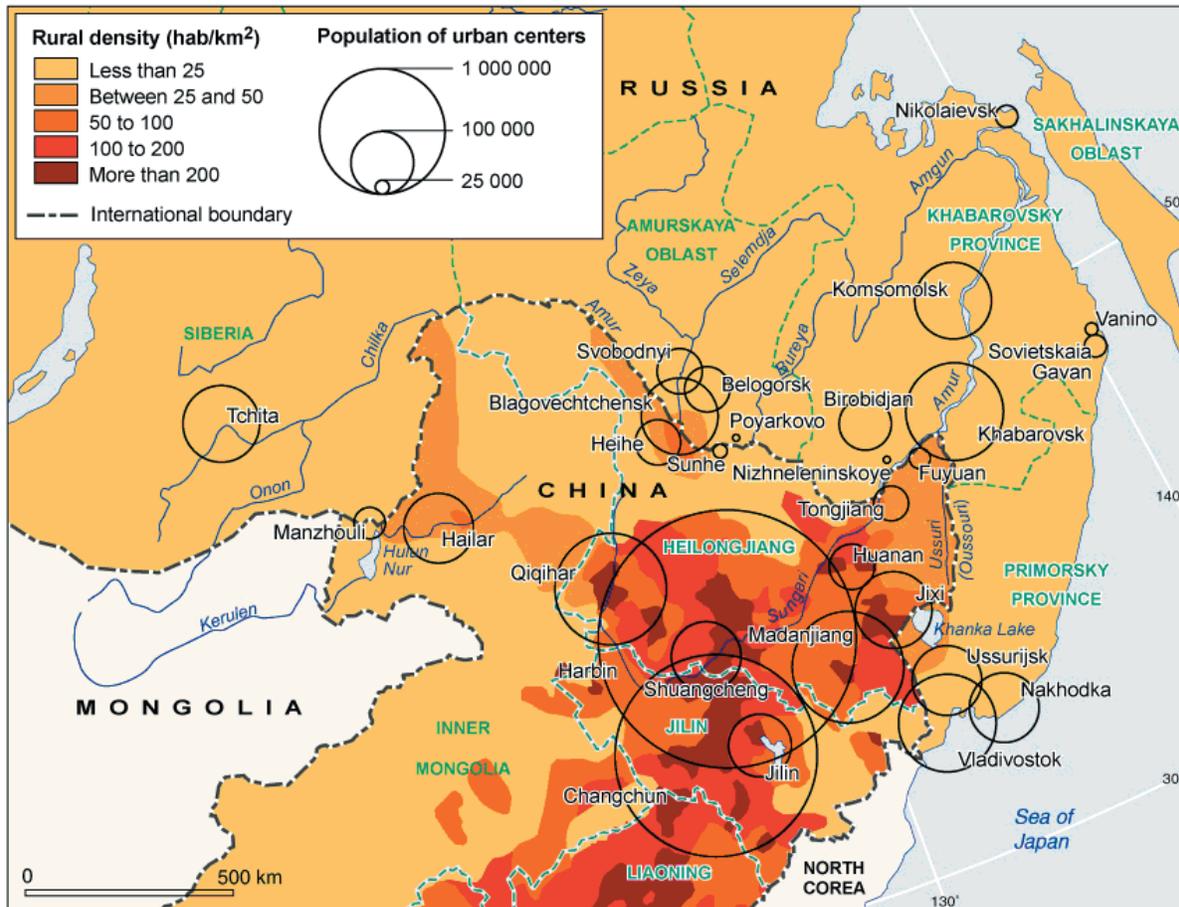
Le territoire russe du bassin de l'Amour compte environ 5 millions d'habitants, soit 6% de la population totale du bassin (voir Figure 2). Ces chiffres illustrent le faible peuplement russe comparé à l'occupation chinoise massive du bassin (voir Tableau 1), un élément qui alimente, surtout dans la presse russe, les craintes de projets chinois de reconquête de ces territoires acquis entre 1858 et 1860.¹⁰

Tableau 1: Utilisation de l'eau dans le bassin de l'Amour

	Chine	Mongolie	Russie
Volume d'eau disponible (km ³)	2 812	34,8	4 312
Quantité prélevée (km ³)	630	0,44	77
Prélèvement par personne (m ³ /pers.)	492	178	527
Utilisation de l'eau pour l'agriculture (%)	68	52	18
Part de la population ayant de l'eau de bonne qualité (%)	77	62	96

Source: d'après SIMONOV, Eugene, DAHMER, Tom, et DARMAN, Yuri. *Amur River Basin Reader*, WWF and Ecosystems Ltd., Hong-Kong, chapitre 5, 2007.

Figure 2. Carte de la densité de population



Sources : United Nations Environment Programme/Global Resource Information Database (UNEP/GRID); Sébastien Colin, "Confins sino-russes", in Michel Foucher (dir.), *Asies Nouvelles*, Belin, Paris, 2002, pp.331-333; Stolbovoi V., and I. McCallum, 2002. CD-ROM "Land Resources of Russia", International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) and the Russian Academy of Science, Laxenburg, Austria; www.world-gazetteer.com by Stefan Helders.

Au cours des années 1960, alors que la tension monte avec l'URSS, l'investissement est redirigé vers l'intérieur de la Chine, stratégiquement moins vulnérable. Dès le Deuxième plan quinquennal (1958-62), la part des investissements centraux allouée au Nord-Est diminue considérablement au profit des provinces de l'intérieur et de l'Ouest, et cette situation perdure jusque dans les années 1970. Par exemple, le Heilongjiang voit son taux de croissance passer de 24% dans les années 1950, à environ 8% au cours des années 1970. Mais même avec la baisse des investissements centraux, la région continue de jouer un rôle fondamental en tant que productrice principale de produits industriels essentiels, dont l'acier, le charbon et divers produits chimiques. Au cours des années 1970, alors que l'on passe de politiques centralisatrices à décentralisatrices, Beijing ne relâche jamais son contrôle sur la région, en se réservant la nomination des cadres de haut rang au sein des entreprises d'État. En 1977, l'économie régionale a encore la plus haute concentration d'industries lourdes de Chine, à 70% du produit industriel. Avec une population se situant autour des 10% de la population totale, le Nord-Est est encore responsable à l'époque de plus de 20% de la production industrielle lourde du pays.¹⁴

Après la mort de Mao en 1976 et l'avènement de Deng Xiaoping et de ses projets de réforme économique en 1978, l'État s'est progressivement efforcé de réformer un secteur industriel très bureaucratique, de plus en plus obsolète et peu compétitif. Ces projets de réformes se heurtent à l'hostilité des conservateurs : Jiang Zemin et Li Peng, par exemple, comptaient parmi ces opposants aux réformes, issus des entreprises d'État du Nord-Est – Jiang ralliera les réformistes ultérieurement. En 1991, Zhu Rongji a promu, avec l'appui de Jiang Zemin, une série de réformes visant la restructuration des vieilles bases industrielles du Nord-Est, qui sont obsolètes, improductives et endettées. Puis, en 1997, au 15^e Congrès du Parti, Jiang Zemin a placé la réforme des entreprises d'État au sommet de la liste des priorités nationales. Le concept de « propriété publique » était discuté : l'État pourrait désormais n'être qu'actionnaire majoritaire des entreprises nouvellement privatisées. Ce sont les provinces qui

devinrent alors responsables de la mise en place des réformes. L'entreprise s'annonçait très difficile, délicate, dans un contexte où le Nord-Est était éminemment dépendant des anciennes structures de l'économie planifiée. Soumettre des entreprises vétustes, lourdement endettées et déficitaires dans la majorité des cas, aux lois des marchés, les rendre compétitives, n'allait pas sans de colossales mises à pied et bien souvent des fermetures. La stabilité sociale régionale, déjà fragilisée par l'incapacité dans laquelle se trouvaient plusieurs entreprises d'État de payer leurs employés, s'en trouvait gravement menacée aux yeux des politiciens locaux chinois. Le Heilongjiang notamment a fait, dès le début, figure de mauvais élève. Les autorités provinciales ne se conformaient pas aux politiques de restructuration industrielle promulguées par l'État.¹⁵ L'État y demeurait dans trop de cas seul propriétaire des entreprises. Beijing prévoyait pour la province une réorientation économique vers l'exploitation des ressources naturelles et l'agriculture en particulier, et les activités de transformation liées à celles-ci (ex. : agro-alimentaire). Or, les autorités provinciales estimaient quant à elles que Beijing ne tenait pas compte des énormes difficultés auxquelles elles faisaient déjà face, notamment dans les secteurs forestier et du charbon, ces deux piliers de l'économie régionale en plein effondrement. Même les plus grosses entreprises n'arrivent plus à payer leurs employés, voire à assurer la moindre production faute d'avoir les moyens de se procurer les matières premières. La pression exercée par Beijing est donc très mal perçue.

Antoine Kernén soutient que le rôle social que jouaient autrefois les entreprises d'État est maintenant tenu par les autorités provinciales, qui se portent plus que jamais garantes de la stabilité et de la justice sociale :

Alors que la gestion du consensus social est retirée à des entreprises en voie de privatisation, les pouvoirs locaux se posent en arbitres d'un rapport entre capital et travail devenu de plus en plus dur ou, du moins, tentent d'amoinrir le choc du passage à l'économie de marché. Ce nouvel interventionnisme social est motivé essentiellement pour des questions sécuritaires. On assiste donc à un double mouvement de désengagement (encore partiel) de l'État et à son réinvestissement dans

le social. On peut ainsi dire qu'une des dernières spécificités de ce pouvoir « communiste » est sans doute sa crainte des mécontentements populaires. (Kernen, in Lasserre, F. (dir.) *L'éveil du dragon. Les défis du développement de la Chine au XXI^e siècle*. Presses de l'Université du Québec, Québec, 2006, p. 50)

Désengagement perçu du centre et interventionnisme local accru : cela suggère encore une relation plutôt conflictuelle entre les autorités provinciales et centrales, et l'acquisition d'un certain capital politique par les premières, qui ont beau jeu de blâmer Beijing pour l'ensemble des maux économiques dont souffre la région. Cette méfiance des autorités locales à l'égard du pouvoir central n'est pas de nature à faciliter l'adoption par celles-ci des politiques nationales prônées par Beijing, dont celles touchant à la protection des écosystèmes ou au contrôle de la pollution, par exemple, et ce d'autant plus lorsque les réglementations prônées par Beijing ont un impact perçu négatif sur l'activité économique.

2. Le cadre légal et les acteurs institutionnels de l'eau en Chine : des blocages majeurs au niveau national chinois

2.1. Une concurrence récurrente entre administrations

En Chine, le cadre légal relatif à la gestion environnementale consiste en une vingtaine de lois nationales, plus de 40 règlements, environ 500 normes de qualité environnementale, et plus de 600 autres documents légaux à caractère normatif, touchant aux aspects environnementaux liés à la consommation de certains produits ou à leur production même.¹⁶ La Chine n'a pas le monopole de cette complexité juridique et administrative, mais la structure des relations entre administration et système juridique fait que celle-ci devient un frein majeur face à la protection environnementale.

Un amendement de la Constitution chinoise stipule que le principe du « *rule of law* » doit remplacer celui du « *rule by law* ». ¹⁷ Ce problème fondamental renvoie à des considérations historiques. En Chine traditionnelle, le pouvoir fait loi et vice-

versa, au sens où le gouvernant règne sur le gouverné en vertu de sa seule puissance, par le châtement. Dans ce contexte, les lois représentent le pouvoir explicite du dirigeant. La loi confère son pouvoir à son organisme « détenteur ». Ceci s'oppose bien sûr à la conception occidentale du droit, qui présuppose plutôt l'existence de droits que les lois servent à faire respecter. En 1982, suite aux leçons tirées du désastre de la Révolution culturelle, puis encore en 1999, on a inclus dans la Constitution l'amorce de réformes légales devant mener à l'éventuelle atteinte du « *rule of law* » occidental. Cependant, les lois sont encore vues en Chine comme donnant du pouvoir aux ministères; les lois appartiennent à ceux qui les ont formulées, souvent les ministères, plutôt que d'être un simple cadre, neutre.¹⁸ Une illustration de ce phénomène se trouve dans le fait que les lois ne sont souvent pas reliées entre elles par l'usage d'une terminologie unifiée et cohérente. Les lois ne réfèrent pas les unes aux autres, utilisent parfois des termes différents pour désigner des concepts identiques. Les lois ne se reconnaissent pas entre elles; elles sont plutôt en compétition, tout comme les divers appareils d'État demeurent en compétition pour défendre leur sphère d'influence.

Les deux principaux appareils à intervenir dans le domaine de la gestion de l'eau en Chine sont le ministère des Ressources en eau (MRE; *Ministry of Water Resources - Shuili bu*), qui s'occupe des volumes et de leur mise en valeur, et une Administration d'État pour la protection de l'environnement (AEPE) (*State Environmental Protection Administration - Guojia huanjing baohu zongju*), qui se charge de la qualité. Dans le contexte décrit plus haut, où les lois sont produites par les agences nationales et confèrent à celles-ci des pouvoirs spécifiques, cette situation a pour effet de créer une compétition entre les deux principales entités chargées de la gestion de l'eau. Le MRE a sa *Loi sur l'eau (Water Law - Shuili fa)*, apparue d'abord en 1988, puis révisée en 2002. Ce ministère est en charge de l'allocation de la ressource, du contrôle des inondations, de même que de la lutte contre l'érosion, etc. L'AEPE a quant à elle sa *Loi sur la protection et le contrôle de la pollution de l'eau (LPCPE; Water Pollution Protection and Control Law*

- *Shui wuran fangzhi fa*), qui date de 1996. Les textes de ces deux lois, en plus de présenter des problèmes intrinsèques de clarté et de précision, se chevauchent quant aux responsabilités (entendre « pouvoirs ») de chacun des deux ministères.¹⁹ Ces deux lois sont ainsi concurrentes, à l'image des deux entités. Le MRE est donc généralement perçu comme le responsable de la gestion de l'eau en termes de quantité (approvisionnement, contrôle des inondations, irrigation, etc.) alors que l'AEPE se voit chargée du strict contrôle de la qualité, et en particulier du contrôle de la pollution industrielle. Or, quantité et qualité sont éminemment liées, et la coordination des activités des deux organismes est indispensable. Ce problème est très bien compris par les autorités chinoises, aussi le débat fait-il rage entre ces institutions sur la question du partage des responsabilités ou encore sur la nécessité d'être regroupées entièrement sous une même autorité.²⁰ Bien qu'il puisse être affirmé que le corpus légal chinois relatif à l'eau et à la gestion environnementale se développe très rapidement et est relativement adéquat, sa mise en application est défailante.

2.2. La Loi sur l'eau : responsabiliser les provinces

La première *Loi sur l'eau* a été adoptée en Chine en 1988. Elle conçoit la gestion de l'eau comme une gestion unifiée. Les sept organisations chinoises de gestion de bassin, chargées de concevoir des approches locales aux problèmes locaux, sont alors incorporées au MRE. Auparavant, les organisations de bassins relevaient directement du Conseil d'État. Pourtant, la *Loi sur l'eau* de 1988 amorce une phase de décentralisation de la gestion de l'eau. Selon l'article 11 de la loi de 1988, le MRE est en charge de la « gestion unifiée » des ressources en eau à travers le pays. La gestion de l'eau à l'échelle locale est laissée entre les mains des « départements » de l'eau (*Departments of Water Administration - Shui li ting*) des gouvernements provinciaux (article 9), « en association » avec le MRE. Or, les départements de l'eau sont financés par les gouvernements provinciaux, et le MRE et ses agences n'ont que peu de prise sur eux. Avec la faiblesse des organisations de bassin, cette

situation laisse aux autorités locales le plein contrôle de la gestion de l'eau, qui sera menée en fonction des intérêts locaux, au détriment de la gestion par bassin versant.

Un autre des problèmes limitant l'efficacité des organisations de bassin est l'absence de droits administratifs qui auraient permis à celles-ci de faire respecter leurs plans de gestion par bassin. La loi de 1988 ne prévoyait pas les procédures précises de coercition en cas de violation des plans. De plus, la loi ne spécifiait aucun processus de coordination entre les différents ministères impliqués dans la gestion de l'eau. Cet état de fait s'est trouvé aggravé en 1998, alors que le MRE s'est vu retirer des fonctions au profit d'autres ministères. Par exemple, c'est à l'AEPE, créée la même année, qu'est revenue la responsabilité du contrôle de la pollution, alors que la navigation et l'hydroélectricité ont été confiées à d'autres institutions. Cette fragmentation de la gestion de l'eau, combinée à l'absence de mécanismes permanents de coordination interministérielle, compliquait davantage toute tentative de gestion « unifiée » des ressources en eau, pourtant érigée en principe fondamental par la *Loi sur l'eau*.

Pourtant, une révision de la loi, conduite en 2002, souligne bien le rôle que le gouvernement donne aux agences de bassin : l'article 12 de la *Loi sur l'eau* de 2002 prévoit un système dans lequel la gestion des ressources en eau doit se faire d'abord à l'échelle du bassin versant, « en conjonction » avec la gestion par territoire administratif. La loi affirme spécifiquement que les agences de bassin doivent déterminer les critères de qualité de l'eau en fonction de la capacité assimilative naturelle du segment en question et celle de l'ensemble du bassin. Une autre « percée » majeure obtenue par les agences de bassin lors de la révision de la *Loi sur l'eau* de 2002 tient aux nouveaux pouvoirs administratifs de coercition qu'elles se sont vu conférer. Elles ont maintenant le droit de procéder à des inspections et, le cas échéant, d'imposer des pénalités aux usagers contrevenants (Articles 59 et 60). Mais l'affirmation de grands principes est caractéristique du corpus législatif chinois, sans pour autant que leur esprit soit suivi : les lois chinoises ont tendance à être beaucoup plus descriptives que prescriptives, alors

que leur véritable mise en application est laissée aux autorités provinciales concernées.²¹ Cet état de fait laisse beaucoup de latitude aux provinces quant aux approches pour mettre en oeuvre les principes édictés. D'autre part, une des lacunes les plus saillantes de la *Loi sur l'eau* est l'ambiguïté de la définition de la relation entre les autorités locales et les organisations de gestion de bassin. La gestion par bassin versant doit se faire, selon la loi, par les agences de bassin « en conjonction » avec les administrations régionales. Or, le fonctionnement de cette collaboration n'est pas explicité dans la loi. Et il n'y a pas lieu de croire que cette coopération se fera sans heurts, au contraire : on l'a vu, la tension entre les gouvernements central et provinciaux, particulièrement dans le contexte du Nord-Est, est largement documentée, et s'enracine dans les réformes de l'État conduites depuis la fin des années 1970.

Ce problème persistait encore en mai 2006, selon un membre de la Commission de bassin Song-Liao, responsable de la gestion du fleuve Liao et de la rivière Songhua, principal affluent de la rive droite de l'Amour, qui admettait que les relations avec les diverses agences locales étaient difficiles, parce que leur allégeance allait d'abord aux gouvernements provinciaux.²² Or, comme la gestion par bassin semble impliquer nettement plus de contraintes que d'avantages aux yeux des autorités locales, en particulier en termes de frein à la croissance économique, celles-ci ne se privent pas de dénoncer l'ingérence du gouvernement central dans les affaires locales, et cherchent constamment à se soustraire aux recommandations des agences de bassin.

2.3. La Loi sur la protection et le contrôle de la pollution de l'eau

Si le MRE a sa *Loi sur l'eau*, l'AEPE a sa *Loi sur la protection et le contrôle de la pollution de l'eau* (LPCPE). La *Loi sur l'eau* actuelle est une version révisée de celle de 1984, adoptée en 1996, à l'époque où l'AEPE n'était qu'une sorte de comité consultatif.²³ Cette loi ne couvre que les questions relatives à la qualité de l'eau. L'article 4 rend les ministères et départements de l'environnement aux divers paliers responsables du contrôle de la pollution,

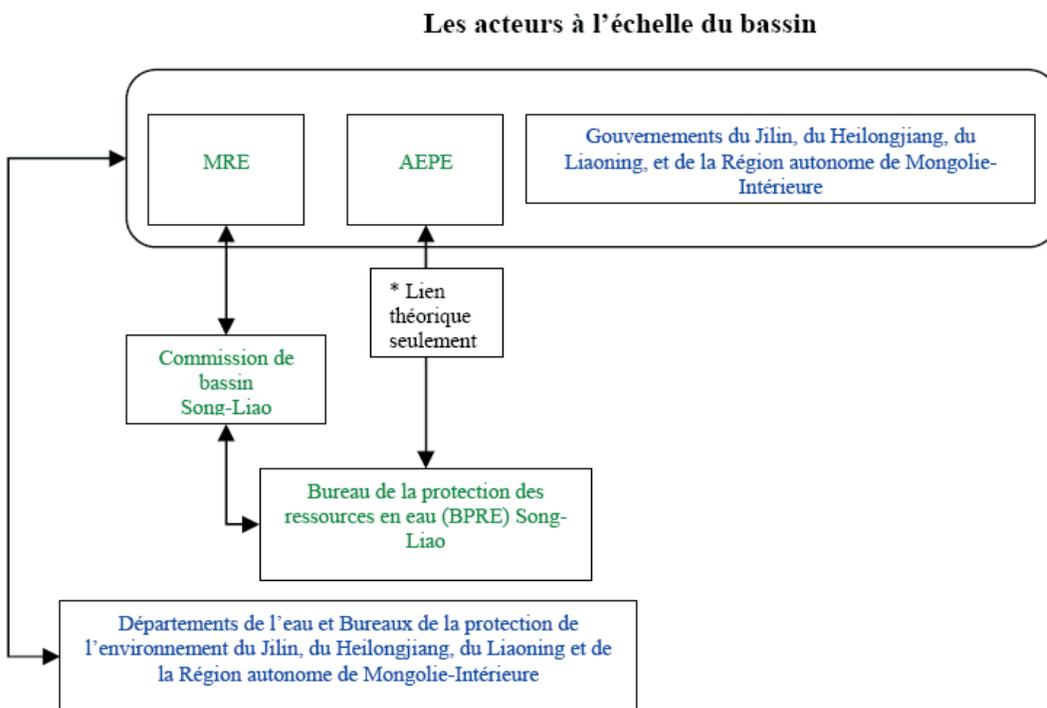
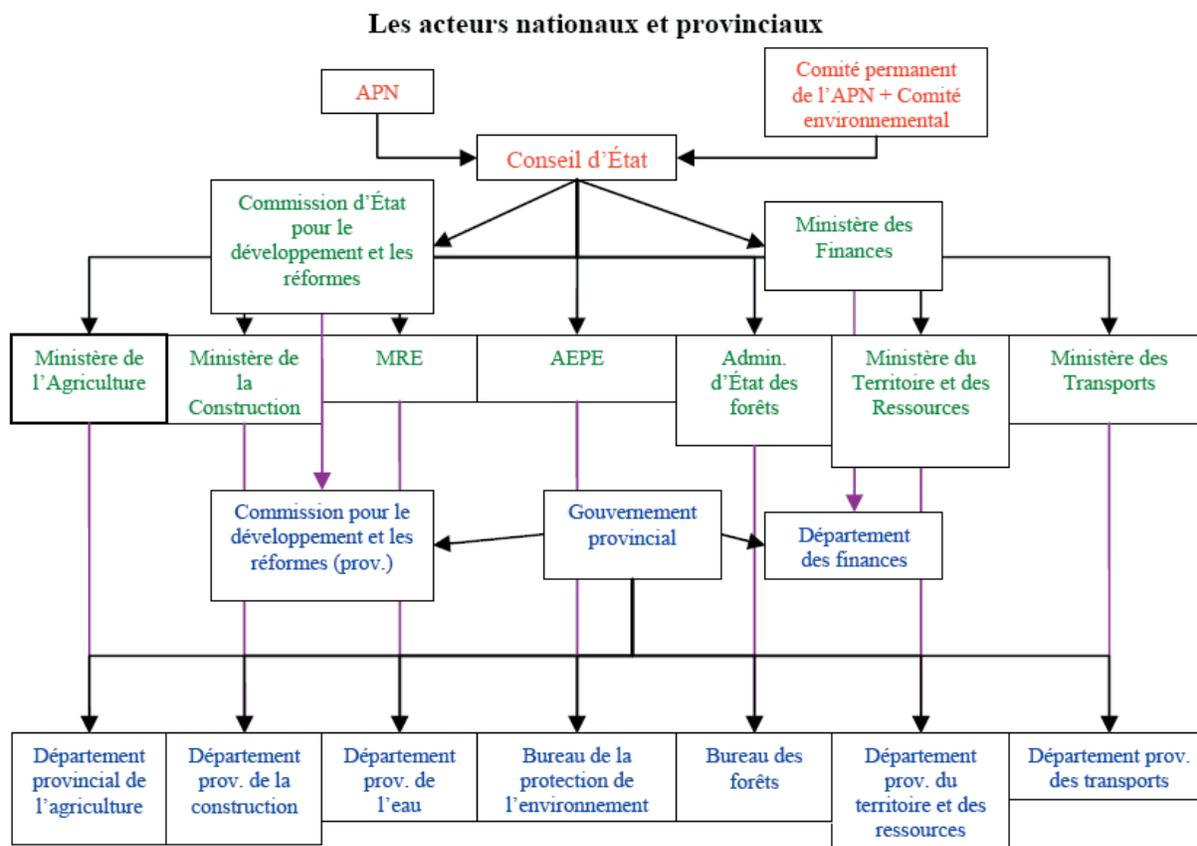
« en conjonction » avec d'autres ministères, dont par exemple le MRE et le ministère de la Santé publique (MSP; *Ministry of Public Health – Weisheng bu*). L'article 6 stipule que l'Agence nationale de protection de l'environnement, soit l'AEPE, est responsable de l'établissement des critères nationaux de qualité de l'eau ; cependant, l'AEPE n'est pas directement responsable du contrôle du traitement des pollutions diffuses (agricoles) ou urbaines, mais bien strictement de la pollution industrielle, alors que l'importance relative de ces pollutions diffuses et urbaines des cours d'eau chinois augmente constamment.

La LPCPE souffre du même manque de clarté que la *Loi sur l'eau*, ce qui laisse la même marge de manœuvre aux gouvernements locaux, entre autres problèmes. Essentiellement, elle consiste en un énoncé de grands principes. Un autre problème tient à l'absence de *cross-referencing* avec les autres lois.²⁴ La LPCPE et la *Loi sur l'eau* ne se rejoignent pas quant aux termes utilisés, notamment pour ce qui est de la gestion intégrée ; la *Loi sur l'eau* parle de « *comprehensive planning* » alors que la LPCPE parle de « *unified planning* ». Pour le MRE, le terme « ressources en eau » regroupe tous les aspects de la ressource, y compris la pollution. L'AEPE, quant à elle, tend à n'y voir qu'une référence à la ressource en termes de quantité. La gestion par bassin versant souffre de ce manque de clarté :

In the Water Law (...) while the text makes it clear that the MWR [MRE] is responsible for developing comprehensive basin plans, it is not clear how harmonization with the environmental protection plan is to be accomplished, although it might be interpreted that the pollution plan is to be provided by SEPA [AEPE] to MWR for harmonization with the comprehensive plan. Obviously, SEPA does not see it this way and provides its plan directly to the State Council. (ONGLEY, Edwin D. et WANG, Xuejun. « Transjurisdictional Water Pollution Management in China: The Legal and Institutional Framework », *Water International*, 29(3), sept. 2004, pp. 277-278)

Bref, la compétition évoquée précédemment est bien illustrée par la comparaison des deux lois, lesquelles comportent de nombreux chevauchements et ne sont pas harmonisées. Il en résulte simplement

Figure 3. Acteurs nationaux et provinciaux, ainsi qu'à l'échelle du bassin, de la gestion de l'eau en Chine



que chaque ministère développe ses propres objectifs et procédures. Qui plus est, il n'y a aucune obligation légale au partage des données : de fait, le MRE et l'AEPE ne partagent que très peu d'information. Ce cloisonnement entre gestion de la quantité et de la qualité rend très difficile une gestion cohérente de la ressource, et ce d'autant plus que de nombreuses instances participent au processus de décision en matière de gestion de l'eau, sans que la loi ne précise laquelle doit demeurer maîtresse d'œuvre.

2.4. La structure de la décentralisation complexifie la gestion de l'eau

Plusieurs acteurs nationaux interviennent donc dans la gestion de l'eau (voir Figure 3). Outre le MRE et l'AEPE, on relève :

- le ministère de la Santé publique (*Ministry of Public Health – Weisheng bu*) est responsable de fixer les standards de qualité de l'eau courante, et du contrôle des maladies transmissibles par l'eau. En cas de désastre écologique lié à l'eau, il est également responsable des activités d'assainissement de l'environnement.
- le ministère de l'Agriculture (*Ministry of Agriculture – Nongye bu*) : est en charge de toutes les activités agricoles reliées à l'utilisation de l'eau et au traitement des eaux usées, dont l'irrigation, l'usage des pesticides et fertilisants et le contrôle de la pollution diffuse liée à l'agriculture.
- le ministère de la Construction (*Ministry of Construction – Jianshe bu*) est responsable de la construction et de l'administration des infrastructures hydrauliques urbaines. Les réseaux d'égouts et le traitement des eaux sont sous sa juridiction.
- le ministère des Finances (*Ministry of Finance – Caizheng bu*) joue également un rôle primordial, puisqu'il est notamment responsable du financement central de la gestion de l'eau, de la supervision fiscale, etc. D'autre part, c'est lui qui gère les investissements et négocie avec les diverses institutions financières multilatérales (Banque asiatique de développement, Banque mondiale, etc.) pour

les projets de développement en Chine.

- L'Administration d'État des Forêts (*State Forestry Administration – Senlin bu*) est responsable de la gestion des réserves naturelles, de même que de la préservation des zones humides. Le Nord-Est compte parmi les plus importantes régions marécageuses du pays, dont plusieurs sont protégées par la Convention de Ramsar sur les zones humides, signée par la Chine. Le ministère est également en partie responsable de la lutte contre l'érosion et la dégradation des sols.

En terme opérationnel, les ministères nationaux n'ont aucune responsabilité. Ce travail est entièrement délégué à leurs bureaux provinciaux respectifs, appelés ici départements. Ceux-ci reçoivent leurs directives, sous forme de lois, standards, objectifs, etc., de leur ministère central, mais sont financés par les gouvernements provinciaux, auxquels ils sont imputables. Dans chacune des provinces, on retrouvera donc un Département des ressources en eau (*Shuili ting*), responsable de l'administration des ressources en eau, du contrôle des inondations, de la sécheresse et de l'érosion, à l'image du MRE. Il semble, dans les provinces du Nord-Est du moins, que ces responsabilités environnementales soient plus théoriques qu'effectives. Lors de l'enquête de terrain dans le Nord-Est chinois de Jean-Louis Duchesne (mai-juin 2006), lorsque sollicités pour des entrevues sur la qualité de l'eau dans leur portion du bassin et sur les problèmes de pollution aquatique, tous les bureaux des ressources en eau contactés ont répondu catégoriquement que ces domaines ne relevaient pas de leurs compétences. Ainsi, il a été impossible de vérifier en quoi consistent les activités de protection des ressources en eau de ces organisations dans le bassin de la Songhua. Dès que les mots « environnement » ou « pollution » sont utilisés, questions marginales semble-t-il, on réfère aux bureaux de l'AEPE. De plus, il n'y a pas d'affiliation administrative entre les gouvernements provinciaux et la Commission Song-Liao, qui est en quelque sorte l'envoyée du MRE, chargée par lui de faire respecter les lois et règlements sur ce territoire spécifique.

La Commission Song-Liao est l'une des sept agences de bassin nationales. Basée à Changchun, au Jilin, elle est responsable de la gestion de deux bassins versants complètement distincts, celui de la Songhua et celui de la rivière Liao. Elle est également responsable des rivières transfrontalières du Nord-Est, à savoir l'Oussouri, la rivière Yalu, la rivière Argun, la rivière Tumen et bien sûr le fleuve Heilongjiang/Amour. Jusqu'à l'adoption de la *Loi sur l'eau* de 2002, les agences de bassin n'étaient que des représentantes, des émissaires du MRE, plutôt que des organismes centraux autonomes, ce qui dans le système légal chinois réduisait leur autorité. Cet état de fait, additionné à l'autonomie locale et sectorielle grandissante à partir des années 1980, a pendant des années grandement limité l'efficacité, voire la pertinence même des agences de bassin.

Pourtant, depuis 1984, chacune des sept agences de bassin nationales possède son Bureau pour la protection des ressources en eau (BPRE). L'existence même des BPRE témoigne de la reconnaissance par l'État chinois du fait que qualité et quantité sont reliées. Depuis leur création en 1984, les BPRE ont eu pour fonction d'assurer une gestion de l'eau qui tienne compte de ces deux paramètres de façon simultanée, lors du processus de planification sur les sept grands bassins. L'absence de l'AEPE de ces institutions invalide et paralyse les BPRE. Ce qui devait assurer l'articulation, la coordination des deux ministères est donc actuellement au point mort, avec les conséquences que l'on devine sur la gestion intégrée par bassin versant. Parallèlement, la *Loi sur l'eau* n'autorise pas les agences de bassin et le BPRE à s'attaquer directement au contrôle de la pollution en tant que tel :

The Ministry of Water Resources has sought to have overall authority on all aspects of water resources management, including pollution; however, the State Council has maintained the supremacy of the State Environmental Protection Administration in pollution management. As a consequence, the River Basin Organizations, which have no formal links to the Environmental Protection Bureaus, have no responsibility for pollution planning or management and are unable to implement comprehensive integrated water resource planning and management. (ONGLEY,

Edwin D. et WANG, Xuejun. « Transjurisdictional Water Pollution Management in China : The Legal and Institutional Framework », *Water International*, 29(3), sept. 2004, p. 273)

Sans l'appui et la participation de l'AEPE, les BPRE se trouvent dans la quasi-impossibilité de s'acquitter des tâches qui leur sont confiées par la loi. D'autre part, les rapports entre les BPRE et les bureaux locaux de l'AEPE ou du MRE sont souvent conflictuels, pour des raisons d'allégeance politique (gouvernement central vs gouvernements provinciaux). C'est donc dire qu'il n'existe pas de système efficace de contrôle de la pollution « transprovinciale », pour l'ensemble du bassin versant. En Chine, une bonne part des problèmes, outre bien sûr ceux liés au développement économique, vient des défaillances du système de mise en application de la législation environnementale, par ailleurs très élaborée et dynamique. La compétition interministérielle s'exprime à travers même les textes des deux lois fondamentales exposées précédemment ; aucun véritable mécanisme de contrôle de leurs actions à l'échelle locale par le gouvernement central n'existe à ce jour. C'est pour cette même raison que la Commission Song-Liao reste impuissante et incapable de mener à bien une gestion transfrontalière des ressources en eau dans le bassin, malgré ses capacités techniques et financières. Les provinces lui glissent entre les doigts, l'AEPE la boude. Quant aux bureaux locaux de l'AEPE, ils sont notoirement sous-financés par les gouvernements provinciaux. Qui plus est, ces bureaux conservent une partie des amendes payées par les entreprises (jusqu'à 20% des sommes, selon la loi), ce qui ne les encourage pas du tout à exiger le respect des règlements et standards par les entreprises.²⁵ En fait, la pollution devient ni plus ni moins une source de revenus pour eux. Quant aux bureaux locaux du MRE, ils ne se sentent pas concernés par les questions environnementales, en dépit du fait que la *Loi sur l'eau* les y implique clairement.

3. Le cadre légal russe : perfectible à plusieurs égards

La législation russe ne fait pas de distinction claire entre la gestion des ressources naturelles et la protection environnementale. Étant donné la faible

densité de peuplement de nombreuses régions russes, en particulier dans le bassin de l'Amour, la Russie a fréquemment lancé de grands projets hydrauliques à vocation unique (en général hydroélectriques), tandis qu'en Chine les projets concernant l'aménagement des cours d'eau sont multifonctionnels, jumelant souvent, par exemple, la production hydroélectrique et la création d'un réservoir pour l'irrigation. Le concept d'évaluation des impacts environnementaux ou sociaux des grands projets est encore très marginal : les groupes environnementalistes soulignent qu'il n'existe pas de norme ni de procédure pour évaluer précisément les impacts des projets ou des accidents écologiques.²⁶

Les gouvernements respectifs des sujets de la Fédération (oblast, kraï et républiques) disposent de compétences pour la gestion et la protection des « ressources environnementales ». Toutefois, leur autorité demeure ambiguë. Malgré ce flou administratif, certaines régions ont réussi à imposer une politique en matière environnementale. Par exemple, le Kraï de Khabarovsk a créé son propre ministère de l'Utilisation des ressources naturelles (MURN-K)²⁷ afin de combler le vide administratif qui est apparu après la restructuration du ministère des Ressources naturelles (MRN) au niveau fédéral. Le MURN-K a été très actif lors de la formation du Comité de coordination sur le développement durable du bassin de l'Amour. De plus, la conception de la gestion de l'eau en Russie évolue depuis 1990 : c'est l'Agence de l'eau qui est responsable de la gestion, ses mandats étant définis par les règlements approuvés par la Résolution 282 du gouvernement russe, du 16 juin 2004.

La structure administrative de la gestion de l'eau est élaborée par des Départements de la gestion de l'eau par bassin²⁸, équivalent approximatifs d'agences de l'eau par bassin versant. Le Département de la gestion de l'eau du bassin de l'Amour (DGEBA)²⁹ est le plus important, et s'occupe des cours d'eau se jetant dans l'océan Pacifique. La lourdeur du système juridique environnemental russe et la division des compétences entre les différents organes fait en sorte que le DGEBA partage ses responsabilités de la gestion de l'eau avec d'autres agences afin de réaliser

des tâches qu'il ne peut accomplir seul pour des raisons techniques.³⁰

Au-delà des écarts polémiques de la presse russe locale, prompt à souligner l'incurie supposée des autorités chinoises, les divers acteurs russes ont néanmoins le mérite d'avoir initié beaucoup des efforts de coopération bilatérale en matière d'environnement, ainsi que le premier comité interprovincial pour la gestion intégrée du fleuve Amour, en 2003. Ce Comité de coordination pour le développement durable du fleuve Amour (*Amur River Basin Coordination Committee on Sustainable Development*) regroupe des représentants des gouvernements des six administrations locales russes situées dans le bassin de l'Amour, en plus de représentants de la communauté scientifique, d'ONG, etc.

Le Comité travaille à l'amélioration du cadre législatif russe, notamment par le projet d'une loi nationale spécifique pour la protection du fleuve Amour. Ce projet de loi intitulé *Protection et l'utilisation rationnelle du fleuve Amour*, a été déposé au gouvernement russe en 2005. Les initiateurs de ce projet de loi sont d'avis que l'Amour mérite une plus grande attention de la part de l'État russe et qu'un encadrement juridique quant à l'utilisation de l'Amour s'impose³¹. C'est la raison pour laquelle d'autres lois fédérales ont servi de référence de base à la rédaction de ce projet de loi, dont le *Code de l'eau de la Fédération de Russie*, la *Loi sur le lac Baïkal*, et la *Loi sur la Volga*. Parallèlement, Le ministère des Ressources naturelles de la Russie s'est intéressé à ce projet de loi et s'est dit prêt à participer à son avancement. Des activités de financement, de sensibilisation, d'élaboration de plans et de banques de données ont également été lancées. Le Comité tente aussi d'initier et de faciliter les contacts avec les Chinois et Mongols. Il est toutefois difficile de juger de la teneur ou du succès de ces initiatives pour l'instant.

Le projet de loi préparé par le Comité établissait les bases juridiques concernant la protection du bassin de l'Amour et son utilisation rationnelle, en considérant la dimension internationale du bassin, et prenait donc acte de la nécessité de dépasser le cadre des mesures unilatérales nationales. Malheureusement,

ce projet de loi a été rejeté par le gouvernement russe : jalousie de Moscou envers ses prérogatives en matière de relations internationales? Refus d'aller de l'avant avec un projet de création d'autorité à l'échelle du bassin? Lacunes juridiques du projet d'accord? On ne sait.

4. Quelle coopération sino-russe en matière de gestion du bassin versant?

Amorcé après la chute de l'URSS, le rapprochement sino-russe a mené à la signature de plusieurs traités destinés à régler les litiges frontaliers, irritants majeurs dans la relation bilatérale, et au *Traité de bon voisinage et de coopération amicale*, signé en 2001.³² Le dernier différend frontalier a été réglé le 14 octobre 2004 avec notamment la cession par la Russie de trois petites îles du fleuve Amour, près de Khabarovsk³³.

4.1. L'environnement : un contentieux perçu fort différemment

Bien que, dans le traité de 2001, l'accent soit mis sur le commerce et la coopération dans les domaines énergétique, de l'exploitation des ressources naturelles (russes) ou du transport, etc., la coopération environnementale n'est pas pour autant complètement escamotée. Les sensibilités locales russes n'y sont sans doute pas étrangères. La presse russe des régions frontalières de même que les politiciens locaux ont tendance à utiliser le problème de la pollution transfrontalière pour obtenir des subventions de Moscou. Dans le cas du déversement de benzène au Jilin en novembre 2005, la Chine a respecté ses engagements à cet égard, elle a fourni informations, ressources et soutien technique aux Russes pour contrer les effets et l'avancée de la nappe dans la Songhua, puis l'Amour. D'ailleurs, le fait que le gouvernement chinois ait donné suite à ces mesures d'urgence en signant une entente de suivi environnemental conjoint (*joint monitoring*) avec le gouvernement russe, entre autres, suggère sa bonne foi.³⁴ En acceptant l'addition d'un comité environnemental à la liste des différents comités bilatéraux formés lors des rencontres annuelles entre les dirigeants des deux pays, la Chine démontre également une certaine ouverture à coopérer sur les

questions environnementales, qui va au-delà de la simple entente de principe.

Si l'accident de novembre 2005 a eu pour conséquence positive d'amener les négociations environnementales à l'avant-scène, l'environnement n'est pas encore devenu la priorité des pouvoirs publics. Mme Guo Li, professeure à l'Université du Heilongjiang, à Harbin, est une spécialiste des relations sino-russes, plus particulièrement de la coopération régionale. Pour elle, les questions environnementales sont encore très marginales dans la hiérarchie des priorités gouvernementales, que ce soit à l'échelle nationale, et plus encore au niveau provincial. En Russie, au contraire, cette question environnementale constitue un sujet de débat récurrent ; on fait plus grand cas de la pollution du fleuve Amour, en blâmant principalement la Chine. En novembre 2006, l'agence de presse russe ITAR-TASS rapportait encore que selon l'Académie des sciences russe en Extrême-Orient, la part de la Chine dans la pollution du fleuve Amour était très élevée, ce qui est bien entendu un secret de polichinelle.³⁵ La presse locale ne manque pas une occasion de rappeler le problème, voire même de l'exagérer, ainsi que le rapportait Eugene Simonov, consultant en environnement au sein de diverses ONG dans la région. Interrogé par la presse russe locale suite à un déversement mineur dans la Songhua qu'il avait été à même d'observer, celui-ci avait indiqué que l'incident était sans gravité et qu'il était impossible que les substances déversées puissent même atteindre la Russie. Or, il s'est vu le lendemain cité dans les quotidiens locaux annonçant une « catastrophe écologique » et décriant l'irresponsabilité chinoise à l'égard de la protection de l'environnement! Ce même consultant admettait que de telles pratiques n'aident en rien à créer l'esprit de coopération requis.³⁶

4.2. Une attitude chinoise ambiguë et peu favorable à l'institutionnalisation de la coopération environnementale

Compte tenu de l'évolution des relations sino-russes, comment le dégel de celles-ci a-t-il pu conduire à la signature d'accords de coopération en matière de gestion du bassin de l'Amour?

4.2.1. Vers une convergence des vues en matière environnementale?

La Chine et la Russie ont conclu en 1994 un accord pour la protection de l'environnement (*Sino-Russian Agreement on Cooperation in Environmental Protection*), au niveau ministériel. Le ministère russe des Ressources naturelles et l'AEPE en Chine sont responsables de sa mise en application. La mise en application de l'entente s'est toutefois butée à de nombreux obstacles. Parmi ces derniers, on relève le fait que pour les administrations centrales respectives des deux pays les questions environnementales transfrontières sont loin d'être des priorités, notamment compte tenu de l'éloignement géographique du bassin de l'Amour des deux capitales.

En matière d'utilisation de la ressource, aucune entente formelle ne régit pour l'instant l'utilisation des ressources en eau, malgré quelques initiatives russes en ce sens. Il est intéressant de noter qu'en 1986, la Chine et la Russie ont établi un groupe de travail ayant pour mission de développer un plan général pour le développement des eaux transfrontières du fleuve Amour et de la rivière Argun, sur la base de l'accord entre l'URSS et la République populaire de Chine sur la gestion des ressources en eaux transfrontalières signé la même année.³⁷ Le groupe de travail aurait poursuivi son travail collaboratif pendant près d'une décennie, produisant effectivement un schéma de développement, dont la qualité aurait toutefois été discutable. En fait, si l'accord devait au départ inclure les questions de protection de l'environnement, il s'est avéré ne concerner surtout que le développement coordonné des installations hydroélectriques, suivant en cela les intérêts chinois. Il importe par ailleurs de noter que dès 1956, la Chine et l'URSS avaient signé une entente intitulée en anglais «*Agreement on Joint Research Operations to Determine the Natural Resources of the Amur River Basin and the Prospects for Development of its Productive Potentialities and on Planning and Survey Operations to Prepare a Scheme for the Multi-purpose Exploitation of the Argun River and the Upper Amur*». ³⁸ Cette entente avait essentiellement pour but d'évaluer le potentiel hydroélectrique des deux cours d'eau. L'entente a pris fin en 1960, mais les données recueillies pendant cette période ont évidemment été

conservées et les divers projets potentiels identifiés demeurent à l'agenda du gouvernement chinois. Les projets de barrage sur le cours central du fleuve ont refait surface dans les années 1990 et l'actuelle campagne pour le développement du Nord-Est a eu pour effet de les raviver à nouveau.

4.2.2. De la difficulté de trouver un terrain d'entente

La question de la gestion de la ressource reste non résolue. De surcroît, depuis le début des années 1990, les Russes tentent d'amener les Chinois à signer un Accord de coopération sur la protection et l'utilisation rationnelle des eaux transfrontalières (*Agreement between Russia and China on Cooperation in the Field of Conservation of Transboundary Waters*), dont une première version aurait été approuvée par le gouvernement russe en 1997³⁹ puis présentée à la République populaire de Chine, initiative restée sans suite. Depuis 1997, chaque fois que la Russie s'est adressée à la Chine pour solliciter la signature d'une version remaniée du projet d'accord, la Chine l'a rejeté. L'objectif de cet accord était une coopération devant conduire à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à l'élaboration de méthodes communes d'évaluation de la qualité de l'eau, à la prévention de la pollution des eaux et à la réalisation de recherches scientifiques communes. En réalité, la plupart des accords signés entre Chine et Russie demeurent très partiellement appliqués, voire pas du tout : ils paraissent ne constituer, pour la Chine, que des gestes symboliques de bonne volonté à l'égard de la Russie.⁴⁰ En fait, selon Nikolai Bortin, directeur de l'Institut des ressources hydriques du ministère des Ressources naturelles russe (*Institute for Water Resources, Ministry of Natural Resources*), les autorités russes se font le plus souvent répondre par leurs homologues chinois qu'il y a « des problèmes plus pressants » que celui de la gestion conjointe des ressources en eau ou de la pollution.⁴¹ M. Bortin a dit ignorer quel maillon de la chaîne hiérarchique du gouvernement chinois bloquait ces initiatives. En privé, les responsables chinois soulignent par ailleurs que pendant longtemps, le principal pollueur du bassin était la Russie, avec d'importantes exploitations forestières et papetières,

dont bon nombre sont aujourd'hui en faillite, suite à la chute de l'URSS en 1991. C'est en bonne partie du fait de la crise industrielle consécutive à la chute de l'URSS que la pollution produite en Russie a diminuée radicalement.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement chinois est ambigu dans sa position vis-à-vis de la coopération environnementale dans le bassin de l'Amour. D'une part, il reconnaît les responsabilités chinoises envers la qualité de l'eau de la rivière Songhua et consent à conclure des ententes de suivi environnemental conjoint et assure haut et fort lors des réunions annuelles des chefs d'États sa volonté de collaborer avec la Russie dans le domaine environnemental. De l'autre, il esquivé les pressions russes pour la mise en place de véritables accords contraignants d'utilisation et de protection de la ressource. En 2004, à Beijing, des représentants du Service de l'eau (*Water Service*) russe et du MRE chinois ont conclu une entente technique pour la création d'un groupe d'experts de discussion des problèmes liés à l'eau, semblable à celui des années 1980. Les représentants chinois auraient alors insisté sur le fait qu'aucun échange ne porterait sur les projets d'infrastructures ou de transferts massifs d'eau en territoire chinois, comme ceux sur l'Irtysh et la Songhua. Ils se rétractent cependant l'année suivante !⁴² Ce jeu du chat et de la souris semble assez typique :

Over the last decade Kazakhstan and China have conducted a wide range of talks on the environmental safety of shared rivers and the use of joint water resources. Beijing took every occasion to deny on official levels that China was building dams in the Irtysh River, which is shared by China, Russia, and Kazakhstan, to divert water for irrigation purposes. (...) Experts familiar with the state of affairs on the Chinese side are less optimistic about Beijing's resolve to solve the problem of water resources in the Irtysh-Ili basin without dragging out the talks endlessly. Many in the government are apparently not aware of the fact that last year China opened a hydroelectric power station that consumes 15% of the Ili River's water resources. (*Eurasia Daily Monitor*, « China Obstructs River Management Talks with Kazakhstan », 17 février 2006)

Pourtant, suite à l'accident de novembre 2005 et à la lenteur de la mise en oeuvre de la collaboration chinoise avec la Russie, le gouvernement chinois, par l'intermédiaire de l'AEPE, a consenti à signer un accord pour le suivi environnemental conjoint du fleuve Amour, du fleuve Oussouri, de la rivière Argun, de la rivière Suifen et du lac Xingkai-Khanka, le 21 février 2006. L'entente prévoit l'élaboration d'un plan sur cinq ans. Le ministre chinois de l'Environnement, Zhou Shengxian, avait alors déclaré espérer que ce ne serait que le début de la coopération sino-russe en environnement et affirmé que les deux pays se devaient de développer ensemble un programme de protection de l'environnement.⁴³ Comme d'habitude, l'accord n'est pas accessible au public, en Chine du moins, et les auteurs n'ont pu mettre la main dessus. Cependant, le directeur de la Division de la coopération internationale (*Foreign Cooperation Division – Duiwai hezuo chu*) du Bureau de la protection de l'environnement du Heilongjiang, Chen Jiahou, a expliqué que depuis la signature de cet accord, certaines stations de monitoring stratégiques sont passées sous la direction de « l'administration » nationale, l'AEPE. Il n'a pas été possible d'obtenir la carte indiquant les emplacements des stations de monitoring du Heilongjiang. Selon Chen, ces stations sont situées à Heihe et dans la région de Tongjiang, c'est-à-dire à la jonction de la rivière Songhua et du fleuve Amour. Il y en aurait une en amont de l'embouchure et une autre une vingtaine de kilomètres en aval, afin de pouvoir vérifier la contribution de la Songhua à la pollution du fleuve. Donc, depuis l'incident de 2005 et étant donné sa portée diplomatique, certains des bureaux locaux de protection de l'environnement sont passés sous les ordres de l'AEPE, qui assure désormais une présence directe dans le bassin.

Mais d'importantes limites demeurent qui freinent la collaboration entre Russie et Chine. La Commission de bassin Song-Liao comporte une Division des cours d'eau internationaux. Jean-Louis Duchesne a pu rencontrer son directeur, Yu Wenhai, à Changchun en mai 2006. On aurait pu s'attendre à ce que cette division soit en charge de négocier avec les Russes, qu'elle communique avec eux par le biais de mécanismes spécifiques et permanents, qu'elle leur

fournisse des informations sur une base régulière, etc. Il semble qu'il n'existe aucun cadre des interactions sino-russes dans le bassin de la Songhua, voire qu'un tel cadre ne soit pas souhaité par la Chine. Ainsi, selon Yu Wenhai :

There is no framework for negotiation with the Russians. We don't interact with them on a regular basis. There are no written agreements or procedures that we use. We will contact them if there is a specific need for it. It's like a "common understanding" form of management. Also, if they want to negotiate, they should contact the Ministry of Foreign Affairs, not us.

Selon les explications de Yu Wenhai, la Commission est une organisation à vocation technique et n'est pas responsable de négocier. La Commission Song-Liao ne fait pas de politique et les questions de pollution transfrontalière, justement, sont éminemment politiques en Chine du Nord-Est. Yu Wenhai précise :

China and Russia are strategic partners at the moment. We've just settled the border dispute. But there are no mechanisms or specific negotiations for water resources. Water pollution is not a big issue. There are not many people in the Russian part of the basin, and the river is not that polluted, so... The real problem is that we don't fully utilize the resources in the Amur basin. I know that there are Russian complaints about the water quality, but I think it's normal. China is downstream from Mongolia. Downstream is downstream. There are many big cities on the Chinese side, a lot more people...

Non seulement la pollution de l'Amour serait-elle minime, mais encore, il faudrait exploiter davantage le fleuve. Yu Wenhai disait avoir entendu parler des projets de diversion d'affluents de l'Amour et de barrages sur le cours central du fleuve depuis les années 1990. Il affirmait cependant comprendre que ceux-ci n'avaient pas abouti étant donné la nécessité dans laquelle la Chine se trouve de négocier avec la Russie. Pour Yu Wenhai, le *statu quo*, c'est-à-dire pas d'ententes contraignantes, ni de provocation de la part de la Chine, est satisfaisant.

La Chine est certainement rétive à la création d'un cadre coopératif formel, tel que le souhaite la Russie. Un tel cadre, en supposant qu'il comprenne la mise en place de standards de qualité et quantité appliqués à l'eau, pourrait faire obstacle

au développement régional tel qu'imaginé dans la campagne de « revitalisation » du Nord-Est. Le mécanisme de suivi environnemental conjoint établi en 2006 doit être perçu comme un signe encourageant. La Chine reconnaît ici tacitement l'importance de la contribution de la rivière Songhua à la pollution du fleuve Amour. Cela montre déjà l'importance pour la Chine de maintenir des relations diplomatiques harmonieuses avec sa voisine et suggère qu'elle admet que les données recueillies pourront éventuellement la forcer à poser des actions concrètes en matière de contrôle de la pollution. Indice certain du sérieux de la Chine à cet égard est le fait que le gouvernement central ait pris en charge le travail de monitoring pour certaines zones critiques du fleuve : Beijing, consciente de l'autonomie de ses provinces et du peu de pouvoir qu'exercent ses agences centrales sur leurs homologues provinciales, a choisi de ne prendre aucun risque supplémentaire, jugeant la situation suffisamment délicate. Le message ainsi lancé a deux destinataires : les Russes, que l'on veut rassurer, et les autorités provinciales, qui pourraient interpréter cette mesure comme un acte de remontrance et une façon de faire saisir l'importance de la pollution transfrontière. S'il y a du positif au déversement de novembre 2005, c'est bien qu'il a permis de « consommer » la controverse environnementale : elle a éclaté au grand jour, forçant la main des autorités chinoises. Il reste à voir ce que l'on fera des données conjointement recueillies, qui n'apporteront somme toute rien de nouveau, puisqu'il y a longtemps que l'on connaît de part et d'autre du fleuve l'ampleur de la pollution et ses causes.

4.2.3. Des accords provinciaux

La coopération entre les provinces chinoises et russes est régie par les dispositions générales de l'Accord sur le cadre général pour la coopération entre les provinces de Russie et de Chine (*Agreement on a General Framework for Cooperation Between Provinces of Russia and China*), signé en 1997. En vertu de cette entente, les provinces sont autorisées à développer des ententes internationales, du moment qu'elles n'empiètent pas sur les responsabilités exclusives des gouvernements centraux. Elles sont

également autorisées à mettre en place les mécanismes collaboratifs nécessaires. Les provinces se sont prévaluées de ce droit. La province russe de Khabarovsk s'est montrée particulièrement active, notamment auprès du Heilongjiang. En 1998, les deux provinces ont donc conclu l'Accord sur le développement de la coopération économique, culturelle et scientifique (*Agreement on the Development of Economic, Cultural and Scientific Cooperation*) et entamé la coopération dans le domaine environnemental.⁴⁴ En 2000, les deux mêmes provinces ont développé un plan quinquennal (2000-2005) pour la protection conjointe de l'environnement.

5. Un projet de coopération international ?

Le projet « La gestion intégrée du bassin de l'Amour » a vu le jour en 2003 suite à la proposition de Fonds pour l'environnement mondial (FEM), institution internationale oeuvrant avec le soutien du Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE). Le projet a été élaboré en collaboration avec la Russie, la Chine et la Mongolie.⁴⁵ Il vise, en premier lieu, la coordination et l'intégration de sous-projets concrets pour le développement durable du bassin de l'Amour et ce, considérant les accords bilatéraux et multilatéraux existants, incluant les dispositions prévues par la coopération internationale actuelle. En second lieu, le projet reconnaît l'importance d'élaborer des projets communs à long terme, notamment dans les sphères du transport et de l'exploitation des ressources naturelles.

Le programme de la gestion transfrontalière du lac Khanka entre Chine et Russie est proposé comme modèle pour le projet du PNUE-FEM compte tenu que depuis 2002, grâce à la Convention de Ramsar, ce lac a le statut d'une zone humide d'importance internationale.⁴⁶ De plus, le 25 avril 1996, la Russie et la Chine ont signé un accord pour la création du parc naturel du lac Khanka.⁴⁷ Ce lac fait face à plusieurs problèmes transfrontaliers environnementaux et sa gestion transfrontalière pourrait servir de modèle pour la gestion éventuelle du bassin de l'Amour.

Cependant, des rencontres effectuées avec des scientifiques russes responsables des études

préliminaires semblent indiquer le degré très théorique du projet : rien n'était prévu au-delà de ces bilans environnementaux⁴⁸. À l'heure actuelle, selon Simonov, le projet a eu un faible soutien de la part du PNUE. Il s'est arrêté au début de la phase préparatoire B sans avoir effectué l'analyse transfrontalière du bassin de l'Amour. Cette initiative, très séduisante sur papier, risque fort de rester lettre morte.

Conclusion

Le gouvernement chinois, tout empressé qu'il est de soutenir le développement économique qui lui paraît légitimer son pouvoir, n'en est pas moins conscient des limites que posent au « miracle chinois » les questions de la pollution et de la rareté croissante des ressources naturelles. Après le transfert des eaux du Yangze vers la plaine de Chine du Nord, en cours, le gouvernement chinois osera-t-il détourner les fleuves de la Chine du Nord-Est ? La relative abondance en ressources hydriques de la région et sa proximité de la plaine du Nord pourraient certainement l'en convaincre. Nous savons d'ailleurs que de tels projets existent depuis des décennies et qu'ils ont refait surface au cours des années 1990.⁴⁹ Ils auraient toutefois été « remisés », étant donné la nécessité de négocier avec les Russes et la délicatesse d'une telle opération.

Il en va de même pour les projets de barrages hydroélectriques sur le cours central du fleuve Amour. Un rapport de l'Académie chinoise d'ingénierie paru en 2005 recommandait encore que les négociations reprennent avec les Russes pour le développement du potentiel hydroélectrique de l'Amour, notamment pour la réalisation du barrage de *Taipinggou*, situé à quelque 150 kilomètres en amont de l'embouchure de la Songhua⁵⁰ : cette proposition semble faire peu de cas de la perception russe actuelle de la question environnementale dans le bassin de l'Amour. Certes, plusieurs sites ont fait l'objet d'études de faisabilité très approfondies, tant par les Russes que les Chinois, mais rien n'a encore dépassé ce stade des études scientifiques. Est-ce faute de capital, faute de confiance mutuelle, faute d'un réel intérêt économique pour les Russes ? Selon Eugene Simonov, l'activisme anti-barrages de la succursale extrême-orientale de WWF-Russie aurait aussi contribué à faire reculer

les décideurs russes. Il est probablement raisonnable d'avancer que la « patience » chinoise sera un jour récompensée par la mise en chantier de nouveaux barrages. Surtout que les dirigeants chinois ont le loisir de négocier avec les dirigeants de plusieurs provinces russes, étant donné l'existence de plusieurs sites potentiels. Certains des maillons de la chaîne que forment les provinces russes tout au long de l'Amour seraient plus faibles que d'autres : cela serait notamment le cas de la Région autonome ruive, plus pauvre que ses voisins.⁵¹

Les Chinois, eux, ont une campagne de revitalisation du Nord-Est à soutenir, une instabilité sociale à maintenir. Rappelons cependant l'allocution récente de Wen Jiabao, qui confirmait devant l'Assemblée populaire nationale que la pollution était désormais le premier obstacle à la croissance économique chinoise.⁵² Le rapport de l'Académie d'ingénierie chinoise cité précédemment, *Considérations stratégiques sur les problèmes de l'allocation des ressources du territoire et des ressources hydrauliques, de la protection des écosystèmes et du développement durable en Chine du Nord-Est*, souligne clairement la nécessité d'une utilisation judicieuse des ressources en eau et d'un meilleur contrôle de la pollution en vue du développement économique du Nord-Est. Il fait aussi état des menaces qui pèsent sur les écosystèmes et recommande leur protection. La franchise dont les auteurs font preuve dans l'extrait suivant est pour le moins surprenante dans le contexte chinois :

Les statistiques officielles montrent que 90% des rejets industriels sont traités selon les standards, mais ce chiffre est ambigu et n'est pas digne de confiance. Les principales entreprises industrielles sont aux prises avec des restructurations et même des faillites, et n'ont pas la capacité d'installer les équipements de traitement nécessaires. De petites entreprises, très polluantes et consommant beaucoup d'eau, refont constamment surface. Le contrôle de la pollution illégale est inefficace. Certaines industries très polluantes, venues d'ailleurs en Chine, se réinstallent au Nord-Est, ce qui complique davantage la situation. Dans le bassin de la rivière Songhua, le pourcentage de traitement des eaux usées domestiques n'atteint pas 20%. La construction de nouvelles infrastructures de traitement se fait plus lentement que prévu [traduction libre]. (Académie d'ingénierie chinoise, *op. cit.*, 2005)

Le rapport recommande donc la protection de l'environnement, l'économie des ressources et la « réallocation harmonieuse » de celles-ci, dans le respect des besoins des milieux naturels. Il reconnaît l'urgence des questions environnementales et la difficulté que leur rareté croissante posera pour le développement économique projeté du Nord-Est. Cependant, le seul endroit où l'on parle de négocier avec les Russes, c'est pour la construction de barrages hydroélectriques sur le cours central du fleuve Amour. L'utilisation des ressources en eau, pour les besoins locaux du moins, et la protection de la ressource semblent, aux yeux des Chinois, pouvoir faire l'économie d'un cadre réglementaire négocié et ne pas poser le problème d'un éventuel partage avec la Russie.

Cette attitude est également confirmée par des développements récents, qu'a pu observer Eugene Simonov lors d'un séjour à la frontière entre la Chine, la Russie et la Mongolie. Selon ce que Simonov a appris aux auteurs, la Mongolie projette de détourner de 10% à 20% du débit total de la rivière Kherlen vers le désert de Gobi, afin de permettre la réalisation de projets miniers. Cette rivière, qui fait partie du bassin de l'Amour, se jette dans le lac Dalaï, en Chine. Au même moment, les autorités chinoises, qui s'inquiètent du fait que ce lac rapetisse à un rythme anormal (en raison notamment des activités économiques locales et des changements climatiques), ont l'intention d'y transférer 2 km³ d'eau annuellement, à partir de la rivière Argoun, elle aussi tributaire de l'Amour. Comme les eaux du haut Amour hors de la Russie ne représentent qu'un total annuel d'environ 10 km³, répartis dans les bassins de la Kherlen, l'Argoun, l'Onon et l'Uldz, les conséquences de ces dérivations pourraient s'avérer désastreuses puisque une proportion importante des eaux serait détournée. Toujours selon Simonov, elles menacent non seulement la survie d'importants écosystèmes, mais elles risquent aussi de modifier la frontière sino-russe, que forme la rivière Argoun.

Le poids des habitudes politiques conduit encore les gouvernements de la région, Russie pendant longtemps, Chine et Mongolie maintenant, à mettre en

oeuvre de façon unilatérale les projets d'aménagement et les approches en matière de gestion de l'eau.

Les quelques années à venir seront déterminantes pour l'avenir du bassin de la Songhua et celui du fleuve Amour. Les multiples initiatives économiques et environnementales qui ont été entamées dans la région ne porteront leurs fruits qu'au cours de la prochaine décennie, au moins, ce qui limite bien entendu la portée du présent propos. Il sera fort intéressant de voir comment le gouvernement chinois conciliera ses objectifs de développement économique du Nord-Est et de protection de l'environnement. Le 11^e Plan quinquennal pour la rivière Songhua, paru en mars 2006, est théoriquement inspiré des recommandations contenues dans le rapport de la Banque asiatique de développement (BAD) : les sommes prévues pour la réalisation du plan de dépollution seront-elles finalement consenties par le gouvernement chinois ? les réformes institutionnelles prévues par les consultants de la BAD seront-elles réalisées ? l'incident de novembre 2005 aura-t-il vraiment eu pour effet de sensibiliser les dirigeants chinois aux conséquences diplomatiques de la pollution transfrontalière ? la Chine acceptera-t-elle de siéger à une éventuelle commission de l'Amour ? C'est loin d'être certain, au vu du manque d'empressement de Beijing à coopérer pleinement avec d'autres organismes similaires, comme la Commission du Mékong⁵³, ou encore à développer des institutions de résolution des litiges hydrauliques, comme pour le litige qui oppose la Chine au Kazakhstan et à la Russie sur l'Ili et l'Irtysh⁵⁴.

– Fin –

Références

- ¹ LASSERRE, Frédéric. « The Amur River Border. Once a Symbol of Conflict, could it turn into a Water Resource Stake? », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 242, 2003, p. 15.
- ² *Le Monde*. « Catastrophe écologique en Chine du Nord », 24 novembre 2005 ; BBC News, « Pollution Worries China Press », 23 novembre 2005.
- ³ *Выброс бензола в Сунгари: Китай принимает экстренные меры*, [Le déversement du benzène dans la Songhua: la Chine prend des mesures d'urgence], 24 août 2006, www.rambler.ru/db/news/print.html?mid=8537113, consulté le 24 août 2006.
- ⁴ Environment News. *China and Russia Sign Monitoring Pact*, 21 février 2006, www.ens-newswire.com/ens/feb2006/2006-02-21-02.asp, consulté le 29 février 2006.
- ⁵ VORONOV, Boris, « Экокризис в бассейне Амур », [An ecocrisis in the Amur basin], *Siberia and East of Russia*, # 1-2 (14-15), 2005, Novossibirsk, Russie, p. 61.
- ⁶ *Ibid.*
- ⁷ GANZEY, Serguey, *Transboundary Geo-Systems in the South of the Russian Far East and in Northeast China*, Vladivostok, Dalnauka, 2005, p. 63.
- ⁸ AEPE, aussi connue sous l'acronyme de SEPA, pour State Environmental Protection Administration.
- ⁹ Asian Development Bank et Songliao River Basin Water Resources Protection Bureau, *Songhua River Basin Water Quality and Pollution Control Management*, SOGREA/H DELFT, Final report, sept. 2005, p. 1.
- ¹⁰ LASSERRE, Frédéric, « The Amur River Border... », *op. cit.*, 2003, pp. 7-8.
- ¹¹ FREEMAN, Carla P. *China's Reform Challenge: The Political-Economy of Reform in Northeast China, 1978-1998*, thèse de doctorat, John Hopkins University, 1998, p. 52.
- ¹² *Ibid.*, pp. 52-53.
- ¹³ CHRISTOFFERSEN, Gaye. *Politics and Industry in Heilongjiang*, dans FITZGERALD, John. *Rethinking China's Provinces*, Routledge, London, 2002, p. 225.
- ¹⁴ FREEMAN, Carla P. *China's Reform Challenge...*, *op. cit.*, p. 59.
- ¹⁵ CHRISTOFFERSEN, Gaye, *Politics and Industry in Heilongjiang*, *op. cit.*, p. 226.
- ¹⁶ SIMONOV, Eugene, DAHMER, Tom et DARMAN, Yuri. *Amur River Basin Reader*, WWF and Ecosystems Ltd., Hong-Kong, 2007, chap. 4, p. 85.
- ¹⁷ Voir à ce sujet : CABESTAN, Jean-Pierre. *Les aléas de la construction d'un État de droit en Chine*, dans LASSERRE, Frédéric (dir.). *L'éveil du dragon. Les défis du développement de la Chine au XXI^e siècle*, Collection Asie contemporaines, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2006 ; PAN, Wei. « Toward a Consultative Rule of Law Regime in China », *Journal of Contemporary China*, 12(34), 2003.
- ¹⁸ ONGLEY, Edwin D. et WANG, Xuejun. « Transjurisdictional Water Pollution Management in China: The Legal and Institutional Framework », *Water International*, 29(3), sept. 2004, p. 271.
- ¹⁹ ONGLEY, Edwin D. et WANG, Xuejun, *op. cit.*, p. 276.
- ²⁰ Entrevue de Jean-Louis Duchesne avec Yu Wenhai, le 23 mai 2006 ; SHEN, Dajun. « The 2002 Water Law: its Impacts on River Basin Management in China », *Water Policy*, 6, 2004, p. 363.
- ²¹ ONGLEY, Edwin D. et WANG, Xuejun. *Op. cit.*, pp. 273, 275.
- ²² Entrevue avec Yu Wenhai, Changchun, le 26 mai 2006.
- ²³ MA, Xiaoying et ORTOLANO, Leonard. *Environmental Regulation in China: Institutions, Enforcement and*

Compliance, Rowan and Littlefield Publishers, Oxford, 2000, pp. 78-79.

²⁴ *Ibid.*, p. 276.

²⁵ JAHIEL, Abigail R. *The Organization of Environmental Protection in China*, dans EDMONDS, R. L.. *Managing the Chinese Environment*, Oxford university Press, New-York, 2000, p. 51.

²⁶ WWF, *Обращение Некоммерческих объединений и научных организаций региона амурского бассейна к Общественной палате Российской Федерации, органам государственной власти* [WWF, Lettre adressée à la Chambre des communes de la Fédération de Russie et aux instances d'État au sujet des problèmes écologiques du fleuve Amour], www.wwf.ru/pic/docdb/news/2832/0205_itogovoeobraseniemoamuru.doc, c. le 19 février 2007.

²⁷ Ne pas confondre avec la division régionale du ministère fédéral des Ressources naturelles.

²⁸ Traduction libre, de l'original водное управление бассейном.

²⁹ Agence de l'eau du ministère des Ressources naturelles, <http://voda.mnr.gov.ru/part/?pid=136>, c. le 13 janvier 2007.

³⁰ Par exemple, le ministère fédéral d'Urgence en cas d'inondations, les Centres régionaux de l'Agence fédérale hydrométéorologique (Goskomgidromet), le Service fédéral du contrôle des ressources naturelles.

³¹ ZRAZHEVSKI, Sergueï, « Спасение Амура в единстве Приамурцев », [L'union de la population du Kraï de Primorsk sauvera l'Amour], *Rodnoye Priamourie*, 4(14), 2005, Khabarovsk, p. 5.

³² Voir à ce sujet : SHIM, Kyong-Wook. *La Russie d'Orient à la dérive*, L'Harmattan, Paris, 2002; WISHNICK, Elizabeth. « Russia and China: Brothers Again? », *Asian Survey*, 41(4), pp. 797-821, 2001; FALKENHEIM MEYER, Peggy. *Sino-Russian Relations Under Putin*, *Papiers du CONCSAP*, no. 24, 2000.

³³ L'accord prévoit la cession par la Russie de l'île Bolchoï, sur la rivière Argoun, de même que les îles Tarabarov et Bolchoï Oussouriski, situées à la confluence de l'Oussouri et de l'Amour. Avec ces terres, les Chinois ont également hérité d'installations hydrotechniques.

³⁴ Environment News. *China and Russia Sign Monitoring Pact*, 21 février 2006, en ligne : www.ens-newswire.com/ens/feb2006/2006-02-21-02.asp, consulté le 29 février 2006.

³⁵ ITAR-TASS. *Russia, China Seek to Jointly Solve Amur Ecological Problems*, 13 novembre 2006, en ligne : <http://itar-tass.com/eng/prnt.html?NewsID=10977933>, c. le 16 novembre 2006.

³⁶ Correspondance avec Eugene Simonov, le 2 juin 2006.

³⁷ *Accord entre l'URSS et la RPC sur la gestion des ressources en eaux transfrontalières*, 1986. www.unecp.org/env/water/documents/transbwatcoopnis_fin_e.pdf, consulté le 15 novembre 2006.

³⁸ http://ocid.nasce.org/cgi-bin/qml/tfdd/treaties.qml?qml_screen=full&TN=95, c. le 15 octobre 2006.

³⁹ SIMONOV, Eugene, DAHMER, Tom et DARMAN, Yuri. *Op. cit.*, chap. 4, 2007, p. 120.

⁴⁰ ZDOROVITSEVA, Anna. *Административно-правовой режим водных объектов* [Le régime administratif et juridique des eaux], essai, Université d'État juridique de Khabarovsk, 2002. Spécialité 12.00.14 - Административное право. Финансовое право. Информационное право. Автореферат. <http://dissertation2.narod.ru/avtoreferats6/av24.htm>, c. le 9 juillet 2005.

⁴¹ Entrevue de Frédéric Lasserre avec Nikolai Bortin, Vladivostok, 26 mai 2005.

⁴² SIMONOV, Eugene, DAHMER, Tom et DARMAN, Yuri. *Op. cit.*, chap. 4, p. 120.

⁴³ Environment News, « China and Russia Sign Monitoring Pact », 21 février 2006. En ligne : www.ens-newswire.com/ens/feb2006/2006-02-21-02.asp, c. le 29 février 2006.

⁴⁴ SIMONOV, Eugene, DAHMER, Tom et DARMAN, Yuri. *Op. cit.*, chap. 4, p. 123.

⁴⁵ *Integrated Management of the Amur-Heilong River Basin*, Project Concept Paper, www.iwlearn.net/iw-projects/Fsp_11279947103/File_112866898871, c. le 3 novembre 2005.

⁴⁶ Sur le projet PNUE-FEM « La gestion intégrée du bassin de l'Amour », www.ecoinfo.ru/amur/cooperation/international_cooperation_sprav.htm, c. le 19 mars 2007.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Entrevue de Frédéric Lasserre et Lilia Mercier-Kurbanova avec Sergueï Ganzey, Institut de Géographie, Vladivostok, 4 mai 2006.

⁴⁹ Entrevues avec Yu Wenhai (23 mai 2006), Tang Wanlin (20 juin 2006), Eugene Simonov (2 juin 2006) ; LASSERRE, Frédéric et DESCROIX, Luc, *op. cit.*, p. 330.

⁵⁰ Académie d'ingénierie chinoise (Zhongguo gongcheng yuan). *Considérations stratégiques sur les problèmes de l'allocation des ressources du territoire et des ressources hydrauliques, de la protection des écosystèmes et du développement durable en Chine du Nord-Est. Rapport de synthèse* [Dongbei diqu youguan shui tu ziyuan peizhi, shengtai yu huanjing baohu han ke chixu fazhan de ruogan zhanlüe wenti yanjiu, Zonghe baogao]. Beijing, 2005, pp. 14-15.

⁵¹ Entrevue de Jean-Louis Duchesne avec Eugene Simonov, le 2 juin 2006.

⁵² *New-York Times*, « Chinese Premier Focuses on Pollution and the Poor », 5 mars 2007. En ligne : www.nytimes.com/2007/03/05/world/asia/05China.html?ex=1330750800&eng=rss, c. le 10 mars 2007.

⁵³ Bastien Affeltranger, *Le contrôle de la vérité : (Géo)politique de l'information hydrologique. Le cas du bassin du Mékong, Asie du Sud-Est*. Thèse de doctorat de géographie, Université Laval, 2008.

⁵⁴ LANDRY, Karine, LEFEBVRE, Maud-Andrée et ASSILBEKOVA, Bates, « Les transferts d'eau au Xinjiang et leurs conséquences pour le Kazakhstan », dans LASSERRE, Frédéric (dir), *Transferts massifs d'eau. Outils de développement ou instrument de pouvoir?* Presses de l'Université du Québec, Québec, 2005.

