

Conventions internationales pour la gestion des eaux transfrontalières : quels enjeux pour demain ?

- Compte-rendu -

Cassilde BRENIERE, *Responsable Division Eau et assainissement (EAA), AFD*

Nous sommes très contents d'accueillir cet événement du CFE. La coopération transfrontalière est quelque chose de très important pour nous, car nous travaillons avec quasiment tous les bassins transfrontaliers et africains, avec le soutien très actif de l'Office international de l'eau. Nous sommes vraiment très contents de l'adoption de la convention de 1997. Merci à tous d'être venus.

Pierre VICTORIA, *Délégué général du Cercle français de l'eau*

Je vous remercie. Traiter du débat de la coopération transfrontalière c'est d'abord, comme l'a très justement rappelé Cassilde BRENIERE, se féliciter de la ratification de la convention de New York de 1997. On peut considérer que c'est une victoire collective, même s'il a fallu attendre 2014 pour la ratification. C'est une grande victoire de l'ensemble de la communauté internationale de l'eau dans la mesure où nous avons toujours défendu l'idée que l'eau est avant tout un objet de partage et de coopération, plus qu'un objet de conflit. Le fait que les 2/3 des fleuves soient transfrontaliers nous oblige au partage et à la réflexion. C'est donc d'abord la victoire d'une conception philosophique de partage des eaux, mais c'est également une victoire pour l'ensemble de des organisations françaises : les ONG, le PFE, l'Etat... Que faire maintenant de cette victoire collective ? Tel est le sujet de notre débat d'aujourd'hui. Monsieur l'Ambassadeur, dites-nous un peu ce que vous pensez de la ratification de cette convention et de sa capacité à être appliquée, et également ce qu'est votre vision aujourd'hui de la gestion transfrontalière des eaux.

Xavier STICKER, *Ambassadeur délégué à l'environnement, Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International*

Je tenais tout d'abord à préciser que nous tenons aujourd'hui notre réunion en même temps que se réunit le bureau de la commission du Rhin. Cela traduit l'importance que nous accordons, nous les Français, à la gestion de nos bassins versants avec une gestion intégrée. Ces instruments emblématiques de gestion transfrontalière, qui font l'objet de régulation, concernent 40% des eaux, laissant 60% en dehors de tout cadre juridique. Ces eaux font l'objet de cadres juridiques bilatéraux

qui ne sont pas actualisés et qui ne tiennent pas compte des normes de gestion en matière de développement durable, et sont plutôt dans une logique d'exploitation de la ressource. C'est la raison pour laquelle il est très important d'avoir les deux dispositifs qui font l'objet de notre réunion, à savoir la convention d'Helsinki dans le cadre de la convention économique pour l'Europe dont nous prônons l'extension aux Etats de l'Union européenne, et la convention de New York qui, elle, a vocation à avoir une portée universelle. Les dispositions qui ont fait l'objet de négociations sur les aquifères transfrontaliers en complément des eaux transfrontalières sont soit des eaux de surfaces, soit des aquifères reliés aux eaux de surfaces. Nous nous faisons les promoteurs de ces différents instruments complémentaires. Cependant, nous pouvons relever deux points. La convention de New York, n'a pas toujours fait consensus, et ne fait toujours pas consensus. Les conditions de son adoption en 1997 n'ont pas été simples, c'est le résultat d'un vote divisé. Il y a eu un rééquilibrage sur le plan international, au détriment des droits qui étaient jugés naturels et souverains par les Etats de l'amont, face aux Etats de l'aval qui se sont vus accorder des droits sur les eaux dont il était question. Tout cela doit être à la fois relativisé et dépassé, le contexte a changé et les conventions internationales ne doivent pas être appréhendées de façon isolée. Certes, lorsque la ressource est abondante, il est nettement plus facile de mettre en place des conventions, la question du volume fait l'objet de moins de débat. Le mode de régulation est plus spontané en Europe du Nord par exemple. En revanche, c'est à la fois plus difficile et plus nécessaire de parvenir à un accord dans un contexte où l'eau est rare. Lorsque l'eau est rare, il faut une gestion intégrée des problèmes de l'eau. Du point de vue français, nous nous sommes fait les promoteurs des conventions et de leur extension. Il se pose la question des moyens que l'on affecte aux traitements des ressources, des infrastructures et des barrages, la question de l'accompagnement et du financement pour les autorités de bassins transfrontaliers. Un accompagnement et un suivi qui peut aussi être d'ordre diplomatique, dans un contexte où la quantité des eaux diminue. La force de l'approche coopérative, de l'accompagnement diplomatique, des moyens apportés par les différents pays et la force de notre secteur français permettent que cette ressource rare soit utilisée au mieux. La question de l'efficacité dans le domaine de l'eau est quelque chose très important.

Pierre VICTORIA, *Délégué général du Cercle français de l'eau*

Je retiens que quelque part les tensions sur la ressource ont diminué les tensions autour de la convention, même si elles ont été présentes comme vous l'avez rappelé. Je retiens également l'affirmation des droits de l'aval sur l'amont, à la fois en matière d'accès à l'eau et de pollution. Nous avons en même temps connu, ces dernières années, l'affirmation des principes d'indépendance hydrique, à l'instar des indépendances énergétiques, qui nous ont fait penser que les pays étaient d'avantage sur des logiques de renfermement que des logiques de coopération. Marie-Laure VERCAMBRE, pourquoi une ONG telle que Green Cross International, qui s'est toujours voulue une ONG en faveur de la paix, a fait de la ratification de cette convention et plus globalement de la gestion des eaux transfrontalières, un élément clé de son combat ?

Marie-Laure VERCAMBRE, *Directrice du programme L'Eau pour la Vie et la Paix, Green Cross International*

Je voudrais d'abord remercier Monsieur l'Ambassadeur, et aller dans son sens. Effectivement, les difficultés rencontrées en 1997 ont été dépassées. Certains Etats, comme la France qui s'était abstenue, ont ratifié cette convention. Nous assistons aujourd'hui à un véritable momentum, la

convention d'Helsinki a été amendée pour pouvoir s'ouvrir à d'autres Etats, et la convention de 1997 est entrée en vigueur. Ces deux conventions représentent à peu près 60 Etats, avec des compositions géographiques différentes. Pour le moment, nous n'avons aucune adhésion du continent américain, même si les Etats d'Amérique centrale manifestent un certain intérêt. D'autres Etats asiatiques semblent également s'y intéresser. C'est une question qui évolue et nous pouvons vraiment nous en féliciter dans un contexte où le multilatéralisme est plutôt remis en question. Il faut aussi rappeler que de nombreux accords de bassins qui réunissaient déjà des Etats en amont et en aval se sont largement inspirés des principes de cette convention. Cette convention était donc déjà appliquée dans certaines régions qui ne l'ont pas ratifiée. Pourquoi une organisation comme Green Cross a voulu promouvoir cette convention ? Le président fondateur Mikhaïl Gorbatchev a commencé à appeler les Etats à ratifier la convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux en 2000, et même avant. Nous avons rapidement observé que les Etats qui avaient voté en faveur de la convention en 1997 n'avaient pas transformé l'essai, d'une certaine manière, car ils n'avaient pas ratifié la convention. Cette convention est restée un peu lettre morte avec moins de 10 adhésions dans la foulée, c'est pourquoi certaines ONG se sont saisies du sujet. Vers 2006, Green Cross et le WWF, et le Global Water Partner Chip, se sont alliés pour promouvoir cette convention. Nous avons travaillé ensemble pour accompagner la prise de décision en promouvant un processus multi-acteurs, en réalisant une sorte de campagne pour informer. La convention était assez mal connue. Nous avons ensuite été rejoints et soutenus par ce que l'on appelle les Etats champions, notamment la France et les Pays Bas, qui ont été extrêmement actifs en faisant de la diplomatie directe auprès de leurs partenaires. Depuis, l'Allemagne et la Finlande ont rejoint ce mouvement. Il y a eu effectivement une évolution majeure, car nous sommes passés de 0 à 2 conventions sur les eaux transfrontalières. L'une a même un secrétariat à Genève, qui oblige les Etats à adopter des organismes de bassin. En revanche, pour le moment, la convention de 1997 n'appelle pas à un secrétariat. Il est souvent dit qu'elle est moins contraignante que la convention d'Helsinki, cependant elle l'est plus dans certains domaines, et puis en tant que convention de Nations Unies, elle possède aussi des mécanismes de résolution des différends, ce qui est une dimension très importante. Les différences entre ces deux conventions sont également une bonne chose car certains Etats préfèrent en signer l'une plutôt que l'autre mais il faut faire attention à la fragmentation. D'autres Etats très intéressés comme les Etats africains par exemple, commencent à percevoir l'importance de ratifier l'une ou l'autre de ces conventions. Ces pays se retrouvent un peu dans la confusion et ne savent plus très bien quelle convention ratifier. Donc, notre rôle, ainsi que celui des Etats qui ont ratifié une convention, c'est aussi d'informer les autres pays. Les ONG font maintenant la promotion des deux conventions, et promeuvent la ratification des deux conventions. Mais le fait que la convention d'Helsinki oblige à avoir des organismes de bassin sur les zones transfrontalières peut compliquer les choses dans certains contextes où la relation avec le voisin est très compliquée. Nous avons promu ces conventions parce qu'il existe un vide juridique très important qui représente 40% des 276 bassins transfrontaliers dans le monde. Pour nous c'est une solution pour renforcer le cadre de gouvernance, de sécurité environnementale, le maintien de la paix et la protection des bassins.

Pierre VICTORIA, *Délégué général du Cercle français de l'eau*

Merci Marie-Laure VERCAMBRE, pouvez-vous nous dire si vous êtes favorable à ce qu'il y est un secrétariat permanent de la convention de 1997 ?

Marie-Laure VERCAMBRE, *Directrice du programme L'Eau pour la Vie et la Paix, Green Cross International*

Pour l'instant nous restons très prudents sur cette question. Notamment par ce que le plus important pour nous est le nombre de pays qui y adhèrent. Nous croyons vraiment qu'il faut promouvoir ce modèle de gestion des eaux transfrontalières, promouvoir ces principes et les consolider. Il faut rappeler que ce sont des conventions cadres qui invitent à l'adoption d'accord de bassin, mais qu'elles ne pourront pas remplacer les approches très spécifiques de chaque bassin. Donc, un secrétariat pour la convention de 1997 pourquoi pas, mais il y a d'autres façons de faire qui sont envisagées aujourd'hui, tout est possible. Cela prendra beaucoup de temps d'amender ces conventions, et nous avons d'autres priorités aujourd'hui.

Xavier STICKER, *Ambassadeur délégué à l'environnement, Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International*

Si je peux me permettre, sur la question du secrétariat de la convention de New York, 3 options ont été identifiées. La première est de mettre en place, par voie d'amendement, un secrétariat spécifique à cette convention, la seconde consiste à faire appel au secrétariat de la convention d'Helsinki dans une logique de rationalisation, puis la dernière option, le statu quo puisque cette convention n'exige pas dans ces statuts de secrétariat. Nous souhaitons la cohérence entre les différents instruments et une efficacité maximale pour créer les conditions d'une ratification plus large. Plus le temps passe, plus il devient difficile d'obtenir un secrétariat puisqu'il faut un consensus entre toutes les parties.

Pierre VICTORIA, *Délégué général du Cercle français de l'eau*

Jean-François DONZIER, vous qui êtes un praticien de l'organisation et de la gestion par bassin, trouvez-vous un intérêt à ce qu'il y ait une convention cadre ? Cette convention cadre peut-elle favoriser la gestion intégrée des ressources en eau ?

Jean-François DONZIER, *Directeur Général de l'Office International de l'Eau*

Nous tenions la semaine dernière, avec le programme des Nations Unies pour l'environnement et le réseau international des organismes de bassins, le premier forum des organismes de bassin pour l'environnement. Il s'agit de pousser les bassins à être des acteurs de la protection des écosystèmes aquatiques et de la ressource en eau, et non pas simplement rester sur une gestion quantitative. Au sein de mon réseau, certains sont convaincu de l'utilité des conventions, y compris les européens qui appliquent avec nettement plus de rigueur les conventions cadre sur l'eau, plus contraignantes que les conventions de l'ONU ; et puis un certain nombre de pays qui paradoxalement ont adopté une politique de gestion par bassin chez eux, mais ne veulent pas avoir d'obligations venant de l'extérieur, considérée comme étant une intrusion dans leur légitimité nationale à gérer leur ressource en eau. Ce ne sont en général pas des petits pays, comme la Chine, la Turquie, le Brésil, les pays d'Amérique du Nord, Israël... Ces pays sont nombreux, surtout lorsque l'on regarde cela du point de vu des grands bassins internationaux. Il a fallu 17 ans pour avoir 35 signatures de la convention de New York, ça n'est pas si simple que ça. Il y a aussi un lobbying des pays qui sont opposés à la mise en place d'un droit international qui leur imposerait de l'extérieur un certain nombre de dispositions, mais qui ne sont pas forcément opposés à une gestion de bassin avec leur

voisin. Sur ce point, nous avons aidé les ONG à faire passer le message d'une gestion transfrontalière plus stratégique pour l'avenir, également pour les aquifères transfrontalières. Concernant les fleuves transfrontaliers, une gestion cohérente entre les pays qui se partagent des eaux est nécessaire. Il est souvent plus facile de les convaincre en leur disant que c'est dans leur intérêt plutôt que d'essayer de leur faire signer une convention. Les problèmes locaux engendrent des traités, et les réunissent autour d'une table pour mettre en place en certain nombre de choses. La gestion des fleuves transfrontaliers est inévitable, indispensable, et les effets du changement climatique vont accélérer les choses, mais le point de départ doit être une volonté politique. Soit les Gouvernements concernés veulent se mettre autour d'une table et l'on arrive à trouver des solutions, ou ils refusent et la situation se trouve bloquée. Aujourd'hui, si des pays décident de mettre en place une gestion commune de leur bassin, ils disposent d'outils qui ont fait leur preuve, et qui peuvent faire l'objet d'une aide à l'accélération de la mise en place pour favoriser le bon déroulement des choses. Ces outils ont un organisme commun, qui sert de lieu de rencontre, de type comité de bassin international. Une des clés du système est l'échange des données. Les données sur l'eau ne sont pas encore vraiment disponibles. En Europe, on se demande si ces données sont complètes mais nous sommes vraiment un cas à part. Le système de monitoring mis en place pour la directive cadre eau est quelque chose d'exceptionnel au niveau mondial, mais ailleurs nous en sommes encore aux rudiments. Si l'on veut gérer il faut pouvoir mesurer, c'est la première étape de la prise de conscience ou de la création de cette confiance entre pays voisins. Cela engendre des diagnostics qui définissent des priorités. On sait aujourd'hui définir une vision commune sur 25-30 ans, que l'on peut ensuite formaliser par des plans de gestion à mettre en œuvre. Reste le point du financement. Comment financer cette gestion commune des bassins transfrontaliers ? La plupart du temps cela repose sur des cotisations des Etats membres, dont certains oublient de faire un paiement régulier. Ceci se traduit par des organismes de bassins créés sur le papier mais qui n'ont pas atteint le niveau de moyen humain, technique et financier permettant de remplir les objectifs. Si vous n'avez pas un opérateur ayant les capacités de mettre les choses en place, cela prend nettement plus de temps. L'exemple de l'organisme du fleuve Sénégal, chargé de la construction des ouvrages communs, dont des sociétés d'exploitations doivent à la fois construire des ouvrages et les exploiter, marche très bien. A l'inverse, l'exemple de la Mauritanie et du Sénégal étaient à deux doigts de faire une guerre de l'eau, les armées étaient massées sur le fleuve. Aujourd'hui, on en entend plus parlé. La Guinée a rejoint les 4 pays du bassin et ils gèrent ensemble un programme d'investissement et de gestion de la ressource. L'organisation, du fait de l'exploitation des ouvrages, a les moyens de remplir ses missions. Nous, en Europe, nous sommes des favorisés, avec la DCE et l'ensemble des directives qui s'y rattachent. Même si la convention n'est pas signée, ces directives obligent à établir un plan de gestion commun, mais également d'intégrer les pays non-membre de l'Union européenne. C'est notamment le cas du Danube ou des fleuves en Finlande, en Estonie et aux Pays Baltes, partagés avec la Russie par exemple. Le bassin du Danube représente 19 pays riverains, dont la moitié seulement est membre de l'Union européenne ce qui suppose d'aller chercher les autres pays voisins qui n'ont pas forcément les mêmes exigences en matière de gestion des eaux, mais cela fonctionne. Les outils dont nous disposons fonctionnent. La difficulté à laquelle nous sommes aujourd'hui confrontés est celle des moyens, et la crise économique ne facilite pas les choses pour ce qui est de la coopération internationale. On ne peut pas forcer les pays qui ne veulent pas ratifier la convention de 1997, même si tous leurs voisins l'ont ratifiée. Nous essayons de leur montrer que cela existe, et que les principes de ces directives sont bons. Si ces conventions gênent, nous essayons de passer par des solutions locales, ce qui est le cas notamment aujourd'hui pour le Brésil avec

l'Amazone. Il y a cette coopération qui existe. Il faut collecter les bonnes pratiques et montrer à ceux qui veulent progresser qu'il ne faut pas perdre de temps. Nous avons produit au Forum de Marseille en 2012 un manuel de gestion des fleuves transfrontaliers, le Gouvernement Chinois nous a demandé s'il pouvait en faire une traduction chinoise. Ils l'ont fait et ont mis leur logo dessus. Aujourd'hui, lorsque nous avons des rendez-vous internationaux, la Chine déclare ne pas être opposée à une gestion des eaux avec ses voisins, mais ils ne veulent pas signer de convention.

Marie-Laure VERCAMBRE, *Directrice du programme L'Eau pour la Vie et la Paix, Green Cross International*

Il y a aussi certains pays dont l'attitude est quasiment toujours la même vis-à-vis des conventions. Effectivement, dans certains cas la signature de la convention est extrêmement facile parce que dans une région comme l'UE nous avons déjà une directive cadre tellement plus contraignante. Les Etats de l'UE qui ont signé cette convention l'ont vraiment fait pour promouvoir ce régime à l'échelle internationale, ça ne change rien sur leur territoire. Dans d'autres cas, ce sont les principes de gestion par bassin qui vont petit à petit promouvoir une forme d'intégration régionale.

Jean-François DONZIER, *Directeur Général de l'Office International de l'Eau*

Au niveau de l'UE, sur les 28 pays qui doivent appliquer la DCE, environ la moitié a ratifié la convention. Actuellement il y a un débat intéressant sur le fait que l'UE, en tant que telle, doit ou non ratifier cette convention. Les opposants, ou les prudents, font bien connaître leur point de vue.

Pierre VICTORIA, *Délégué général du Cercle français de l'eau*

Une Europe paradoxale qui construit essentiellement le droit sur les politiques de l'eau en Europe et qui en même temps en matière de diplomatie retrouve ces tendances indépendantistes nationales. Merci d'avoir rappelé que la question des données d'information et la question de finances sont des éléments essentiels en matière d'opérationnalité. Alexandre TAITHE, le rapport que le programme des Nations Unies avait consacré à l'eau il y a quelques années, affirmait que les guerres de l'eau n'auraient pas lieu, même si les tensions sur les ressources s'exacerbaient. Il y rappelait qu'au cours de ces 50 années, il y avait eu 200 traités négociés pour 37 conflits extrêmement mineurs, qu'il n'y avait pas eu de guerre de l'eau depuis 4500 ans. Quelles votre vision sur l'intérêt de ces conventions dans une logique de partage de la ressource ? Sont-elles vraiment un facteur de paix ou sont-elles neutre par rapport à la question des relations entre les différents Etats ?

Alexandre TAITHE, *Chargé de recherche, Fondation pour la recherche stratégique*

En comparaison avec les eaux de surface, le contexte des eaux souterraines est beaucoup moins polarisé et il est plus facile de lancer des initiatives de coopération. Nous pensions en 2009 qu'il y avait 380 aquifères partagés par plusieurs Etats, aujourd'hui nous en comptons 448. Nous sommes toujours en phase d'acquisition des connaissances. Et même après la découverte du caractère transfrontalier d'un aquifère, il faut encore comprendre son hydrodynamique, est certain de son extension, de ses flux de recherche etc. Cela fait également partie des axes de coopération. Les eaux souterraines ont un intérêt d'autant plus important que dans les milieux arides, leur mise en valeur a été une solution à la raréfaction des eaux de surface. C'est ce facteur en particulier qui a favorisé la recherche des eaux souterraines. D'autres types de problématiques apparaissent sous des climats où

les précipitations sont plus abondantes. Elles sont par exemple devenues en Asie du Sud un moyen de s'affranchir des réseaux de distribution des eaux de surfaces.

Plus globalement, à l'échelle mondiale les eaux souterraines ont une importance primordiale pour les usages domestiques dont elles représentent 50 à 55% ; et également pour l'irrigation à hauteur de 25%. Pour certains pays comme l'Inde, les eaux souterraines représentent jusqu'à 70% de la ressource pour l'irrigation. Ces eaux sont vraiment essentielles.

Il existe une très grande variété de situations de coopération dont certaines sont opérationnelles. La dimension transfrontalière est souvent minorée, voire ignorée et les tensions transfrontalières sont rarement reconnues. Par exemple, en Asie du Sud, nous pouvons constater une asymétrie totale entre l'Inde, qui possède de nombreux ingénieurs travaillant sur ce sujet, et les moyens extrêmement réduits du Bangladesh où leurs aquifères transfrontaliers de plus de 70 mètres de profondeurs ne sont pas encore tous répertoriés. Cependant, leur connaissance des aquifères profonds s'améliore grâce à leur relation avec l'Inde par le biais de l'aquifère de la plaine du Gange.

La politisation constitue le second souci majeur. Aussi bien au Bangladesh qu'au Pakistan, les responsables de la cartographie des aquifères ont choisi de concentrer l'attention politique sur les eaux de surface entre l'Inde et le Bangladesh et l'Inde et le Pakistan. Selon certains chercheurs Pakistanais, le véritable enjeu tourne autour des eaux de surface, ils disent ne pas vouloir divertir leur gouvernement avec un enjeu mineur, sous-entendu les eaux souterraines. Cela freine la prise en compte de la dimension transfrontalière des aquifères. Ceux-là craignent également que de nouvelles connaissances modifient les accords de partage sur les eaux de surface. Puisque ces aquifères sont connectés aux eaux de surfaces, la logique voudrait qu'il y ait une prise en compte globale des flux. De ce fait, les Pakistanais ont peur que les Indiens renégocient les accords sur les eaux de surface en prenant comme base de négociation l'ensemble des flux d'eau renouvelable circulant entre les deux pays. L'incertitude peut donc être un frein pour la coopération, mais elle peut également être une opportunité. Certes, l'Inde et le Pakistan ont un passé conflictuel mais le sujet des eaux transfrontalières reste un sujet pour lequel une coopération peut encore être possible, avec sans doute pour base une expertise scientifique indépendante. Il n'y a pas un passif de revendications à gérer pour les eaux souterraines, comme c'est le cas par exemple pour les eaux de l'Indus.

Le succès des coopérations transfrontalières réussies provient d'une série de cartographies d'aquifères apportée par des hydrologues il y a maintenant une cinquantaine d'années dans l'Afrique saharienne. Plus que le fait d'être scientifiques, ces hommes étaient surtout reconnus comme acteurs légitimes et neutres, et dont la légitimité était suffisante pour passer outre les blocages politiques.

Même si l'aspect scientifique reste généralement présenté comme objectif, dans le cadre des négociations pour les eaux souterraines entre les Israéliens et les Palestiniens, la maîtrise des informations côté israélien a été un facteur extrêmement favorable dans le résultat des accords d'Oslo II en 1995. Effectivement, il y a une limite à cette objectivation faite par la science qui peut aussi être un outil de contrôle.

Nous avons souvent tenté de faire des eaux de surface un objet purement scientifique, mais ce fut un échec dans certains bassins. Par exemple, dans le cas de la mer d'Aral où l'on connaît beaucoup

d'initiatives et d'avancées, une coopération « dépolitisée » n'a au final pas permis de dépasser des points de blocages fondamentalement de nature politique. La bonne volonté politique ne peut pas être substituée par des accords internationaux, aussi bons soient-ils. Il faut séparer l'établissement des connaissances communes et la conception de la coopération autour de la gestion de ces eaux transfrontalières.

L'UNESCO est très active sur la comparaison entre les outils juridiques disponibles pour les eaux de surface et les projets d'articles sur le droit relatif aux aquifères transfrontaliers. À plusieurs reprises, elle a tenté d'attirer l'attention sur la nécessité de prendre en compte un projet d'article relatif au droit des aquifères transfrontaliers, rédigé par la communauté internationale. La valeur juridique de ces articles augmente, même s'ils ne sont pas contraignants. Il est vrai qu'en l'absence de droit international, les aquifères sont gérés le plus souvent par le droit du sol, voire minier. Celui-ci affirme généralement la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles. Selon l'article 3 du projet de Convention sur les Aquifères Transfrontaliers (Assemblée générale des Nations-Unies, 2008), chaque Etat exerce sa souveraineté sur sa portion d'aquifère. Cela va à rebours de ce large mouvement international, existant depuis les années 60, visant à affaiblir toute forme d'appropriation de la ressource au profit de droits d'usage collectif. Les décisions de justice vont dans le sens d'une communauté d'usage et de droit d'usage commun.

Il existe également un second mouvement important. Celui-ci consiste à faire du bassin partagé un objet de droit international auquel il va être attribué des compétences particulières, voire des instruments comme des organismes de bassin. La convention va dans ce sens. Le projet de Convention sur le droit relatif aux aquifères transfrontaliers n'inclut pas pour le moment de mécanisme d'arbitrage même si cela peut paraître important. Par exemple, dans le cas du bassin du Gange entre l'Inde et le Bangladesh. L'Inde était en amont, on pouvait donc supposer qu'elle puisse être réticente à devoir confronter un différend à un tiers plus en aval mais en l'occurrence c'est le Bangladesh qui a refusé l'accord de coopération. En effet, ils doutaient du fait qu'un arbitre puisse prendre position contre l'Inde ou même pour le Bangladesh.

Bien sûr la convention de 1997 évoque les eaux souterraines lorsqu'elles sont physiquement connectées avec les eaux de surface, et convergent vers un point d'arrivée commun. Il faut savoir également que le projet de droit sur les aquifères transfrontaliers aborde les aquifères en incluant les couches géologiques. Cela n'est-il pas de nature à rendre les choses plus compliquées dans le sens où le mot aquifère comprend les sols contenant l'eau ? Ne faudrait-il pas parler d'eaux souterraines partagées ? Les critères de partage dans le projet de convention sur les aquifères transfrontaliers vont plus loin que la convention de 97, notamment sur les droits concernant les générations futures, sur les besoins vitaux et immédiats des populations, ou encore sur les critères nécessaires pour établir un partage équitable des eaux souterraines entre Etats. Quelle forme doit prendre ce nouvel instrument ? Une forme contraignante ou protocolaire ? Les Etats qui coopèrent par le biais de la convention de 97 le faisaient déjà avant. Ils s'inspiraient déjà du droit international. La convention de 97 est-elle une convention qui favorise l'amont ? A mon sens, elle rééquilibre les relations, c'est un outil de rééquilibrage entre l'amont et l'aval.

Jean-François DONZIER, *Directeur Général de l'Office International de l'Eau*

Pour les eaux souterraines, tous les pays de monde ne fonctionnent pas au titre de la police des eaux comme chez nous, où l'eau appartient à la Nation et où il y a un contrôle d'Etat. Dans beaucoup de

pays, notamment de droit anglo-saxon, ou de colonisation récente, type Etats-Unis ou Canada, les eaux souterraines appartiennent au propriétaire du sol, c'est même inscrit dans la constitution. C'est donc très compliqué pour ces Etats et gouvernements d'aller imposer quelque chose à ces propriétaires. Concernant l'échange des données, l'application de la directive cadre concernant les eaux souterraines liées aux districts internationaux, qui sont souvent les référentiels entre les pays concernés, ne sont pas cohérents. Même entre la France, la Belgique et la Hollande, où les différentes cartes des aquifères ne se touchent pas aux frontières. Il y a un gros travail d'harmonisation. Et puis, lorsque l'on passe de l'aquifère au fleuve, il faut promouvoir une gestion commune des eaux souterraines et des eaux de surface. Par exemple, on peut limiter les prélèvements sur les eaux de surfaces en puisant d'avantage sur les aquifères. Les hydrologues et les hydrogéologues nous font tout un numéro sur les limites de ces deux usages. Bien entendu, il faut arriver à prendre en compte les considérations scientifiques, mais au niveau opérationnel, il vaut mieux un seul centre de contrôle, qui s'adapte aux spécificités de chaque eau. Les avancées ne sont pas simples.