

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

- Mise en place d'un service de feroutage : accord avec l'Italie – n° 2300 (*M. Lionnel Luca, rapporteur*)..... 2
- Gestion concertée des flux migratoires et développement solidaire : accord avec le Cap-Vert – n° 2061, et accord avec le Burkina Faso – n° 2062 (*M. Lionnel Luca, rapporteur*)..... 5
- Utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation – n° 2009 (*M. Jean Glavany, rapporteur*)... 9

Mardi

6 avril 2010

Séance de 17 h 15

Compte rendu n° 52

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Axel
Poniatowski, président**



Mise en place d'un service de ferroutage : accord avec l'Italie

La séance est ouverte à dix-sept heures quinze.

La commission examine, sur le rapport de M. Lionnel Luca, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la mise en place d'un service de ferroutage entre la France et l'Italie (n° 2300).

M. Lionnel Luca, rapporteur. Il existe aujourd'hui trois voies d'accès terrestres entre la France et l'Italie à travers les Alpes. Les deux principales sont routières, par les tunnels du Fréjus et du Mont-Blanc. Elles connaissent un engorgement chronique, avec parfois des conséquences tragiques comme dans le tunnel du Mont-Blanc au printemps 1999.

Pour alléger le trafic de marchandises transitant par ces tunnels, un troisième trajet a été ouvert, en 2003. L'autoroute ferroviaire alpine, dont la création a été décidée lors du sommet franco-italien de Turin en 2001, permet de transporter des camions et leurs chargements depuis la gare d'Aiton, en Savoie jusqu'à celle d'Obassino, dans le Piémont.

L'exploitation des infrastructures ferroviaires existantes est assurée par une société italienne, filiale à parts égales de la SNCF et de Trenitalia. Lors de sa création, ce service était conçu comme une expérience devant durer jusqu'à l'achèvement de travaux sur le tunnel du Mont-Cenis, afin de mettre celui-ci aux standards internationaux de gabarits hauts.

Initialement prévus pour s'achever en 2006, les travaux ont été retardés. Les entreprises impliquées dans le projet estiment désormais que la mise au gabarit souhaité sera terminée en 2011. Se trouve dès lors posée la question de la pérennisation du service de ferroutage expérimental actuel.

Dès 2007, la France et l'Italie ont fait savoir par une déclaration ministérielle commune qu'ils souhaitaient inscrire ce service dans la durée. Un mémorandum d'accord signé en février 2009 a réitéré cet engagement.

L'accord signé le 9 octobre 2009 permet de faire entrer le service de ferroutage entre la France et l'Italie dans sa phase définitive.

Il y a toutefois quelques difficultés dans ce texte. Comme souvent pour les grands projets d'infrastructures, celles-ci sont à la fois juridiques et financières.

En effet, en l'absence d'offre privée de service de ferroutage, la France et l'Italie ont choisi de créer un service public, qui sera concédé à un ou des exploitants privés. La procédure de choix de ces exploitants est entamée, et devrait s'achever avant la fin de cette année.

Garants du bon fonctionnement de ce service, de sa continuité et d'une fréquence convenable des convois y circulant, les Etats s'autorisent également à aider financièrement les exploitants qui seront retenus. Or, le versement d'une telle subvention doit être accepté par la Commission européenne, qui vérifiera sa compatibilité avec les principes du droit de la concurrence et du marché commun.

La Commission européenne a accepté le versement de subventions pour le service expérimental, et a renouvelé son autorisation par deux fois, en 2008 et 2010. Selon le ministère du développement durable, la Commission serait prête à considérer le service

définitif de ferroutage comme un service d'intérêt économique général, ce qui autoriserait les acteurs publics à en subventionner les exploitants.

Actuellement, l'aide versée par chacun des Etats aux exploitants du service expérimental représente quelques 6 millions d'euros par an environ, dont la moitié est calculée en fonction du volume de marchandises transportées. Une fois les travaux achevés, la possibilité de convoier de plus grands chargements devraient permettre de concerner un marché plus large, et donc a priori réduire le besoin de financement public du ou des exploitants.

Les modalités de calcul final de la subvention seront déterminées au cours de la procédure de sélection. Dans tous les cas, elles devront respecter les principes du droit communautaire, ce dont la France et l'Italie s'assurent en entretenant un dialogue régulier avec la Commission européenne.

La principale incertitude juridique liée à la mise en place d'un service définitif de ferroutage entre la France et l'Italie semble donc a priori réglée. Reste maintenant à évaluer les conséquences à long terme de la pérennisation d'un tel service. Trois aspects paraissent plus importants.

Tout d'abord, la sécurité du transport de marchandises entre la France et l'Italie sera nécessairement améliorée. Chaque année, plus d'un million trois cent mille camions circulent à travers les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus.

L'objectif final de ce service de ferroutage franco-italien est d'assurer le transit de 100 000 camions par an, soit environ 10 % de ce total. En réduisant l'engorgement des voies routières, l'autoroute ferroviaire ne peut qu'améliorer la sécurité des usagers, d'autant plus que le service de ferroutage transporte les matières les plus dangereuses.

L'autre atout majeur du projet de ferroutage est évidemment son caractère plus respectueux de l'environnement. Les estimations actuelles évoquent des économies de 15 000 à 20 000 tonnes de CO² par an, 10 tonnes de particules fines, 80 tonnes de monoxyde et de dioxyde d'azote, 40 tonnes de carbone organique volatil et 40 tonnes de monoxyde de carbone. D'autres avantages sont à attendre de cette pérennisation, notamment une réduction des nuisances sonores aux approches des tunnels routiers.

Enfin, la création d'un service de ferroutage entre la France et l'Italie peut favoriser la création d'emplois. D'ores et déjà, la mise au point d'un nouveau wagon surbaissé a permis de remplir le carnet de commandes de l'usine de Modalohr de Duppigheim, en Alsace, pendant plusieurs mois. A l'avenir, la mise au point d'autres matériels de traction adaptés au nouveau service de ferroutage pourrait permettre à l'entreprise Alstom de décrocher un nouveau contrat.

Nul ne peut contester l'intérêt évident du projet, sauf pour les raisons juridiques que j'ai déjà évoquées.

En tout état de cause, au vu des investissements considérables déjà réalisés, et des premiers bilans de l'exploitation du service expérimental, le service de ferroutage franco-italien apparaît comme un projet européen majeur qui favorise l'environnement et la sécurité.

M. Michel Terrot. Je suis surpris qu'on n'ait pas évoqué la future liaison à grande vitesse France – Italie sur le tracé Lyon – Turin. La ligne « historique » vers Modane par le Mont-Cenis, ouverte aux Corail et au TER, n'est utilisée qu'à 38 % de sa capacité

maximale. Avez-vous des informations complémentaires sur les perspectives de déplacements transnationaux ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. La ligne à grande vitesse est encore virtuelle et ce n'était pas l'objet de ce rapport ; je n'ai donc pas d'information particulière à communiquer. On pérennise ici une expérience sur un trajet bien ciblé. C'est plutôt Dominique Bussereau, ministre des transports, qui serait compétent pour apporter des éléments de réponses.

M. le président Axel Poniatowski. Nous pourrions d'ailleurs l'auditionner sur les questions de ferroutage et de transports maritimes internationaux.

M. Claude Birraux. Concernant la liaison Lyon Turin, on a signé un mémorandum de compréhension (MOU), sans aller encore au-delà, pour des raisons techniques et financières. Est-ce que le présent accord n'est pas un peu le « plan B », si le projet de ligne à grande vitesse se révélait d'un coût astronomique ?

M. le président Axel Poniatowski. De nouveau, c'est une question qui concernerait plutôt Dominique Bussereau.

M. Jean-Paul Lecoq. On a pu mesurer la qualité de l'air quand le tunnel du Mont-Blanc a été percé. Le trafic routier a augmenté et, au moment de la catastrophe, on a pu se rendre compte de la pollution qui en a résulté. La question qui se pose est celle de la position et de l'action de l'Europe sur les thèmes environnementaux. Il faut qu'il y ait une intervention volontaire des Etats, pour aller plus loin que le coup par coup. Il faut une politique volontariste pour étudier la faisabilité des solutions alternatives, libérer l'initiative pour imaginer des nouvelles solutions. Sans cela, les investisseurs sont paralysés et s'interdisent les innovations. Ce rapport montre que c'est indispensable.

M. Lionnel Luca, rapporteur. Je suis d'accord. En la matière, c'est ce qui s'est passé ; il y a eu un partenariat avec l'Union européenne, qui a permis de donner des subventions à l'exploitation. L'autorisation a été possible grâce au dialogue entre les Etats et la Commission européenne. La liaison France-Italie est importante. Nous devons progresser dans le domaine du ferroutage, car il y a d'autres Etats alpins, la Suisse, l'Autriche, qui ont une autre culture et ont déjà développé ce mode de transport plus respectueux de l'environnement. Ce n'est pas seulement un Plan B mais aussi la preuve que cela peut marcher. Il y a effectivement un aspect volontariste, souhaitable, et qui s'est manifesté ici.

M. le président Axel Poniatowski. Michel Destot voulait intervenir sur le même sujet.

M. Jean-Claude Guibal. A une époque, on disait le ferroutage non rentable, techniquement peu au point, et coûteux. Cela a-t-il évolué ? Quel est le point de départ de cette ligne ? Le transit se fait surtout depuis la péninsule ibérique vers l'Europe centrale, quelle est la part prise en charge géographiquement ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. Pour l'essentiel, les réponses sont dans le rapport. Il y a une vraie réalité d'économie de trafic de l'ordre de 10 %. Quant aux matériels, il semble qu'il n'y ait plus d'obstacles majeurs aujourd'hui. Ils ont été renouvelés et sont mieux adaptés et moins coûteux. Les subventions sont prévues dans un premier temps, de 6 millions d'euros. L'ouverture du marché permettra de les baisser à terme.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission adopte sans modification le projet de loi (n° 2300).

Gestion concertée des flux migratoires et développement solidaire : accord avec le Cap-Vert et accord avec le Burkina Faso

La commission examine, sur le rapport de M. Lionnel Luca, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cap-Vert relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire (n° 2061), et le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire (n° 2062).

M. Lionnel Luca, rapporteur. Ce rapport s'inscrit dans la lignée des précédents sur les conventions semblables qui nous ont été soumises. Le ministre Eric Besson, lors de son audition par la commission la semaine dernière, nous a fait un point d'étape en rappelant que quatorze ont d'ores et déjà été conclues dont près de la moitié sont entrées en vigueur. Le rapport qui vous est présenté aujourd'hui concerne les projets de loi déposés relatifs aux conventions signées avec le Burkina Faso et le Cap-Vert, ce qui portera à huit le total des accords dont le parlement aura autorisé la ratification.

Tous les accords en matière migratoire n'ont pas la même ambition et ceux qui concernent l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord sont les plus complets et établissent précisément et clairement la gestion des migrations et le développement. En plus des accords déjà en vigueur, un autre a été conclu en mai 2009 avec le Cameroun. Les négociations sont achevées avec la Guinée équatoriale et celles avec l'Angola, l'Algérie et le Maroc devraient débiter prochainement.

Chacun sait en effet que la politique de la France en matière migratoire n'est pas isolée et qu'elle s'inscrit dans un contexte international, dans un vaste courant de réflexion internationale et européenne, notamment coordonné par les Nations. On ne compte plus aujourd'hui les rencontres internationales, - « *Dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement* », « *Forum global sur les migrations internationales* » et autres « *Conférences euro-africaine sur les migrations et le développement* » -, qui en débattent. On se rend compte désormais que le fait d'avoir des migrations temporaires et non plus définitives peut être un atout en termes de développement pour les pays du sud.

En d'autres termes, on est parti d'une réflexion sur la contribution des migrants au développement de leur pays d'origine via leurs transferts, ce qui a permis d'infléchir les politiques migratoires en travaillant sur le principe de la complémentarité entre migration et développement, pour s'intéresser davantage aux migrations temporaires et, dans une perspective de développement, au principe d'un retour des migrants dans leurs pays.

Le fait migratoire est désormais traité dans le cadre d'un dialogue et d'une politique bilatérale et c'est précisément ce qui est au cœur des préoccupations du gouvernement, lorsqu'il met en œuvre en négociant avec ses partenaires du sud des conventions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire. Le gouvernement français n'est pas le seul en Europe à traduire dans les faits ces réflexions. La politique de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire se retrouve par exemple au Royaume Uni ou encore en Espagne ou en Italie.

En d'autres termes, l'heure est à la recherche de synergies, pour un jeu gagnant/gagnant entre migrants, pays d'origine et pays accueillants, et c'est l'orientation prise par les dispositifs législatifs en France depuis la loi de 2003, ou encore par l'Union

européenne, très récemment, avec notamment l'approbation du Pacte européen sur l'immigration et l'asile en octobre 2008.

La question est d'autant plus importante pour notre pays que l'immigration en direction de la France est, traditionnellement et d'une manière générale, plus familiale que professionnelle. En cela, elle présente un rapport totalement inversé par rapport à d'autres pays. Alors qu'au Royaume-Uni, au Danemark ou au Portugal, c'est l'immigration de travail qui constitue le premier motif d'entrée, avec des taux qui peuvent aller jusqu'à 60 %, en France, au contraire pour près des deux tiers, il s'agit d'une immigration essentiellement pour regroupement familial. C'est précisément aussi pour tenter d'inverser cette tendance que le choix gouvernemental est fait pour tenter de privilégier une immigration choisie, temporaire, tenant à la fois compte des besoins du marché du travail national et des capacités des pays d'origine.

On n'a pas encore le recul suffisant pour voir si les précédentes conventions, signées avec le Gabon, le Bénin, le Sénégal, le Congo et la Tunisie ont réussi à inverser cette tendance, mais on devrait y voir plus clair d'ici à quelques temps.

Les profils migratoires du Burkina Faso et du Cap-Vert sont les mêmes que pour les autres pays. Il s'agit dans les deux cas de pays pour lesquels les visas accordés sont majoritairement octroyés, c'est un euphémisme, pour motifs familiaux, et en provenance desquels en revanche, l'immigration pour motifs professionnels ou d'études est très marginale. Sur une communauté capverdienne de près de 11 000 personnes en 2008 en situation régulière, en augmentation, les trois-quarts des 700 capverdiens auxquels est octroyé chaque année un premier titre de séjour le reçoivent pour motifs familiaux. En revanche, l'immigration pour motifs professionnels ou d'études reste comme dans les cas précédents extrêmement marginale puisqu'elle a très exactement concerné 5 salariés en 2007, 20 en 2008, un seul travailleur temporaire en 2007 et trois en 2008. La situation est identique en ce qui concerne le Burkina Faso, qui compte une communauté de près de 3800 personnes en situation régulière selon les données de 2008, également en augmentation. En 2008, 36 % des visas de long séjour délivrés l'ont été pour motifs familiaux, et 49 % à des étudiants. En revanche, seuls 12 titres de séjour ont été délivrés au titre de la migration professionnelle, qui reste par conséquent encore très marginale.

Les conventions qui ont été négociées avec les gouvernements du Burkina Faso et du Cap-Vert reprennent une architecture désormais classique, articulée autour de quatre objectifs : premièrement, faciliter et privilégier la circulation des ressortissants des deux pays tant aux plans économique, commercial, culturel, professionnel, scientifique, universitaire ou sportif. Le principe est accordé d'une augmentation du nombre des visas de court séjour à entrées multiples, - les visas de circulation -, qui ont une validité de un à cinq ans. D'une manière générale, ces accords sont plus restrictifs que les précédents, dans la mesure où ceux-ci prévoyaient que les membres des familles de ressortissants résidant sur le territoire étaient aussi concernés par les dispositions relatives aux visas de circulation pour des courts séjours. Deuxièmement, encourager la migration professionnelle temporaire, en tenant compte des besoins du marché du travail français et des possibilités des deux pays d'origine. L'immigration pour motifs professionnels pour laquelle les visas de longue durée sont octroyés est essentiellement traitée moyennant la délivrance de titres de séjour dits « compétences et talents » ou « salariés ». 100 cartes « compétences et talents » peuvent ainsi être délivrées chaque année pour les ressortissants capverdiens et 150 pour les candidats burkinabè. Les titres de séjour « salariés » portent dans les deux conventions sur un nombre de 500 ressortissants par an, chiffre qui peut être révisé par les comités de suivi. Des listes de métiers ouverts aux ressortissants du Burkina Faso et du Cap-Vert sont annexées aux conventions. Elles

comportent 40 métiers de 13 secteurs d'activité en ce qui concerne le Cap-Vert et 64 métiers dans celle avec le Burkina Faso, représentant 19 secteurs d'activités. Il y a en outre dans le cas du Burkina Faso une seconde liste de 21 « métiers considérés comme prioritaires » pour lesquels dans le cadre du renforcement de la participation française au développement du Burkina Faso, il est accordé une attention particulière, s'agissant de métiers correspondant aux compétences supplémentaires et prioritaires que requiert ce pays pour son développement socio économique. La question des migrations temporaires tend aujourd'hui à être privilégiée et trouve ici une application concrète, moyennant la mise en œuvre de stratégies concertées entre la France et le Burkina Faso pour permettre le retour d'émigrants au Burkina Faso installés en France. Il s'agit de participer par la réinsertion des migrants, au développement du pays d'origine. Bien évidemment, le troisième point concerne la lutte contre l'immigration irrégulière, moyennant une coopération policière accrue et la réadmission des nationaux en situation irrégulière sur le territoire de l'autre partie. Il est important de souligner qu'il s'agit d'un accord, qui doit permettre d'éviter les situations les plus douloureuses. Enfin, le quatrième volet porte sur les opérations de développement solidaire définies en direction du Cap-Vert et du Burkina Faso, par la mise en œuvre de projets spécifiques. Plusieurs projets ont été retenus qui figurent en annexe de la convention avec le Burkina Faso. Le secteur de la santé est tout particulièrement concerné, notamment par des actions en matière de santé maternelle et infantile. On peut citer aussi la prévention de la malnutrition, la sécurité alimentaire, les secteurs de l'eau et de l'assainissement, ou la formation. Au total, les crédits mobilisés par la convention se montent à plus de 6 millions d'euros sur trois ans, hors coopération policière, pour quelque 770 000 euros.

Par contre, il faut remarquer que le développement solidaire au bénéfice du Cap-Vert dans le cadre de cette convention apparaît beaucoup plus modeste. Si la convention parle de soutien aux projets de développement local portés par des migrants, de réduction des coûts de transferts des fonds des migrants, mais il n'y a pas de chiffrage ni d'engagement précis en la matière. Il y a même un certain décalage : Par exemple, la France s'engage à développer un outil de comparaison sur Internet des prix des transferts de fond, alors que l'Agence française de développement a créé en 2006 un site sur la question, sur lequel figurent les données relatives au Cap-Vert.

Dans le même ordre d'idées, les conventions reprennent le thème de la promotion des instruments financiers à destination des migrants pour orienter l'investissement de leur épargne dans des projets de développement, via le compte épargne codéveloppement et le livret d'épargne pour le codéveloppement. Il faut rappeler que ces instruments créés par les lois de 2006 et de 2007 ne sont toujours pas commercialisés. Il nous faut donc inciter le gouvernement à y apporter des améliorations concrètes afin que l'articulation entre migrations et développement trouve une véritable traduction avec des instruments probants.

Ces quelques réserves faites, je n'imagine pas qu'on n'approuve pas ces deux accords partenariaux négociés avec des pays du Sud, qui leur sont bénéfiques.

M. Michel Terrot. La France s'est dotée d'un dispositif d'aide au retour destiné aux étrangers qui sont dans l'obligation de retourner dans leur pays d'origine. Cette aide représente de l'ordre de 2 000 euros pour une personne seule, de 3 500 euros pour un couple et de 1 000 euros supplémentaires par enfant. Elle peut être cumulée avec une aide à la réinstallation. Pourriez-vous m'indiquer, M. le Rapporteur, si ce dispositif a bénéficié à des ressortissants du Cap-Vert ou du Burkina Faso ? Si c'est le cas, combien d'entre eux sont concernés chaque année ?

M. François Loncle. Il est vrai qu'il est encore un peu tôt pour évaluer l'impact des huit accords de gestion concertée des flux migratoires ratifiés ou en cours de ratification, même si on dispose déjà de certains retours d'information. On observe notamment que le volet de codéveloppement de ces accords n'est pas appliqué comme il le devrait : des crédits sont ouverts sur le budget du ministère compétent, mais ils n'arrivent pas à leur destination. Il me semble nécessaire que ce volet soit pris en compte à égalité avec les autres volets des accords de ce type car c'est à travers sa mise en œuvre que les Etats africains signataires peuvent constater que ces accords sont bien des accords donnant-donnant.

Les cas du Burkina Faso, dont je préside le groupe d'amitié, et du Cap-Vert, montrent qu'il n'y a pas de lien simple entre le niveau de pauvreté d'un pays et celui de son émigration. En effet, le Cap-Vert est le pays d'Afrique le plus développé après les Seychelles, mais le nombre de ses ressortissants émigrant vers la France est supérieur à celui des Burkinabè, dont le pays est l'un des plus pauvres du monde.

On observe depuis plusieurs mois un blocage dans la négociation de l'accord entre la France et le Mali. Il serait intéressant d'interroger l'ambassadeur de ce pays pour comprendre les raisons de cette situation.

M. Jean-Claude Guibal. Si je ne remets pas de tout en cause le bien-fondé des accords de ce type, je m'interroge sur l'existence d'une corrélation entre leur signature et l'évolution effective des flux migratoires, légaux et illégaux, en provenance des pays signataires. Par ailleurs, qu'advient-il d'un migrant qui serait arrivé en France en application d'un tel accord puis refuserait de rentrer dans son pays comme prévu ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. Il me semble qu'une part importante de vos questions aurait mérité d'être posées au ministre chargé de l'immigration, que la commission a reçu récemment !

En tant que vice-président du groupe d'amitié France-Burkina Faso et député d'une circonscription où vivent des immigrés cap-verdiens et burkinabè, je ne peux que constater moi aussi le retard pris dans la mise en œuvre du volet codéveloppement des accords, alors même qu'il existe, au moins pour ce qui concerne le Burkina Faso, un certain nombre d'ONG qui mènent des actions de coopération susceptibles d'être aidées au titre du codéveloppement. Je tiens à souligner l'excellence des relations entre la France et le Burkina Faso et la volonté de ce pays de maintenir sa population sur place afin de la faire contribuer au développement de sa patrie plutôt que de la quitter. Cette volonté n'existe hélas pas dans tous les pays africains, loin s'en faut : elle montre que, en effet, l'émigration n'est pas une conséquence inévitable de la pauvreté.

L'objectif premier de ces accords est de parvenir à une maîtrise des flux migratoires en partenariat entre pays d'origine et pays d'immigration. Il est évident que la possibilité d'émigrer constitue une soupape pour les pays d'origine souffrant de graves problèmes économiques et sociaux et qui bénéficient en outre de transferts financiers provenant de leurs ressortissants installés à l'étranger. Ces accords ne règlent pas tous les problèmes, mais ils sont porteurs d'engagements réciproques qui ont au moins l'avantage de limiter un laisser-faire dont les populations des pays d'origine et de destination des migrations sont les premières victimes.

M. le président Axel Poniatowski. Au cours de son audition, M. Eric Besson a apporté des éléments de réponse à certaines de vos questions, comme vous pourrez le constater à la lecture du compte rendu de son audition.

Pour ce qui est de l'état de la négociation avec le Mali, il n'a pas fourni d'explications très précises. Nous pourrions convier l'ambassadeur de France à Bamako à un petit-déjeuner de la commission afin qu'il complète notre information sur ce sujet.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission adopte sans modification les projets de loi (n° 2061 et 2062).

Utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation

La commission examine, sur le rapport de M. Jean Glavany, le projet de loi autorisant l'adhésion à la convention des Nations unies de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (n° 2009).

M. Jean Glavany, rapporteur. Adoptée à New York le 21 mai 1997 au terme d'une gestation douloureuse, la convention des Nations unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation constitue une avancée, qui peut paraître limitée mais n'en est pas moins symbolique, en faveur d'une gouvernance mondiale de l'eau en encourageant le dialogue entre Etats riverains sur la gestion des ressources en eau transfrontières et en offrant les outils nécessaires à la mise en œuvre de la coopération en ce domaine.

L'entrée en vigueur de la convention se heurte pourtant à des difficultés de ratification, de nombreux Etats s'inquiétant de la remise en cause de leur souveraineté ou refusant le principe même de la concertation sur cette ressource essentielle.

Si l'adhésion française permet d'espérer la relance de ce processus enlisé, elle doit aussi être l'occasion pour notre pays de faire partager une prise de conscience, favorisée notamment par le Grenelle de l'environnement, que l'accès à l'eau est une question prioritaire pour le monde au XXI^{ème} siècle tant sur les plans humain et économique que géopolitique.

Avant d'évoquer plus en détail la convention que nous examinons, je souhaite rappeler quelques chiffres pour illustrer la problématique de l'eau et des cours d'eau au niveau mondial.

L'homme s'approprie 54 % des ressources d'eau douce accessibles dans le monde. 1,1 milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et près de 2,6 milliards à un assainissement de base. Plus de cinq millions de personnes meurent chaque année de maladies transmises par l'eau. Deux milliards de personnes dans plus de 40 pays sont déjà touchés par la pénurie d'eau.

Ces quelques chiffres montrent bien à quel point l'eau est à la fois un enjeu majeur pour l'avenir de la planète et, en même temps un sujet de tensions potentielles dramatiques.

Dans cette problématique, le sujet qui nous intéresse aujourd'hui, les cours d'eau internationaux, tient une place particulière : un tiers des bassins fluviaux sont partagés par plus de deux pays. À travers le monde, il existe 263 bassins fluviaux transfrontières (59 en Afrique, 61 en Amérique latine et aux Caraïbes, 17 en Amérique du Nord, 52 en Asie, 73 en Europe et 1 en Océanie). Globalement, 145 pays ont des territoires qui incluent au moins un bassin partagé.

40 % des bassins transfrontaliers bénéficient d'accords de gestion coopérative et 80 % des accords existants n'engagent que deux pays même si le cours d'eau traverse d'autres

territoires. Enfin, l'examen des 3 600 accords et traités signés sur ce sujet fait apparaître des lacunes juridiques importantes.

Face à ce constat d'une gouvernance défailante des cours d'eau internationaux, les Nations unies ont mis en chantier une convention susceptible d'offrir aux Etats riverains des outils pour coopérer et gérer de manière intégrée les cours d'eau internationaux.

L'élaboration de la convention a donné lieu à d'intenses débats juridiques et souligné la force des clivages entre Etats d'amont et aval sur la question de l'utilisation de l'eau. Le vote de l'Assemblée générale des Nations unies le 21 mai 1997 fut donc un semi-échec, en raison à la fois de l'hostilité de certains Etats envers la négociation d'un cadre général sur les eaux transfrontalières (Chine, Turquie, Burundi), et de l'abstention de 27 pays dont la France qui craignaient que le texte n'engage excessivement les responsabilités des Etats d'amont.

A ce jour, seuls 18 Etats, dont huit pays de l'Union européenne, ont ratifié la convention sur les 35 nécessaires à son entrée en vigueur.

Si la France choisit aujourd'hui d'adhérer à la convention, c'est pour trois raisons qui, sans être officielles, peuvent être avancées comme vraisemblables : la première, la plus vraisemblable, tient au devoir d'exemplarité qui lui incombe en raison de l'organisation du sixième forum de l'eau à Marseille en mars 2012 ; la seconde est l'extinction du contentieux sur les potasses d'Alsace qui était à l'origine des réserves formulées en 1997 ; la dernière raison tient à l'évolution du contexte international : les représentants d'une dizaine d'Etats ont en effet annoncé, lors du cinquième forum mondial de l'eau d'Istanbul, en mars 2009, leur intention d'obtenir dans des délais rapides une adhésion de leur pays. (Estonie, Slovaquie, Bangladesh, Bénin, Burkina, Ghana, Sierra Léone, Tchad).

En dépit des espoirs nourris par la France, les réticences à l'égard de la convention perdurent. Par exemple, la Turquie continue de revendiquer la souveraineté absolue sur les eaux du Tigre et de l'Euphrate alors que les Etats avals - Syrie et Irak - dépendent très largement de cette ressource pour leur développement économique. A l'inverse, pour un pays d'aval comme l'Egypte, qui craint que les projets de barrages en vue de l'irrigation de pays fournisseurs d'eau amont comme l'Éthiopie réduisent fortement les débits à l'aval, c'est la peur de la remise en cause d'accord de partage préexistants qui l'empêche d'adhérer.

La convention de 1997 constitue pourtant une avancée puisqu'elle impose une logique de dialogue et de coopération politique qui peuvent seules permettre d'apaiser les tensions qui risquent de s'aggraver sur les ressources hydriques. Elle pose pour la première fois les principes internationaux en matière de protection et de gestion des cours d'eau internationaux et définit un cadre de référence pour la négociation d'accords locaux en vue de la gestion partagée des cours d'eau transfrontières pour des usages autres que la navigation.

Articulée autour de sept parties, elle comporte 37 articles ainsi qu'une annexe relative à l'arbitrage. Elle définit deux principes qui doivent gouverner l'action des Etats en matière de gestion des cours d'eaux internationaux :

– « l'utilisation équitable et raisonnable » (article 5) ; l'objectif de la convention est de parvenir à l'utilisation des ressources de manière optimale et durable, en prenant en considération en particulier les besoins humains essentiels et les intérêts des autres États ;

– l’obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats du cours d’eau (article 7).

Dès son article 3, la convention encourage les Etats à coopérer en adoptant des accords de cours d’eau qui appliquent et/ou adaptent la convention à leurs circonstances et besoins spécifiques. Ce même article prévoit la possibilité de maintien des accords existants.

La convention revêt pour de nombreux Etats dont la France un caractère essentiellement supplétif puisque, en vertu de l’article 3, elle ne modifie en rien les droits ou obligations résultant pour les Etats d’accords en vigueur.

La France est déjà partie à de nombreux accords et commissions cohérents avec les principes posés par la convention à raison des cours d’eau qui traversent le territoire métropolitain. En outre, pour tous les Etats européens, les textes existants, à savoir la directive communautaire du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l’eau ainsi que pour la convention sur la protection et l’utilisation des cours d’eau transfrontières et des lacs internationaux du 17 mars 1992, dite « convention d’Helsinki » sont plus contraignants que la convention et ne seront pas remis en cause par l’entrée en vigueur de celle-ci.

Seule la Guyane, en l’absence de commission bilatérale chargée de la gestion des deux fleuves internationaux traversant le territoire guyanais, le Maroni et l’Oyapock, pourrait donner lieu à un nouveau champ d’application de la convention.

En proposant les outils nécessaires à une gestion commune des eaux par les Etats riverains, la convention encourage la coopération internationale sur les ressources en eau. Celle-ci pourrait présager d’une gouvernance mondiale de l’eau pour laquelle la France doit plaider vigoureusement en s’engageant notamment au travers de ses actions de coopération.

Les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur parmi les ONG, s’ils se félicitent unanimement de cette ratification, ont regretté que le discours volontariste de la France sur la préservation de la ressource hydrique ne se traduise pas par des moyens pour la coopération. Ils ont ainsi souligné l’inadéquation de notre dispositif en matière de coopération et la difficulté à mobiliser les compétences pourtant nombreuses. Il est vrai que la ratification de cette convention, si elle va dans le bon sens, celui d’une gouvernance mondiale de l’eau, n’y va que bien timidement et mériterait d’être prolongée par des actes plus concrets de coopération.

Pour autant, outre sa valeur pédagogique, la convention répond à la nécessité d’internationaliser la gestion des cours d’eau et de ne pas la circonscrire à des relations d’Etat à Etat qui favorisent les tensions. Elle apparaît comme un précieux instrument de paix et de stabilité pour les nations partageant des ressources en eau alors que les tensions risquent de s’aggraver du fait des impacts du changement climatique, de la croissance démographique et économique.

En conclusion, l’adhésion à la convention de 1997 doit être une occasion pour notre pays de faire de la question de l’eau et de l’accès à celle-ci une priorité de sa politique internationale. Je forme le vœu qu’après ce premier pas bienvenu la France défende sur la scène internationale deux propositions audacieuses qui sont au bout du chemin timidement emprunté par cette convention : la reconnaissance d’un droit universel d’accès à l’eau et la création d’une autorité mondiale de l’eau auprès des Nations unies.

Plus modestement, il me semblerait intéressant que la commission des affaires étrangères approfondisse, peut-être par le biais d'une mission d'information, la question de la géopolitique de l'eau.

Pour toutes ces raisons, quelques jours après la journée mondiale de l'eau le 22 mars dernier, je vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

M. Robert Lecou. On parle souvent de défis environnemental et climatique, de l'alimentation et des problèmes de l'agriculture, mais, au fond, l'eau est au cœur de tous ces enjeux. Le rapporteur l'a pertinemment rappelé, l'apport de la présente convention est à la fois limité et essentiel. Le texte de cet accord est en effet un collationnement des pratiques, coutumes et usages déjà existants, ce qui est positif. Manquent pourtant quelques avancées majeures, comme la prise en compte de la notion de bassins hydrographiques, ou la mise en place d'un tribunal de l'eau sur le modèle du tribunal pour la mer.

Partant du constat qu'il est difficile d'internationaliser les enjeux de la gestion de l'eau, ne faudrait-il pas progresser dans la gestion bilatérale ? De nombreux problèmes politiques actuels sont liés à la gestion des bassins hydrographiques. Dans ce domaine, la convention prévient les conflits, mais aucun organe n'est prévu pour les résoudre.

M. Jean Glavany, rapporteur. La convention va plus loin que le simple collationnement de l'existant. De nombreux cours d'eau ne font pas encore l'objet d'accords bilatéraux. Les Etats craignent pour leur souveraineté dans ce domaine, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle la France n'avait pas voté en faveur de la présente convention.

Notre pays n'a rien à craindre de ce texte, du fait des nombreux accords bilatéraux ratifiés par la France, et de l'existence d'une directive-cadre communautaire qui va même au-delà des exigences posées par la convention. Cette dernière a bien pour objet ce qui suscite votre inquiétude : favoriser une gestion concertée et pacifiée des cours d'eau entre les Etats riverains.

Certes, la définition des bassins hydrographiques n'est pas présente dans le texte de la convention. Toutefois, les grands principes qu'elle pose vont dans le même sens. En posant l'obligation pour l'ensemble des Etats frontaliers de négocier la gestion des cours d'eau entre eux, elle aboutit de fait au même résultat qu'une approche en termes de bassins hydrographiques.

M. Lionnel Luca. La Chine est-elle partie à cet accord ? Un récent reportage publié dans *Le Figaro* rappelait la situation actuelle pour le Mékong : grâce au Tibet, la Chine a de fait la haute main sur le château d'eau de l'Asie, avec cinq grands fleuves qu'elle gère d'ailleurs sans se soucier du sort des pays aval.

Ainsi, la Chine ne participe pas à la Commission pour le Mékong. Il y a bien une géopolitique de l'eau, et nous devons nous en préoccuper. Au nom de sa puissance, la Chine refuse de se lier les mains, mais, au nom de l'intérêt commun pour l'humanité que représentent les ressources en eau, nous devons trouver les moyens pour faire évoluer les Etats.

M. Jean Glavany, rapporteur. La Chine a voté contre cette convention, ne l'a pas ratifié, et reste rétive à toute application de principes internationaux de gestion de l'eau.

Le Mékong fait l'objet d'un accord, instituant la Commission du Mékong, qui fonctionne depuis 1957 et réunit la Thaïlande, le Cambodge, le Laos et le Viêt-Nam. La

gestion de ce fleuve est donc organisée de manière concertée entre ces pays mais sans la Chine.

M. Alain Néri. La proposition du rapporteur de création d'une mission d'information relative à la géopolitique de l'eau me paraît essentielle. On sait par exemple que le conflit entre Israël et ses voisins trouve aussi ses origines dans des querelles relatives à la gestion de l'eau.

Dans la présente convention, des mesures sont-elles prévues pour limiter la canalisation des cours d'eau, et conserver leur liberté à certains fleuves, en prenant bien sûr en compte les risques d'inondation et d'assèchement ?

Prévoit-on également des mesures pour encadrer l'exploitation du lit des rivières, laquelle peut avoir de graves conséquences sur les cours d'eau eux-mêmes, et donc la situation des pays aval ?

M. Jean Glavany, rapporteur. Malgré le caractère extrêmement tendu de la situation au Moyen-Orient, des discussions existent depuis longtemps entre Israël et la Jordanie concernant la gestion du Jourdain, y compris dans les périodes de crise entre els deux pays.

S'agissant des pratiques de canalisation et de l'exploitation des lits de fleuves, la convention prévoit précisément que les pays aval soient informés et, éventuellement, indemnisés en cas de perturbations de leur approvisionnement résultant de ces activités.

M. Jacques Remiller. Existe-t-il également une coopération entre la Corée du Nord et la Corée du Sud dans le domaine de la gestion de l'eau ?

M. Jean Glavany, rapporteur. A ma connaissance, aucun cours d'eau ne sépare ces deux Etats.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification les projets de loi (n° 2009).

La séance est levée à dix-huit heures vingt-cinq.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 6 avril 2010 à 17 h 15

Présents. - Mme Martine Aurillac, M. Christian Bataille, M. Claude Birraux, M. Roland Blum, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Chantal Bourragué, M. Loïc Bouvard, M. Jean-Louis Christ, M. Michel Destot, M. Tony Dreyfus, M. Jean Glavany, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Paul Lecoq, M. Robert Lecou, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, M. Didier Mathus, M. Alain Néri, M. Axel Poniatowski, M. Jacques Remiller, M. Jean-Marc Roubaud, M. Michel Terrot

Excusés. - M. Alain Bocquet, Mme Marie-Louise Fort, M. Jean-Jacques Guillet, M. Éric Raoult, M. François Rochebloine, M. Rudy Salles, Mme Odile Saugues, M. Michel Vauzelle