

Février 2025

Comitologie internationale fluviale en France hexagonale : état des lieux et nouvelles stratégies

Stéphanie Beucher - IGA
Fabien Palhol - IGEDD

Rapport n° 015679-01A



Rapport n° 24035



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication
<input type="checkbox"/> Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/> Non communicable
<input type="checkbox"/> Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/> Communicable

Sommaire

Sommaire	3
Résumé	6
Liste des recommandations	8
Introduction	10
1 État des lieux	12
1.1 Définitions et concepts clés	12
1.1.1 Frontières	12
1.1.2 Cours d'eau internationaux	12
1.1.3 Importance des cours d'eau transfrontaliers.....	14
1.1.4 Commissions et accords internationaux	15
1.2 Enjeux thématiques	18
1.2.1 Gestion quantitative de l'eau	18
1.2.2 Biodiversité.....	18
1.2.3 Inondations.....	19
1.2.4 Pollutions	19
1.2.5 Énergie (hydroélectricité)	20
1.2.6 Transport fluvial.....	20
1.2.7 Ouvrages	20
1.3 Cartographie de la comitologie	21
1.3.1 Escout	21
1.3.2 Meuse	21
1.3.3 Moselle/Sarre	21
1.3.4 Rhin.....	22
1.3.5 Doubs.....	22
1.3.6 Rhône	22
1.3.7 Bassins pyrénéens	25
1.3.8 Synthèse	25
2 Diagnostic de l'organisation actuelle	28

2.1 Des commissions pas toujours bien dimensionnées	28
2.1.1 Une tendance à la multiplication des sous-commissions et divers groupes de travail.....	28
2.1.2 Une tendance à aller au-delà du mandat des commissions	29
2.1.3 Trop de comitologie versus pas assez	30
2.2 Une gouvernance d'ensemble perfectible	31
2.2.1 Des systèmes d'acteurs variables	31
2.2.2 Des difficultés à avoir le bon niveau de représentation et de qualification ..	36
2.2.3 Des effectifs globalement insuffisants	36
2.3 Aspects financiers.....	38
3 Intégrer les enjeux des commissions internationales	39
3.1 Enjeux thématiques	39
3.1.1 Conserver la plus-value de l'expertise technique des différents membres de la délégation française tout en conservant une vision globale des sujets	39
3.1.2 Mieux hiérarchiser les priorités	39
3.1.3 Aborder au bon niveau dans les comités la thématique du changement climatique	40
3.1.4 Organiser la réponse française face aux sujets émergents	40
3.2 Enjeux géographiques	41
3.2.1 Définir les échelles pertinentes pour penser la coopération fluviale transfrontalière	41
3.2.2 Articuler cadre national et différenciation géographique	42
3.2.3 Interroger la place des collectivités territoriales	43
3.2.4 Mieux coordonner les échelles dans la gestion du transfrontalier	44
3.3 Enjeux juridiques et diplomatiques.....	46
3.3.1 Définir et prioriser les objectifs des commissions fluviales internationales .	46
3.3.2 Évaluer les conséquences de l'absence de représentation dans certaines commissions ou groupes de travail	46
3.3.3 Davantage intégrer dans les pratiques les comités internationaux comme des lieux importants d'influence	47
3.4 Enjeux financiers	47
3.4.1 Impliquer la France au bon niveau : une tâche compliquée par le manque de moyens humains et financiers	47
3.4.2 Planifier et prioriser les dépenses afférentes à la comitologie fluviale	

internationale	48
4 Vers une stratégie nationale	49
4.1 Posture ou positionnement	49
4.2 Mandat.....	52
4.3 Formation et valorisation.....	53
4.4 Capitalisation	55
4.5 Animation.....	57
Conclusion	59
Annexes.....	61
Annexe 1. Lettre de mission.....	62
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées	65
Annexe 3. Glossaire des sigles et acronymes	76
Annexe 4. Les conventions de Helsinki (1992) et de New York (1997)	80
Annexe 5. La Directive-cadre sur l'eau : un pilier de la gestion transfrontalière des cours d'eau en Europe	85
Annexe 6. Cartographie des commissions	87
Escaut	87
Meuse.....	89
Moselle et Sarre	89
Rhin	92
Doubs	95
Rhône	98
Bassins pyrénéens	102
Annexe 7. Annexe transition écologique	109

Résumé

Plusieurs cours d'eau français parcourent également le territoire d'autres États et font l'objet d'accords internationaux prévoyant notamment l'instauration de commissions internationales chargées de favoriser le dialogue entre États sur des thématiques variées telles que la gestion quantitative et qualitative de l'eau, les inondations, la biodiversité, les pollutions, la navigation, la gestion des ouvrages ou encore la production d'énergie. Si la plupart de ces accords ont été signés dans la deuxième moitié du XX^e siècle, certains sont plus anciens et remontent au XVII^e siècle quand d'autres ont été signés au XXI^e siècle dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive cadre sur l'eau (DCE). Des accords sont encore à venir comme ceux sur le Rhône et le Doubs dans le cadre de négociations avec la Suisse. La comitologie fluviale internationale, dans laquelle est impliquée la France, s'inscrit à la fois dans un cadre d'intégration européenne et dans un cadre juridique mondial défini par les conventions d'Helsinki de 1992, instrument juridique international adopté sous l'égide de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) et visant à assurer la gestion durable des ressources en eau partagées entre plusieurs États ; et de New York de 1997, qui promeut l'utilisation équitable des cours d'eau et la prévention des conflits. La comitologie fluviale internationale répond donc à la fois aux besoins de la gouvernance fluviale locale dans chacun des bassins versants transfrontaliers (Escaut, Meuse, Rhin, Rhône, Garonne, Adour, Nivelle, Bidassoa) et aux impératifs juridiques et diplomatiques internationaux. En résulte un très grand nombre de commissions qui se sont agrégées au fil des années, chacune créant des sous-commissions, groupes d'experts et groupes de travail, avec une arborescence souvent complexe à saisir au premier abord. Le premier travail de la mission IGA-IGEDD a donc été de faire un état des lieux le plus exhaustif possible de la comitologie fluviale actuelle et à venir ainsi que des différents accords, conventions, arrangements qui la fondent, afin d'avoir une vision globale des enjeux. Une cartographie nationale et par bassin hydrographique a ainsi pu être établie, identifiant les principaux acteurs et sujets traités par les commissions.

Afin de rester influente sur les sujets fluviaux, la France se doit d'être représentée au bon niveau dans cette comitologie foisonnante de 150 instances. Or dans un contexte de réduction des effectifs dans les services déconcentrés de l'État et chez les opérateurs, la participation à l'ensemble des instances existantes s'avère parfois difficile. C'est le cas particulièrement de la délégation française en Grand Est impliquée dans de multiples commissions et groupes de travail, mais d'autres régions se retrouvent de plus en plus confrontées à cette problématique, d'autant que les agents sont souvent peu formés aux enjeux diplomatiques transfrontaliers, et assistent généralement aux différents groupes de travail ou d'expert sans mandat précis de la part des administrations centrales ou des chefs de délégation. En outre, la question du coût afférent aux différentes commissions pèse de plus en plus sur les services dans un contexte budgétaire contraint. Le deuxième champ d'investigation de la mission a donc consisté à rencontrer les délégations investies dans la comitologie fluviale internationale afin d'apprécier leur travail au sein des différentes instances, les difficultés auxquelles elles faisaient face ainsi que les leviers à mettre en œuvre pour faciliter leur participation à la gouvernance fluviale transfrontalière. La mission a ainsi pu dresser un tableau de l'organisation actuelle et de ses limites afin de lister l'ensemble des enjeux des commissions : enjeux thématiques qui nécessitent de s'interroger sur les priorités ainsi que sur les sujets émergents, enjeux géographiques avec une articulation indispensable des échelles du local au national afin de construire une stratégie française sur les questions fluviales européennes, enjeux diplomatiques qui impliquent de définir le degré d'influence que la France souhaite avoir au sein des commissions, enjeux financiers enfin qui nécessitent de mieux planifier et prioriser les moyens attribués aux différentes instances.

Le travail d'analyse des accords internationaux ainsi que de leur périmètre, ainsi que les différents entretiens menés tant en administration centrale que dans les différents bassins versants, ont permis à la mission de proposer des pistes pour construire une feuille de route afin que la mission internationale de la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), qui pilote l'ensemble de la

comitologie, puisse à la fois renforcer la vision stratégique française des enjeux fluviaux et répondre aux dysfonctionnements et/ou besoins observés sur le terrain. Cette feuille de route, qui doit partir d'objectifs clairs et partagés en interministériel avec le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, s'articule autour de quatre éléments fondamentaux :

- la définition de mandats précis pour chacune des délégations ;
- la formation des membres de celles-ci aux enjeux internationaux et à la négociation associée à la valorisation de leur fort investissement à l'international dans leurs parcours de carrière ;
- la capitalisation du travail mené en construisant les éléments d'une mémoire de la comitologie tant à l'échelle nationale qu'à celle des bassins au moyen notamment d'un portail partagé par les parties prenantes ;
- et en dernier lieu, la constitution d'un réseau et de son animation. Cette feuille de route peut se construire par étapes mais la clé de réussite de sa mise en œuvre réside dans davantage de coordination interministérielle à tous les niveaux.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** [Chefs de délégation, en concertation avec les Préfets coordonnateurs de bassin] Afin de stabiliser les effectifs mobilisés pour la comitologie internationale fluviale, proposer aux pays partenaires de supprimer un groupe ou de fusionner des groupes à thématique proche, avant toute création de tout nouveau sous-comité/groupe de travail/groupe d'expert. Dans les bassins où cela apparaît pertinent, rechercher d'ores et déjà, même en l'absence de création d'un nouveau groupe, la mutualisation de certains groupes de travail ou groupes d'experts..... 29
- Recommandation 2.** [MEAE, MI] Renforcer l'animation par les préfectures sur les sujets et programmes transfrontaliers, y compris ceux relatifs à l'eau. Affirmer davantage la place des conseillers diplomatiques dans le pilotage et l'animation de la comitologie fluviale internationale 34
- Recommandation 3.** [SG MTE] Prendre en compte la présence de quatre frontières dans l'attribution de moyens à la DREAL Grand Est pour lui permettre de continuer à répondre aux besoins de la représentation de la France dans les commissions qui la concerne. Étendre cette prise en compte à d'autres DREAL si des besoins y sont avérés. 38
- Recommandation 4.** [Préfets coordonnateurs de bassin, avec l'appui des DREAL] Dans une logique de cohérence locale et d'optimisation des ressources, prévoir, après une analyse au cas par cas, une implication plus forte des collectivités territoriales dans certains groupes de travail et commissions. 44
- Recommandation 5.** [DEB, en associant les Préfets coordonnateurs de bassin] Prévoir à l'échelle de chaque bassin, une réunion annuelle des chefs de délégation sous la présidence conjointe du préfet coordonnateur de bassin et de la DEB, en y associant les acteurs pertinents (préfets de départements, conseillers diplomatiques, chefs de service déconcentrés, représentants des opérateurs, etc.) permettant de construire un "Dire de l'État", éléments de langage indispensables au dialogue avec les autorités étrangères... 51
- Recommandation 6.** [DEB (MTE) et DUE (MEAE)] Réaffirmer le caractère interministériel des enjeux fluviaux internationaux pour dépasser la dichotomie actuelle entre les enjeux techniques et les enjeux diplomatiques, afin d'avoir une vision politique complète des sujets et de permettre un dialogue cohérent et l'adoption d'une posture claire à l'international. . 52
- Recommandation 7.** [Préfets coordonnateurs de bassin] Établir pour chaque agent impliqué dans les commissions internationales un mandat clair et formalisé, définissant les positions à défendre, les objectifs à atteindre et les limites de son action, afin de garantir la cohérence et l'efficacité de la représentation française au sein des instances transfrontalières..... 53
- Recommandation 8.** [DGALN, DAEI du MTE, SG MTE] Saisir les services ad hoc des administrations centrales afin d'établir un programme de formation destinés aux différents acteurs concernés par les sujets transfrontaliers. Élaborer un socle de base obligatoire pour les agents représentants la France dans les comités internationaux (gouvernance, groupes d'expert, groupes de travail), et définir les approfondissements nécessaires pour les chefs de délégation. 54
- Recommandation 9.** [DREAL et autres services concernés] S'assurer de la bonne intégration dans les fiches de poste de l'implication des agents dans les commissions transfrontalières et de leur valorisation dans les éléments des évaluations annuelles..... 55
- Recommandation 10.** [SG MEAE, MI et Ministères « Territoires, Écologie, Logement », CGDD, CMVRH] Intégrer des éléments de valorisation des compétences acquises par la participation aux commissions internationales dans les parcours professionnels, notamment

dans le cadre de démarches du type comités de domaine. 55

Recommandation 11. [DREAL ; DEB] Systématiser la production par les DREAL d'un fonds de dossier sur la comitologie fluviale internationale, afin d'entretenir la mémoire des échanges et de favoriser la transmission au gré des changements de postes. Assurer la centralisation à la DEB des documents juridiques et administratifs (à date et à venir) qui fondent la comitologie fluviale internationale et permettent de justifier les mandats des différentes délégations et créer un espace intranet dédié qui puisse être alimenté en interministériel et par tous les acteurs concernés..... 56

Recommandation 12. [DGALN] Constituer et animer un réseau des acteurs représentant la France aux différents niveaux des commissions internationales fluviales. Pour le cas spécifique des régions dialoguant avec un ensemble d'acteurs identiques (Grand Est et Hauts-de-France d'une part, Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes d'autre part), décliner ce réseau à leur échelle..... 57

En plus de ces recommandations, la mission a souhaité mettre en avant un certain nombre de préconisations au fil du rapport qui sont reprises ici.

- La mission préconise que les Conseillers diplomatiques auprès des préfets de région soient gérés par la Direction de l'Union européenne du Ministère des Affaires étrangères plutôt que par la Délégation pour les collectivités territoriales et la société civile (DCTCIV), sous l'autorité de l'ambassadeur transfrontalier. (2.2.1.4)
- Afin de maintenir une présence française dans les commissions fluviales internationales, la mission suggère la création d'ETP explicitement dédiés (au moins en partie) aux commissions internationales. En outre, il manque dans l'ensemble des DREAL un conseiller international qui pourrait avoir une vision d'ensemble. (2.2.3)
- La mission propose que le MI et le MEAE se saisissent du sujet des problématiques locales transfrontalières pour aboutir à des dispositions permettant aux préfets de traiter ce type de dossiers à leur niveau, et directement avec les interlocuteurs étrangers concernés. (3.2.2)
- La mission préconise à la DGCL et à la DEB de réfléchir à la place que pourrait prendre la Mission opérationnelle transfrontalière dans la comitologie fluviale internationale. (3.2.4)
- La mission préconise à la DEB d'être force de proposition pour définir l'ambition du MTE, et plus largement de l'ensemble des administrations centrales concernées, sur le rôle, la capacité d'influence, et le leadership que la France souhaite avoir au sein de ces commissions fluviales internationales. En particulier, cette ambition permettra de mieux intégrer l'échelle européenne dans les stratégies internationales fluviales. (4.1)
- La mission préconise que la valorisation de la participation aux commissions internationales puisse être renforcée en intégrant de manière plus claire cette activité dans les critères d'évaluation des comités de domaine du MTE. (4.3)

Introduction

La gestion des cours d'eau frontaliers ou transfrontaliers représente un enjeu majeur pour la France, tant sur le plan environnemental qu'économique, politique et diplomatique. Les fleuves et rivières qui traversent nos frontières sont des vecteurs de biodiversité, des sources d'eau potable, des axes de transport et des zones d'activité économique. Ils sont également au cœur de problématiques liées au changement climatique, à la pollution transfrontalière et à la préservation des écosystèmes aquatiques. La coopération internationale dans ce domaine est donc essentielle pour assurer une gestion durable et concertée de ces ressources communes.

Dans ce domaine, la Convention d'Helsinki de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux constitue un cadre juridique international fondamental. Elle encourage les États à coopérer pour la gestion des ressources en eau partagées, en mettant l'accent sur la prévention, le contrôle et la réduction des impacts transfrontaliers. Chaque partie contractante est tenue de mettre en œuvre les dispositions de cette convention.

Plusieurs traités récents de coopération bilatérale renforcent le cadre de cette collaboration transfrontalière. Le Traité d'Aix-la-Chapelle, signé en 2019 entre la France et l'Allemagne, vise à approfondir la coopération entre les deux pays dans divers domaines, y compris la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement. Ce traité prévoit notamment une coordination renforcée en matière de politique environnementale et de développement durable, ce qui inclut la gestion des cours d'eau transfrontaliers comme le Rhin. De la même façon, le Traité du Quirinal, signé en 2021 entre la France et l'Italie, et le Traité de Barcelone, de 2023, entre la France et l'Espagne, ont pour objectif de consolider les relations bilatérales et de promouvoir une coopération étroite dans de nombreux secteurs, dont l'environnement et la gestion des ressources en eau. Ces traités complètent un ensemble de traités, conventions ou accords internationaux préexistants qui sont définis à l'échelle d'un cours d'eau ou d'un bassin hydrographique et qui génèrent une comitologie importante.

Aujourd'hui, un premier constat rapide montre que l'action des services de l'État français au sein des comités et groupes de travail internationaux consacrés à la gestion de ces cours d'eau est confrontée à plusieurs défis. Parmi ceux-ci figurent par exemple la multiplicité des réunions et des instances, le cloisonnement des politiques conduites par les différentes administrations centrales concernées, le taux élevé de rotation du personnel, et le manque de coordination entre les différents échelons administratifs. Ces problématiques semblent entraver l'efficacité de la représentation française et limiter sa capacité à influencer les décisions prises au niveau international.

La participation aux nombreuses réunions des commissions et des groupes de travail constitue ainsi une charge significative pour les délégations françaises, en particulier dans la région Grand Est. Les réunions sont non seulement fréquentes, mais elles impliquent également des contraintes logistiques importantes, notamment lorsque les lieux de réunion sont éloignés des résidences administratives des agents. Cette situation est exacerbée par le nombre élevé de commissions, sous-commissions, groupes de travail et groupes d'experts, ce qui rend naturelle la tentation de proposer une simplification substantielle de l'organisation actuelle. Cependant, une telle simplification n'est pas aisée à mettre en œuvre, car elle impliquerait de remettre en question des conventions ou accords internationaux fondamentaux, avec le risque paradoxal d'introduire une complexité accrue. A l'inverse, il n'est pas aisé pour les membres de la délégation de mesurer les conséquences de l'absence de la France à certaines commissions et groupes de travail.

Parallèlement, les politiques des administrations centrales semblent très cloisonnées, ce qui se traduit par un manque de vision globale et une coordination insuffisante entre les ministères concernés. Le ministère chargé de la transition écologique est l'acteur principal qui gère la comitologie fluviale internationale, mais la faible taille de la mission internationale de la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) limite sa capacité à tout gérer. De plus, le ministère de l'Europe

et des Affaires étrangères (MEAE) ne pilote plus la gouvernance des fleuves internationaux européens, ce qui crée des lacunes dans la coordination interministérielle et complique la gestion des relations transfrontalières.

De leur côté les membres des délégations françaises issus des services déconcentrés ont un niveau d'expertise technique élevée sur un grand nombre de thématiques mais ne savent pas nécessairement évaluer quels sont les sujets prioritaires ou quelle place accorder aux sujets émergents en tenant compte des contraintes de moyens. En outre ils n'ont pas toujours conscience des enjeux juridiques et diplomatiques plus larges associés aux commissions. Les comités sont des lieux d'influence majeurs où se jouent des décisions stratégiques pour la gestion des cours d'eau transfrontaliers mais les objectifs que leur donnent la France ne sont pas toujours clairs aux yeux des délégations

Face à ces défis, il apparaît nécessaire de mettre en place une stratégie nationale coordonnée. Elle doit intégrer les différentes stratégies nationales pertinentes dans les thématiques du ressort de la comitologie internationale fluviale : gestion quantitative et qualitative de l'eau, biodiversité, ouvrages hydrauliques, prévention des inondations, adaptation au changement climatique, lutte contre les pollutions, transport fluvial, gestion des sédiments, etc.

Cette mission a pour ambition d'analyser ces différents enjeux et de proposer des pistes concrètes d'amélioration pour renforcer l'action des services de l'État français dans les comités et groupes de travail internationaux autour de la gestion des cours d'eau frontaliers ou transfrontaliers. Elle s'appuie sur une série d'entretiens menés avec les acteurs concernés et vise à formuler des recommandations opérationnelles pour une meilleure coordination, une efficacité accrue et une influence renforcée de la France dans ce domaine stratégique.

Plusieurs annexes complètent le rapport :

- les annexes classiques comme la lettre de mission, la liste des personnes rencontrées ou encore le glossaire ;
- des annexes précisant le cadre juridique de la gestion des fleuves internationaux et européens ;
- des tableaux de synthèse présentant de manière plus détaillée que dans le rapport l'ensemble des commissions fluviales internationales et les enjeux qu'elles portent ;
- une annexe concernant l'intégration des enjeux de transition écologique dans le cadre des sujets de la mission. Cette question n'est pas centrale pour une mission qui visait avant tout à faire un état des lieux d'une organisation et identifier les leviers d'amélioration, mais les inspections essaient désormais d'intégrer quasi systématiquement des grilles d'analyses des enjeux de transition dans leur rapport.

Un rapport séparé est également proposé. Il collige les textes des principaux accords, conventions ou protocoles qui sous-tendent l'ensemble de la comitologie analysée dans ce rapport.

1 État des lieux

Les fleuves et grands cours d'eau transfrontaliers occupent une place souvent importante et parfois centrale dans le développement économique, social et environnemental des régions qu'ils traversent. Ils apportent des ressources naturelles précieuses et constituent des vecteurs d'interaction entre les nations, jouant un rôle essentiel dans la formation des frontières, la coopération internationale et la préservation de l'environnement. La gestion conjointe de ces cours d'eau entre les États riverains est indispensable pour assurer un équilibre entre exploitation durable et préservation des écosystèmes.

1.1 Définitions et concepts clés

1.1.1 Frontières

Les frontières sont des lignes imaginaires ou physiques qui délimitent la souveraineté territoriale des États. Elles jouent un rôle fondamental dans la détermination des juridictions politiques, économiques et culturelles. Dans le contexte des cours d'eau transfrontaliers, la définition et la gestion des frontières revêtent une importance particulière en raison des enjeux liés à l'accès aux ressources, à la navigation, à la protection de l'environnement et dans l'animation de la coopération internationale.

Bien que les frontières soient le résultat de processus socio-historiques inscrits dans le temps long, la géographie peut proposer des repères physiques facilitant la démarcation sur le terrain, et les fleuves et rivières servent fréquemment de limites « naturelles » entre les nations.

Cependant, les cours d'eau comme frontières présentent des défis particuliers. Les rivières non canalisées peuvent naturellement changer de cours en raison de phénomènes tels que la dissipation de leur énergie, l'érosion ou les crues, et ces modifications peuvent entraîner des disputes territoriales si les États ne s'accordent pas sur la manière de gérer ces changements. Le droit international prévoit des principes pour la délimitation des frontières fluviales. L'un des concepts clés est celui du thalweg, qui désigne la ligne de plus grande profondeur d'un cours d'eau navigable. Selon ce principe, la frontière est souvent fixée le long du thalweg pour assurer un accès équitable à la navigation pour les États riverains. On notera cependant en France l'exception que constitue le Doubs frontalier (Voir 1.3.5).

1.1.2 Cours d'eau internationaux

Les cours d'eau internationaux sont des fleuves, rivières ou lacs qui traversent ou forment la frontière entre deux ou plusieurs États souverains. Leur gestion pose des défis particuliers en raison des intérêts potentiellement divergents des pays riverains et de la nécessité d'une coopération transfrontalière notamment pour assurer une utilisation équitable des ressources en eau sur le long terme.

La classification des cours d'eau internationaux repose sur plusieurs critères qui influencent leur statut juridique et la manière dont ils sont gérés. Une distinction importante s'opère entre les cours d'eau navigables et non navigables. Les cours d'eau navigables sont des voies d'eau suffisamment profondes et larges pour permettre le passage des navires. Leur importance économique est significative, car ils facilitent le transport de marchandises et de personnes. Le Rhin, par exemple, est l'un des fleuves les plus fréquentés d'Europe et joue un rôle clé dans le commerce international.

Les cours d'eau non navigables, en revanche, ne permettent pas ou plus la navigation commerciale mais peuvent être essentiels pour l'approvisionnement en eau, l'irrigation, la production d'énergie, la biodiversité. Ils peuvent également avoir une importance culturelle et récréative pour les

communautés locales. La distinction entre cours d'eau navigables et non navigables détermine souvent les droits et obligations des États riverains en matière de navigation, de développement économique et de protection environnementale.

La notion de bassin versant transfrontalier est également fondamentale. Un bassin versant transfrontalier est une zone géographique où toutes les eaux de surface convergent vers un même point de sortie, comme un fleuve ou un lac, et qui s'étend sur le territoire de plusieurs États. La gestion des bassins versants transfrontaliers nécessite une approche intégrée qui tienne compte des interactions entre les activités humaines et les écosystèmes à l'échelle du bassin entier. Au sein de l'Union européenne, les concepts de district hydrographique et de district hydrographique international sont également à prendre en considération. Au sens de la Directive cadre sur l'eau (DCE), un district hydrographique est une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques. Un district hydrographique est international lorsque sa délimitation géographique inclut des territoires appartenant à plusieurs États membres et qu'ils décident d'avoir une gestion commune au sens de la DCE. Ainsi la France métropolitaine compte neuf districts hydrographiques, regroupés en six grands bassins associés aux territoires des Agences de l'eau (Figure 1). Excepté le bassin Loire-Bretagne, les cinq autres grands bassins sont transfrontaliers mais seuls les bassins Seine-Normandie¹, Artois-Picardie² et Rhône-Méditerranée^{3,4} constituent des districts hydrographiques internationaux (DHI) au sens de la DCE, le grand bassin Rhin-Meuse étant quant à lui concerné par deux DHI distincts (Rhin et Meuse).

Les statuts juridiques spécifiques des cours d'eau internationaux sont régis par le droit international. La Convention de l'ONU sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1997), dite convention de New-York, établit des règles pour l'utilisation équitable et raisonnable des ressources en eau, la prévention des dommages significatifs aux autres États riverains et la coopération en matière de protection et de conservation de l'environnement. On notera que cette convention de l'ONU ne prévoit pas de mécanisme institutionnel spécifique pour assurer sa mise en œuvre. Elle repose sur la bonne foi des États parties pour respecter les obligations et principes définis. En cas de différend, la Convention suggère le recours à des négociations bilatérales ou à des mécanismes de règlement des conflits tels que l'arbitrage ou la saisine de la Cour internationale de justice.

¹ Car il inclut le bassin transfrontalier de l'Oise

² Le DHI Escaut comprend toutes les eaux de surface naturelles et artificielles, les eaux souterraines et les eaux côtières du bassin versant de l'Escaut, des bassins de la Somme, de l'Aa et de la Canche, des polders français du Nord, des polders flamands jusqu'à l'Escaut oriental et au Grevelingenmeer aux Pays-Bas. Le DHI Escaut a été délimité par un arrêté des gouvernements des états/régions riverains du bassin de l'Escaut (la France, le Royaume de Belgique, la Région Wallonne, la Région Flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, les Pays-Bas), sa délimitation étant reprise dans l'Accord de l'Escaut de Gand du 3 décembre 2002.

³ La Garonne, dont le bassin est bien transfrontalier, est gérée au sens de la DCE par la France suite à un accord avec l'Espagne, et ne figure donc pas dans la liste des DHI.

⁴ Également concerné par le DHI de l'Ebre



Figure 1 : Carte des districts hydrographiques nationaux et internationaux européens.
 (Source : <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/map-of-rbds-and-sea>)

1.1.3 Importance des cours d'eau transfrontaliers

Historiquement, les fleuves et les rivières ont pu servir de longue date de frontières entre les nations, influençant la géopolitique et la formation des États. Le Rhin est par exemple une des lignes de démarcation entre la France et l'Allemagne depuis le XVII^e siècle, jouant un rôle clé dans les relations diplomatiques et les conflits européens. Certains de ces cours d'eau ont également été des voies de communication cruciales, facilitant le commerce, les échanges culturels et la diffusion des idées à travers le continent.

Les cours d'eau transfrontaliers sont des moteurs de développement pour les régions qu'ils irriguent. Ils fournissent de l'eau pour l'alimentation, l'agriculture, l'industrie et l'approvisionnement local, contribuant ainsi à la sécurité alimentaire et à la croissance économique. La présence d'un cours d'eau a souvent favorisé l'installation d'infrastructures hydroélectriques, contribuant à la production d'énergie. De plus, ils offrent des opportunités pour le transport fluvial, qui constitue aujourd'hui encore un moyen de transport durable et économique. Ainsi le bassin du Rhin offre un cadre de vie à 60 millions de personnes réparties sur neuf États, alimente 30 millions de personnes en eau potable, et il constitue une des voies de navigation intérieure les plus fréquentées du monde avec un trafic autour de 300 millions de tonnes⁵ par an.

⁵ Même si le trafic a connu une baisse notable en 2023 avec 262,3 millions de tonnes.

Sur le plan environnemental, les cours d'eau et les fleuves abritent une biodiversité riche et des écosystèmes sensibles et ceux qui sont transfrontaliers ne font évidemment pas exception. La préservation de ces milieux est cruciale, notamment pour maintenir les services écosystémiques. Les pressions anthropiques, telles que les pollutions industrielles, agricoles et urbaines, menacent la qualité de l'eau et la santé des écosystèmes aquatiques. Le changement climatique ajoute un élément de complexité, affectant les régimes hydrologiques et exacerbant les risques d'inondation et de sécheresse.

Les cours d'eau transfrontaliers représentent un aspect important, mais non exclusif, des relations entre pays voisins. En Europe, la gestion transfrontalière des cours d'eau est un vecteur important de coopération et d'intégration européenne, qui dépasse les enjeux environnementaux pour revêtir une dimension symbolique et culturelle forte. La gestion des cours d'eau internationaux doit être holistique afin de prendre en compte l'ensemble des enjeux économiques, politiques, culturels, environnementaux mais également les intérêts des différents usages du fleuve ou des différents territoires qu'il traverse. Ainsi, les décisions prises dans le domaine fluvial peuvent avoir des répercussions significatives sur d'autres secteurs. Par exemple, la construction d'un barrage pour la production hydroélectrique peut affecter la navigation, modifier les écosystèmes aquatiques ou influencer la disponibilité de l'eau pour l'irrigation en aval. En outre, les actions menées en amont ont des répercussions en aval, ce qui implique une responsabilité partagée et la nécessité d'une réelle solidarité amont-aval entre les pays riverains. Une gestion préventive, globale et intégrée des cours d'eau internationaux est indispensable pour se prémunir des risques d'inondation, de sécheresse ou de pollutions.

Cette nécessaire coopération entre pays voisins est facilitée par divers mécanismes institutionnels et diplomatiques. La diplomatie environnementale joue un rôle clé en utilisant les enjeux écologiques comme vecteurs de dialogue et de collaboration. Ainsi la convention d'Espoo⁶ est une convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement d'un projet dans les contextes « transfrontières⁷ ». Les organisations internationales et régionales, telles que l'Union européenne, offrent des cadres institutionnels pour la négociation et la mise en œuvre d'accords transfrontaliers. Les mécanismes de coopération sont nombreux et incluent la création de commissions internationales, la signature de traités bilatéraux ou multilatéraux, et la participation à des programmes conjoints. Ces structures permettent de coordonner les efforts, de partager les informations et les ressources, et de résoudre les différends de manière pacifique.

1.1.4 Commissions et accords internationaux

La gestion des cours d'eau transfrontaliers est souvent encadrée par des accords internationaux mis en œuvre grâce à des commissions qui facilitent la coopération entre les États riverains. Ces structures de gouvernance sont essentielles pour coordonner les politiques, harmoniser les réglementations et résoudre les différends.

Les types de structures de gouvernance varient en fonction des besoins et des contextes. Les commissions internationales sont des organismes permanents chargés de la coordination à long terme. Par exemple, la Commission Internationale pour la Protection du Rhin (CIPR) réunit les pays riverains pour travailler sur des questions liées à la qualité de l'eau, la biodiversité et la prévention des risques. Les comités techniques sont des groupes traitant de sujets spécifiques

⁶ Convention qui émane de la CEE-ONU. Elle a été adoptée le 25 février 1991 à Espoo en Finlande et est entrée en vigueur le 10 septembre 1997.

⁷ Dans le cadre des relations internationales, il est établi une distinction entre « transfrontalier » et transfrontière ». Transfrontalier : qui constitue une frontière entre deux États au sens du droit international, comme le Rhin entre la France et l'Allemagne ; Transfrontière : qui traverse physiquement une frontière sans pour autant constituer une frontière au sens du droit international, comme la Meuse. Néanmoins en dehors des textes officiels dont le MEAE est partie prenante, le terme transfrontalier est le plus souvent utilisé avec les deux acceptations.

comme la qualité de l'eau ou la navigation. Les groupes d'experts rassemblent des spécialistes pour apporter des connaissances scientifiques et techniques.

Les principaux traités et accords établissent des cadres juridiques pour réguler les interactions entre les États riverains. Par exemple, la Convention d'Helsinki de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux promeut la coopération et les mesures conjointes pour la prévention, le contrôle et la réduction des impacts transfrontaliers. La Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne est un autre instrument clé qui vise à atteindre le bon état écologique et chimique des eaux superficielles et souterraines, en encourageant les États membres à travailler ensemble à l'échelle des bassins hydrographiques.

Ces accords et instances internationaux jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre des politiques transfrontalières. Ils facilitent l'échange d'informations et de données, coordonnent les actions telles que la construction d'infrastructures ou la réalisation d'études d'impact, et assurent le suivi et l'évaluation des politiques mises en place. La participation active des États dans ces structures est essentielle pour assurer une gestion efficace et durable des cours d'eau transfrontaliers.

1.1.4.1 Les conventions d'Helsinki et de New York : un cadre juridique international pour une gestion durable des eaux transfrontalières

La Convention d'Helsinki de 1992 est un instrument juridique international important visant à assurer la gestion durable des ressources en eau partagées entre plusieurs États. Adoptée sous l'égide de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU), elle promeut une gestion équitable et intégrée des bassins fluviaux et des systèmes lacustres transfrontaliers. Les principes clés de la Convention incluent la gestion intégrée des ressources en eau, la coopération internationale pour prévenir et réduire les impacts négatifs des activités humaines, et la prévention des conflits par la transparence et le partage d'informations. Les États parties s'engagent à prévenir les dommages environnementaux transfrontaliers, à surveiller régulièrement l'état écologique des eaux partagées, à consulter les autres États en cas de projets susceptibles d'avoir un impact significatif, et à établir des accords bilatéraux ou multilatéraux pour une gestion coordonnée. La mise en place de mécanismes de coopération tels que des commissions mixtes doit faciliter le dialogue, l'échange de données et la prise de décisions concertées, contribuant ainsi à une meilleure gestion des bassins versants et à la réduction des tensions entre pays (voir aussi annexe 4).

La Convention de New York de 1997 est un cadre juridique international essentiel pour la gestion des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, elle établit des principes fondamentaux pour promouvoir une utilisation équitable et durable des ressources hydriques transfrontalières. Ses principes directeurs incluent l'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau partagés, l'obligation de ne pas causer de dommage significatif à d'autres États riverains, et la coopération entre les pays à travers le partage d'informations et la consultation sur des projets ayant un impact potentiel. Les États parties à la Convention s'engagent à prévenir les conflits en favorisant le dialogue et en respectant les obligations de notification préalable pour les projets susceptibles d'affecter les ressources partagées. Ils doivent également prendre des mesures pour limiter la pollution, protéger les écosystèmes aquatiques et échanger des données sur l'état des eaux et les usages envisagés. La Convention encourage la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux pour une gestion spécifique et adaptée aux réalités locales des bassins versants. Bien qu'elle ne prévoie pas de mécanisme institutionnel centralisé, la Convention propose des outils tels que des accords régionaux, la notification préalable et des mécanismes de règlement pacifique des différends (voir aussi annexe 4).

Ces conventions sont deux instruments juridiques majeurs du droit international de l'eau, qui partagent des objectifs communs tout en présentant des approches distinctes et complémentaires. La Convention d'Helsinki privilégie la protection de l'environnement aquatique, avec un accent sur la qualité de l'eau et la préservation des écosystèmes. Elle impose des mécanismes institutionnels de coopération, tels que la création d'organismes communs, et encourage des accords bilatéraux ou multilatéraux pour une gestion coordonnée des ressources.

De son côté, la Convention de New York met l'accent sur la codification des principes fondamentaux du droit international de l'eau, tels que l'équité, la coopération et la prévention des conflits, tout en détaillant des obligations procédurales comme la notification préalable et la consultation.

Bien que la Convention de New York n'impose pas la création d'organismes communs, elle est compatible avec la Convention d'Helsinki, qui en fournit des exemples concrets. Ensemble, ces deux conventions renforcent le cadre juridique de la gestion durable des ressources hydriques transfrontalières, en combinant protection environnementale et équité dans l'usage de l'eau.

1.1.4.2 La Directive-cadre sur l'eau : un pilier de la gestion transfrontalière des cours d'eau en Europe

Adoptée le 23 octobre 2000, la Directive-cadre sur l'eau (DCE) de l'Union européenne constitue un cadre juridique essentiel pour la protection et la gestion durable des ressources en eau au sein de l'Union. Elle vise à atteindre un "bon état" écologique et chimique pour toutes les masses d'eau de surface et un "bon état" quantitatif et chimique pour les eaux souterraines. Pour y parvenir, la DCE impose aux États membres une gestion par district hydrographique, basée sur les bassins versants plutôt que sur les frontières administratives, encourageant ainsi une approche intégrée. Les États doivent analyser les pressions et impacts anthropiques, surveiller l'état des eaux, élaborer des plans de gestion pour chaque district et assurer la participation du public. La coopération internationale est essentielle pour les bassins transfrontaliers, nécessitant une coordination des efforts entre les États membres et les pays tiers (c'est le cas de la Suisse pour la France). La DCE a notamment renforcé la coopération transfrontalière en consolidant le rôle des commissions internationales de bassins, qui coordonnent la mise en œuvre de la directive et facilitent l'élaboration de plans de gestion intégrés (voir aussi annexe 5).

1.1.4.3 La comitologie internationale fluviale

La comitologie internationale fluviale, qu'elle soit la conséquence de l'application de la Convention d'Helsinki ou de traités parfois bien plus anciens, est un élément central dans la gestion des cours d'eau transfrontaliers. Elle englobe les structures et les processus de coopération entre les États riverains pour assurer une utilisation équitable, durable et pacifique des ressources en eau partagées. Le terme "comitologie", dans le contexte international, fait référence aux mécanismes institutionnels par lesquels les États collaborent au sein de comités, de commissions ou de groupes de travail ou d'experts pour élaborer, mettre en œuvre et superviser des politiques communes. En matière fluviale, la comitologie se manifeste par la création d'instances internationales consacrées à la gestion des cours d'eau transfrontaliers, telles que la Commission internationale de l'Escaut ou la Commission centrale pour la navigation du Rhin.

Les objectifs principaux de la comitologie internationale fluviale sont multiples. Elle vise à coordonner les politiques transfrontalières en harmonisant les législations et les pratiques entre les pays riverains pour une gestion cohérente des cours d'eau. Elle promeut également une gestion intégrée des ressources en eau, tenant compte notamment des aspects quantitatifs et qualitatifs de l'eau, de la biodiversité, des risques d'inondation, des pollutions, de l'énergie hydroélectrique et du transport fluvial. En outre, la comitologie offre des plateformes de dialogue pour prévenir et résoudre les conflits liés à l'utilisation des ressources en eau partagées, favorisant ainsi la préservation des équilibres et la stabilité régionale.

La comitologie facilite également l'échange d'informations et de données entre les pays, ce qui est essentiel pour une gestion basée sur des connaissances scientifiques solides. Elle doit permettre de coordonner les actions, telles que la construction d'infrastructures, la réalisation d'études d'impact ou la mise en place de programmes de surveillance de la qualité de l'eau. En outre, elle est censée permettre d'assurer le suivi et l'évaluation des politiques mises en place, permettant ainsi d'ajuster les stratégies en fonction des résultats obtenus.

Pour la France, la comitologie internationale fluviale (mais pas seulement) peut se révéler d'une importance stratégique et lui permettre d'être influente et de promouvoir des modèles de gestion efficace des ressources en eau partagées. Elle doit permettre à la France de respecter ses engagements internationaux, notamment dans le cadre de la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne et des conventions internationales telles que la Convention d'Helsinki de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers.

1.2 Enjeux thématiques

1.2.1 Gestion quantitative de l'eau

La gestion quantitative de l'eau dans les cours d'eau transfrontaliers revêt une importance cruciale pour les pays riverains. Elle concerne la régulation des volumes et des débits afin de satisfaire divers besoins tels que l'approvisionnement en eau potable ou en eau industrielle, l'irrigation, la navigation, la production hydroélectrique et la prévention des crues. Les défis posés par le changement climatique amplifient la complexité de cette gestion, en modifiant les régimes hydrologiques et en exacerbant les tensions potentielles entre les différents usages de l'eau.

Les bassins alimentés par des glaciers, comme ceux du Rhin et du Rhône, sont particulièrement vulnérables à long terme aux effets du changement climatique. La fonte des glaciers entraîne une augmentation temporaire des débits estivaux, suivie d'une baisse à long terme, affectant la disponibilité en eau en aval. Ces modifications hydrologiques auront des répercussions sur la production hydroélectrique, le refroidissement de centrales, la navigation fluviale ou encore l'agriculture.

1.2.2 Biodiversité

La biodiversité des cours d'eau constitue un patrimoine naturel qu'il convient de préserver. Ces écosystèmes aquatiques abritent une multitude d'espèces animales et végétales, dont certaines sont endémiques ou menacées. La préservation et la restauration de cette biodiversité sont essentielles pour maintenir les équilibres écologiques et assurer les services écosystémiques tels que la régulation de la qualité de l'eau ou des crues.

Les grands cours d'eau et les fleuves jouent un rôle important en tant que corridors écologiques, permettant souvent le déplacement et la migration des espèces. Cependant, ils sont confrontés à de nombreuses pressions anthropiques, notamment la perte d'habitats due à la construction d'infrastructures comme les barrages et les digues ; la pollution provenant des rejets industriels, agricoles et urbains ; et l'introduction d'espèces invasives. Ces facteurs perturbent les écosystèmes locaux, concurrencent les espèces natives et modifient les équilibres écologiques.

Un exemple emblématique est celui du saumon dans le Rhin. Autrefois abondant, le saumon a quasiment disparu du fleuve au milieu du XX^e siècle en raison de la pollution, de la surpêche et de la construction de barrages entravant sa migration. Depuis les années 1980, un effort international coordonné a été entrepris pour réintroduire le saumon dans le Rhin. Des programmes de repeuplement, l'amélioration de la qualité de l'eau et la restauration de la continuité écologique ont permis un début de retour très progressif du saumon dans le fleuve, illustrant qu'un succès peut

être possible grâce à une coopération internationale⁸. Bien que cela ne soit pas l'objet de cette mission, on notera toutefois une interrogation légitime sur l'opportunité de ces actions dans un contexte de changement climatique qui pourrait causer un réchauffement des eaux du Rhin au-delà d'une température propice à cette espèce.

1.2.3 Inondations

Les inondations représentent l'un des risques naturels les plus fréquents et les plus dévastateurs dans les bassins fluviaux. Elles ont des conséquences significatives sur les populations, les infrastructures, l'économie et l'environnement. La gestion des risques d'inondation dans un contexte transfrontalier nécessite une coopération étroite entre les pays riverains pour prévoir, prévenir et atténuer les impacts des crues.

La gestion des inondations implique une approche intégrée, comprenant la prévention, la protection, la préparation, la réponse et le rétablissement. Les pays riverains doivent élaborer et mettre en œuvre des plans d'action communs, mettre en place des systèmes de prévision et d'alerte précoce coordonnés et harmoniser les politiques d'aménagement du territoire pour limiter l'urbanisation dans les zones inondables.

Le changement climatique influence la fréquence et l'intensité des inondations, avec une augmentation des épisodes de précipitations extrêmes pouvant entraîner des crues soudaines et plus sévères. Les pays riverains doivent donc intégrer les projections climatiques dans la planification de la gestion des risques d'inondation, en améliorant les infrastructures, en adoptant des solutions pertinentes et en renforçant la coopération pour partager les meilleures pratiques et les technologies innovantes.

Malgré les efforts, des défis persistent, notamment les différences institutionnelles et législatives entre les pays, le partage des coûts et des responsabilités, et l'harmonisation des données et des technologies. Pour surmonter ces défis, il est crucial de renforcer les mécanismes de coopération existants et de développer de nouveaux outils de gouvernance transfrontalière. En tenant compte des impacts du changement climatique, les pays riverains peuvent améliorer la prévention, la préparation et la réponse aux inondations, protégeant ainsi les populations, les infrastructures et les écosystèmes.

1.2.4 Pollutions

La pollution des cours d'eau transfrontaliers est un problème environnemental majeur affectant la qualité de l'eau, la santé des écosystèmes aquatiques et le bien-être des populations humaines. Les sources de pollution sont multiples, provenant de l'industrie, de l'agriculture et des zones urbaines. La nature transfrontalière des cours d'eau rend nécessaire une coopération entre les pays riverains pour surveiller, prévenir et réduire les pollutions.

Ces pollutions peuvent être d'origines multiples : les rejets industriels contenant des métaux et des produits chimiques toxiques ; ceux de l'agriculture, qui contribuent à la charge en produits phytosanitaires et en nutriments, provoquant, entre autres, des phénomènes d'eutrophisation. Les eaux usées domestiques et les eaux de ruissellement urbaines ajoutent à la dégradation de la qualité des eaux fluviales. Des incidents majeurs, tels que l'accident de l'ancien groupe chimique Sandoz en 1986 sur le Rhin, illustrent les impacts potentiels des pollutions transfrontalières. On pourra également citer les pollutions de préoccupation émergente, comme celles liées aux composés per- et polyfluoroalkylés, plus connus sous le nom de PFAS.

⁸ La mission appelle l'attention sur le rapport IGEDD *Les piscicultures de repeuplement d'espèces en mauvais état de conservation*, publié en janvier 2025, qui montre que ce succès reste relatif dans le cas du saumon du Rhin.

1.2.5 Énergie (hydroélectricité)

L'hydroélectricité est une source d'énergie renouvelable majeure qui exploite le potentiel énergétique des cours d'eau. Dans le contexte des fleuves transfrontaliers, la production hydroélectrique soulève des enjeux complexes liés à la gestion des ressources en eau, à l'environnement et à la coopération internationale. L'exploitation de cette ressource doit concilier les besoins énergétiques avec la préservation des écosystèmes et les intérêts des pays riverains. Par exemple, le Rhône est l'un des fleuves les plus exploités pour l'hydroélectricité en France, nécessitant une coopération avec la Suisse pour la régulation des débits en amont.

L'exploitation hydroélectrique peut avoir des impacts environnementaux significatifs, notamment la modification des régimes hydrologiques, la fragmentation des habitats et la rétention des sédiments. La construction et l'exploitation des installations sur des cours d'eau transfrontaliers nécessitent des accords entre les pays concernés pour la répartition de l'énergie produite, la gestion des débits et les compensations environnementales. La coopération internationale est encadrée par des accords bilatéraux et multilatéraux définissant les droits et obligations de chaque partie, notamment en termes d'accès à la force hydraulique.

1.2.6 Transport fluvial

Le transport fluvial est un mode de transport majeur pour le commerce intérieur et international, offrant une alternative durable et économique au transport routier et ferroviaire. Les cours d'eau transfrontaliers jouent un rôle clé dans la connectivité entre les pays, favorisant les échanges commerciaux et contribuant au développement économique régional.

Les avantages du transport fluvial incluent une réduction des émissions de gaz à effet de serre, une capacité de transport élevée et une connectivité régionale améliorée. Les fleuves tels que le Rhin, l'une des voies navigables les plus importantes d'Europe, l'Escaut et la Moselle, sont encore aujourd'hui essentiels pour le commerce international. La modernisation des infrastructures, l'intégration multimodale et la digitalisation sont des défis et des opportunités pour améliorer l'efficacité du transport fluvial.

1.2.7 Ouvrages

Les ouvrages hydrauliques tels que les barrages, les écluses, les digues et les canaux jouent un rôle important dans la gestion des cours d'eau transfrontaliers. Ils sont importants pour la production d'hydroélectricité, la navigation, la régulation des débits et la protection contre les inondations. Cependant, leur construction, leur maintenance et leur gestion soulèvent des enjeux environnementaux, sociaux et politiques, ainsi que de risques technologiques nécessitant une coordination étroite entre les pays riverains.

La gestion de ces infrastructures hydrauliques requiert des accords pour leur conception, leur construction et leur maintenance, ainsi que le partage des coûts et des bénéfices. Les ouvrages peuvent par ailleurs modifier le régime hydrologique des cours d'eau, affectant les débits, la température de l'eau et le transport des sédiments, avec des conséquences sur la biodiversité et la qualité de l'eau.

La continuité écologique est également un enjeu fort, les ouvrages pouvant constituer des barrières pour les poissons, notamment les espèces migratrices. La sécurité des ouvrages et la gestion des crues nécessitent par ailleurs une surveillance et une coordination pour prévenir les risques liés aux défaillances des infrastructures.

1.3 Cartographie de la comitologie

Cette partie descriptive présente la synthèse des éléments du recensement qui a pu être effectué par la mission sur les différents bassins du périmètre étudié. Elle est très largement complétée par l'annexe 6 qui apporte des précisions sur ces bassins, ainsi que sur chaque commission : convention à l'origine de la comitologie ; acteurs concernés ; composition actuelle de la délégation française ; les thématiques concernées ; la structuration des différents comités ; et des éléments budgétaires lorsque la mission en dispose. Par ailleurs, un rapport séparé reprend les textes des différents textes, traités ou accords fondateurs à l'origine des différentes commissions.

1.3.1 Escaut

Cours d'eau important de l'Europe du Nord-Ouest, le bassin de l'Escaut couvre des territoires en France, en Belgique et aux Pays-Bas. Il parcourt près de 360 kilomètres avant de se jeter dans la mer du Nord près d'Anvers, deuxième plus grand port européen de marchandises.

Les commissions traitées dans ce rapport sont :

- la Commission internationale de l'Escaut (CIE),
- la Commission intergouvernementale Seine-Escaut.

Ces commissions génèrent respectivement 8 et 5 instances, allant de l'instance stratégique jusqu'aux groupes de travail.

1.3.2 Meuse

La Meuse naît sur le plateau de Langres et traverse la Belgique et les Pays-Bas où elle rejoint le réseau complexe des cours d'eau du delta Rhin-Meuse-Escaut avant de se jeter dans la mer du Nord.

La seule commission traitant spécifiquement du sujet fluvial identifiée est la Commission internationale de la Meuse. Elle est structurée en 9 entités allant de l'assemblée plénière au groupe de projet.

1.3.3 Moselle/Sarre

La Moselle est un affluent majeur en rive gauche du Rhin, prenant sa source en France, dans le massif des Vosges, longeant également le Luxembourg et traversant l'Allemagne.

La Sarre, également originaire du massif des Vosges, traverse la Lorraine et les Länder de Sarre et du Palatinat en Allemagne, avant de rejoindre la Moselle à proximité de Trèves.

Les commissions traitées dans ce rapport sont :

- la commission internationale de protection de la Moselle et de la Sarre (CIPMS),
- la commission de la Moselle,
- le comité technique LARSIM.

Ces commissions génèrent respectivement 9, 1 et 2 instances, allant de l'instance stratégique jusqu'aux groupes d'étude.

1.3.4 Rhin

Le Rhin est l'un des fleuves les plus importants d'Europe, s'étendant sur environ 1 230 kilomètres depuis sa source dans les Alpes suisses jusqu'à la mer du Nord aux Pays-Bas. Il traverse ou borde six pays : la Suisse, le Liechtenstein, l'Autriche, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

Dans le domaine fluvial, plusieurs commissions existent avec un nombre très importants d'instances associées. La plus ancienne⁹ est la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), fondée en 1815 et qui a pour mission d'assurer la prospérité et la sécurité de la navigation rhénane.

En ce qui concerne le Rhin, la mission a considéré les commissions suivantes :

- la commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR),
- la commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR),
- le comité A,
- la commission permanente.

Ces commissions génèrent un nombre important d'instances, allant de l'assemblée plénière jusqu'aux sous-groupes de travail : 28 pour la CCNR ; 30 pour la CIPR ; 6 pour le comité A et 11 pour la commission permanente.

La comitologie fluviale internationale liée au Rhin est donc à elle seule à l'origine de 75 instances de travail.

1.3.5 Doubs

Le Doubs est une rivière franco-suisse d'environ 453 kilomètres de long, prenant sa source dans le Jura en France et formant partiellement la frontière avec la Suisse. Principal affluent de la Saône, elle fait partie du bassin versant du Rhône.

Plusieurs commissions plus ou moins actives existent aujourd'hui sur le Doubs :

- la commission mixte en faveur de la pêche et pour la protection des milieux aquatiques,
- le groupe binational qualité des eaux,
- le comité de pilotage du Doubs franco-suisse,
- la comitologie de suivi du projet de renouvellement des concessions.

Ces commissions génèrent plusieurs instances, allant des instances de pilotage aux sous-comités techniques : respectivement 2 instances pour les trois premières, et 3 instances pour le suivi du projet de renouvellement des concessions.

1.3.6 Rhône

Le Rhône prend sa source dans le glacier du Rhône, dans le canton du Valais en Suisse. Il coule vers l'ouest, traversant le lac Léman, puis entre en France en aval de Genève. Le fleuve suit ensuite une direction sud, traversant les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur et longeant la région Occitanie, avant de se jeter dans la mer Méditerranée. On séparera ici le grand bassin Rhône-Méditerranée entre sa partie lémanique et sa partie frontalière avec l'Italie.

⁹ Il s'agit également de la plus ancienne organisation internationale en activité au monde.

1.3.6.1 Rhône lémanique

Si le Rhône lémanique est l'objet de nombreux traités et commissions reprises ici, il n'y a pour le moment aucun accord qui concerne les eaux du Rhône en dehors de la partie strictement liée au lac Léman et de la gestion de certains ouvrages hydro-électriques. Cette situation devrait cependant évoluer rapidement avec la signature d'un accord franco-suisse sur la gestion des eaux du Rhône et du lac Léman (voir encadré ci-dessous).

La mission a traité des commissions suivantes :

- la commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL),
- la commission mixte pour la navigation sur le Léman,
- la commission consultative internationale pour la pêche dans le Léman,
- la commission permanente de surveillance pour l'aménagement hydroélectrique franco-suisse d'Emosson (CPS),
- la commission franco-suisse d'étude pour les stockages dans le Léman des eaux d'Arve dérivées dans Emosson,
- la commission consultative d'accompagnement du barrage de Chancy-Pougny,
- le comité du pilotage du protocole du 7 septembre 2015 relatif à la gestion sédimentaire des retenues hydroélectriques du Haut-Rhône (APAVER).

En dehors de la CIPEL qui est structurée en 11 instances, toutes ces commissions génèrent 1 ou 2 commissions technique ou de pilotage (voir l'annexe 6 et la figure 2 pour le détail par commission).

Encadré 1 : projet d'accord franco-suisse sur la gestion des eaux du Rhône et du lac Léman : vers une gouvernance transfrontière intégrée

Dans le cadre des négociations menées depuis plus de dix ans entre la France et la Suisse, un accord de principe semble avoir été atteint sur la gestion des eaux du Rhône et du lac Léman. Jusqu'à présent, les relations entre les deux pays en ce qui concerne le Rhône étaient encadrées par une trentaine de conventions, sans vision intégrée. Ces conventions couvrent divers aspects tels que la pollution, la navigation, l'hydroélectricité, et ont parfois été signées au niveau local. Cependant, aucune approche globale de la gestion transfrontalière du fleuve n'existe, ce qui créait de véritables problèmes, notamment en matière de gestion de l'eau et des ressources hydriques dans un contexte de changement climatique.

Or, le lac Léman, qui est partagé entre la France et la Suisse (avec 40 % de l'eau provenant du territoire français), est essentiellement contrôlé, pour ce qui est de son niveau et de son débit de sortie, par les Suisses et plus précisément par le canton de Genève, à l'aide notamment du barrage du Seujet à Genève, qui régule l'écoulement du Rhône. La Suisse décide donc unilatéralement du niveau du lac et du débit du Rhône, y compris le débit minimum, sans réelle consultation avec la France, bien que cette dernière soit riveraine du Léman. Le Rhône au niveau du barrage du Seujet est alimenté par la fonte des glaciers, offrant un apport en eau important au printemps et en été, au moment où l'aval en a le plus besoin. Cependant, le recul des glaciers modifie cet équilibre hydrologique, rendant le fleuve de plus en plus dépendant des précipitations. Cela conduit à des variations plus importantes, que ce soient des périodes d'étiage marqué ou des crues. Enfin la France s'inquiète du maintien d'un débit suffisant au niveau de la centrale nucléaire du Bugey (construction annoncée de deux EPR). Un débit insuffisant pourrait également entraîner une remontée d'eau salée en Camargue, avec des conséquences sur les rizicultures, ou encore une pression accrue sur les nappes souterraines utilisées pour l'alimentation en eau potable de Lyon. Le mode de gestion actuel n'est pas

conséquent plus satisfaisant pour la France, qui souhaite corriger cette situation pour parvenir à une gestion plus équilibrée et partagée de la ressource commune et également plus fine grâce à une meilleure prévision des événements extrêmes à venir.

Deux accords - qui devraient être officiellement signés d'ici la fin de l'année 2025 - posent les bases de cette nouvelle gestion. Du premier accord-cadre résultera la création d'une commission de coopération sur les eaux transfrontières du Rhône, qui se réunira au minimum une fois par an ou à la demande des parties en cas de besoin. Cette commission aura pour mission de superviser toutes les conventions existantes, sans s'y substituer, et jouera un rôle subsidiaire en permettant de traiter les problèmes majeurs au niveau politique. Elle pourra aborder un large éventail de sujets liés à la gestion à la fois qualitative et quantitative des eaux de surface et souterraines, de la pollution à l'énergie.

Parallèlement à cet accord politique, un accord opérationnel sur la régulation des eaux du lac Léman permettra la mise en place d'un dispositif opérationnel de prévention et de gestion des crises (crues et étiages). Il fixera les seuils de débit déclenchant respectivement une cellule de gestion de situation tendue ou de crise à 145 m³/s et 115 m³/s. Ces cellules de gestion se réuniront y compris en anticipation, sur la base des prévisions météorologiques, avant que ces seuils ne soient atteints. L'objectif est de prendre des décisions conjointes franco-suisses pour orienter les autorités genevoises, responsables de la gestion du barrage du Seujet.

Un élément clé de ce deuxième accord réside dans la reconnaissance de la nécessité d'un débit minimum en sortie de Genève, avec une limitation de la variabilité des débits. Bien que ce débit minimum ne soit pas formellement inscrit dans l'accord (la Suisse était très réticente à ce sujet), la valeur actuelle de 80 m³/s, actuellement établie par la Suisse, est jugée satisfaisante par la France. En cas de modification de ce débit minimum, l'accord prévoit désormais une concertation obligatoire entre les deux pays, marquant une rupture avec l'ancien modèle où la Suisse notifiait simplement ses décisions, conformément à la convention liée au barrage d'Emosson. Désormais, tout changement devra passer par la cellule stratégique franco-suisse, et la commission de coopération transfrontalière sera informée des résultats.

Enfin, un des objectifs des négociations étaient de construire un accord vivant, évolutif et adaptable, avec notamment la mise en place d'une cellule stratégique. Cette cellule, composée d'experts franco-suisses, aura un rôle clé car ses travaux, tournés vers une meilleure compréhension de l'hydrologie du Rhône et des paramètres affectant son fonctionnement, seront fondés sur une démarche scientifique et sur l'exploitation des retours d'expérience franco-suisses.

En définitive, les négociations autour de cet accord posent les bases historiques d'une nouvelle gouvernance partagée des eaux du Rhône. Elles ont permis de nombreux échanges interministériels entre les membres de la délégation française (Agence de l'eau, DREAL de bassin, les préfectures, ambassade de France en Suisse, etc.) et d'avancer sur le partage des données entre acteurs. La comitologie afférente à ces nouveaux accords nécessitera cependant pour les acteurs du territoire, en particulier les équipes de la DREAL, de mobiliser du temps agent pour en suivre la mise en œuvre et participer à la cellule stratégique.

1.3.6.2 Comitologie avec l'Italie

Les enjeux avec l'Italie sont moindres et relèvent d'aménagements ponctuels comme la CTS, liée à la gestion de la concession du Mont-Cenis. Il a été mentionné à la mission l'existence d'un comité technique transfrontalier de la Roya mais il ne semble plus très actif du point de vue des acteurs de l'État. La commission technique de surveillance franco-italienne (CTS) de la concession du Mont-Cenis ne génère qu'une instance de travail.

1.3.7 Bassins pyrénéens

La frontière franco-espagnole est traversée par sept cours d'eau transfrontaliers : il s'agit de la Bidassoa, de la Nive, de la Nivelle, de l'Iraty, de la Garonne, du Sègre et du Carol. Ces cours d'eau font l'objet d'une coopération très contrastée selon les bassins versants.

La mission a retenu dans son périmètre de travail les commissions suivantes :

- la commission mixte des eaux transfrontalières (CMET),
- le comité de coordination chargé de suivre les questions de gestion de cours d'eau transfrontières,
- la conférence atlantique transpyrénées (CAT),
- la commission mixte franco-espagnole de la Garonne supérieure,
- la commission mixte franco-espagnole du Lanoux,
- la commission technique mixte de la Bidassoa (CTMB).

La CMET et le comité de coordination et la CTMB ne sont constitués que d'une seule instance de travail, les commissions relatives à la Garonne supérieure et au Lanoux ont chacune deux instances, et la CAT comprend 4 instances allant de l'assemblée plénière au groupe de travail.

La CMET et le comité de coordination chargé de suivre les questions de gestion de cours d'eau transfrontières semblent avoir le même objet. La CMET est plus ancienne quand le deuxième comité a été créé plus spécifiquement dans le cadre de la mise en place de la DCE. Il serait sans doute opportun de penser à fusionner les deux entités dans la mesure où les acteurs interrogés les identifient mal.

1.3.8 Synthèse

Le tableau ci-dessous synthétise par grand bassin hydrographique les informations de ce chapitre et de l'annexe 6. Il est complété par une cartographie de la comitologie fluviale internationale en France hexagonale (Figure 2), ainsi que par un focus sur les bassins de l'Escaut, de la Meuse et du Rhin qui génèrent plus de 70 % des instances et comités (Figure 3).

Bassin hydrographique	Nombre de textes internationaux considérés par la mission	Comitologie (nombre d'instances identifiées par la mission)
Escaut	2	13
Meuse	1	9
Rhin	8	87
Rhône - Méditerranée	12	30
Adour-Garonne	6	11
TOTAL	28	150

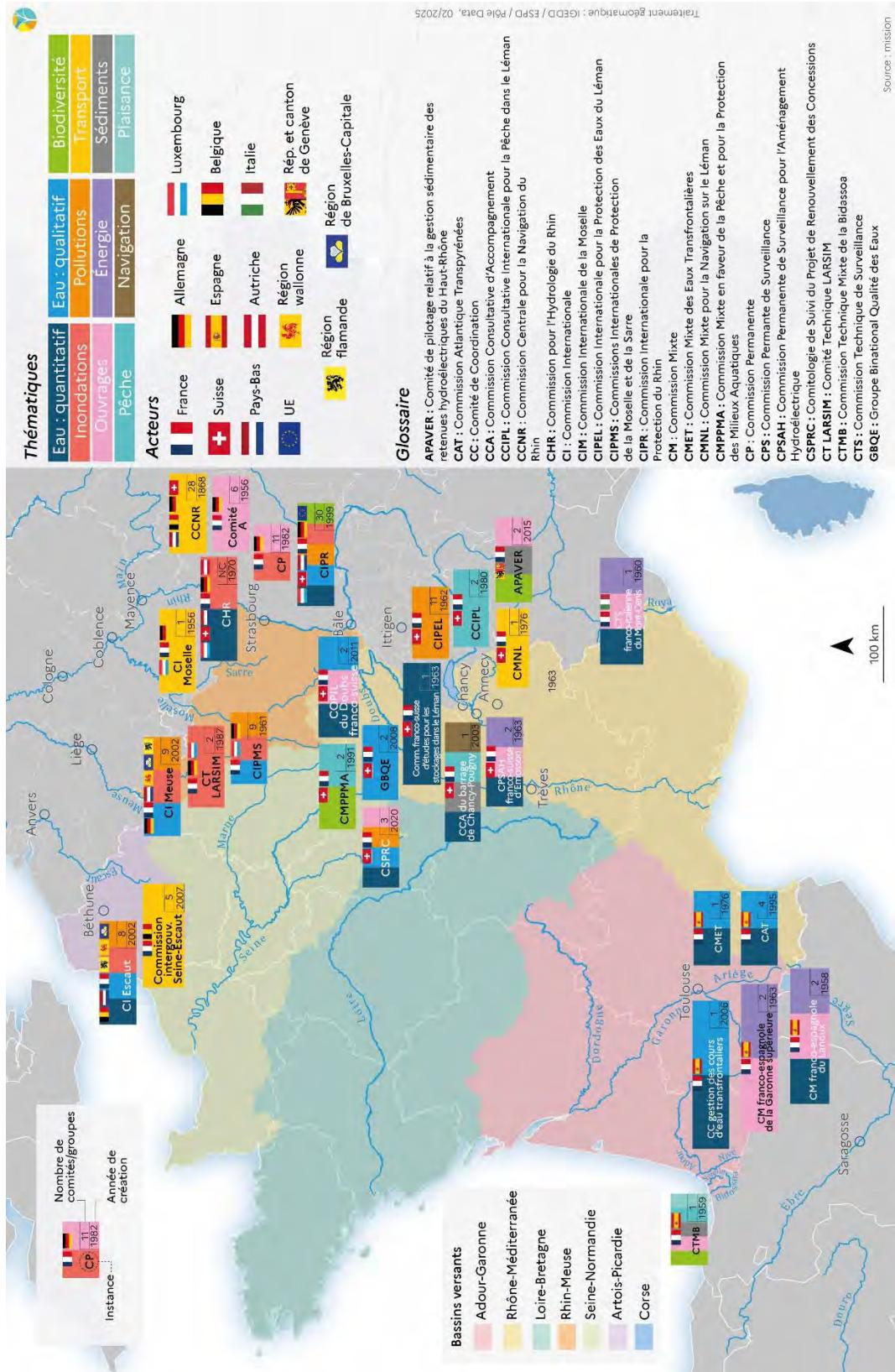


Figure 2 : Cartographie de la comitologie fluviale internationale en France hexagonale.
(Source : mission, traitement IGEDD/ESPD/CL)

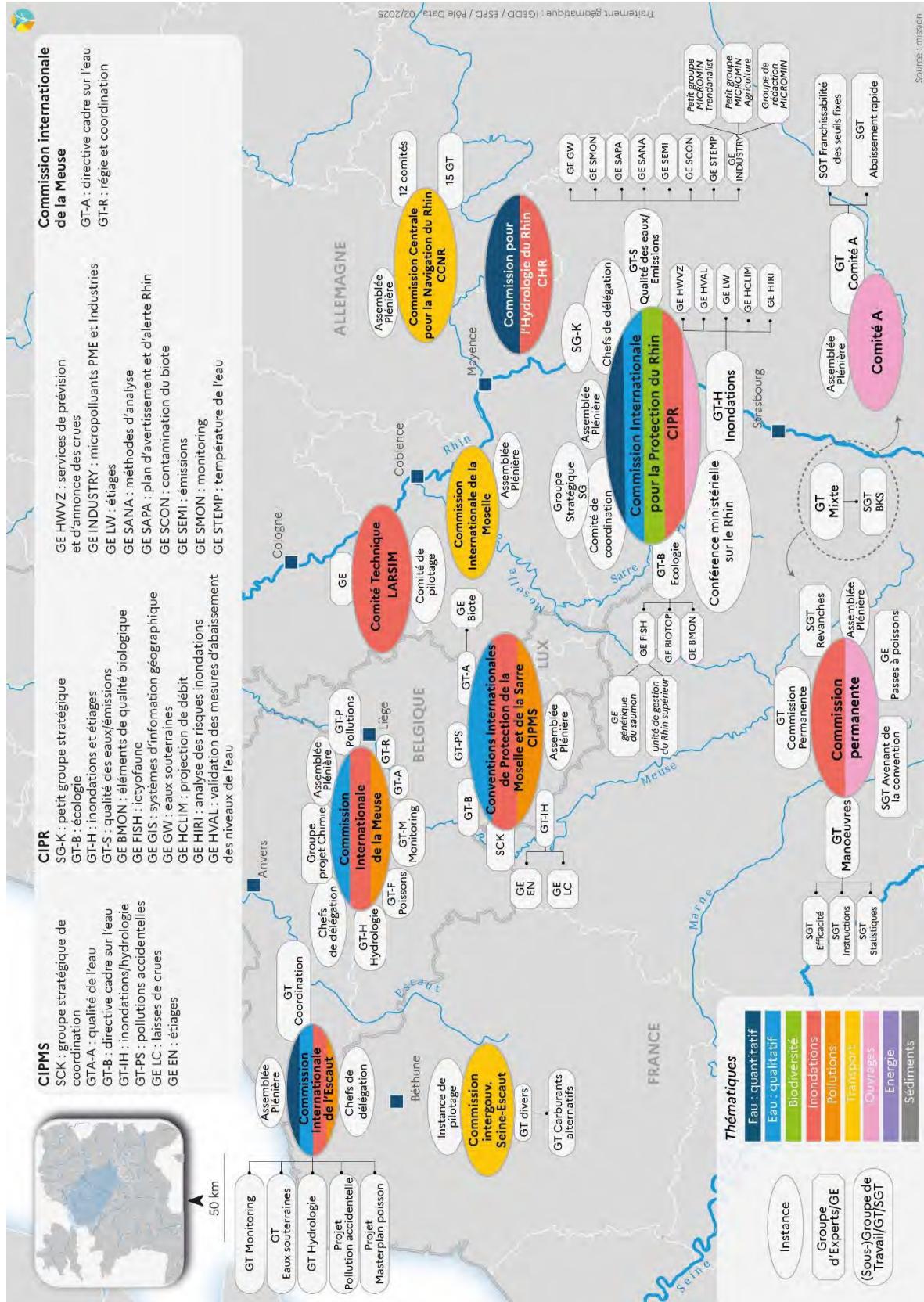


Figure 3 : Cartographie de la comitologie fluviale internationale sur les bassins de l'Escaut, de la Meuse et du Rhin. (Source : mission, traitement IGEDD/ESPD/CL)

2 Diagnostic de l'organisation actuelle

Les analyses de la mission exposées dans cette partie s'appuient sur l'ensemble des entretiens menés mais également sur le travail d'état des lieux et de retour d'expérience réalisé en avril 2024 par la DREAL Grand Est auprès des membres des délégation françaises qu'elle pilote.

2.1 Des commissions pas toujours bien dimensionnées

2.1.1 Une tendance à la multiplication des sous-commissions et divers groupes de travail

La participation aux nombreuses réunions des commissions et des divers groupes de travail constitue une charge significative pour les délégations françaises, en particulier dans la région Grand Est. En effet, ces réunions, dont un grand nombre reste réalisé en présentiel, sont extrêmement chronophages, non seulement en raison de leur fréquence élevée, mais aussi à cause des contraintes logistiques qu'elles impliquent. Par exemple, lorsque le lieu de réunion est très éloigné de la résidence administrative de l'agent – comme c'est le cas pour un agent basé à Châlons-en-Champagne devant se rendre à Coblenze – les temps de déplacement s'ajoutent au temps consacré aux réunions, augmentant ainsi la charge globale.

Face au nombre élevé de commissions, sous-commissions, groupes de travail et groupes d'experts (150 selon les éléments compilés par la mission, cf. 1.3), une réaction naturelle serait de proposer une simplification substantielle de l'organisation actuelle afin de réduire la charge opérationnelle et d'optimiser l'efficacité. Cependant, une telle simplification n'est pas aisée à mettre en œuvre si elle implique de remettre en question les conventions ou accords internationaux qui constituent le fondement juridique de ces commissions. Ces instruments juridiques sont souvent le résultat de longues négociations diplomatiques, et leur modification peut soulever des enjeux politiques sensibles et en tout état de cause demanderait beaucoup de temps.

De plus, la fusion de certaines commissions peut paradoxalement introduire une complexité accrue. En consolidant plusieurs entités en une seule, on risque d'élargir le champ des discussions et d'augmenter le nombre de parties prenantes, ce qui peut alourdir le processus décisionnel. Les agendas des réunions pourraient devenir plus chargés, et il pourrait être plus difficile de parvenir à des consensus, en raison de la diversité des sujets abordés et des intérêts représentés.

Toute demande de simplification doit donc être préalablement discutée au sein de la délégation française. C'est ce qu'a par exemple entrepris la DREAL Grand Est lors des ateliers qu'elle a animés en avril 2024 pour réaliser un bilan avec l'ensemble des personnes impliquées dans chaque comitologie concernée. Cependant, on peut regretter la faible implication de l'administration centrale et des services préfectoraux lors de ces journées. Leur participation accrue à la gouvernance globale des délégations française serait pourtant essentielle pour garantir une approche harmonisée et efficace de toute éventuelle évolution de l'organisation des commissions.

Il est nécessaire d'évaluer soigneusement les implications d'une telle évolution. Une approche pragmatique pourrait consister à améliorer la coordination entre les différentes instances existantes, à optimiser les calendriers des réunions pour réduire les déplacements, ou à recourir davantage aux technologies de communication à distance lorsque cela est possible et approprié. La négociation d'un nouvel accord peut également être l'occasion de repenser la comitologie existante : ce pourrait être le cas pour le Doubs dans le cadre de la mise en place d'une concession unique.

L'objectif doit être d'explorer des solutions visant à alléger la charge opérationnelle tout en maintenant l'efficacité et la qualité des travaux menés. Une stratégie possible serait de rationaliser la structure actuelle des commissions et des groupes de travail en identifiant les redondances et

les chevauchements thématiques. Cette démarche pourrait permettre de concentrer les efforts sur des instances clés, de réduire le nombre de réunions et, par conséquent, de diminuer les contraintes logistiques et temporelles pesant sur les agents.

Toutefois, une telle initiative nécessite une concertation étroite avec les pays partenaires. Il s'agit en effet de les convaincre de l'intérêt commun que représente une organisation plus efficiente, non seulement pour la délégation française, mais également pour l'ensemble des parties prenantes. En tout état de cause, avant la création de tout nouveau sous-comité, groupe de travail ou groupe d'experts, il serait judicieux d'évaluer la possibilité de fusionner des groupes existants ayant des thématiques similaires ou complémentaires.

Dans certains bassins versants où cela est pertinent, la mutualisation de certains groupes de travail ou d'experts pourrait être envisagée. Cette approche favoriserait une meilleure coordination des actions et une utilisation plus rationnelle des ressources, tout en évitant la multiplication des instances et des réunions.

Recommandation 1. [Chefs de délégation, en concertation avec les Préfets coordonnateurs de bassin] Afin de stabiliser les effectifs mobilisés pour la comitologie internationale fluviale, proposer aux pays partenaires de supprimer un groupe ou de fusionner des groupes à thématique proche, avant toute création de tout nouveau sous-comité/groupe de travail/groupe d'expert. Dans les bassins où cela apparaît pertinent, rechercher d'ores et déjà, même en l'absence de création d'un nouveau groupe, la mutualisation de certains groupes de travail ou groupes d'experts.

2.1.2 Une tendance à aller au-delà du mandat des commissions

La mise en place d'une comitologie fluviale internationale a pour objectif la construction d'une gestion intégrée des fleuves de chaque côté de la frontière. Toutefois, bien que les frontières au sein de l'Union européenne soient des interfaces actives, elles n'ont pas pour autant disparu et les politiques de gestion de l'eau restent définies prioritairement à l'échelle nationale. Or la coopération transfrontalière peut être utilisée par les différents acteurs pour défendre leurs propres intérêts et ceux de leur territoire au sein du bassin versant. Ainsi au sein de la CIE dont la vocation initiale est la mise en œuvre de la DCE, les pays de l'aval souhaiteraient élargir les missions de la commission et mettre en place des exercices communs (sur les pollutions accidentielles par exemple) ou contractualiser davantage les obligations quantitatives en termes de débit. Or pour la France, le plus souvent pays de l'amont, il est difficile de s'engager sur des débits dans le contexte du changement climatique (exception notable pour le Rhône). En outre de tels engagements pourraient s'avérer très contraignants pour la gestion hydraulique nationale. La volonté des pays voisins d'élargir les mandats des commissions se traduit également par la multiplication des groupes de travail et d'experts comme à la CIPR. La France doit donc se positionner clairement sur la pertinence de toute nouvelle création (voir recommandation 1).

La mission a également relevé lors de ses entretiens que certains experts dans les groupes de travail pouvaient être mis en difficulté si ceux-ci cessent d'être uniquement technique mais deviennent davantage stratégique. C'est le cas du groupe d'experts *Modélisation hydraulique* du comité technique LARSIM. Le modèle physique de bilan hydrologique LARSIM, développé dans le cadre de la prévision des crues du Rhin, a été étendu à partir de 2008, dans le cadre d'un projet Interreg, à la Moselle puis à la Sarre. Les réflexions sur la modélisation hydraulique s'inscrivent dans le cadre de l'accord de 1987 entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg relatif à l'annonce des crues dans le bassin versant de la Moselle, complété par une convention de 2016, qui institutionnalise la coopération autour du modèle de prévision des crues. Un comité technique LARSIM a alors été créé et rattaché à la CIPMS pour bénéficier du soutien du secrétariat de cette dernière pour la logistique et la traduction. Le modèle *open source* LARSIM développé par une

communauté d'utilisateurs basée principalement en Allemagne est plus complexe que les modèles utilisés par le SCHAPI en France, mais offre d'importants bénéfices pour la DREAL Grand Est, d'autant plus que la coopération autour de celui-ci est concrète, vivante, dynamique avec des formations régulières. Au fil du temps, d'autres modélisations hydrauliques se sont révélées intéressantes pour améliorer le modèle LARSIM. Un groupe de travail puis un groupe d'experts rattaché au comité technique LARSIM ont été ajoutés, ce qui a entraîné un formalisme pesant comparé au simple besoin d'échanges techniques initial et surtout a fait de ce groupe d'expert un groupe en charge de questions plus politiques qui nécessitent des arbitrages complexes comme la définition de seuils de débits ou de zones à risques, qui peuvent créer des tensions. Cet exemple, qui peut sembler anecdotique, est révélateur du manque d'anticipation, à un niveau décisionnel suffisant, des conséquences générées par la définition par le président du groupe d'experts d'objectifs qui ne correspondent pas à la vocation initiale de ce groupe.

Par ailleurs, il peut exister des tensions entre ce qui est porté au sein des commissions internationales et les politiques nationales. Ainsi si LARSIM fait gagner beaucoup de temps aux agents de la DREAL, son utilisation en France pourrait être remise en cause par le SCHAPI qui souhaite homogénéiser la prévision des crues sur le territoire national et entend supprimer les outils locaux, alors que certains peuvent faire l'objet de conventions internationales comme c'est le cas de LARSIM. Les agents de la DREAL Grand Est se retrouvent ainsi à nouveau en difficulté entre les demandes nationales d'un côté et les enjeux de coopération transfrontalière de l'autre. Cet exemple souligne la faible prise en compte en France des spécificités des questions transfrontalières.

2.1.3 Trop de comitologie versus pas assez

Si la DREAL Grand Est fait face au défi d'une comitologie de plus en plus foisonnante, certains territoires regrettent au contraire l'absence de structure de coopération transfrontalière permettant de porter certains sujets. Ainsi les sujets qui relèvent des bassins de la Nive, la Nivelle ou de la Bidassoa ne semblent pas suffisamment pris en compte. Il s'agit de petits sujets qui occupent peu d'ETP à l'échelle locale et qui bien souvent ne relèvent pas de la convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact des projets sur l'environnement dans le domaine transfrontalier, mais l'absence de structure de coordination peut être dommageable pour les services voire conduire à des situations très difficiles à démêler. Ainsi, la DDTM 64 profite de la CTMB pour discuter des sujets de dragage qui concernent le domaine public terrestre, parce que celle-ci constitue le seul lieu de discussion pour échanger sur les sujets transfrontaliers.

Autre exemple, dans le bassin versant de la Nivelle, l'INRAE souhaiterait supprimer un seuil sur la rivière Aetzegaria, marquant la frontière avec l'Espagne, et réaliser une prise d'eau pour alimenter une pisciculture sur la commune d'Ainhoa dans le département des Pyrénées-Atlantiques. Cette demande est soumise à autorisation environnementale au titre de l'article L.214-1 du code de l'environnement. Les travaux ne portent que sur le territoire français, mais leurs conséquences sur la stabilité des berges et sur le débit minimum biologique concernent le territoire espagnol de la Navarre, et nécessitent donc l'accord des autorités espagnoles, c'est-à-dire du gouvernement de Navarre. La DDTM 64 a donné son accord de principe en attendant la réponse des autorités espagnoles. L'INRAE a sollicité la Navarre en février 2023 qui a répondu que ces travaux devaient être autorisés par la Commission internationale des Pyrénées (CIP). Or, il apparaît que la CIP ne s'est pas réunie depuis 2014, ce qui a conduit au blocage du dossier.

Afin de débloquer la situation, la DDTM 64 a demandé à l'INRAE de déposer un dossier en Espagne. L'idée est ensuite d'attendre l'instruction du dossier espagnol pour voir si des modifications sont demandées avant de démarrer la consultation du public et de donner l'autorisation en France. Au final, il est fortement probable que le projet dans sa globalité soit autorisé par un acte français (l'autorisation environnementale) sur la partie du projet localisée en France et un acte espagnol sur la partie du projet localisée en Espagne, mais à ce jour l'INRAE n'a pas eu de retour du dossier espagnol. Ce sujet peut paraître anecdotique à l'échelle nationale mais

il contribue à générer des pertes de temps et d'énergie à l'échelle locale alors qu'une structure de coordination sous l'égide du préfet permettrait probablement de débloquer rapidement de telles situations et lancer ensuite la consultation du public associée à la demande d'autorisation environnementale pour des travaux localisés en France. Comme présenté dans la première partie et en annexe 6, il existe en Pyrénées-Atlantiques deux réseaux transfrontaliers animés par les collectivités locales. La préfecture est partie prenante de la Conférence atlantique transpyrénéenne mais son GT eau est en sommeil depuis 2015, les autres sujets étant considérés comme davantage prioritaires. En 2021, la CAPB a proposé la constitution d'un réseau unique via un groupe de travail technique pour la gestion de l'eau transfrontalière (en intégrant au sein de la CAT les réflexions portées par la charte de gestion des eaux partagées), mais la démarche ne semble pas aboutie à ce jour. En outre, il est important de garder une animation côté État autour de ces sujets.

2.2 Une gouvernance d'ensemble perfectible

2.2.1 Des systèmes d'acteurs variables

2.2.1.1 DREAL, DDT et opérateurs de l'État

Si les DREAL constituent dans la très grande majorité des cas les acteurs clés des systèmes de gouvernance des cours d'eau transfrontaliers, ce n'est pas systématiquement le cas. La DREAL Nouvelle-Aquitaine est ainsi peu impliquée dans les sujets de gestion des eaux transfrontalières. Ces questions sont traitées par la DDTM 64 (sans doute lié au fait qu'ils ont en charge la station navale de la Bidassoa et la gestion du domaine public maritime de ce cours d'eau) et dans une moindre mesure par l'Agence de l'eau Adour-Garonne (unité territoriale de Pau). A l'inverse les DDT(M) sont très inégalement impliquées selon les territoires. Elles ne le sont pas dans le bassin rhénan car c'est la DREAL qui a la compétence police de l'eau sur le Rhin. La DDT est au contraire très impliquée en Haute-Savoie pour le Rhône lémanique mais a peu de moyens humains¹⁰ pour suivre les dossiers, quand de l'autre côté de la frontière il existe quatre cantons suisses qui peuvent porter de multiples sujets qui incombent en France à la seule DDT. Enfin la mission fait le constat que si les agences de l'eau ont été très impliquées par le passé, elles le sont de moins en moins¹¹, en dehors de la transmission de données précises. Les opérateurs de l'État considèrent que les commissions très institutionnelles assez largement autopilotées comme la CIE ou la CIPR sont souvent redondantes avec les instances nationales. Les personnes qui contribuent aux groupes de travail n'y voient pas d'intérêt particulier, les objectifs des commissions étant parfois loin de leur cœur d'activité. En outre le temps investi pour le transfrontalier n'est souvent pas valorisé au sein des différents organismes parties prenantes. Or, comme évoqué plus haut, la présence d'experts des opérateurs dans certains groupes de travail ou groupes d'experts serait d'un grand soutien pour les services de l'État et permettrait d'avoir une gestion plus coordonnée de l'ensemble des questions liées à l'eau dans un district hydrographique.

Pour ce qui concerne spécifiquement les agences de l'eau, leur activité reste largement centrée sur le territoire national. Elles interviennent à l'international dans le cadre du soutien à la coopération décentralisée (elles peuvent y consacrer jusqu'à 1 % de leur budget au titre de la loi Oudin-Santini) ou de coopération institutionnelle avec des grands bassins de pays du Sud mais elles sont souvent peu portées vers le transfrontalier. VNF, en tant qu'opérateur de transport se projette quant à lui de plus en plus à l'échelle européenne. Sa participation aux commissions internationales peut être intéressante pour identifier les bons acteurs et se constituer un réseau mais une fois que c'est le cas, VNF préfèrera investir dans des projets permettant de développer de nouveaux marchés. A ce titre, le projet Seine-Escaut présente un intérêt financier conséquent

¹⁰ Réduction générale d'effectif, vacance de poste sur une longue durée.

¹¹ À l'exception de l'AERMC impliquée dans de nombreuses commissions.

pour l'opérateur (fonds européens), ce qui ne sera que rarement le cas pour des commissions qui sont avant tout des instances de dialogue et de partage d'informations. EDF, quant à lui, semble l'opérateur le plus investi dans la comitologie transfrontalière, avec en plus une bonne coordination entre le niveau local et le niveau national au sein du groupe, mais c'est sans doute lié aux nombreux enjeux qui concernent les ouvrages qu'il exploite. Dans tous les cas, l'existence d'un modèle économique semble aujourd'hui nécessaire pour inciter un opérateur à prendre part aux travaux des commissions.

2.2.1.2 Le rôle des préfectures à affirmer

Les préfectures sont impliquées dans la comitologie fluviale internationale à plusieurs échelles. Le préfet coordonnateur de bassin constitue l'autorité administrative compétente pour le grand bassin au sens de la DCE. Il est souvent le chef de délégation au sein des commissions. Il porte en principe une vision globale des problématiques du bassin et il anime et coordonne l'action des préfets de régions et de départements du bassin. Il anime ainsi des réunions pluriannuelles avec les acteurs concernés des services déconcentrés sur les enjeux globaux liés à l'eau. Les problématiques transfrontalières peuvent y être abordées mais cela ne semble pas systématique. Néanmoins le préfet coordonnateur de bassin constitue l'interlocuteur politique légitime non seulement aux yeux des entités compétentes de l'autre côté de la frontière mais également de ceux de la délégation française portant la parole de l'État. Lui sont remontées la plupart des difficultés rencontrées par les services de l'État en région dans les commissions. Néanmoins, les sujets de ces dernières étant très techniques, il délègue souvent sa fonction de chef de délégation à la DREAL. Les préfets coordonnateurs de bassin ont d'ailleurs peu répondu aux sollicitations de la mission pour un entretien, considérant sans doute que le pilotage revenait avant tout aux services techniques. C'est néanmoins sous-estimer sans doute la dimension politique et surtout interministérielle des commissions transfrontalières. Lorsque les commissions se situent dans la région dont il a la charge, la coïncidence entre les limites administratives des services techniques et ceux de la préfecture permet une bonne coordination des actions ; c'est souvent plus compliqué dans les quelques cas où la ou les commissions concernent au premier chef une autre région du bassin. D'une manière générale, les préfets à l'échelle du bassin ou à l'échelle régionale semblent considérer la comitologie fluviale internationale comme trop consommatrice de temps, de moyens et de frais de déplacement et seraient favorables à une simplification des entités ainsi qu'à une réduction importante du nombre des groupes de travail.

L'échelon départemental ou celui des arrondissements est également essentiel car les services préfectoraux sont alors situés en directe proximité avec les problématiques rencontrées, ce qui n'est pas nécessairement le cas des préfectures de région parfois très éloignées physiquement de la frontière. Les préfets et sous-préfets¹² interrogés ont souvent une bonne conscience des enjeux présents et à venir, notamment en termes de gestion quantitative de la ressource en eau. En effet les choix opérés dans les commissions peuvent avoir un impact sur la gestion de crise dont ils sont un acteur clé. Toutefois les préfets de départements ou les sous-préfets d'arrondissement déplorent le fait d'être souvent éloignés du préfet coordonnateur de bassin et de ses services et de ne pas avoir de moyens pour gérer les problématiques transfrontalières au-delà de la diplomatie de courtoisie.

¹² Ou anciens sous-préfets interrogés dans le cadre de leurs fonctions actuelles mais qui ont souvent fait part à la mission de leur expérience passée sur le terrain lors des entretiens.

2.2.1.3 Des SGAR qui peinent à jouer leur rôle d'interface

Le SGAR placé sous l'autorité du Préfet de région peut jouer un rôle clé au sein du système d'acteurs propre à la comitologie fluviale internationale de par sa fonction transversale d'ensemblier interministériel et son rôle de coordination de l'ensemble des administrations de l'État dans la région. Il est ainsi en bonne position pour faire également le lien entre les services techniques impliqués dans les commissions et la vision politique des préfectures. Sur le terrain, la mission a pu constater que les relations avec les DREAL sur les questions de comitologie fluviale internationale étaient plus ou moins fluides et régulières. Plusieurs explications peuvent être avancées :

- Alors même qu'il coordonne des projets interministériels, le SGAR n'obtient les informations concernant les commissions que *via* le secrétariat du préfet ou *via* les directions régionales en fonction de relations interpersonnelles et non un cadre professionnel institutionnalisé¹³. Les relations avec le MEAE en particulier sont faibles voire quasiment nulles. Or, tant le SGAR que le préfet ont besoin d'un cadrage plus précis du MEAE sur les sujets transfrontaliers afin d'avoir des éléments de langage vis-à-vis des pays ou autorités compétentes situés de l'autre côté de la frontière.
- Le SGAR même en région frontalière ne dispose pas de service métier relatifs aux sujets transfrontaliers. Le SGAR Hauts-de-France dispose d'une mission « Europe et international » constituée de trois personnes qui s'occupent surtout de la coordination des fonds européens hors FEDER ou du suivi des programmes Interreg. En Grand Est malgré le *E* d'europeennes ajouté au titre, le SGARE ne possède que deux ETP chargés des questions énergétiques, agricoles et environnementales, sans spécialisation internationale.
- La conjoncture internationale et l'importance accrue des questions régaliennes (lutte contre l'immigration clandestine, lutte contre le terrorisme, gestion des conséquences du Brexit dans les Hauts-de-France) placent les sujets sécuritaires au premier plan et conduisent à négliger les sujets civils comme la gestion de l'eau.

2.2.1.4 Des conseillers diplomatiques dont les missions restent à préciser

Le réseau des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région (CDPR) a été créé en 2015. Les principes et les modalités du dispositif ont fait l'objet d'une simple convention du 1er décembre 2015 adoptée par le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'intérieur. Cette convention définit les missions des CDPR : renforcement et attractivité des territoires, appui aux politiques de coopération transfrontalière, appui à la mise en œuvre de la politique nationale d'immigration et aux relations consulaires et mobilisation des collectivités territoriales vers l'international. Elle a été complétée par une lettre de cadrage signée par les secrétaires généraux de ces ministères le 24 juin 2019. Ce réseau de diplomates (16 postes aujourd'hui) a vocation à accompagner les préfets de région dans les actions de coopération internationale. Ils exercent un rôle de facilitateur et d'interface entre le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (ils dépendent de la délégation pour les collectivités territoriales et la société civile au sein de la Direction générale de la mondialisation) et les services déconcentrés de l'État d'une part et avec les divers acteurs régionaux à l'international d'autre part. Leurs missions sont précisées par le préfet et donc sont très variables selon les territoires. Le rôle de certains est avant tout de promouvoir le rayonnement économique de la région à l'international quand d'autres sont plus en prises avec les thématiques transfrontalières. Si les CDPR sont rattachés organiquement au préfet, ils peuvent être fonctionnellement rattachés au SGAR.

Souvent de profil très généraliste, ils semblent peu impliqués dans la comitologie fluviale internationale, sauf s'ils ont une appétence personnelle pour ces sujets. Or ils incarnent à la fois la légitimité de l'administration préfectorale et la légitimité du diplomate rompu à la négociation avec des acteurs internationaux. Ils pourraient donc davantage constituer une ressource précieuse en

¹³ Ce n'est d'ailleurs pas spécifique à la question fluviale.

matière de culture diplomatique pour les services techniques membres de la délégation française. Ils ne sont cependant souvent pas identifiés comme tels. Si leur rôle est actuellement plus d'apporter de l'information aux préfets que de coordonner différents acteurs, ils pourraient produire des notes actualisables sur les enjeux fluviaux internationaux à destination du préfet et des services déconcentrés. Ces notes pourraient rappeler le contexte spécifique aux bassins, les différentes commissions existantes, leurs objectifs et replacer ceux-ci dans le contexte plus large de la coopération transfrontalière. Un tel document a été rédigé par le passé dans la région Grand Est mais il faudrait généraliser la pratique et demander une actualisation régulière. Le conseiller diplomatique peut également être un facilitateur. A l'occasion de réunions internationales qui ne sont pas spécifiques aux fleuves internationaux, il peut faire passer des messages sur la gestion de l'eau auprès des bons interlocuteurs. On pourrait imaginer que les conseillers diplomatiques aient dans leur portefeuille de missions la veille sur l'ensemble des flux internationaux, les cours d'eau constituant un type de flux.

En définitive, le MEAE ne semble pas encore avoir perçu l'importance de la fonction de conseiller diplomatique auprès des préfets de région et le ministère de l'Intérieur la plus-value de l'apport d'une culture différente dans le traitement des sujets transfrontaliers. Le réseau des CDPR mériterait un pilotage plus fort avec une différenciation des types de CDPR selon les territoires dans lesquels ils sont affectés. Les CDPR en poste dans les régions frontalières pourraient être chargés du suivi, du partage et de la remontée d'information (vers le MEAE et la DAEI du ministère de l'Intérieur mais également vers la DAEI du ministère chargé de la Transition écologique (MTE) ou la mission internationale de la DEB) sur la comitologie transfrontalière dans leur lettre de mission. Au niveau du MEAE, les auteurs du rapport sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales¹⁴ préconisaient un rattachement des CDPR à la direction de l'Union européenne « car les questions qu'ils traitent relèvent pour l'essentiel du sujets européens et intéressent les frontières de l'Etat, tant dans la sphère régionale que dans l'appui aux collectivités territoriales ». L'idée est en effet très pertinente et permettrait une meilleure remontée de l'information en direction de l'administration centrale des sujets discutés en commission mais également des difficultés rencontrées. L'ambassadeur transfrontalier¹⁵ pourrait être l'interlocuteur privilégié des CDPR.

La mission préconise également que les conseillers diplomatiques auprès des préfets de région soient gérés par la direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères plutôt que par la délégation pour les collectivités territoriales et la société civile, sous l'autorité de l'ambassadeur transfrontalier.

Recommandation 2. [MEAE, MI] Renforcer l'animation par les préfectures sur les sujets et programmes transfrontaliers, y compris ceux relatifs à l'eau. Affirmer davantage la place des conseillers diplomatiques dans le pilotage et l'animation de la comitologie fluviale internationale

¹⁴ F. Philizot, C. Desforges, A. Pommier, « La coopération transfrontalière des collectivités territoriales », Rapport de l'Inspection générale de l'administration, n°22035-R, juillet 2022.

¹⁵ Le titre de cette fonction est : ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières

2.2.1.5 Des politiques d'administration centrales trop cloisonnées

Depuis maintenant plusieurs années, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ne pilote plus la gouvernance des fleuves internationaux européens, hormis lors de la négociation d'accords tels que ceux sur le Rhône et le Doubs évoqués précédemment. La Sous-direction de l'environnement et du climat suit la Convention d'Helsinki et soutient des organismes internationaux dans les pays en développement – comme les projets sur le fleuve Sénégal ou le fleuve Mékong – afin de participer à la promotion du modèle français de gestion intégrée de l'eau. Toutefois, les travaux et la comitologie sur les fleuves européens ont été transférés par le ministère des Affaires étrangères au ministère chargé de l'environnement au titre de sa compétence sur l'eau, sans formation particulière ni inclusion systématique de ces tâches dans les fiches de postes des agents concernés.

C'est donc désormais le MTE qui est l'acteur principal désigné pour gérer la comitologie fluviale internationale. Bien que plusieurs directions métiers soient impliquées (y compris au sein du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation pour la partie transport), c'est la mission internationale de la direction de l'eau et de la biodiversité qui joue le rôle de pilotage. Cependant, on comprend aisément les difficultés d'une équipe réduite à quelques personnes pour gérer l'ensemble des sujets liés à cette comitologie.

Cette situation reflète un cloisonnement des politiques au sein de l'administration centrale, caractérisé par un manque d'échanges interministériels. La mission internationale de la DEB n'est pas nécessairement identifiée dans certaines directions du MEAE. Par exemple, lors de la négociation de l'accord sur le Rhône, la Direction de l'Union européenne (UE) du MEAE a principalement échangé avec les experts techniques de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse (RMC) et de la DREAL de bassin, mais pas (ou peu) avec la DEB.

Pour remédier à ces absences d'échanges voire de connaissance réciproque, il serait nécessaire que les administrations centrales émettent des mandats clairs et coordonnés. Une initiative conjointe du MEAE et du MTE pourrait consister à missionner à la fois les DREAL et les conseillers diplomatiques auprès des préfets de région. Pour toutes les Commissions Intergouvernementales (CIG) techniques, la présence d'un représentant de l'administration centrale ayant une vision globale du sujet – mission qui pourrait être déléguée au conseiller diplomatique – serait bénéfique.

La participation d'un représentant du MEAE aux côtés des experts thématiques permettrait plus souvent de parvenir à des prises de position ou des solutions concertées. Les experts ont parfois tendance à privilégier les solutions techniques sans forcément considérer tous les enjeux, notamment politiques et institutionnels. À l'inverse, un diplomate pourrait surpondérer une décision en faveur des usagers ou au profit d'une bonne entente avec nos partenaires. L'intervention conjointe du MEAE ou du corps préfectoral, et des services déconcentrés ou opérateurs, garantirait une prise en compte équilibrée des aspects techniques et politiques.

Enfin il est apparu à la mission que les directions de l'action européenne et internationale (DAEI) du MI et du MTE pouvaient être davantage impliquées dans la coordination des acteurs français de la coopération transfrontalière. Du côté du Ministère de l'Intérieur, la DAEI pourrait animer les sujets de coopération transfrontalière en lien avec la DGCL et contribuer directement à l'animation du réseau des conseillers diplomatiques, en demandant à ceux-ci de lui remonter de manière plus systématique l'information concernant les territoires frontaliers dans lesquels ils exercent leurs fonctions. La DAEI du ministère chargé de l'environnement a, quant à elle, délégué aux directions techniques toutes les questions relatives aux conventions CEE-ONU. Elle ne supervise que de manière très globale les sujets européens et ne s'occupe pas de la comitologie fluviale internationale¹⁶.

¹⁶ Alors qu'historiquement la contribution obligatoire à certaines conventions passait par le budget de la DAEI, mais en 2023 cela a été transféré à la DEB dans un souci de rationalisation.

2.2.2 Des difficultés à avoir le bon niveau de représentation et de qualification

De nombreux interlocuteurs de la mission ont rapporté des difficultés liées aux différences d'organisation administrative dans les différents pays concernés, qui entraînent des lenteurs dans le règlement de certains dossiers voire des incompréhensions mutuelles. Ces difficultés sont inévitables mais en revanche il a été rapporté à la mission que les délégations étrangères ont souvent une approche plus globale des sujets transfrontaliers et surtout ces sujets sont portés à plus haut niveau. Il paraît donc important d'avoir systématiquement un bon niveau de représentation côté français d'une part et d'autre part, une meilleure articulation au sein de la délégation française entre administration centrale et services déconcentrés.

2.2.3 Des effectifs globalement insuffisants

Dans l'organisation actuelle des différentes commissions, la question des effectifs capables d'assurer une présence française dans l'ensemble des instances et groupes de travail constitue un enjeu majeur. L'ensemble des entretiens menés par la mission a permis de mesurer la tension très forte qui pesait sur les délégations françaises quels que soient les bassins versants.

Un autre facteur limitant l'efficacité de la comitologie fluviale internationale réside dans le taux de rotation élevé des équipes françaises, en contraste marqué avec la grande stabilité observée chez nos homologues des pays voisins. Ce *turn-over* important au sein des services français entraîne souvent une perte de mémoire institutionnelle et complique la continuité des actions engagées. Les nouveaux agents missionnés doivent consacrer un temps considérable à s'approprier les dossiers (quand ils existent !), à comprendre les enjeux transfrontaliers et à nouer des relations avec les partenaires étrangers, ce qui peut retarder les prises de décision et affaiblir la position française dans les négociations.

En face, la stabilité des équipes étrangères permet une capitalisation continue des connaissances et une maîtrise approfondie des sujets, renforçant ainsi leur influence dans les instances internationales. Cette asymétrie crée un déséquilibre qui peut nuire à l'efficacité des collaborations et à la défense des intérêts français. Il est donc essentiel de mettre en place des mesures visant à réduire le taux de rotation du personnel français impliqué dans ces commissions. Cela pourrait passer par une meilleure reconnaissance de l'importance stratégique de ces postes, une valorisation des carrières dans ce domaine et un renforcement des formations spécifiques pour les agents concernés.

La question des effectifs est d'autant plus importante que plusieurs postes sont vacants ou vont l'être dans un avenir proche et l'État peine à les pourvoir : c'est le cas par exemple du président du comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques (jusque-là exercé par un agent de la DGPR) qui gère à la fois les ouvrages du Mont-Cenis et de la Garonne supérieure. L'intention de l'administration centrale semble être que cette fonction soit reprise en local (une personne pour le Lanoux et une autre pour le Mont-Cenis) mais les services déconcentrés ont du mal à identifier les personnes *ad hoc*.

Une autre approche permettant de maîtriser les effectifs des services de l'État consacrés à la comitologie internationale fluviale serait de confier, lorsque cela est pertinent techniquement, la participation à certains groupes de travail ou d'experts à des opérateurs de l'État tels que les agences de l'eau, le Cerema, l'OFB ou l'INRAE. Ces organismes possèdent une expertise reconnue dans leurs domaines respectifs et bénéficient généralement d'un taux de rotation du personnel plus faible que les administrations centrales ou les services déconcentrés. Cette stabilité des effectifs favoriserait une meilleure capitalisation des connaissances et des pratiques et donc une pertinence et une efficacité accrues à effectifs inchangés, assurant en outre une continuité dans la représentation française au sein des instances internationales.

Dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires et des limitations en termes d'effectifs, le recours à ces opérateurs permettrait d'optimiser les ressources humaines disponibles et de maintenir un haut niveau de participation sans diluer la charge sur des agents dans les services de l'État dont les missions habituelles sont éloignées des sujets internationaux. Dans ce cas, un modèle économique pertinent reste à définir entre les services de l'État et les opérateurs pour financer cette participation, actuellement en dehors des missions qui leur sont confiées.

Afin de maintenir une présence française dans les commissions fluviales internationales, la mission suggère la création d'ETP explicitement dédiés (au moins en partie) aux commissions internationales (voir tableau ci-dessous). En outre, il manque dans l'ensemble des DREAL un conseiller international qui pourrait avoir une vision d'ensemble. Ce rôle est en partie assuré en Grand-Est mais les missions associées restent peut-être encore à préciser.

Effectifs supplémentaires souhaitables	
Hauts-de-France	<p>0,5 ETP DREAL (0,5 ETP Agence de l'eau)</p> <p>1 ETP en préfecture (région ou département du Nord) : directeur de projet chargé du transfrontalier (hors périmètre sécurité)</p>
Grand Est	<p>1 ETP en DREAL en appui aux équipes existantes</p> <p>1 ETP à l'Agence de l'eau Rhin Meuse (présidences ? expertise ?)</p> <p>(1 ETP VNF sur les sujets transports)</p> <p>1 ETP en préfecture de région ou département : directeur de projet chargé du transfrontalier (hors périmètre sécurité)</p>
Bassin RMC	<p>1 ETP DREAL (contexte du nouvel accord franco-suisse sur le Rhône)</p> <p>1 ETP en préfecture de région : directeur de projet chargé du transfrontalier (hors périmètre sécurité)</p>
Pyrénées	<p>1 ETP à répartir entre les DREAL Nouvelle-Aquitaine et Occitanie (pour structurer l'animation au niveau État des échanges avec l'Espagne)</p> <p>1 ETP en préfecture du département des Pyrénées-Atlantiques : directeur de projet chargé du transfrontalier (hors périmètre sécurité)</p>

Selon les cas, les effectifs proposés ici pour les opérateurs pourraient être affectés aux DDT(M)

Conscient des contraintes budgétaires actuelles, la mission précise que ces effectifs pourraient être obtenus par redéploiement à la suite d'un effort de priorisation des missions des services concernés.

2.3 Aspects financiers

Lorsque les commissions sont dotées d'un budget propre, les interlocuteurs de la mission regrettent que les versements de l'administration centrale soient à budget constant sans tenir compte de l'inflation (alors que celle-ci est bien prise en compte par les autres États dans ces budgets), ni de la tendance à la multiplication des groupes de travail ou groupes d'experts. L'augmentation des budgets peut en outre être liée aux frais du secrétariat permanent de la mission. Si le siège est situé chez nos voisins comme c'est souvent le cas pour les grandes commissions du Nord et de l'Est de la France, les salaires et les prix sont indexés sur ceux du pays qui accueille l'entité. Afin d'avoir plus de marges de manœuvre, certains services sont tentés de demander de revoir la répartition financière prévue par chacune des conventions, celle-ci ne reflétant plus la réalité des services rendus à chaque pays par les coopérations transfrontalières. Il est cependant apparu à la mission que cela ne constituait pas nécessairement une piste à approfondir dans la mesure où il fallait réexaminer les contributions allouées à la comitologie fluviale transfrontalière à l'aune de l'ensemble des sujets transfrontaliers. Certains de nos voisins peuvent être beaucoup plus impliqués dans d'autres sujets comme les mobilités par exemple. La réévaluation des contributions financières nécessiterait donc d'avoir une approche globale et interministérielle.

Même lorsqu'il n'y a pas de budget propre à la commission, l'existence même d'une comitologie nécessite *a minima* des frais de représentation lorsque la France accueille les délégations étrangères. Si chez nos voisins, les montants en jeu ne semblent pas poser de problème, les services de l'État en France n'ont plus le budget de fonctionnement adapté à la charge que représente l'accueil des délégations étrangères, ce qui constitue une contrainte forte. Certains interlocuteurs de la mission ont indiqué qu'ils préféraient renoncer à proposer un atelier sur un sujet émergent qui leur semblait important, faute de moyens pour en assurer la logistique, alors même que nos voisins en proposent régulièrement. Dans un contexte de transition écologique et de tension budgétaire, l'appel à plus de sobriété dans les réunions internationales pourrait être un sujet de discussion avec nos partenaires, mais il doit être porté à un niveau suffisant.

Les frais de traduction constituent également un poste important des frais associés aux commissions fluviales internationales. Ceux-ci pourraient être réduits en passant à l'anglais et il s'agit d'une solution qui serait souvent acceptée par nos voisins, mais cela suppose souvent une remise à niveau linguistique des membres de la délégation française et un fonctionnement dérogatoire par rapport aux instructions en vigueur relatives à l'usage du français dans les réunions européennes et internationales.

D'une manière générale la question des financements des commissions internationales ou des frais de représentation constitue un sujet sur lequel les administrations centrales doivent réfléchir, si la France veut garder un niveau d'influence à la hauteur de ses ambitions.

Recommandation 3. [SG MTE] Prendre en compte la présence de quatre frontières dans l'attribution de moyens à la DREAL Grand Est pour lui permettre de continuer à répondre aux besoins de la représentation de la France dans les commissions qui la concerne. Étendre cette prise en compte à d'autres DREAL si des besoins y sont avérés.

3 Intégrer les enjeux des commissions internationales

3.1 Enjeux thématiques

3.1.1 Conserver la plus-value de l'expertise technique des différents membres de la délégation française tout en conservant une vision globale des sujets

La répartition actuelle des sujets entre les différentes directions d'administration centrale est pertinente dans la mesure où elle permet de mobiliser des expertises techniques spécialisées. Toutefois, cette organisation peut conduire à une absence de vision globale, limitant la capacité des délégations françaises à appréhender l'ensemble des enjeux transfrontaliers de manière intégrée. Il est donc crucial de conserver la plus-value apportée par chaque expert tout en évitant une vision cloisonnée des sujets.

Par ailleurs, au niveau local, il est important de se demander comment éviter le prisme d'une vision d'expert particulière. Un exemple illustratif est celui des débits réservés dans un contexte de production hydroélectrique. Malgré le rôle transversal attendu des DREAL, un de ses agents ayant une expérience approfondie dans le domaine de l'environnement pourrait percevoir de manière moins claire les enjeux énergétiques. Une approche mettant uniquement l'accent sur les dimensions environnementales et les compensations écologiques pourrait négliger des enjeux énergétiques, et réciproquement, une vision strictement énergétique d'un dossier sans prise en compte des enjeux environnementaux pourrait aboutir une impasse. Dans tous les cas, un manque de vision transversale pourrait entraîner crispations et retards de solutions.

Cet exemple, proche d'une situation existante, souligne la difficulté à appréhender l'ensemble des problématiques à leur juste mesure. Pour surmonter cet obstacle, il serait bénéfique de mettre en place des mécanismes de coordination interservices au sein des délégations locales, avec les administrations centrales, et entre ces administrations centrales. Ces mécanismes permettraient de réunir des experts de différents domaines (environnement, énergie, économie, etc.) afin de favoriser une compréhension mutuelle des enjeux et de développer des solutions équilibrées. Cette approche multidisciplinaire garantirait que les décisions prises reflètent une vision globale et cohérente des problématiques transfrontalières, et serait bien souvent au profit de l'intérêt français dans les relations avec nos voisins.

3.1.2 Mieux hiérarchiser les priorités

Dans un contexte de ressources limitées, il est important de hiérarchiser les sujets afin d'allouer efficacement les moyens humains et financiers. Se poser la question des priorités permet de concentrer les efforts sur les enjeux les plus critiques pour la France dans le cadre de la gestion des cours d'eau frontaliers ou transfrontaliers. Toutefois, il n'est pas toujours possible de répondre clairement à cette question en raison de la complexité des sujets et de l'interdépendance des enjeux.

Cette réflexion nécessite une approche collaborative impliquant l'ensemble des acteurs concernés, y compris les administrations centrales, les services déconcentrés et les opérateurs de l'État. En identifiant les sujets prioritaires sur leur bassin, mais aussi plus généralement avec un pays donné (et donc potentiellement sur plusieurs bassins), les délégations françaises peuvent développer des stratégies ciblées pour les aborder de manière proactive, tout en maintenant si possible une veille sur les sujets moins prioritaires qui pourraient gagner en importance à l'avenir. Or actuellement les délégations, bien qu'elles essaient d'avoir une organisation la plus agile possible, sont, dans la majorité des cas, davantage dans une posture de réaction que dans une posture d'anticipation vis à vis des commissions fluviales internationales.

3.1.3 Aborder au bon niveau dans les comités la thématique du changement climatique

Le changement climatique constitue un enjeu transversal majeur qui impacte l'ensemble des aspects de la gestion des cours d'eau transfrontaliers, tels que la disponibilité des ressources en eau, la biodiversité, la fréquence des événements extrêmes, ou encore les usages socio-économiques. Il est donc légitime de s'interroger sur la manière dont cette thématique est intégrée dans les travaux des comités et des groupes de travail internationaux.

Actuellement, il est nécessaire d'évaluer si le changement climatique est abordé au bon niveau dans ces instances, ce qui n'est pas démontré d'après les constats de la mission. Cela implique de vérifier de manière plus fine, pour chaque commission, si les impacts prévus du changement climatique sont pris en compte dans la planification et la mise en œuvre des projets, ainsi que dans l'élaboration des politiques transfrontalières. Si ce n'est pas le cas, il pourrait être pertinent de renforcer la prise en compte de cette thématique en :

- intégrant systématiquement le changement climatique dans les agendas des réunions et des discussions stratégiques ;
- faisant intervenir périodiquement des experts en climatologie et en adaptation au changement climatique au sein des délégations ;
- créant, si cela est pertinent (et dans les limites de la recommandation 1), des groupes de travail spécifiques et transversaux consacrés à l'étude des impacts du changement climatique sur les bassins transfrontaliers ;
- encourageant la coopération internationale pour partager les connaissances et les meilleures pratiques en matière d'adaptation et d'atténuation.

En abordant le changement climatique au bon niveau, ces commissions contribueront à élaborer des stratégies plus robustes et durables, et permettront de rationaliser les sujets traités en évitant le traitement de sujets sous un angle qui serait rendu obsolète dans un contexte de climat changeant.

3.1.4 Organiser la réponse française face aux sujets émergents

Les sujets émergents recouvrent des problématiques nouvelles ou en évolution rapide qui peuvent avoir un impact significatif sur la gestion des cours d'eau transfrontaliers. Ils englobent des thématiques telles que certains polluants – comme les microplastiques, PFAS... – les nouvelles technologies de gestion de l'eau, y compris la digitalisation et les systèmes d'information géographique, les aspects sociaux liés à la participation citoyenne et à la gouvernance participative, ainsi que les risques liés à la sécurité de l'approvisionnement en eau et les cyberattaques sur les infrastructures critiques.

Il est indispensable de déterminer quelle place accorder à ces sujets au sein des comités et des groupes de travail existants. Intégrer ces thématiques permettrait aux délégations françaises de rester à la pointe des enjeux internationaux, d'anticiper les défis futurs et de proposer des solutions innovantes à nos partenaires. Cependant, l'intégration des sujets émergents soulève la question de la création de nouveaux comités ou groupes de travail, ce qui est difficile à envisager dans un contexte de moyens contraints. Il est donc crucial de trouver un équilibre entre la nécessité d'aborder ces nouveaux enjeux et la gestion efficace des ressources disponibles.

Une approche pragmatique consisterait à adapter la feuille de route des structures existantes pour y intégrer les sujets émergents, plutôt que de créer de nouvelles instances. Les comités et groupes de travail actuels doivent être à même d'élargir leur champ d'action pour inclure ces nouvelles thématiques, en veillant à maintenir la cohérence et l'efficacité des discussions. Cette solution permettrait de capitaliser sur l'expertise déjà présente au sein des groupes, tout en évitant une fragmentation supplémentaire de la comitologie.

Par ailleurs, la mise en place d'une veille stratégique au sein de la gouvernance générale des délégations françaises pourrait permettre d'identifier et de suivre les sujets émergents sans nécessiter de nouvelles structures formelles. Cette veille pourrait s'appuyer sur des partenariats avec des instituts de recherche et des universités, offrant ainsi un moyen efficace d'aborder ces problématiques grâce à des expertises pointues et des analyses approfondies, sans alourdir la structure organisationnelle.

3.2 Enjeux géographiques

3.2.1 Définir les échelles pertinentes pour penser la coopération fluviale transfrontalière

La lettre de mission invitait les inspecteurs à réfléchir à la cohérence de l'action publique et de son impact en matière de coopération fluviale internationale. Cela suppose de réfléchir aux échelles pertinentes de gestion. Les entretiens menés par la mission révèlent que l'administration centrale souhaiterait davantage déléguer aux services déconcentrés la charge des commissions, considérant qu'ils ont une meilleure connaissance du terrain, alors que les services à l'échelle régionale ou à celle du bassin déplorent un investissement insuffisant de l'administration centrale qui pourrait leur fournir une vision plus large des problématiques qu'ils rencontrent sur le terrain. Ainsi, sur un exemple très ponctuel, pour l'administration centrale, le remplacement au sein des commissions du président du Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques (agent de la DGPR jusque-là) doit être réfléchi en local, tandis qu'à l'échelle locale on peine à identifier la personne qui pourrait assurer la fonction de chef de la délégation française (que ce soit pour l'ouvrage du Lanoux ou celui du Mont-Cenis).

Pour la mission, il apparaît important de trouver le bon niveau de subsidiarité dans la gestion de ces commissions. A cet égard, si l'échelle des grands bassins (celle des comités de bassin et des agences de l'eau) a une cohérence d'un point de vue hydraulique, l'échelle régionale apparaît plus pertinente afin de permettre l'engagement du préfet de région et de garantir une fluidité des échanges avec les services de l'Etat en région. Néanmoins, dans certaines régions l'échelle du département (c'est le cas par exemple pour la Haute-Savoie ou les Pyrénées-Atlantiques) paraît plus appropriée du fait de l'éloignement des capitales régionales par rapport aux sujets frontaliers.

Toutefois, privilégier le bon niveau de subsidiarité ne doit pas impliquer un désengagement de l'administration centrale qui doit garder une bonne connaissance globale de la comitologie et des informations qui sont échangées dans les différents groupes (voire des décisions qui y sont prises le cas échéant) grâce à un bon système de remontée et de centralisation de l'information, et en retour grâce à une animation nationale de l'ensemble des thématiques et enjeux abordés dans ces commissions. Pour certaines commissions ou groupes de travail liés à des sujets jugés stratégiques, les services de l'administration centrale veilleront à assurer leur bon niveau d'implication dans la préparation des dossiers et des éléments de langage.

3.2.2 Articuler cadre national et différenciation géographique

La gestion des cours d'eau transfrontaliers nécessite une articulation harmonieuse entre le cadre national et les spécificités géographiques locales. La différenciation géographique se manifeste selon la proportion des sujets fluviaux dans les coopérations transfrontalières et l'importance du transfrontalier à l'échelle régionale ou du bassin versant. Dans certaines régions, les enjeux fluviaux constituent une part prépondérante des relations transfrontalières, tandis que dans d'autres, ils sont moins significatifs.

Il est essentiel de déterminer qui identifie les sujets prioritaires lorsque l'implication locale est faible. Sans une implication suffisante des acteurs locaux, certains enjeux peuvent passer inaperçus, ce qui peut avoir des conséquences sur la gestion globale des cours d'eau transfrontaliers. Comme évoqué précédemment, même les sujets qui ont peu ou pas d'impact à l'échelle nationale méritent d'être placés sous la surveillance des services de l'État. Cela peut être réalisé grâce à des mécanismes de coordination *ad hoc*, avec des acteurs clairement identifiés et une chaîne de remontée d'information préalablement établie entre les services déconcentrés, les préfectures, et les administrations centrales.

L'administration centrale chargée du pilotage thématique doit donc veiller à maintenir une cohérence nationale tout en tenant compte des spécificités locales. Cela implique de connaître et de reconnaître la diversité des situations géographiques et d'adapter les stratégies en conséquence. Une approche différenciée permet de répondre de manière efficace aux enjeux propres à chaque territoire, tout en s'assurant que les actions locales s'inscrivent dans le cadre des politiques nationales et des engagements internationaux de la France. L'organisation territorialisée actuelle des délégations françaises avec une implication forte des services déconcentrés est de ce point de vue pertinente car elle permet de traiter les sujets au plus près des problèmes mais il semble indispensable que cette approche soit complétée par une meilleure articulation avec le niveau national. Les difficultés d'articulation entre les deux niveaux s'expliquent sans doute pour partie par le fonctionnement en silo des différents ministères qui empêche d'identifier clairement les bons interlocuteurs pour des sujets souvent transverses, mais aussi par la territorialisation inachevée du MEAE qui reste mal ancrée dans les territoires, alors même qu'il porte la posture stratégique française. La gestion des conseilleurs diplomatiques par la direction de l'Union européenne, déjà évoquée, permettrait sans doute une territorialisation accrue des enjeux stratégiques européens.

Enfin la comitologie internationale est parfois disproportionnée au regard des sujets qui se posent à l'échelle locale (prélèvements en eaux, stations d'épuration sur des petits cours d'eau par exemple). Ces sujets peu prioritaires aux échelles nationales n'entrent jamais dans les agendas des commissions mais ne peuvent néanmoins pas être résolus en local car les acteurs n'ont pas la compétence pour le faire. **La mission propose que le MI et le MEAE se saisissent du sujet des problématiques locales transfrontalières pour aboutir à des dispositions permettant aux préfets de traiter ce type de dossiers à leur niveau, et directement avec les interlocuteurs étrangers concernés.**

Encadré 2 : La Cerdagne, un exemple de difficulté locale à laquelle la comitologie en place ne permet pas de répondre

Le différend entre la France et l'Espagne autour du canal de Puigcerdà illustre une problématique locale liée à la redevance pour prélèvement d'eau. Le canal, propriété de la commune espagnole de Puigcerdà, prélève l'eau dans la rivière Carol en territoire français, mais les collectivités espagnoles refusent de longue date de s'acquitter de cette redevance, malgré les obligations légales établies par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse.

Les autorités espagnoles invoquent les traités historiques des Pyrénées (1659) et de Bayonne (1866), qui ne prévoient pas explicitement de redevance financière, pour contester leur assujettissement. Cependant, une étude juridique de 2013 a confirmé la compétence souveraine de la France et la primauté du droit européen en matière de gestion de l'eau. Malgré cela, les prélèvements non déclarés et impayés perdurent, et les tentatives de recouvrement via des procédures administratives et judiciaires ont échoué.

Face à l'absence de réponse, une imposition d'office a été ordonnée en novembre 2014, puis renouvelée en 2015, 2016 et 2017, pour un montant annuel d'environ 30 000 €. Cependant, les mécanismes disponibles ne permettent pas de saisie sur les comptes bancaires des entités étrangères, rendant le recouvrement impossible. Tous les titres émis ont donc été classés en non-valeur.

En 2019, l'Agence de l'eau a engagé une action contentieuse pour récupérer les redevances dues par Puigcerdà, mais le tribunal administratif de Lyon s'est déclaré incompétent sans statuer sur le fond. L'appel de l'agence a abouti, en novembre 2022, à une confirmation de ce jugement par la cour administrative d'appel, estimant que les titres de recette valent eux-mêmes titres exécutoires.

Depuis 2019, l'agence de l'eau envoie chaque année des demandes de paiement sans titres de recettes, toujours ignorées. Par ailleurs, la Commission internationale des Pyrénées (CIP), réunie en 2014, n'a pas abordé la question des redevances mais a souligné l'urgence de solutions techniques répondant aux besoins des deux pays. Lors de la Commission administrative internationale de Puigcerdà (2017-2018), le refus de payer a été réaffirmé, sauf décision contraire de la Commission mixte des eaux transfrontalières (CMET), qui ne s'est pas réunie à ce jour.

3.2.3 Interroger la place des collectivités territoriales

Dans la plupart des commissions, les chefs de délégation ont fait le choix de ne pas (ou peu) impliquer les collectivités territoriales afin de ne pas les laisser gérer des relations transfrontalières à un niveau qui devrait être celui de l'État. D'ailleurs nos voisins nous reprochent de ne pas avoir d'interlocuteurs à leur niveau quand l'État n'est pas impliqué. Ainsi à la frontière espagnole, les confédérations hydrographiques comme celle de l'Ebre souhaiterait négocier avec d'autres acteurs que les collectivités territoriales. En effet, en Espagne, les confédérations hydrographiques sont placées sous la tutelle du ministère en charge de l'environnement, et la gestion de l'eau relève de la compétence exclusive de l'État. La confédération hydrographique de l'Èbre a des missions transversales portant sur la gestion de barrages (équivalent d'EDF pour le bassin de l'Èbre), la distribution de l'eau sur ce bassin (équivalent de l'agence de l'eau et des services de police de l'eau) et l'anticipation des besoins (équivalent de l'agence de l'eau, de la DREAL et services de prévision des crues). Elle dialogue donc directement avec les régions espagnoles pour les enjeux environnementaux et les autorités de l'État en charge des questions de sécurité.

Sur le Rhin, la Meuse ou l'Escaut, les délégations étrangères n'hésitent pas à court-circuiter la délégation française de telle ou telle commission et à interpeler l'administration centrale dans d'autres conférences internationales ou par courrier sur des sujets qui relèvent pourtant d'une commission spécifique.

Néanmoins la place des collectivités territoriales dans la comitologie mérite d'être réinterrogée, du fait notamment des compétences des collectivités « gémapiennes »¹⁷. En effet ces dernières

¹⁷ Une collectivité « gémapienne » a la compétence de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI).

exercent désormais beaucoup des compétences (excepté sur le quantitatif) traitées dans certaines commissions internationales. Elles sont parfois maîtres d'œuvre des projets débattus en commission. Elles possèdent également des moyens financiers qui ne sont pas nécessairement pris en compte dans les analyses de la commission. C'est le cas en particulier pour la CIPEL. Les eaux gérées par plusieurs collectivités françaises se jettent dans le Léman. Aujourd'hui, malgré les compétences liées à la GEMAPI, elles ne sont informées qu'*a posteriori* de ce qui est discuté dans la commission, au même titre que le grand public, alors que du côté suisse, les cantons concentrent l'ensemble des compétences et sont des acteurs majeurs de la CIPEL. Il pourrait être envisager de réunir le même jour une CIPEL restreinte et une CIPEL élargie afin d'intégrer des acteurs désormais clés de la gestion de l'eau.

Enfin, les entretiens menés par la mission avec certaines collectivités locales montrent qu'elles ont une appréhension beaucoup plus fluide des sujets transfrontaliers. Il s'agit pour elle d'enjeux quotidiens auxquelles elles consacrent des ETP dédiés avec des agents formés au droit international et à la négociation. Les directions techniques n'hésitent pas à aller voir les directions supports qui ont une vision plus globale des relations bilatérales pour se mettre d'accord sur des éléments de langage. Le bilinguisme voire le trilinguisme est en outre une compétence essentielle des agents travaillant sur le transfrontalier. En termes de gouvernance des enjeux transfrontaliers, le modèle de gouvernance des collectivités locales pourrait être inspirant pour les services de l'État

Recommandation 4. [Préfets coordonnateurs de bassin, avec l'appui des DREAL] Dans une logique de cohérence locale et d'optimisation des ressources, prévoir, après une analyse au cas par cas, une implication plus forte des collectivités territoriales dans certains groupes de travail et commissions.

Le sujet de l'implication des collectivités territoriales pourrait faire l'objet de séminaires locaux à l'initiative des DREAL, et pourrait également être traité au niveau national lors de la Conférence de l'eau qui pourrait se tenir dans les mois à venir.

3.2.4 Mieux coordonner les échelles dans la gestion du transfrontalier

L'articulation des différentes échelles – locale, régionale, nationale et transnationale – est un enjeu majeur dans la gestion des cours d'eau transfrontaliers. Il s'agit en effet de coordonner les actions et les politiques à chaque niveau pour assurer une gestion cohérente et efficace.

Au niveau local, les acteurs sont directement confrontés aux problématiques spécifiques du terrain, mais peu intégrés, pour ce qui est de la France, aux travaux des commissions internationales. Au niveau régional, les services déconcentrés peuvent apporter une vision plus large tout en restant connectés aux réalités locales. L'échelle régionale des services déconcentrés apparaît souvent plus pertinente pour garantir une fluidité des échanges, notamment avec le préfet de région et ses services, mais aussi avec toutes les autres échelles. Toutefois, dans certaines régions, l'échelle départementale (préfecture, DDT(M)) peut être plus appropriée en raison de l'éloignement relatif des capitales régionales par rapport à la frontière, comme c'est le cas pour la Haute-Savoie ou les Pyrénées-Atlantiques.

Au niveau national, l'administration centrale doit jouer un rôle clé en fournissant une vision globale et en s'assurant de la cohérence des actions avec les engagements internationaux de la France et de l'équilibre visé des relations. Il est essentiel que l'administration centrale ne se désengage pas, mais qu'à l'inverse elle renforce son action de pilotage et d'animation, et maintienne une bonne connaissance de la comitologie et des informations échangées dans les différents groupes. Cela nécessite un système efficace de remontée et de centralisation de l'information, ainsi qu'une animation nationale de l'ensemble des thématiques et enjeux abordés dans ces commissions.

Pour articuler efficacement ces différentes échelles, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination et de communication robustes. Cela peut inclure la création de plateformes d'échange inter-échelles, la désignation de référents chargés de faciliter la transmission d'informations, et l'établissement de procédures claires pour la remontée et la diffusion des informations. Une telle articulation garantirait que les décisions prises à chaque niveau sont fondées sur les réalités du terrain tout en s'alignant sur les objectifs nationaux et internationaux de la France et les stratégies définies et mises en œuvre pour les atteindre.

Il existe aujourd'hui un acteur dont la mission est justement de mettre en réseau les acteurs de la coopération transfrontalière et d'articuler les échelles du local à l'europeen, il s'agit de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), mais elle est peu impliquée dans les commissions fluviales internationales. L'expertise de cet acteur pourrait donc davantage être sollicitée. La MOT est une association créée en 1997 à l'initiative du gouvernement français, chargée de mettre en réseau les acteurs de la coopération transfrontalière aux échelles locale, nationale et européenne. Une centaine de collectivités territoriales frontalières y adhèrent. L'association demeure en France la source principale, voire presque unique, pour connaître la réalité du fait transfrontalier, comme le rappelle le rapport sur la coopération transfrontalière des collectivités locales¹⁸. Elle produit des ressources très diverses soit générales, soit sur des cas particuliers (approche territoriale ou thématique) y compris sur les sujets fluviaux. Il s'agit d'un acteur identifié par les partenaires étrangers (la MOT est ainsi mobilisée comme expert du comité franco-allemand du traité d'Aix-la-Chapelle). Elle travaille sur des questions qui intéressent les commissions fluviales avec la commission européenne (cf. réflexion en cours sur le risque d'inondation avec la DG Regio). Cependant étant avant tout la représentation des collectivités locales, elle est très peu mobilisée pour la comitologie fluviale internationale, dans la mesure où ce sont essentiellement les agents de l'État qui sont membres des délégations françaises. Dans les rares cas où des collectivités sont impliquées, elle joue un rôle d'interface avec le niveau national, mais les collectivités aimeraient davantage être mises en lien avec les services déconcentrés. L'article 2 des statuts de la MOT révisés en 2023 (Figure 4) insiste sur le rôle essentiel de la mission pour articuler tous les niveaux de la coopération transfrontalière. Ce même article 2 rappelle également la capacité de la MOT à trouver des solutions techniques, juridiques et financières « permettant de lever les obstacles inhérents aux situations transfrontalières ». La MOT dispose donc de compétences utiles aux services déconcentrés de l'État impliqués dans les commissions internationales.

Article 2 - OBJET

L'association a pour objet de promouvoir et faciliter le développement des territoires par la réalisation des projets transfrontaliers, et à cet effet, notamment, de :

- ▶ veiller aux intérêts des territoires transfrontaliers,
- ▶ accompagner les porteurs de projets et les acteurs de la coopération transfrontalière,
- ▶ aider à la définition de stratégies d'ensemble en matière de coopération transfrontalière aux différents niveaux territoriaux (local, régional, national, européen, international),
- ▶ rechercher les solutions techniques, juridiques et financières, permettant de lever les obstacles inhérents aux situations transfrontalières,
- ▶ mettre en réseau les acteurs et les expériences,
- ▶ faciliter la synergie entre les acteurs de la coopération transfrontalière des différents pays concernés, à chaque niveau territorial, et entre les niveaux.

L'association peut fournir des services en rapport avec l'objet ci-dessus défini, tant à ses membres qu'à des tiers.

De par sa nature, l'association a vocation à intervenir en Europe et à l'international.

Figure 4 : Extrait des statuts de la Mission opérationnelle transfrontalière, version du 27 juin 2023 (Source : MOT)

¹⁸ F. Philizot, C. Desforges, A. Pommier, « La coopération transfrontalière des collectivités territoriales », Rapport de l'Inspection générale de l'administration, n°22035-R, juillet 2022

La quasi-absence dans les réflexions sur les cours d'eau internationaux du seul acteur qui a une expertise à la fois globale, territorialisée et thématisée des sujets transfrontaliers interroge. Cela renvoie à l'ambiguïté des relations entre la MOT et l'État et ses opérateurs. L'expertise de la MOT semble insuffisamment prise en compte au niveau ministériel, excepté par l'ambassadeur pour les commissions intergouvernementales et la coopération transfrontalières. Du côté des opérateurs, la MOT est en liaison étroite avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui traite peu des sujets environnementaux. En outre, l'État ne considère pas suffisamment l'association comme un acteur susceptible de dialoguer avec l'ensemble des acteurs représentant l'État au niveau national mais surtout au niveau régional. Il semble donc important de concrétiser dans le domaine fluvial l'axe 2 de la feuille de route 2024-2027 qui vise à faciliter l'identification des enjeux transfrontaliers au niveau national. Cet axe invite à réaliser un panorama des besoins et des enjeux en matière de coopération transfrontalière, « *au moyen d'une méthodologie pérenne de recueil des besoins et des enjeux, auquel la MOT pourra participer dans le cadre d'un dialogue rénové avec l'État permettant d'établir conjointement une liste des priorités* ». La mise en place d'un comité interministériel sur les enjeux frontaliers pourrait permettre d'inclure l'eau dans les sujets à discuter.

La mission préconise à la DGCL et à la DEB de réfléchir à la place que pourrait prendre la Mission opérationnelle transfrontalière dans la comitologie fluviale internationale.

3.3 Enjeux juridiques et diplomatiques

3.3.1 Définir et prioriser les objectifs des commissions fluviales internationales

Il y a actuellement un manque de vision claire concernant les objectifs des commissions fluviales internationales existantes. Pour en améliorer l'efficacité, il est essentiel :

- de clarifier les objectifs de chaque commission, en définissant clairement leur mandat et leurs attributions spécifiques ;
- d'équilibrer les considérations diplomatiques et économiques, afin que les négociations internationales ne négligent pas les problématiques locales et régionales essentielles. En effet, les accords sont négociés entre les États nations, tandis que la gestion des cours d'eau est celle d'un espace fonctionnel de proximité de part et d'autre de la frontière. Par exemple les problématiques de la dégradation de l'état des eaux (à la fois quantitative et qualitative) dans le bassin versant du Doubs sont peu abordées dans les négociations franco-suisses centrées sur la question des concessions hydro-électriques (alors même que la puissance des centrales est faible au regard de la production nationale française) ;
- d'évaluer régulièrement l'impact des actions menées par les commissions, afin d'ajuster les priorités en fonction des résultats obtenus et des évolutions des enjeux ;
- de réfléchir à la pertinence du maintien des commissions qui semblent des coquilles vides comme la Commission internationale des Pyrénées.

3.3.2 Évaluer les conséquences de l'absence de représentation dans certaines commissions ou groupes de travail

L'absence de représentants français dans certaines commissions ou groupes de travail peut avoir des conséquences significatives, bien que parfois difficiles à quantifier précisément. Au-delà du respect des engagements pris lors de la conclusion des traités ou accords internationaux, ne pas

être présent lors des discussions peut entraîner une perte d'influence dans les décisions prises, car les intérêts et les positions françaises ne sont pas défendus ni pris en compte. De plus, l'absence aux réunions prive les services français des informations échangées, affectant ainsi la compréhension des enjeux et la capacité à réagir efficacement aux développements en cours (nouvelles normes, évolutions de la réglementation européenne, etc.).

Cette situation peut également être perçue par les partenaires étrangers comme un manque d'engagement ou d'intérêt, ce qui peut nuire aux relations diplomatiques et à la coopération transfrontalière. Les commissions sont souvent des lieux où se dessinent des opportunités de collaboration, de financement ou de mise en œuvre de projets communs (Interreg, Feder, projets locaux, etc.). Ne pas y participer peut conduire à manquer ces opportunités, ce qui pourrait rapidement désavantager la France sur le plan économique, environnemental ou stratégique.

Pour la mission, il est essentiel de garantir une présence régulière et active dans ces instances pour défendre les intérêts français, contribuer aux discussions et maintenir des relations constructives avec nos partenaires transfrontaliers. Cette participation permet non seulement de s'assurer que les décisions prises sont compatibles avec les politiques et les objectifs nationaux, mais aussi de renforcer le rôle de la France en tant qu'acteur clé dans les thématiques abordées.

3.3.3 Davantage intégrer dans les pratiques les comités internationaux comme des lieux importants d'influence

Les comités et commissions traitant des cours d'eau internationaux constituent des lieux d'influence majeurs. Ils offrent une plateforme pour échanger des informations et des expertises, permettant ainsi de partager des connaissances, d'harmoniser les pratiques et de développer des approches communes face aux défis environnementaux et de gestion de l'eau.

Ces instances sont importantes pour négocier des accords politiques et des cadres juridiques, élaborer des cadres juridiques et des normes qui régissent la gestion des ressources en eau transfrontalières, mais qui peuvent également servir de précurseurs à des textes de plus large portée. La participation active de la France dans ces comités permet de promouvoir ses intérêts nationaux, d'influencer les orientations stratégiques et de veiller à ce que les décisions prises soient en accord avec nos politiques et objectifs.

En outre, ces comités contribuent à renforcer la coopération internationale en établissant des relations de confiance avec les pays voisins. Cela facilite la résolution de problèmes complexes, la gestion de crises ou de tensions, la mise en œuvre de projets communs et le développement de solutions innovantes. Négliger ces espaces de dialogue et de décision peut là aussi entraîner une perte d'influence pour la France, tant sur le plan technique que diplomatique.

Il convient donc de valoriser ces comités en y participant de manière proactive, en mandatant des experts compétents et en défendant des positions stratégiques alignées sur les engagements internationaux et les intérêts nationaux de la France.

3.4 Enjeux financiers

3.4.1 Impliquer la France au bon niveau : une tâche compliquée par le manque de moyens humains et financiers

La gestion efficace de la comitologie fluviale internationale est actuellement fortement entravée par le manque de moyens humains et financiers alloués aux services concernés. Ainsi, à la suite de la réduction des effectifs lors de la fusion des régions, la DREAL Grand-Est n'était plus en mesure de suivre de manière adéquate le groupe *Fish* de la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR). Elle ne pouvait assister qu'à une réunion par an, alors que le groupe en tenait trois

ou quatre. Cette absence prolongée s'est avérée dommageable, car la DREAL a dû déléguer sa participation à l'Office Français de la Biodiversité (OFB), mais aussi à une association environnementale locale qui ne maîtrisait pas pleinement le contexte global des discussions.

Cette situation a conduit à des décisions discutables, telles que le financement de passes à poissons pour un montant de 80 millions d'euros, sans que la dévalaison (migration des poissons vers laval) soit pour autant assurée. De plus, cela intervient dans un contexte de changement climatique où il est probable que le Rhin ne soit plus un écosystème favorable au saumon à moyen terme, bien que cette espèce soit emblématique du fleuve et que sa sauvegarde soit inscrite dans le plan Rhin 2040.

Consciente de ces enjeux, la DREAL a récemment réaffecté une personne au sein du groupe *Fish* afin de représenter les intérêts de l'État. Néanmoins, le dispositif demeure fragile en raison des ressources limitées. Les différents interlocuteurs de la mission ont donc tendance à considérer qu'il faudrait assurer la présence de représentants français dans tous les groupes d'experts pertinents, afin d'orienter les discussions de manière favorable à la position française et de garantir une défense efficace de nos intérêts. Une telle position n'est toutefois sans doute pas tenable dans un contexte de fortes tensions sur les effectifs et les budgets, créant de fait un risque d'absence de représentant français dans certains groupes potentiellement décisionnaires.

Il est en tout état de cause crucial de mener une réflexion coordonnée entre le MTE et le MEAE pour évaluer précisément le coût de la présence de la délégation française dans l'ensemble des commissions et ce qui est nécessaire pour faire face efficacement aux priorités élaborées. Cette évaluation permettra de réaliser des arbitrages éclairés, même si les marges de manœuvre sont réduites dans le contexte budgétaire actuel.

3.4.2 Planifier et prioriser les dépenses afférentes à la comitologie fluviale internationale

Dans un contexte de ressources limitées, il est indispensable de planifier rigoureusement les dépenses liées à la comitologie fluviale internationale. Une anticipation des coûts et une hiérarchisation des priorités permettent d'allouer efficacement les moyens financiers aux instances et actions les plus stratégiques pour la France.

Il convient d'identifier les domaines et les commissions où la présence française est nécessaire, en tenant compte des enjeux économiques, environnementaux et diplomatiques. Cette priorisation doit être le fruit d'une concertation entre les différents ministères, les préfectures et les services concernés, afin d'assurer une cohérence et une synergie des actions. Établir un plan budgétaire prévisionnel permettra de rationaliser les dépenses, de maximiser l'efficacité de la participation française et de garantir une utilisation optimale des fonds publics.

Par ailleurs, il est important de rechercher des solutions pour réduire les coûts sans compromettre la qualité de la participation. Cela peut inclure l'utilisation accrue des technologies de communication à distance pour limiter les déplacements, le partage de ressources entre services, ou encore la formation de personnels polyvalents capables de représenter la France dans plusieurs instances. En évitant les dépenses non essentielles et en optimisant les ressources humaines, la France doit pouvoir maintenir une présence active et influente dans les commissions fluviales internationales, malgré les contraintes budgétaires.

4 Vers une stratégie nationale

La lettre de mission invitait les inspecteurs à proposer une feuille de route stratégique nationale pour les bassins frontaliers. S'il apparaît clairement qu'une vision interministérielle coordonnée doive être mise en place, dans l'organisation actuelle et la répartition des compétences entre ministères, il semble que cette stratégie doive être portée par le MTE et en particulier par la mission internationale de la DEB qui finance la contribution obligatoire de la France aux commissions et qui est bien identifiée sur le terrain comme le principal interlocuteur national. Néanmoins la définition d'une stratégie par la DEB concernant les bassins fluviaux transfrontaliers n'exclut pas de repenser la place de la mission internationale par rapport aux autres administrations centrales. La stratégie portée par la DEB doit s'inscrire dans un pilotage interministériel renforcé des sujets de coopération transfrontalière et s'accompagner de moyens *ad hoc* si la France souhaite mener une politique de l'eau ambitieuse à l'échelle européenne. **La mission constate que la DEB, dans sa configuration actuelle, n'a pas les moyens de définir seule cette feuille de route dont l'élaboration et le pilotage doivent, dans tous les cas, mobiliser les autres directions techniques concernées (énergie, transport, etc.), ainsi que, a minima, le MEAE et le MI.**

4.1 Posture ou positionnement

Avant de définir les principaux axes d'une feuille de route nationale, il semble indispensable à la mission de réfléchir aux objectifs pour la France de la comitologie fluviale internationale. Qu'attend la France et en particulier le MTE de ces commissions ? En effet il semble que d'un point de vue diplomatique, l'influence de la France en termes de gouvernance de l'eau se pense actuellement plus à l'échelle mondiale¹⁹ qu'à l'échelle européenne. Il s'agit d'un choix stratégique qui peut avoir des conséquences en termes d'influence sur le continent européen et à Bruxelles. Même si les fleuves frontaliers français ne constituent pas pour le pays des enjeux économiques majeurs (excepté peut-être en matière de production énergétique), ils constituent des laboratoires importants de réflexion sur la biodiversité, sur les changements globaux ou encore sur les risques et ils sont au cœur de bassins de vie rassemblant une population croissante, les interfaces frontalières étant dans l'ensemble de plus en plus attractives. La vulnérabilité des populations frontalières aux risques naturels et industriels dans les milieux fluviaux constitue également un enjeu majeur dans un contexte de changement climatique. Il paraît donc indispensable de définir précisément le rôle que la France souhaite y jouer et la posture qu'elle veut afficher vis-à-vis des pays voisins qui consacrent beaucoup de temps et de ressources humaines et financières sur ces sujets, avec des équipes stables qui suivent les travaux des commissions sur plusieurs années, voire décennies.

Dans cette optique, la prise en compte du lien terre-mer dans les réflexions stratégiques relatives aux fleuves transfrontaliers représente également un atout majeur pour la France, tant sur le plan environnemental que diplomatique. En effet, la majorité des pollutions aboutissant dans les océans proviennent des bassins fluviaux, comme en témoigne la présence croissante de polluants dits émergents (par exemple les PFAS) dans les écosystèmes marins. La question du grand cycle de l'eau ne saurait donc s'arrêter aux frontières terrestres : elle requiert une approche intégrée qui dépasse les segmentations habituelles entre gestion des fleuves, protection des zones côtières et actions menées pour les mers et les océans.

En s'engageant activement au sein des commissions fluviales internationales, la France peut déployer une politique d'influence cohérente et ambitieuse visant à limiter les transferts de polluants vers les milieux marins, tout en préservant la biodiversité et la qualité des eaux. Cet engagement est également une opportunité diplomatique : il permet à la fois d'assumer un

¹⁹ Promotion du renforcement du rôle d'ONU-Eau et de la mise en œuvre de la convention d'Helsinki, coopération avec les pays en développement autour du fleuve Sénégal et du fleuve Mékong, actions de solidarité internationale des Agences de l'eau dans le cadre du 1 % de la loi Oudin-Santini, etc.

leadership européen sur les enjeux de prévention et de réduction des pollutions (chimiques, microbiologiques, plastiques, etc.) et de porter auprès de la commission européenne (DG Environnement) une vision intégrée de la gestion des bassins versants au niveau européen, transposable au niveau mondial. Au-delà de l'aspect environnemental, ce positionnement valorise l'expertise française en matière de recherche scientifique et de solutions d'ingénierie pour la prévention des pollutions diffuses, l'assainissement des eaux ou la restauration des milieux aquatiques.

Par ailleurs, cet ancrage international autour du couple fleuve-mer répond aux orientations stratégiques de la France en matière de sécurité alimentaire, de résilience au changement climatique et de protection des littoraux.

La mission préconise à la DEB d'être force de proposition pour définir l'ambition du MTE, et plus largement de l'ensemble des administrations centrales concernées, sur le rôle, la capacité d'influence, et le leadership que la France souhaite avoir au sein de ces commissions fluviales internationales. En particulier, cette ambition permettra de mieux intégrer l'échelle européenne dans les stratégies internationales fluviales.

En outre, il ressort de l'ensemble des entretiens menés par la mission qu'il manque d'une part une vision globale et centralisée des enjeux liés à la comitologie fluviale internationale et d'autre part une bonne coordination entre les échelons participant directement ou indirectement aux commissions. Un des premiers axes d'une feuille de route nationale semble donc être de définir des éléments de langage communs à partager avec l'ensemble des délégations françaises sur les différents bassins et reflétant la position de notre pays en matière de gestion et de protection des fleuves transfrontaliers. Le rapport de l'IGA sur la coopération frontalière des collectivités locales²⁰ recommandait en 2022 de « prévoir une réunion annuelle des préfets de département et chefs de service déconcentrés, sous la présidence du préfet de région, sur les sujets frontaliers en y associant la ou les ambassades de France concernées, permettant de construire un "Dire de l'État" position cohérente et partagée et point d'appui pour le dialogue avec les autorités étrangères comme avec les collectivités territoriales ». Cette recommandation reste particulièrement d'actualité sur le sujet fluvial. Il semble donc important à la mission que le préfet coordonnateur de bassin, qui possède une vision à la fois globale et spécifique à son territoire des enjeux fluviaux, puisse régulièrement échanger avec les chefs de délégation et tous les acteurs qui participent aux commissions sur les éléments de langage à tenir lors de celles-ci. Ces éléments de langage doivent être discutés avec la mission internationale de la DEB afin d'homogénéiser le discours sur les grandes lignes stratégiques de la France, quel que soit le bassin versant. Il s'agit donc de définir des éléments de langage nationaux, tout en respectant le principe de subsidiarité ainsi que les spécificités locales. Par conséquent, cela implique que la posture française fasse l'objet d'échanges remontants et descendants réguliers.

Il est essentiel que les stratégies sectorielles (biodiversité, prévention des risques, adaptation au changement climatique, politiques énergétiques, navigation etc.) soient prises en compte lors de l'élaboration des éléments de langage afin d'assurer une position française unifiée et alignée sur les objectifs nationaux. Cela nécessite une collaboration étroite entre la DEB et les autres directions concernées du ministère, ainsi qu'avec les opérateurs de l'État et les collectivités territoriales impliquées. Une telle approche intégrée est nécessaire pour renforcer l'efficacité de la France dans les instances internationales et facilitera la mise en œuvre des politiques publiques relatives aux cours d'eau transfrontaliers.

²⁰ P. Philizot, C. Desforges, A. Pommier, « La coopération transfrontalière des collectivités territoriales », Rapport de l'Inspection générale de l'administration, n°22035-R, juillet 2022.

Recommandation 5. [DEB, en associant les Préfets coordonnateurs de bassin] Prévoir à l'échelle de chaque bassin, une réunion annuelle des chefs de délégation sous la présidence conjointe du préfet coordonnateur de bassin et de la DEB, en y associant les acteurs pertinents (préfets de départements, conseillers diplomatiques, chefs de service déconcentrés, représentants des opérateurs, etc.) permettant de construire un "Dire de l'État", éléments de langage indispensables au dialogue avec les autorités étrangères.

Aujourd'hui, le préfet coordonnateur de bassin, du fait d'un agenda surchargé mais également d'une conviction largement répandue dans la sphère État que ces commissions relèvent avant tout d'enjeux techniques, délègue souvent son rôle de chef de délégation aux services experts en particulier les DREAL. Il paraît donc important que la DEB incite davantage l'ensemble des services de l'État en région à se coordonner régulièrement (au-delà du simple échange d'informations par mail), afin de discuter des questions sensibles ou des difficultés d'ordre politiques rencontrées en commission. Il s'agit en réalité de changer les représentations associées à la comitologie fluviale internationale et de dépasser la dichotomie diplomatique/technique. La mission a eu le sentiment, au fil de ses entretiens, que le ministère des affaires étrangères se préoccupait essentiellement des commissions fluviales où il y avait des enjeux diplomatiques et stratégiques²¹ (CCNR, CIM, CIPR pour ce qui concerne le franco-allemand, comitologie associée au futur accord sur le Rhône, etc.) et peu des autres considérées comme de pures commissions techniques. Or dans l'ensemble des commissions, la mission a relevé des sujets qui relèvent d'un positionnement politique à définir. Nous sommes en réalité presque systématiquement dans du *technique-stratégique* et il apparaît nécessaire dans une feuille de route stratégique de proposer des pistes pour dépasser cette dichotomie, qui nuit aujourd'hui aux délégations françaises dans leur capacité d'anticipation et d'influence. L'ensemble des services techniques rencontrés sont en forte demande d'échanges plus réguliers avec les préfets sur les sujets fluviaux, qui constituent un enjeu important des politiques d'aménagement du territoire. Même si cela implique davantage de réunions, ils considèrent qu'à moyen et long terme, cela leur permettra de gagner du temps, de mieux structurer la délégation française et d'être davantage légitimes dans les négociations avec les partenaires étrangers. Le format et les modalités de la coordination au sein de chaque bassin versant peuvent être discutés en fonction des enjeux locaux et l'importance des sujets internationaux (la coordination doit être nécessairement plus étroite à la frontière rhénane qu'à la frontière pyrénéenne), mais il paraît indispensable d'avoir un cadre minimal de coopération sur l'ensemble du territoire. Si certains sujets locaux peuvent sembler anecdotiques du point de vue de l'administration centrale, ils peuvent constituer des éléments de blocage fort à l'échelle locale et avoir des conséquences sur d'autres sujets et à d'autres échelles. Ainsi l'eau constitue un élément central de la coopération frontalière au pays basque. La MOT consacre d'ailleurs un atelier sur ce sujet lors du *Borders forum* de décembre 2024, en invitant la communauté d'agglomération du Pays basque. Or ce sujet n'est aujourd'hui plus pris en charge par la préfecture du département des Pyrénées-Atlantiques et mal cerné à l'échelle régionale comme à l'échelle nationale. L'idée d'une feuille de route nationale est qu'il n'y ait plus de sujet orphelin ou « hors du scope » en administration centrale, facilitant ainsi le travail au plan local.

²¹ Avec un prisme particulier selon les directions membres de la délégation française. Ainsi la CCNR est suivie par la Direction des affaires juridiques, sous l'angle essentiellement du droit, mais les enjeux des commissions internationales sont multiples comme nous l'avons vu dans la troisième partie.

Recommandation 6. [DEB (MTE) et DUE (MEAE)] Réaffirmer le caractère interministériel des enjeux fluviaux internationaux pour dépasser la dichotomie actuelle entre les enjeux techniques et les enjeux diplomatiques, afin d'avoir une vision politique complète des sujets et de permettre un dialogue cohérent et l'adoption d'une posture claire à l'international.

Enfin la définition d'une stratégie nationale invite à réfléchir aux moyens que l'on souhaite consacrer à la comitologie fluviale internationale : quel budget est-on prêt à consacrer à l'organisation d'ateliers ou l'accueil de réunions sur notre territoire en plus des contributions prévues par les conventions ? Sur quelles priorités ? Avec quelles attentes et quel rapport coût-bénéfice ? Comment amener nos voisins à plus de sobriété dans les dépenses ? Comment résoudre la question des ressources humaines : si l'on affecte des ETP à ces commissions, comme le motiver par rapport aux contraintes d'effectifs globales ? Concernant les aspects financiers, il s'agit évidemment de tenir compte des contraintes budgétaires actuelles tout en évitant les postures dogmatiques avec des budgets figés ou les situations intenables (mise en difficulté des DREAL pour des sommes dérisoires qui ne sont pas débloquées), de nature à décrédibiliser nos représentations locales.

4.2 Mandat

Un des constats fait par la mission est celui de l'absence fréquente de mandat clair pour les personnes impliquées dans les commissions internationales. Un mandat représente pour l'agent une directive officielle qui lui est donnée, définissant ses objectifs, les positions qu'il doit défendre ou tenir, et les limites de son action au sein d'une instance donnée. Il sert de cadre de référence pour orienter les interventions des agents, assurer la cohérence des positions défendues et garantir que les intérêts nationaux sont correctement représentés.

La clarté du mandat est essentielle pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle permet aux agents de savoir précisément quelles sont les attentes de leur hiérarchie, et donc de l'État, qu'ils représentent. Cela inclut les positions à défendre, les lignes rouges à ne pas franchir, les objectifs à atteindre et les concessions possibles. Sans ce cadre, les agents risquent de prendre de bonne foi des initiatives qui ne sont pas alignées avec les politiques nationales, ce qui peut conduire à des incohérences ou à des contradictions dans la position française. Ce cadrage constitue un appui précieux pour les agents, en leur offrant une orientation précise qui leur permet de savoir exactement ce qui est attendu d'eux, évitant ainsi qu'ils ne se sentent livrés à eux-mêmes.

En outre, un mandat clair facilite la préparation en amont des réunions. Les agents peuvent ainsi se documenter sur les sujets pertinents, préparer des argumentaires solides et anticiper les positions des partenaires étrangers. Cela renforce leur crédibilité et leur efficacité lors des négociations, augmentant ainsi la capacité de la France à influencer les décisions prises au sein des commissions.

Le mandat joue également un rôle crucial dans la responsabilisation des agents. En connaissant précisément le cadre de leur intervention, ils peuvent agir en toute confiance, tout en étant conscients des limites de leur champ d'action. Cela permet également à la hiérarchie de mieux évaluer les performances des agents, en fonction de leur capacité à respecter et à mettre en œuvre le mandat qui leur a été confié.

Par ailleurs, la formalisation des mandats favorise une meilleure coordination interne. Lorsque tous les membres d'une délégation partagent le même mandat, il est plus facile de tenir une position unifiée et cohérente. Cela évite les divergences internes qui peuvent affaiblir la position française face aux partenaires étrangers. De plus, en cas de rotation du personnel, un mandat clairement

défini facilite la transition et l'intégration des nouveaux agents, en leur fournissant un cadre de référence dès leur prise de fonction.

Enfin, disposer d'un mandat clair permet aux agents de savoir précisément quelle position défendre lors des négociations internationales. Cela doit permettre d'éviter que la France se voie imposer des actions (travaux, financements, etc.) ou des normes qui auraient été validées par nos experts sur la base de leur seule expertise technique, sans tenir compte des orientations stratégiques nationales ni des implications politiques plus larges. En étant guidés par un mandat défini, les agents peuvent aligner leur action sur les intérêts nationaux, garantir la cohérence de la posture française et s'assurer que les engagements pris à l'international sont conformes aux objectifs et aux politiques du pays. Ainsi, le mandat sert de cadre de référence qui concilie l'expertise technique avec les impératifs stratégiques, évitant que des décisions soient prises en dehors des limites établies et sans une connaissance approfondie de la position à tenir. Il est évident que l'on aura vérifié avec l'agent qu'il accepte les termes du mandat qui lui est confié.

Recommandation 7. [Préfets coordonnateurs de bassin] Établir pour chaque agent impliqué dans les commissions internationales un mandat clair et formalisé, définissant les positions à défendre, les objectifs à atteindre et les limites de son action, afin de garantir la cohérence et l'efficacité de la représentation française au sein des instances transfrontalières.

4.3 Formation et valorisation

De nombreux interlocuteurs de la mission ont insisté sur le coût d'entrée dans les commissions fluviales internationales, car il s'agit de cadres auxquels ils ne sont ni habitués ni formés. Seule la CCNR, plus ancienne organisation internationale, semble former spécifiquement les nouveaux arrivants. Dans l'organisation actuelle, l'absence de formation ou d'accompagnement des agents dans leur travail au sein des commissions internationales semble très pénalisante pour les délégations françaises. L'objet transfrontalier est mal identifié et les services de l'État sont peu rompus à la négociation en général.

Cette formation doit être pensée à plusieurs niveaux. Il s'agit en premier lieu d'apporter une culture commune et une vision interministérielle à l'ensemble des membres des délégations françaises :

- le premier volet de cette culture commune consiste à acquérir les bases de la négociation et de la pratique du consensus afin de favoriser de bonnes relations internationales. L'expertise du MEAE et de l'Institut diplomatique et consulaire est ici indispensable ;
- le deuxième volet est technique. Il s'agit de favoriser l'échange d'expertises et de comprendre les modalités d'une décision d'expertise, ainsi que ses conséquences potentielles. Les différentes directions du MTE peuvent apporter cette connaissance en lien avec le ministère chargé des territoires et de la décentralisation pour les questions relatives aux transports et à l'aménagement du territoire ;
- le troisième volet concerne la défense de la souveraineté française et la gestion de crise en contexte transfrontalier qui relève de l'expertise du MI. Les conseillers diplomatiques sous la double tutelle du MEAE et du MI semblent des ressources appropriées pour participer à ces formations. Celles-ci peuvent être organisées par ministère (avec des échanges croisés) dans le cadre des formations de prise de poste. Par exemple la DMATES pourrait rendre obligatoire cette formation pour l'ensemble des préfets, sous-préfets et secrétaires généraux amenés à travailler dans un territoire frontalier.

Le deuxième objectif de la formation est d'apporter aux membres des délégations un certain nombre de fondamentaux :

- sur le fonctionnement d'une commission internationale ;
- sur les grands enjeux transfrontaliers avec une approche territoriale qui prend en compte les deux côtés de la frontière. Dans la vision de certains services de l'État²², les cours d'eau n'ont qu'une rive, celle dont ils ont la charge ;
- sur les différences culturelles, sur les différences de perception de tel ou tel sujet dans les pays partenaires.

Pour cette formation généraliste sur le transfrontalier, l'expertise de la MOT pourrait être ponctuellement utilisée en complément de séminaires organisés par les directions d'administrations centrales ou les conseillers diplomatiques. Cette formation peut être organisée sous forme de webinaires obligatoires pour réduire les coûts.

Enfin un niveau plus expert de formation peut être visé pour les chefs de délégation afin de leur faire acquérir des savoir-faire et des savoir-être autour de l'agir à l'international. Cette formation s'articulerait autour de différents champs :

- apprentissage des codes nationaux et internationaux ;
- apprentissage de l'art de la négociation et du sens du compromis ;
- renforcement linguistique en anglais pour réduire les frais d'interprétariat mais également dans la langue utilisée dans les commissions auxquels ils participent. Cette maîtrise peut s'avérer précieuse lors des échanges informels ;
- apprentissage des leviers pour faire valoir la position française en particulier à l'échelle de l'Union européenne.

Cette formation plus poussée peut être assurée par les administrations centrales en partenariat avec des universités ou euro-instituts comme celui de Kehl par exemple.

Plutôt que des formations trop générales, un accompagnement spécifique des chefs de délégation peut être envisagé afin de répondre à leurs besoins spécifiques ou difficultés rencontrées en commission.

Recommandation 8. [DGALN, DAEI du MTE, SG MTE] Saisir les services ad hoc des administrations centrales afin d'établir un programme de formation destinés aux différents acteurs concernés par les sujets transfrontaliers. Élaborer un socle de base obligatoire pour les agents représentants la France dans les comités internationaux (gouvernance, groupes d'expert, groupes de travail), et définir les approfondissements nécessaires pour les chefs de délégation.

Une fois formés, les membres des délégations doivent être valorisés pour le travail effectué au sein des commissions.

Le coût d'entrée dans les sujets transfrontaliers est important, la participation aux commissions est chronophage et l'investissement des agents dans ces thématiques n'est que rarement valorisé dans leur parcours de carrière (y compris à l'échelle d'un même service). Il y a là des perspectives d'évolution importante. La mission a constaté que la participation aux commissions était rarement incluse dans les fiches de poste. Les inclure explicitement serait un levier de transformation assez simple à mettre en œuvre. Les entretiens annuels sont également une occasion de valoriser la

²² Notamment dans les services préfectoraux

participation aux commissions. On pourrait en outre envisager que des agents du MI ou du MTE investis sur le transfrontalier puissent rester plus que deux/trois ans en poste sans être pénalisés dans la suite de leur carrière. La mission considère qu'une stabilité plus grande des équipes (avec des agents en poste quatre ou cinq ans) serait fortement bénéfique pour la France pour les sujets transfrontaliers.

Par ailleurs, **la mission préconise que la valorisation de la participation aux commissions internationales puisse être renforcée en intégrant de manière plus claire cette activité dans les critères d'évaluation des comités de domaine du MTE**. Ces comités, chargés d'évaluer les compétences et les parcours professionnels des agents dans leurs domaines respectifs, pourraient ainsi reconnaître l'engagement dans la comitologie internationale comme un élément significatif de développement professionnel et de contribution aux objectifs stratégiques du ministère. Il serait également opportun que les managers encouragent les agents impliqués dans ces commissions à soumettre leurs dossiers pour une qualification en comité de domaine, afin de valoriser leur expertise et leur investissement dans ces instances internationales.

Recommandation 9. [DREAL et autres services concernés] S'assurer de la bonne intégration dans les fiches de poste de l'implication des agents dans les commissions transfrontalières et de leur valorisation dans les éléments des évaluations annuelles.

Recommandation 10. [SG MEAE, MI et Ministères « Territoires, Écologie, Logement », CGDD, CMVRH] Intégrer des éléments de valorisation des compétences acquises par la participation aux commissions internationales dans les parcours professionnels, notamment dans le cadre de démarches du type comités de domaine.

De plus, **il serait pertinent de réfléchir au fléchage de certains postes pour des agents ayant déjà une expérience dans les commissions internationales**. Cette démarche permettrait de capitaliser sur leur expertise spécifique et d'assurer une continuité dans la représentation française au sein des instances transfrontalières. En reconnaissant officiellement cette compétence dans les processus de recrutement et de mobilité interne, le ministère favoriserait le développement de carrières intégrant une composante internationale forte, renforçant ainsi l'intérêt pour ces missions, ainsi que l'efficacité et l'influence de la France dans ces domaines stratégiques.

Enfin, **il serait bénéfique d'identifier suffisamment tôt des personnes ayant le profil pour exercer les fonctions de secrétaire général de certaines commissions internationales**. En encourageant et en soutenant les agents qui disposent de la motivation, des compétences et de l'expérience requises pour assumer de telles responsabilités, la France pourrait accroître son influence et sa visibilité au sein de ces instances. La nomination de représentants français à ce type de postes clés renforcerait notre capacité à orienter les travaux des commissions et à promouvoir ses priorités stratégiques. Cela implique de repérer tôt les talents potentiels et de leur offrir des opportunités de développement professionnel ciblées, afin de les préparer à assumer ces fonctions.

4.4 Capitalisation

Une fois les différents axes de la stratégie nationale posés, il faut inscrire celle-ci dans la durée. Dans un contexte budgétaire qui laisse peu de marges de manœuvre en termes d'effectifs, mais également dans un système administratif français qui favorise les changements de postes fréquents, la capitalisation des données et informations qui concernent la comitologie fluviale internationale est indispensable.

La mission a rencontré des difficultés à rassembler l'ensemble des documents (conventions, traités, accords, comptes-rendus de réunions, synthèses régionales sur les problématiques fluviales, etc.) concernant la comitologie fluviale dans la mesure où il n'existe pas de fonds de dossier synthétisant l'ensemble de la matière relative aux domaines traités par les commissions. La documentation existe mais reste inégale selon les bassins versants et l'ensemble des acteurs concernés n'en avait pas nécessairement connaissance. La mémoire des informations échangées en commission et des décisions actées est davantage une mémoire humaine d'agents impliqués pour des raisons personnelles dans les questions transfrontalières. Cela pose plusieurs difficultés : d'une part cette mémoire n'est pas nécessairement entretenue en cas de changement de postes ou de départ de l'agent en question. D'autre part, cette mémoire est nécessairement partielle et partielle en fonction de l'agent qui a capitalisé les ressources : un agent de la DREAL ne va pas prioriser les sujets de la même manière qu'un agent de préfecture. La documentation est beaucoup plus structurée chez les opérateurs comme VNF et EDF ce qui y facilite la prise de décision. En outre cette absence d'historique sur le temps long fragilise les délégations françaises quand elles ont en face des interlocuteurs en poste depuis longtemps et ayant une connaissance fine des travaux antérieurs.

Il semble logique que ce fonds de dossier soit produit par les DREAL qui sont au centre de la gouvernance des commissions fluviales mais cela n'empêche pas l'apport de l'expertise d'autres services déconcentrés ou des opérateurs. Surtout il ne s'agit pas de créer uniquement un fonds de dossier papier transmis au gré des changements de poste, la mémoire des commissions doit rester vivante et être enrichie, discutée, partagée entre tous les acteurs concernés. La mise en place par la mission internationale de la DEB d'un portail intranet sur les commissions fluviales internationales, alimenté ensuite par chaque délégation, permettrait de centraliser l'information mais aussi de faciliter les échanges en interministériel et au sein des délégations en dehors des réunions en présentiel.

Ce portail pourrait ainsi prévoir une rubrique « traités et conventions » pour l'information d'échelle nationale, une rubrique « ressources par bassin », ainsi qu'un forum afin d'échanger sur les difficultés rencontrées. Cela permettrait entre autres des discussions interbassins car en face de chaque délégation française il peut y avoir un seul et même interlocuteur étranger quand les mêmes pays sont concernés (pour la CIE et les CIPMS par exemple).

La DEB peut également envisager de porter le développement d'un service numérique du type Expertises-Territoires conçu par le Cerema, ou d'un outil similaire développé avec l'incubateur de l'ANCT. Cette dernière n'ayant pas dans son portefeuille les problématiques transfrontalières en dehors de la gestion des fonds européens, le portage de ce type d'application pour les commissions fluviales internationales paraît moins envisageable à court terme. Toutefois, on peut imaginer à long terme une réflexion interministérielle sur la définition de programmes transfrontaliers animés par l'ANCT, ce qui permettrait de développer une ingénierie spécifique utile à l'ensemble des acteurs des bassin fluviaux internationaux.

Recommandation 11. [DREAL ; DEB] Systématiser la production par les DREAL d'un fonds de dossier sur la comitologie fluviale internationale, afin d'entretenir la mémoire des échanges et de favoriser la transmission au gré des changements de postes. Assurer la centralisation à la DEB des documents juridiques et administratifs (à date et à venir) qui fondent la comitologie fluviale internationale et permettent de justifier les mandats des différentes délégations et créer un espace intranet dédié qui puisse être alimenté en interministériel et par tous les acteurs concernés.

A moyen terme, il serait intéressant pour la DEB d'évaluer les potentielles économies de moyens entraînées par une telle mutualisation.

4.5 Animation

En définitive, afin d'entretenir la mémoire des travaux des commissions, de mieux coordonner les acteurs à toutes les échelles, de mieux identifier les personnes compétentes sur les sujets transfrontaliers et utiliser au mieux les compétences, il apparaît nécessaire de davantage animer le réseau des acteurs impliqués dans les commissions fluviales internationales. Une telle animation doit être d'abord pensée dans une approche globale et interministérielle. Cela implique davantage d'échanges entre le MEAE, le MI et le MTE. Cela pourrait se traduire par une rencontre annuelle entre la mission internationale de la DEB, l'ambassadeur pour les commissions intergouvernementales et la coopération transfrontalière et la DAEI du MI. Les conseillers diplomatiques placés auprès des préfets de région pourraient jouer un rôle clé dans cette animation dans la mesure où ils peuvent constituer un relais précieux entre le niveau national et les problématiques régionales et locales. Surtout il paraît indispensable de renforcer l'animation par les préfets coordonnateurs de bassin de la coopération transfrontalière qui semble partout insuffisante selon les interlocuteurs rencontrés par la mission. Les préfets de départements ou les sous-préfets d'arrondissement directement concernés sur leur territoire par les sujets transfrontaliers devraient être davantage impliqués dans ce réseau d'acteurs. Actuellement ils semblent très isolés au sein du système d'acteurs, alors qu'ils peuvent avoir une connaissance fine du terrain et que leur regard peut se révéler très précieux.

La DREAL Grand Est a organisé en avril 2024 des ateliers pour faire le bilan des difficultés rencontrées lors des commissions par les différents membres. Ces ateliers tenus sur deux jours ont été très constructifs selon les participants. La DREAL déplore cependant l'absence de la DEB et de la préfecture au-delà du seul conseiller diplomatique. De tels exercices devraient être organisés régulièrement dans tous les bassins concernés²³.

Recommandation 12. [DGALN] Constituer et animer un réseau des acteurs représentant la France aux différents niveaux des commissions internationales fluviales. Pour le cas spécifique des régions dialoguant avec un ensemble d'acteurs identiques (Grand Est et Hauts-de-France d'une part, Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes d'autre part), décliner ce réseau à leur échelle.

L'animation du réseau d'acteurs impliqués dans les commissions fluviales passe en outre par la mise en place de systèmes de compagnonnage afin de faciliter l'arrivée de nouveaux membres/chefs de délégation et de faciliter la transmission des données tant techniques que juridiques et diplomatiques. Il s'agit de déterminer quel(s) acteur(s) ou service(s) sont les mieux à même de mettre en place ce type d'accompagnement.

Le réseau des acteurs impliqués dans les commissions fluviales internationales ne doit pas se réduire aux seuls services de l'État. Le retour d'expérience, souvent très concret, des collectivités locales peut être intéressant. Un travail partenarial avec les régions pourrait être mis en place sur des sujets bien identifiés.

Enfin, la création d'un réseau permettrait de faciliter l'identification d'un vivier de compétences pour assurer la représentation de la France au bon niveau. Comme indiqué précédemment, la création de ce vivier passe aussi par une réflexion ministérielle, voire interministérielle, plus large sur les carrières des agents impliqués dans les sujets transfrontaliers.

Le schéma présenté en page suivante reprend les principales actions permettant de mettre en œuvre la stratégie nationale esquissée par la mission. Il permet également d'apporter un cadrage temporel pour leur déploiement.

²³ La DREAL Hauts-de-France est d'ailleurs venue assister à l'exercice.



Éléments de feuille de route pour une stratégie portée par la DEB sur la comitologie internationale fluviale

Conclusion

Le travail de la mission a permis de faire un état des lieux de l'ensemble des commissions fluviales internationales dans lesquelles la France est impliquée et de compiler les textes associés à cette comitologie, travail de synthèse et de centralisation qui semble n'avoir jamais été réalisé jusqu-là. La comitologie fluviale internationale est foisonnante, avec 150 instances recensées par la mission, correspondant aux travaux liés à 28 traités ou accords internationaux. Elle concerne principalement le bassin versant du Rhin et de ses affluents (87 des 150 instances considérées) mais les enjeux sont également nombreux pour les bassins de l'Escaut, de la Meuse, du Doubs et du Rhône. Les cours d'eau frontaliers espagnols semblent être moins importants d'un point de vue national. La gestion locale transfrontalière n'y est pas fluide pour autant, ce qui crée de nombreux blocages. Seule la frontière italienne est peu concernée, au niveau national, par ces problématiques.

L'analyse de l'ensemble des commissions hexagonales a permis de soulever un certain nombre de problématiques comme les difficultés rencontrées par les délégations françaises pour envoyer des agents dans l'ensemble des groupes et sous-groupes faute d'effectifs suffisants, ou l'absence de mandat qui nuit à la légitimité ou au positionnement des délégations françaises. En outre, les commissions internationales sont trop souvent considérées soit comme des instances techniques gérées par les experts de terrain, soit comme des entités politiques au sein desquelles des stratégies globales sont négociées indépendamment des problématiques spécifiques. D'une manière plus générale, l'étude de la comitologie fluviale internationale reflète la faible prise en compte de l'échelle européenne et des enjeux transfrontaliers par l'administration, malgré des efforts ces dernières années pour mieux appréhender les spécificités de la coopération transfrontalière.

Des leviers d'amélioration à différentes échelles peuvent être mobilisés. Il s'agit en premier lieu de proposer une vision interministérielle claire et qui articule davantage les enjeux techniques et diplomatiques. L'administration centrale, et en particulier la mission internationale de la DEB directement en charge des commissions, doit définir quels sont les objectifs de ces commissions pour la France et quels y sont les priorités pour notre pays. Le pilotage de l'ensemble des commissions à l'échelle nationale peut être rendu plus efficace grâce à la mise en réseau de l'ensemble des acteurs concernés et à la capitalisation de l'ensemble du travail mené dans chaque commission. A l'échelle des différents bassins versants, des réunions plus fréquentes sous l'égide du préfet coordonnateur de bassin et en partenariat avec la DEB permettraient de clarifier les mandats des délégations en amont des commissions. La mission préconise de davantage associer les CDPR en amont des commissions afin d'intégrer les questions techniques dans un contexte stratégique plus vaste et de davantage faire le lien entre problématiques locales et postures nationales. L'amélioration du système existant passe enfin par, d'une part davantage de formation des agents membres des délégations afin de leur permettre d'acquérir une culture diplomatique et des outils de négociation, d'autre part par une plus grande valorisation dans les parcours de carrière des compétences acquises dans ce travail à l'international, travail qui implique un coût d'entrée non négligeable et qui nécessiterait une plus grande stabilité des effectifs.

Certaines des mesures mises en avant dans ce rapport sont peu coûteuses et peuvent être mises en œuvre à court terme et permettre d'améliorer le quotidien des agents et l'efficacité de l'action collective. D'autres, comme la question du renforcement des effectifs, apparaissent comme indispensables au long cours mais plus difficiles à arbitrer. Cela renvoie à la question des priorisations à effectuer rapidement, dans un cadre interministériel.

Stéphanie Beucher



**Inspectrice générale adjointe de
l'administration**

Fabien Palhol



Inspecteur

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le

— 4 AVR. 2024

Le ministre de la transition écologique
et de la cohésion des territoires

à

Monsieur le Chef du service de l'Inspection
générale de l'administration

Monsieur le Chef du service de l'Inspection
générale de l'environnement et du
développement durable

Objet: Mission conjointe IGA-IGEDD sur la comitologie internationale fluviale en France hexagonale et Corse.

La France est traversée par plusieurs cours d'eau parcourant également le territoire d'autres Etats et qui font l'objet, de ce fait, d'accords internationaux prévoyant notamment l'instauration de commissions internationales chargées de favoriser le dialogue entre Etats sur des matières telles que la qualité de l'eau, la gestion quantitative de l'eau, la prévention des pollutions, l'aménagement fluvial, les projets transfrontaliers liés à la gestion de l'eau, la prévention des risques d'inondations ou bien encore les continuités écologiques. Certaines de ces commissions sont chargées de la coordination, sur les bassins transfrontaliers, des planifications mises en place respectivement au titre de la directive cadre sur l'eau et de la directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation. D'autres sont directement impliquées dans la mise en œuvre opérationnelle et l'articulation des missions régaliennes de chaque pays, ou portent le développement et la mise en œuvre d'actions opérationnelles coordonnées (prévision des crues, alertes en cas de pollutions accidentelles).

La représentation de la France devant ces commissions internationales incombe, en général, aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), mais d'autres commissions sont sous la responsabilité d'opérateurs (par exemple, la commission centrale pour la navigation du Rhin pilotée par VNF), des préfectures (commission du Rhin supérieur...), ou des administrations centrales (« Commission permanente » sur le Rhin).

A titre d'illustration, la DREAL Grand-Est, dont le territoire est frontalier de 4 pays (Belgique, Luxembourg, Allemagne et Suisse) et qui représente la France devant 5 commissions fluviales internationales (la Commission Internationale pour la Protection du Rhin, le « Comité A » sur le Rhin, les Commissions Internationales pour la Protection de la Moselle et de la Sarre et la Commission Internationale de la Meuse), a engagé une démarche de concertation avec

ecologie.gouv.fr

Tour Séquoia
92005 La Défense cedex – Tél. : 33(0)1 40 81 21 22

l'ensemble des parties prenantes pour établir le bilan de l'action française dans ces commissions, les difficultés rencontrées et esquisser des pistes d'action et d'organisation pour l'avenir avec la préoccupation de disposer d'une stratégie française.

A l'aide d'un questionnaire et de l'organisation d'une matinée de travail co-animee avec le centre de valorisation des ressources humaines (CVRH), la DREAL Grand-Est a ainsi identifié 4 enjeux principaux associés aux commissions internationales fluviales à investiguer : les relations internationales (**influence, stratégie**), la cohérence de l'action publique et de son impact, l'organisation des services et la bonne gestion des deniers publics.

La DREAL Hauts-de-France, qui partage ces préoccupations, a appuyé cette démarche. La Direction de l'Eau et de la Biodiversité a pris connaissance de cette initiative et considéré qu'elle méritait d'être étendue à toute les commissions fluviales internationales. Dans les Pyrénées comme au droit du Rhône, les participations de la sphère Etat aux commissions transfrontalières ou internationales méritent d'être appréciées.

C'est à l'aune de ces nombreux enjeux, que votre mission consistera à mener une **évaluation objective** de l'action engagée ces dernières années, assortie de **propositions** pour la rendre plus efficiente, en répondant aux besoins suivants :

- Réaliser un état des lieux exhaustif de la situation, en précisant les bassins hydrographiques qui font l'objet d'accords internationaux et qui seront traités dans le cadre de la mission d'inspection ;
- clarifier et proposer des pistes d'amélioration de l'efficience des dispositifs de gouvernance internationale et transfrontalière et de leur articulation avec l'action régionale de l'Etat ;
- accompagner la définition d'une stratégie coordonnée à l'échelle nationale en vue des échanges transfrontaliers, notamment sur les sujets émergents (gestion quantitative, dont gestion des étiages, substances chimiques dont les PFAS, mise en œuvre de la convention d'Espoo sur l'impact transfrontalier des projets...) et d'accompagner les services déconcentrés dans les interactions entre les stratégies nationales et les travaux dans les différentes commissions internationales ; cette stratégie doit notamment être cohérente avec les positions et initiatives de la France dans le cadre européen ;
- définir des axes d'amélioration en termes de moyens consacrés (organisation et mode de fonctionnement des groupes de travail, niveau d'implication du niveau central, des opérateurs de l'Etat et des parties prenantes, règles sur les moyens octroyés au secrétariat et sur les recrutements de SG) ;
- évaluer les impacts des travaux et études et identifier des points de mutualisation entre les études commanditée par les commissions et les productions d'acteurs extérieurs ;
- préconiser des simplifications de la comitologie, cohérente avec la capacité de traitement des services et opérateurs français, et identifier les éventuelles renégociations de conventions internationales que nécessiteraient ces simplifications.

Pour la réalisation de cette mission, vous pourrez vous appuyer en tant que de besoin sur les administrations et les opérateurs concernés, qui vous apporteront leur concours (notamment la Direction de l'Eau et de la Biodiversité, les DREAL (et en particulier la DREAL Grand-Est dont l'initiative et l'expérience des commissions la placent en référente de cette démarche), les Agences de l'Eau, l'OFB, le BRGM...).

ecologie.gouv.fr

Tour Séquoia
92005 La Défense cedex – Tél. : 33(0)1 40 81 21 22

Vous voudrez bien nous remettre votre rapport, qui prendra la forme d'une feuille de route stratégique nationale pour les bassins transfrontaliers, d'ici mi-octobre 2024, concomitamment à la tenue en Slovénie de la 10ème réunion des Parties (MOP10) de la Convention de Helsinki sur la protection et l'utilisation des eaux transfrontières et des cours d'eau internationaux.



Christophe BÉCHU

Copie à :

Madame la Directrice de l'Eau et de la Biodiversité

ecologie.gouv.fr

Tour Séquoia
92005 La Défense cedex – Tél. : 33(0)1 40 81 21 22

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
LAUNOIS	Lionel	DGALN/DEB	Chef de la Mission de coordination européenne et internationale
BERTHET	Lionel	Direction générale de la prévention des risques, MTE	Sous-directeur de la connaissance des aléas et de la prévention
PERROT	Etienne	Direction générale de l'énergie et du climat, MTE	Chef de bureau énergies renouvelables marines et hydrauliques SD3/3A
LAILHEUGUE	François	Direction générale de l'énergie et du climat, MTE	Adjoint au chef du bureau 3A du pôle hydroélectricité SD3/3A
CHARRIER	Aude	Direction de l'action européenne et internationale, MTE	Sous-directrice de l'action européenne
RAMET	Philippe	Direction de l'action européenne et internationale, MTE	Adjoint à la sous-directrice de l'action européenne
DE HARTINGH-BOCA	Ghislaine	Direction de l'action européenne et internationale, MTE	Chargée de mission enjeux multilatéraux et suivi bilatéral

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
PIERRESTEGUY	Grégory	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Sous-direction Territoires et Usagers	Adjoint à la Sous-directrice
PACCHIONI	Kévin	DGALN sous-direction Territoires/usagers	Référent territorial « territoire et usagers »
PHANTHARANGSI	Maryvonne	Direction de l'eau et de la biodiversité, MTE	Coordonnatrice Europe et International sur les sujets eau
DOUBLIC	Thomas	DGITM/DTFFP/ Département des transports fluviaux	Chef du département
TEMPEZ	Georges	Inspection générale de l'environnement et du développement durable	Coordonnateur de la Mission d'inspection générale territoriale de Metz
TORTEROTOT	Jean-Philippe	Inspection générale de l'environnement et du développement durable	Inspecteur général
DORLIAT-POUZET	Isabelle	Direction générale des collectivités locales	Sous-directrice, Compétences et Institutions locales
COMPTE	François	Direction générale des collectivités locales	Chargé de mission au sein du bureau des services publics locaux

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
WENNER	Léonard	Direction générale des collectivités locales	Chargé de mission au sein du bureau des structures territoriales
LAPOUZE	Patrick	Direction des affaires européennes et internationales, Ministère de l'Intérieur	Directeur de projet
VOIRY	Philippe	MEAE	Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières
MIQUEL	Pierre-Alexandre	Direction de l'Union européenne, MEAE	Directeur adjoint de l'Union européenne
GUIBERT	Thomas	Direction de l'Union européenne, MEAE	Sous-directeur Europe 2
SANTILLI	Corentin	Direction de l'Union européenne, MEAE	Rédacteur chargé des relations frontalières franco allemandes au sein de la Mission de l'Allemagne et de l'Europe alpine et adriatique
BELLENGER	Dominique	Direction des affaires juridiques du MEAE	Adjoint de direction juridique
KONINCKX	Fanny-Tsilla	Sous-Direction de l'Environnement et du Climat du MEAE	Rédactrice - Eau et assainissement/ Gestion intégrée des ressources en eau/ Eaux transfrontalières

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
BLANC	Frédéric	Délégation pour les collectivités territoriales et la société civile, Direction générale de la mondialisation, MEAE	Chargé de mission, Secrétaire général adjoint de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, Pôle action extérieure des collectivités territoriales
AFLALO	Myriam	Délégation pour les collectivités territoriales et la société civile, Direction générale de la mondialisation, MEAE	Chargée de mission à la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales
FARRET	Régis	Représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève et des organisations internationales en Suisse	Conseiller Développement durable
BOUJU	Samuel	Préfecture de la région Grand Est	SGARE
LACOSTE	Philippe	Préfecture de la région Grand Est	Conseiller diplomatique auprès du préfet de région
DELACROY	Jean-Gabriel	Préfecture des Hauts-de-France	Secrétaire général pour les affaires régionales
DELANNOY	Hasiniaina	Préfecture des Hauts-de-France	Chargée de mission Europe et international auprès du préfet de la région, SGAR

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
NORDI	Hugues	Préfecture de Bourgogne Franche-Comté	Conseiller diplomatique auprès du préfet de région
BASTILLE	Rémi	Préfecture du Doubs	Préfet
MATHEY	Stéphanie	DREAL Grand Est	Directrice adjointe
MAZOYER	David	DREAL Grand Est	Directeur adjoint
JELDEN	Stella	DREAL Grand Est / Direction	Directrice de projet Rhin et espaces rhénans
HESTROFFER	Philippe	DREAL Grand Est / SPRNH / PMM	Chef du pôle Meuse-Moselle
SOLTERMANN	Yohan	DREAL Grand Est / SPRNH / PMM / UH	Chef de l'unité Hydrométrie Meuse Moselle
THOUVENOT	Éric	DREAL Grand Est / SPRNH / PRSC	Adjoint au chef du pôle Rhin et systèmes connexes

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
ZILLHARDT	Delphine	DREAL Grand Est / SPRNH / PRS	Cheffe du pôle Rhin-Sarre
LOMBARD	Aline	DREAL Grand Est / SEBP	Adjointe au chef du service Eau Biodiversité Paysages, et adjointe au délégué de bassin
MARCHAL	Françoise	DREAL Grand Est / SEBP / MAREB	Cheffe de la mission Axe rhénan : eau et biodiversité
HALAIS	Camille	DREAL Grand Est / SEBP / MAREB	Chargée de mission Affaires internationales
BACHMANN	Vincent	DREAL Grand Est / SEBP / MARPEN	Adjoint au chef de la mission Animation régionale des politiques de l'eau et de la nature
CLERMONT-BROUILLET	Florence	DREAL Hauts-de-France	Directrice adjointe
PREVOST	Olivier	DREAL Hauts-de-France	Chef du pôle Délégation de bassin
DELORME	Thierry	DREAL Bourgogne-Franche-Comté	Directeur adjoint

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
SION	Antoine	DREAL Bourgogne-Franche-Comté	Chef de service adjoint Biodiversité Eau et Patrimoine
REGNIER	Élise	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Directrice adjointe
DAGUILLOON	David	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes / EHN	Chef de projet
BLANC	Michel	DREAL Occitanie	Directeur adjoint, Direction des risques naturels
SPYRATOS	Vassilis	DREAL Occitanie	Direction de l'écologie
ASSADET	Damien	Direction départementale des territoires de Haute-Savoie	Chef du service eau et environnement
FRIEDLING	Juliette	Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Pyrénées atlantiques	Cheffe de service Gestion et Police de l'eau
PAQUIN	Philippe	Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Pyrénées atlantiques	Chef du service administration de la mer, Commandant en second de la station navale française de la Bidassoa.

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
HOELTZEL	Marc	Agence de l'eau Rhin-Meuse	Directeur général
SANNIER	Clément	Agence de l'eau Rhin-Meuse	Chef du pôle planification
BOURMAUD	David	Agence de l'eau Rhin-Meuse	Chargé de mission international
CHOISY	Guillaume	Agence de l'eau Adour-Garonne	Directeur
FILAUDEAU	Sébastien	Agence de l'eau Adour-Garonne	Chargé de mission Délégation aux relations extérieures et à la coopération internationale
MOULIS	Marie-Christine	Agence de l'eau Adour-Garonne	Coordinatrice territoriale Garonne
MABRUT	Véronique	Agence de l'eau Adour-Garonne	Directrice, Délégation Adour et côtiers24/09
RAMBEAU	Christophe	Agence de l'eau Adour-Garonne	Coordonnateur territorial

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
MOURLON	Nicolas	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Directeur général
CHANTEPY	Nicolas	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Directeur général adjoint
BONACINA	Karine	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Directrice de la délégation de Montpellier
ROSSI	Vivien	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Chef du service territorial Doubs, Délégation de Besançon
LABELLE	Perrine	Voies Navigables de France	Cheffe de pôle Europe
RYCKEBUSCH	Gilles	Voies Navigables de France Nord-Pas-de-Calais	Directeur territorial
MATRAT	Olivier	Voies Navigables de France Nord-Pas-de-Calais	Directeur territorial adjoint
VALENTIN	Sophie-Charlotte	Voies Navigables de France Nord-Est	Directrice territoriale

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
LUGHERINI	Xavier	Voies Navigables de France Nord-Est	Responsable adjoint de l'arrondissement Développement de la voie d'eau
QUIQUANDON	Yann	Voies Navigables de France Strasbourg	Directeur territorial
THENOZ	Philippe	Voies Navigables de France Strasbourg	Directeur territorial adjoint
DI CHIARA	Valérie	Voies Navigables de France Strasbourg	Cheffe du Service Technique de la Voie d'Eau
KISTLER	Jean-Laurent	Voies Navigables de France Strasbourg	Chef du Service Développement et des Relations Institutionnelles
VO	Han	Direction Partenariats et financements, Communauté d'Agglomération Pays Basque (CAPB)	Directrice
PEYRONY	Jean	Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)	Directeur général
TZETANOVA	Petia	Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)	Responsable de l'expertise juridique

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
DURET	Alice	Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)	Chargée de mission études transfrontalières et transitions
DE CHERGE	Bruno	EDF Hydro	Directeur Eau, Environnement, Territoires, Climat
ROYER	Jean-Philippe	EDF Hydro-Est	Attaché relations internationales
THEVENET	Régis	EDF Hydro-Est	Directeur Concessions, Environnement et Relations Territoriales

Annexe 3. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AERMC	Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse
AERM	Agence de l'eau Rhin Meuse
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
APAVER	Comité du pilotage du Protocole du 7 septembre 2015 relatif à la gestion sédimentaire des retenues hydroélectriques du Haut-Rhône
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAI	Commissions administratives internationales
CAT	Conférence Atlantique Transpyrénenne
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CDPR	Conseillers diplomatiques auprès des préfets de région
CERGA	Centrale électrique rhénane de Gamsheim
CCNR	Commission centrale pour la navigation du Rhin
CHR	Commission internationale de l'hydrologie du bassin du Rhin
CIE	Commission internationale de l'Escaut.
CIG	Commissions intergouvernementales
CIM	Commission internationale de la Meuse

Acronyme	Signification
CIP	Commission internationale des Pyrénées
CIPMS	Commissions internationales de protection de la Moselle et de la Sarre
CIPEL	Commission internationale pour la protection des eaux du Léman
CIPR	Commission internationale pour la protection du Rhin
CPS	Commission permanente de surveillance pour l'aménagement hydroélectrique franco-suisse d'Émosson
CMET	Commission mixte des eaux transfrontalières
CTMB	Commission technique mixte de la Bidassoa
CTS	Comité technique de surveillance du Mont-Cenis
DAEI	Direction des affaires européennes et internationales
DCE	Directive cadre sur l'eau
DCTCIV	Délégation pour les collectivités territoriales et la société civile
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
DGPR	Direction générale de la prévention des risques

Acronyme	Signification
DHI	District hydrographique international
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUE	Direction de l'Union européenne
EPAMA	Établissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents
ETP	Equivalent temps plein
FEDER	Fonds européen de développement régional
GEIE	Groupement européen d'intérêt économique
GT	Groupe de travail
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MEL	Métropole européenne de Lille
MI	Ministère de l'Intérieur
MOT	Mission opérationnelle transfrontalière
MTE	Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche
OFB	Office français de la biodiversité
PFAS	Substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées
SG	Secrétariat général

Acronyme	Signification
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGARE	Secrétariat général pour les affaires régionales et européennes
SIDPC	Service interministériel de défense et protection civile
SIM	Société internationale de la Meuse
SPC	Service de prévisions des crues
VNF	Voies navigables de France

Annexe 4. Les conventions de Helsinki (1992) et de New York (1997)

La convention d'Helsinki

La gestion durable des ressources en eau est aujourd'hui un enjeu crucial à l'échelle mondiale, notamment dans les zones où ces ressources sont partagées par plusieurs États. La Convention d'Helsinki de 1992, également connue sous le nom de « Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux », constitue l'un des instruments juridiques internationaux les plus importants en matière de coopération transfrontalière sur les ressources en eau. Adoptée sous l'égide de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU), cette convention vise à promouvoir une gestion équitable et durable des eaux transfrontalières, tout en renforçant la coopération entre les États riverains.

Signée le 17 mars 1992 à Helsinki, en Finlande, elle est entrée en vigueur le 6 octobre 1996, et a été approuvée par la France en 1998. À l'origine, elle s'adressait principalement aux États membres de la CEE-ONU, couvrant ainsi l'Europe et une partie de l'Asie centrale. Cependant, l'adoption en 2013 d'un amendement permettant à des États non membres de la CEE-ONU de rejoindre la convention a élargi sa portée à l'échelle mondiale.

Le texte de la Convention met en lumière plusieurs principes clés relatifs à la gestion des eaux transfrontalières, notamment :

- La gestion intégrée des ressources en eau : les États sont encouragés à adopter une approche globale et durable de la gestion des bassins fluviaux et des systèmes lacustres qui traversent plusieurs frontières. L'objectif est de concilier les besoins en eau de différents secteurs, comme l'agriculture, l'industrie, l'environnement et les populations locales.
- La coopération internationale : la Convention encourage la coopération entre les États riverains pour prévenir, contrôler et réduire les impacts transfrontaliers négatifs des activités humaines sur les ressources en eau. Cela inclut la pollution, les prélèvements excessifs d'eau, et les impacts liés aux infrastructures hydrauliques.
- La prévention et la réduction des conflits : en mettant l'accent sur la transparence, le partage d'informations et la négociation, la Convention vise à prévenir les conflits potentiels entre les États riverains sur l'utilisation des ressources hydriques.

Les obligations des États parties

Les États qui ont ratifié la Convention d'Helsinki s'engagent à respecter un certain nombre d'obligations juridiques et pratiques en matière de gestion des ressources en eau partagées. Ces obligations incluent :

- La prévention, le contrôle et la réduction des impacts transfrontaliers : chaque État partie doit prendre les mesures appropriées pour prévenir les dommages environnementaux causés par ses activités sur les eaux transfrontalières. Cela inclut la réduction des émissions de polluants, la gestion des risques liés aux infrastructures et l'utilisation rationnelle des ressources en eau.
- La surveillance et l'évaluation : les États parties sont tenus de surveiller régulièrement l'état écologique des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux, et de partager ces informations avec les autres États riverains. Cette surveillance permet de détecter rapidement toute détérioration de la qualité des eaux et de prendre des mesures correctives appropriées.

- La notification et la consultation : en cas de projets ou d'activités susceptibles d'avoir un impact significatif sur les eaux transfrontalières, les États concernés doivent se consulter et échanger des informations en amont. Cela permet de minimiser les risques de conflits et d'assurer que toutes les parties prenantes soient informées des conséquences potentielles de certaines décisions.
- La mise en place d'accords bilatéraux ou multilatéraux : la Convention encourage la conclusion d'accords spécifiques entre États riverains pour la gestion coordonnée des bassins fluviaux ou des systèmes lacustres partagés. Ces accords visent à formaliser la coopération, à définir des objectifs communs et à établir des mécanismes de gestion concrets, tels que des commissions ou des organes transfrontaliers.

Les mécanismes de coopération transfrontalière

L'un des aspects fondamentaux de la Convention d'Helsinki est l'établissement de mécanismes de coopération entre les États riverains. Ces mécanismes se déclinent principalement sous la forme de commissions mixtes, de groupes de travail et d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Parmi les exemples les plus connus de telles coopérations figurent la Commission internationale pour la protection du Rhin, la Convention pour la protection du Danube, ou encore la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman.

Ces commissions permettent aux États riverains de dialoguer de manière régulière, d'échanger des données scientifiques et techniques, et de prendre des décisions concertées sur des questions telles que la gestion des crues, la protection contre la pollution, ou encore la répartition des ressources en eau. Ce type de coopération contribue à une meilleure gestion intégrée des bassins versants et à la réduction des tensions entre les pays partageant une même ressource.

La convention de New York

La gestion des cours d'eau internationaux est un défi de plus en plus pressant dans un contexte marqué par la croissance démographique, le développement économique et les changements climatiques. Ces ressources partagées, essentielles à la vie humaine, à l'agriculture, à l'industrie et à la préservation des écosystèmes, nécessitent une coopération efficace entre les États riverains pour éviter les conflits et assurer une utilisation durable. La Convention de New York de 1997, intitulée "Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation", constitue le premier cadre juridique universel sur cette question. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 21 mai 1997 et entrée en vigueur le 17 août 2014, elle offre une base pour la gouvernance mondiale des ressources hydriques transfrontalières.

La Convention de New York a été conçue dans un contexte où les tensions liées à l'eau s'intensifiaient, exacerbées par une demande croissante et des impacts environnementaux majeurs. Inspirée des travaux de la Commission du droit international, elle vise à codifier des principes essentiels pour la gestion des cours d'eau partagés, tout en renforçant la coopération entre les États pour prévenir et résoudre les différends.

Les principes fondamentaux de la Convention

La Convention repose sur trois principes directeurs principaux, qui structurent la gestion des cours d'eau internationaux :

- L'utilisation équitable et raisonnable : énoncé à l'article 5, ce principe établit que chaque État riverain a le droit d'utiliser les ressources en eau de manière équitable, tout en prenant en compte les besoins des autres États partageant le même cours d'eau. Il s'agit d'équilibrer les usages entre irrigation, approvisionnement en eau potable, production d'énergie et besoins environnementaux.

- L'obligation de ne pas causer de dommage significatif : l'article 7 oblige les États à éviter toute activité susceptible d'entraîner des impacts négatifs graves sur les autres États riverains. En cas de préjudice, des consultations doivent être menées pour évaluer et corriger les impacts.
- La coopération entre les États : l'article 8 encourage les États riverains à travailler ensemble à travers l'échange de données, la notification préalable et la concertation sur des projets ou activités ayant un impact transfrontalier. Cette coopération est essentielle pour garantir une gestion intégrée et harmonieuse des ressources partagées.

Les obligations des États parties

Les États qui adhèrent à la Convention de New York s'engagent à respecter plusieurs obligations visant à promouvoir une gestion durable des cours d'eau transfrontaliers :

- Notification et consultation : les États doivent informer les autres parties en cas de projets susceptibles d'affecter un cours d'eau partagé, comme la construction de barrages ou les prélèvements importants d'eau. Cela permet aux parties concernées d'évaluer ensemble les impacts et d'éviter les conflits.
- Échange d'informations et surveillance : les États sont tenus de partager régulièrement des données sur la qualité, la quantité et l'état des cours d'eau, ainsi que sur les projets ou activités ayant une influence potentielle sur ces ressources.
- Prévention de la pollution : chaque État est responsable de limiter les sources de pollution transfrontalière afin de préserver la qualité des eaux internationales et de protéger les écosystèmes aquatiques.
- Protection des écosystèmes : la conservation et la restauration des écosystèmes aquatiques sont encouragées comme un moyen de garantir la pérennité des ressources en eau.

Les mécanismes de coopération

La Convention de New York ne prévoit pas de mécanisme institutionnel centralisé pour superviser sa mise en œuvre, mais elle propose des outils pour faciliter la coopération entre États :

- Accords bilatéraux ou multilatéraux : les États sont encouragés à conclure des accords spécifiques adaptés aux caractéristiques des bassins fluviaux ou lacustres qu'ils partagent. Ces accords peuvent prévoir des mécanismes de gestion conjointe, comme des commissions transfrontalières.
- Règlement pacifique des différends : la convention promeut la résolution des désaccords par le dialogue, la médiation ou l'arbitrage, et propose des recours juridiques en dernier ressort, comme l'intervention de la Cour internationale de justice.

Impact et défis de mise en œuvre

Bien que la Convention de New York ait mis près de deux décennies à entrer en vigueur, elle représente une avancée majeure pour le droit international de l'eau. Son adoption a permis de codifier des principes clés pour une gestion pacifique et durable des cours d'eau internationaux. Toutefois, son application reste limitée par le faible nombre de ratifications : seuls 39 États y sont parties en 2024. Ce déficit réduit son influence dans les régions les plus touchées par les tensions liées à l'eau, notamment en Afrique et en Asie.

Malgré cela, la Convention a inspiré de nombreux accords régionaux et bilatéraux, comme ceux pour le bassin du Mékong ou du Nil, et elle sert de référence dans les négociations internationales. À mesure que les impacts des changements climatiques et de la pression démographique s'intensifient, l'importance de ce cadre juridique ne cesse de croître.

Comparaison entre les Conventions d'Helsinki (1992) et de New York (1997) sur le droit international de l'eau

Les ressources en eau douce, essentielles à la vie et au développement économique, sont souvent partagées entre plusieurs États, ce qui engendre des défis juridiques et politiques complexes. Deux conventions internationales majeures ont été adoptées pour encadrer l'utilisation et la protection des cours d'eau transfrontaliers : la Convention d'Helsinki de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux, et la Convention de New York de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Bien que ces deux instruments visent à réguler les mêmes ressources, ils présentent des approches et des dispositions distinctes qui méritent une analyse comparative.

Portée et objectifs des conventions

La Convention d'Helsinki, élaborée sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU), se concentre principalement sur la protection de l'environnement aquatique. Elle vise à prévenir, contrôler et réduire les impacts transfrontaliers négatifs sur les ressources en eau, en mettant l'accent sur la qualité de l'eau et la préservation des écosystèmes aquatiques. Cette convention est conçue comme un accord environnemental multilatéral (AEM) et prévoit des mécanismes institutionnels pour soutenir sa mise en œuvre, notamment à travers des réunions des Parties et des organes subsidiaires.

En revanche, la Convention de New York, résultat des travaux de la Commission du droit international (CDI), s'attache principalement à codifier les principes du droit international relatifs à l'utilisation équitable et raisonnable des cours d'eau internationaux. Elle aborde les questions de répartition de l'eau entre les États riverains et établit des règles pour prévenir les dommages significatifs causés par une utilisation non durable des ressources en eau.

Compatibilité et complémentarité entre les conventions

Malgré des différences d'approche, les deux conventions sont largement compatibles et complémentaires. La Convention de New York, bien que centrée sur la répartition et l'utilisation équitable de l'eau, intègre également des dispositions environnementales significatives, reconnaissant l'importance de la protection et de la préservation des écosystèmes aquatiques. De même, la Convention d'Helsinki, tout en mettant l'accent sur la qualité de l'eau et la protection de l'environnement, englobe les principes fondamentaux de l'utilisation équitable et raisonnable des ressources en eau.

La complémentarité entre les deux conventions se manifeste notamment dans les cas où l'une fournit des orientations plus détaillées ou strictes que l'autre. Par exemple, la Convention d'Helsinki offre des lignes directrices plus précises pour la prévention des impacts transfrontaliers, tandis que la Convention de New York fournit un cadre juridique solide pour la répartition équitable des ressources en eau.

Principes substantiels : utilisation équitable et règle de non-dommage

Les deux conventions intègrent les principes fondamentaux du droit international de l'eau : le principe de l'utilisation équitable et raisonnable et la règle de non-dommage.

Dans la Convention de New York, ces principes sont codifiés aux articles 5 à 7. Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable est énoncé à l'article 5, qui oblige les États à utiliser un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable, en tenant compte des besoins et des circonstances de chaque État riverain. L'article 7 introduit la règle de non-dommage, exigeant des États qu'ils prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir les dommages significatifs aux autres États riverains.

Dans la Convention d'Helsinki, le principe de non-dommage est mis en avant dès l'article 2, qui stipule que les Parties doivent prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire tout impact transfrontière. Le principe de l'utilisation équitable est également présent, bien que formulé dans le contexte de la prévention des dommages environnementaux.

La différence réside principalement dans la manière dont ces principes sont articulés. La Convention de New York les présente comme des obligations distinctes mais égales, tandis que la Convention d'Helsinki les intègre dans un cadre normatif axé sur la protection de l'environnement.

Obligations procédurales et coopération

La coopération entre les États riverains est un élément clé des deux conventions, mais elles abordent cette question de manière différente.

La Convention d'Helsinki impose une obligation forte de coopération institutionnelle. Elle exige la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux et la création d'organismes communs pour la gestion des cours d'eau transfrontaliers. Ces organismes ont pour mission de développer des objectifs communs en matière de qualité de l'eau, de surveiller les ressources en eau et de faciliter l'échange d'informations.

La Convention de New York, bien qu'elle reconnaissse l'importance de la coopération, ne rend pas obligatoire la création d'organismes communs. L'article 8 suggère simplement que les États "pourraient" envisager de créer de tels mécanismes. Néanmoins, la convention contient des obligations procédurales détaillées, notamment en matière de notification et de consultation sur les mesures prévues qui pourraient avoir un impact sur d'autres États riverains.

Applicabilité sous le droit international

Du point de vue du droit des traités, les deux conventions peuvent s'appliquer simultanément aux États qui sont parties aux deux instruments, à condition qu'il n'y ait pas de conflit entre leurs dispositions. L'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit que lorsque deux traités successifs portent sur le même sujet, les dispositions du traité le plus récent s'appliquent, sauf si les parties ont manifesté une intention différente.

Dans le cas des Conventions d'Helsinki et de New York, il n'y a pas de conflit direct, mais plutôt une complémentarité. La Convention de New York, à l'article 3, précise qu'elle ne porte pas atteinte aux droits et obligations des États découlant d'accords antérieurs, sauf si un accord contraire est conclu. Cela signifie que les États parties aux deux conventions peuvent appliquer les dispositions les plus strictes ou les plus détaillées de l'une ou l'autre, renforçant ainsi le cadre juridique de la gestion des ressources en eau transfrontalières.

Annexe 5. La Directive-cadre sur l'eau : un pilier de la gestion transfrontalière des cours d'eau en Europe

La Directive-cadre sur l'eau (DCE ; 2000/60), adoptée le 23 octobre 2000 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, constitue un cadre juridique essentiel pour la protection et la gestion durable des ressources en eau au sein de l'Union. Elle vise à prévenir et à réduire la pollution, à promouvoir une utilisation durable de l'eau, à protéger l'environnement aquatique et à atténuer les effets des inondations et des sécheresses. La DCE a un impact significatif sur la comitologie internationale fluviale, renforçant la coopération entre les États membres pour la gestion des bassins hydrographiques transfrontaliers.

Objectifs et exigences de la Directive-cadre sur l'eau

La DCE établit un objectif ambitieux : atteindre un "bon état" écologique et chimique pour toutes les masses d'eau de surface (cours d'eau, lacs, eaux côtières et eaux de transition) et un "bon état" quantitatif et chimique pour les eaux souterraines. Initialement fixé pour 2015, cet objectif a été étendu à 2021 et 2027 pour certaines masses d'eau présentant des défis particuliers.

Pour atteindre ces objectifs, la DCE impose plusieurs obligations aux États membres :

- Gestion par district hydrographique : les États membres doivent organiser la gestion de l'eau par district hydrographique, qui correspond à une zone géographique basée sur un bassin versant plutôt que sur des frontières administratives. Cela encourage une approche intégrée et cohérente de la gestion de l'eau.
- Analyse des pressions et impacts : les États doivent réaliser une analyse exhaustive des caractéristiques de chaque district, identifier les pressions anthropiques significatives et évaluer les impacts sur l'état des eaux.
- Surveillance de l'état des eaux : la mise en place de programmes de surveillance est obligatoire pour suivre l'évolution de l'état des eaux et évaluer l'efficacité des mesures prises.
- Élaboration de Plans de gestion des bassins hydrographiques : chaque État membre doit élaborer un plan de gestion pour chaque district, détaillant les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux fixés.
- Participation du public : La DCE insiste sur l'importance de l'information, de la consultation et de la participation active du public et des parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion.
- Coopération internationale : Pour les districts hydrographiques s'étendant sur plusieurs États membres ou impliquant des pays tiers, la DCE exige une coordination des efforts pour assurer une gestion cohérente du bassin dans son ensemble.

Impact sur la comitologie internationale fluviale

La DCE a renforcé la nécessité d'une coopération transfrontalière étroite, impactant directement la comitologie internationale fluviale. Elle a conduit à la création ou au renforcement de commissions internationales de bassins, impliquant les États riverains dans une gouvernance commune des ressources en eau.

La DCE encourage également les États membres à harmoniser leurs politiques de l'eau, leurs méthodes d'évaluation et leurs mesures de gestion. Cela facilite la mise en œuvre de stratégies cohérentes à l'échelle du bassin, évitant les approches fragmentées. Les pays partageant un bassin transfrontalier doivent collaborer pour élaborer des plans de gestion intégrés. Cela implique un partage de données, une concertation sur les mesures à prendre et une coordination des éléments de planification. Les problématiques telles que la pollution transfrontalière, la gestion des risques d'inondation, la préservation de la biodiversité aquatique ou l'adaptation au changement climatique nécessitent une approche concertée. La DCE facilite la mise en place de projets et de programmes communs pour relever ces défis.

Enfin, la DCE a indirectement consolidé le rôle des commissions internationales existantes, comme celles du Rhin, de la Meuse ou de l'Escaut, qui se voient confier la coordination de la mise en œuvre de la directive au niveau de leur bassin respectif. Ces commissions servent de plateformes pour l'échange d'informations, la résolution de problèmes et la prise de décisions communes.

Annexe 6. Cartographie des commissions

Cette annexe a pour but de présenter les commissions considérées dans ce rapport en les contextualisant dans leur bassin respectif. Elle est complétée par un rapport annexe qui répertorie les principaux textes et traités fondant les commissions prises en compte.

Escaut

L'Escaut est un fleuve transfrontalier d'une importance majeure pour l'Europe du Nord-Ouest. Il prend sa source dans le département de l'Aisne en France et son bassin versant, d'environ 21 900 km², couvre des territoires en France, en Belgique et aux Pays-Bas. Il parcourt près de 360 kilomètres avant de se jeter dans la mer du Nord près d'Anvers, deuxième plus grand port européen de marchandises. Le district hydrographique international de l'Escaut est un des plus industrialisés et les plus peuplés d'Europe.

En 1994 les gouvernements de la République Française, de la Région Wallonne, de la Région Flamande, de la Région de Bruxelles-Capitale et du Royaume des Pays-Bas ont signé l'Accord sur la protection de l'Escaut et ont créé une Commission Internationale pour la Protection de l'Escaut (CIPE). Suite à l'entrée en vigueur de la Directive Cadre européenne sur l'Eau, un nouvel Accord de l'Escaut est signé. Il prévoit notamment une nouvelle dénomination pour la CIPE ; la Commission internationale de l'Escaut (CIE). Son secrétariat permanent est situé à Anvers.

Commission internationale de l'Escaut	
Convention	Accord de Gand, 2002
Acteurs	République française ; Royaume de Belgique ; Région de Bruxelles-Capitale ; Région flamande ; Région wallonne de Belgique ; Royaume des Pays-Bas
Délégation FR	Préfet des Hauts-de-France ; DREAL ; Agence de l'eau ; OFB ; VNF ; MEL
Thématisques	Eau : quantitatif ; Eau : qualitatif ; Inondations ; Pollutions
Structuration	1 assemblée plénière ; Réunion des chefs de délégation ; 4 Groupes de travail ; 2 groupes de projet
Éléments budgétaires	431 000 euros dont 172 400 pour la France

L'Escaut fait également l'objet d'une comitologie spécifique lié à l'aménagement de la liaison Seine-Escaut, située sur le tracé du corridor « Mer du Nord-Rhin-Méditerranée », validé par la Commission Européenne le 27 juin 2019 (décision 2019/1118). Cet aménagement de 1 100 km de voies fluviales au gabarit européen, dont la création d'un nouveau canal de 107 km (le canal Seine-Nord-Europe) concerne traverse la France et la Belgique (Flandres, Wallonie). Il s'agit d'un projet de grande envergure pour le développement du transport fluvial et la navigation intérieure par la mise en réseau de 5 grands ports maritimes (Le Havre, Rouen, Dunkerque, Anvers et Zeebrugge), 60 ports intérieurs, 90 ports de plaisance et 360 communes riveraines de la voie d'eau. La

coopération transfrontalière entre les différents opérateurs de transport fluvial est étroite car les enjeux financiers sont très importants et les acteurs ont obtenu des financements communs. La mise en place de ce réseau de transport fluvial est accompagnée par le groupement européen d'intérêt économique (GEIE) Seine-Escaut, instance partenariale créée le 26 mars 2010. Ce GEIE réunit quatre acteurs de la voie d'eau en France et en Belgique : Voies navigables de France (VNF), De Vlaamse Waterwag nv (DVW) et le Service Public de Wallonie (SPW), ainsi que la Société du Canal Seine-Nord Europe (SCSNE), en charge de la construction du canal en France. La commission intergouvernementale Seine-Escaut est l'organe de gouvernance du GEIE.

	Commission intergouvernementale Seine-Escaut
Convention	Déclaration ministérielle entre la France, la Flandre et la Wallonie de 2007
Acteurs	République française ; Royaume de Belgique ; région flamande ; région wallonne
Délégation FR	VNF (direction nationale et territoriale) ; DIGITM ; MEAE ; Ministère des finances ; préfet Hauts de France ; vice-président transport Région Hauts-de-France ; directeur de projet chargé du développement de l'axe Nord auprès du préfet des Hauts de France.
Thématiques	Transport ; Eau : quantitatif
Structuration	1 assemblée plénière (réunion 1 fois tous les 2 mois) ; 4 GT (dont 1 sur l'eau)

Sur ce bassin, il existe également un protocole dit « Mageteaux » de coopération transfrontalière pour sécuriser les territoires situés sous le niveau de la mer. Il s'agit d'une solution franco-belge pour évacuer les eaux des crues entre Nieuport (Belgique) et Dunkerque. En période de crue, le système consiste à procéder au transfert d'une partie des eaux des Moëres françaises et belges par le canal de Furnes vers Dunkerque, en respectant des conditions spécifiques. Le projet est soutenu et financé par l'Union européenne dans le cadre du programme INTERREG France-Wallonie-Vlaanderen. En cas de crise, une petite comitologie peut être mise en place sous l'égide du sous-préfet de Dunkerque. De nouveaux ouvrages ont été construits (station de pompage de l'eau située à Furnes et permettant d'évacuer une partie des eaux des moëres vers le canal Nieuport-Dunkerque ; un ouvrage vanné sur le site des 4 écluses de Dunkerque permettant l'évacuation supplémentaire d'eaux du canal de Furnes à la mer), ce qui modifie les modalités de gestion des eaux telles que définies dans la Convention franco-belge de 1890 et son avenant de 1968 qui régissent l'écoulement transfrontalier dans la zone du projet. Un nouvel avenant est donc en attente de signature de la part du MEAE mais dans tous les cas les échanges et décisions en cas de crise sont locaux, comme constaté lors des inondations de l'hiver 2023.

A titre d'information, on mentionnera ici la coopération sur la Lys (îlots de la Lys mitoyenne) qui génère une comitologie à l'échelle locale (niveau communal/intercommunal + services de l'État).

Meuse

La Meuse naît sur le plateau de Langres, dans le département de la Haute-Marne en France. Elle suit un cours sinueux vers le nord, traversant les anciennes régions françaises de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine. Après avoir pénétré en Belgique, elle passe par des villes importantes comme Namur et Liège, puis entre aux Pays-Bas, où elle rejoint le réseau complexe des cours d'eau du delta Rhin-Meuse-Escaut avant de se jeter dans la mer du Nord.

Le bassin versant de la Meuse, relativement étroit, couvre une superficie d'environ 36 000 km². Le fleuve est navigable sur une grande partie de son cours, notamment grâce au canal de la Meuse et aux nombreuses infrastructures fluviales qui facilitent le transport de marchandises.

Afin d'assurer une gestion durable et globale de l'eau du district hydrographique de la Meuse, un accord international a été conclu. Cet accord a entraîné la création de la Commission internationale de la Meuse dont le siège est situé à Liège.

Commission internationale de la Meuse	
Convention	Accord international sur la Meuse (Accord de Gand), 2002
Acteurs	République française ; Royaume de Belgique ; Région de Bruxelles-Capitale ; Région flamande ; Région wallonne de Belgique ; République fédérale d'Allemagne ; Royaume des Pays-Bas
Délégation FR	Préfet coordonnateur de bassin ; DREAL ; Agence de l'eau ; EPAMA
Thématiques	Eau : qualitatif ; Inondations ; Pollutions
Structuration	1 assemblée plénière ; Réunion des chefs de délégation ; 6 Groupes de travail ; 1 groupe de projet (PFAS)

Moselle et Sarre

La Moselle est un affluent majeur en rive gauche du Rhin, prenant sa source en France, dans le massif des Vosges, longeant également le Luxembourg et traversant l'Allemagne. Longue d'environ 550 kilomètres, c'est sur cette rivière que se situe le tripoint Allemagne-France-Luxembourg. En amont de la confluence située à Coblenze, son bassin représente environ 28 300 km². La Moselle est navigable sur près de 400 km, de Nancy jusqu'à la confluence avec le Rhin grâce à des aménagements réalisés notamment au XX^e siècle (canalisation à grand gabarit en 1964).

La Sarre, également originaire du massif des Vosges, coule vers le Nord en traversant la Lorraine et les Lands de Sarre et du Palatinat en Allemagne, avant de rejoindre la Moselle à proximité de Trèves. D'une longueur de 246 km, son bassin représente 7 430 km² environ.

Plusieurs commissions participent à la bonne gestion de ces cours d'eau transfrontaliers :

Commissions internationales de Protection de la Moselle et de la Sarre contre la pollution	
Convention	Protocoles du 20 décembre 1961 concernant la constitution d'une Commission internationale pour la protection de la Moselle contre la pollution ; et d'une Commission internationale pour la protection de la Sarre contre la pollution
Acteurs	République française ; République fédérale d'Allemagne ; Grand-duché du Luxembourg
Délégation FR	Préfète coordonnatrice de bassin représentée par DREAL ; DREAL ; AERM
Thématiques	Eau : qualitatif ; Inondations ; Pollutions
Structuration	1 assemblée plénière ; 1 groupe stratégique de coordination ; 4 groupes de travail ; 3 groupes d'étude
Éléments budgétaires	Budget 2024 : 395 600 € ²⁴

On notera qu'un protocole complémentaire (Protocole complémentaire au Protocole concernant la constitution d'une Commission internationale pour la protection de la Moselle contre la pollution et au Protocole concernant la constitution d'une Commission internationale pour la protection de la Sarre contre la pollution relatif à la création d'un Secrétariat commun), datant du 22 mars 1990, institue un secrétariat commun à ces deux commissions.

Commission de la Moselle	
Convention	Convention au sujet de la canalisation de la Moselle (Convention de la Moselle), 1956
Acteurs	République française ; République fédérale d'Allemagne ; Grand-duché du Luxembourg
Délégation FR	MEAE (ambassadeur pour les commissions intergouvernementales) ; VNF
Thématiques	Transport
Structuration	1 assemblée plénière

La Société Internationale de la Moselle (SIM) est une organisation transfrontalière créée le 29 janvier 1957 dans le cadre de la canalisation de la Moselle. Son siège est établi à Trèves, en Allemagne, et elle associe les trois États riverains que sont l'Allemagne, la France et le Luxembourg. Historiquement, sa mission principale était de gérer le financement des travaux d'aménagement de la Moselle et de collecter les péages payés par les bateaux circulant sur cette voie navigable internationale. Ces recettes étaient redistribuées aux trois pays selon une clé de

²⁴ Clé de répartition (47,5 % pour la France et l'Allemagne, 5 % pour le Luxembourg)

répartition définie par la Convention de la Moselle. La gérance de la SIM est assurée par deux dirigeants, l'un allemand et l'autre français, symbolisant la coopération entre les nations.

Au fil des décennies, la SIM a joué un rôle essentiel dans le développement et la gestion durable de la Moselle, contribuant à son positionnement comme axe important de transport fluvial en Europe. Cependant, un tournant majeur se profile avec la décision des trois pays riverains de supprimer les péages sur la Moselle internationale à compter du 1^{er} juillet 2025. Cette décision, entérinée par un protocole d'amendement à la Convention de la Moselle signé par les représentants des trois États, marque une étape historique. L'objectif affiché est de renforcer la compétitivité du transport fluvial, un mode de transport durable et particulièrement adapté à des secteurs clés comme l'agriculture, l'énergie, la chimie, l'acier et la construction.

Dans ce cadre, la SIM, qui avait rempli un rôle central dans la collecte et la répartition des péages, sera liquidée. Cette évolution s'accompagne d'une poursuite des travaux de la Commission Internationale de la Moselle, qui continuera de promouvoir les intérêts de la navigation fluviale et de coordonner les efforts des trois États.

On notera également la création récente d'un comité technique dédié à un outil transnational de prévision des crues. Développé dans le cadre des travaux sur la prévention des crues du Rhin, le modèle physique de bilan hydrologique LARSIM a vu son usage étendu à la Moselle puis à la Sarre. Suite à cette extension de son périmètre d'action, un comité technique LARSIM a alors été créé. Il est rattaché à la CIPMS pour bénéficier du soutien du secrétariat de cette dernière pour la logistique et la traduction

Comité technique LARSIM	
Convention	Accord entre le gouvernement de la République française, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'annonce des crues dans le bassin versant de la Moselle du 1er octobre 1987 ; convention de coopération concernant la maintenance et l'assistance au système transnational de prévision des crues LARSIM de 2024
Acteurs	République française ; République fédérale d'Allemagne ; Grand-Duché de Luxembourg
Délégation FR	DREAL
Thématiques	Inondations
Structuration	1 assemblée plénière (3 réunions par an) ; 1 groupe de travail (2 réunions par an)
Éléments budgétaires	Budget 2024 : 89 222 euros (dont 33 601 euros pour la DREAL Grand Est ; 5 000 euros par service de prévision des crues + 0,735 €/km ² de superficie du pays/bassin versant) + développements spécifiques du modèle LARSIM selon les besoins des SPC, à la charge de chaque SPC Remarque : Le CT bénéficie de l'appui logistique du secrétariat des CIPMS et verse à ce titre une contribution au budget des CIPMS (14 000 € environ en 2024). Les travaux du CT font l'objet de discussions avec les membres des CIPMS à l'occasion de l'assemblée plénière annuelle des CIPMS. Comité pérenne.

Rhin

Le Rhin est l'un des fleuves les plus importants d'Europe, s'étendant sur environ 1 230 kilomètres depuis sa source dans les Alpes suisses jusqu'à la mer du Nord aux Pays-Bas où il se divise en plusieurs bras, mêlant partiellement ses eaux à celles de la Meuse et de l'Escaut pour former un grand delta (Rijn-Maas-ScheldeDelta). Il traverse ou borde six pays : la Suisse, le Liechtenstein, l'Autriche, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas. Son bassin versant recouvre environ 198 000 km, à la fois sur ces 6 pays, mais aussi sur presque tout le Luxembourg, et dans une bien moindre mesure sur les territoires belges et italiens. Les usages du Rhin sont plus nombreux et diversifiés que pour tous les autres fleuves européens. Il s'agit également d'un des fleuves les plus aménagés. En l'espace d'à peine deux siècles, l'ancien paysage naturel d'un fleuve en tresse avec un lit majeur de plusieurs kilomètres de largeur a disparu cédant la place à un fleuve très anthropisé en particulier sur le Rhin franco-allemand réduit à une voie d'eau unique navigable, enserrée entre les digues de canalisation et partiellement régulée par les barrages hydroélectriques du Rhin supérieur et du bassin amont.

Si le Rhin constitue un axe de développement économique majeur en Europe, il n'a pas le même poids selon les pays, ce qui peut avoir un impact significatif sur la manière d'appréhender les politiques de gestion commune. Même si la France possède 12 % du bassin versant du Rhin, à l'échelle de l'hexagone, il ne représente que 5 % du territoire. La batellerie française ne représente que 8 % des immatriculations sur le fleuve. Les sujets rhénans sont donc perçus comme moins prioritaires en France qu'aux Pays Bas ou en Allemagne, pays dans lesquels le corridor rhénan constitue un centre économique de premier plan.

Héritage de la tradition de coopération de l'Europe rhénane qui remonte au Moyen-Âge, le territoire et l'enjeu de cet axe fluvial majeur ont donné lieu, dès le XIX^e siècle et tout au long du XX^e, à une gouvernance complexe, avec de multiples structures. Le présent rapport ne s'intéressant qu'aux commissions fluviales, nous ne citerons que les principales structures qui intègrent l'ensemble des problématiques transfrontalières :

- Née en 1991, la conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur forme le cadre institutionnel pour la coopération frontalière au niveau régional entre les trois États riverains. Elle promeut une coopération de proximité destinée à rapprocher les habitants et faciliter les projets transfrontaliers. Elle se décline en nombreux groupes de travail thématiques portant sur l'aménagement du territoire, le transport, l'énergie, l'environnement, etc.
- Le comité de coopération transfrontalière institué par le Traité d'Aix-la-Chapelle de 2019 et qui réunit le préfet de région, les principaux élus locaux, les eurodistricts, a pour objectif d'améliorer l'articulation entre les problématiques locales et leur résolution par les gouvernements nationaux.

Dans le domaine fluvial, plusieurs commissions existent avec un nombre très important d'instances associées.

La plus ancienne²⁵ est la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), fondée en 1815 et qui a pour mission d'assurer la prospérité et la sécurité de la navigation rhénane. La CCNR coopère aujourd'hui étroitement avec l'Union européenne et travaille sur des sujets qui intéressent non seulement le Rhin, mais aussi la navigation intérieure européenne dans son ensemble.

²⁵ Il s'agit également de la plus ancienne organisation internationale en activité au monde.

Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR)	
Convention	Convention de Mannheim (1868)
Acteurs	République française ; République fédérale d'Allemagne ; Royaume de Belgique ; Confédération suisse. Coopération avec l'UE depuis un accord administratif du 3 mars 2003
Délégation FR	DGITM ; VNF ; Directeur des affaires juridiques (MEAE)
Thématiques	Transport
Structuration	Assemblée plénière (deux fois par an) ; 12 comités ; 15 GT
Éléments budgétaires	Pris en charge par le MEAE

La Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR) est, quant à elle, une structure intergouvernementale créée en 1950. Elle est compétente sur le Rhin depuis sa sortie du lac de Constance jusqu'à son débouché dans la Mer du Nord. Depuis 1987, les objectifs de la CIPR sont traduits dans des plans d'action à moyen terme (Plan Rhin 2020 et Plan Rhin 2040). Il s'agit de recommandations communes destinées à être mises en œuvre et financées au niveau national. La CIPR est une instance puissante : au-delà du Rhin, ses activités servent d'exemples à de nombreux autres bassin fluviaux. La coopération qu'elle a instituée a également influencé le processus d'élaboration des directives cadres communautaires sur l'eau et les inondations.

Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR)	
Convention	Convention pour la protection du Rhin, 1999
Acteurs	République française ; République fédérale d'Allemagne ; Confédération suisse ; Royaume des Pays-Bas ; Grand-duché du Luxembourg ; Commission européenne
Délégation FR	MTE ; DREAL ; AERM ; BRGM ; SIDPC 67
Thématiques	Eau : quantitatif ; Eau : qualitatif ; Biodiversité ; Inondations ; Pollutions
Structuration	Conférence ministérielle sur le Rhin ; 4 instances stratégiques et de coordination ; Réunion des chefs de délégation ; 3 groupes de travail ; 16 groupes d'experts + 5 autres groupes
Éléments budgétaires	1 214 500 euros en 2024 ²⁶

²⁶ Clé de répartition qui s'applique à 70 % du budget (le reste correspond au coût de l'application des directives européennes auxquelles la Suisse n'est pas soumise) est la suivante : France 32,5 % ; Allemagne 32,5 %, Pays-Bas 32,5 %, Suisse 12 %, Union européenne, 2,5 %, Luxembourg 2,5 %.

La commission permanente pour l'aménagement du Rhin et le Comité A sont deux instances franco-allemandes de coordination de la gestion des aménagements du Rhin, respectivement entre Strasbourg et Lauterbourg et entre Bâle et Strasbourg.

	Comité A
Convention	Convention franco-allemande relative à l'aménagement du cours supérieur du Rhin entre Bale et Strasbourg, 1956
Acteurs	République française ; République fédérale d'Allemagne
Délégation FR	DGEC ; DREAL ; VNF ; EDF/CERGA ; OFB
Thématiques	Ouvrages
Structuration	1 assemblée plénière ; 2 groupes de travail (dont un commun avec la Commission permanente) ; 3 sous-groupes de travail
Éléments budgétaires	Pas de budget dédié (frais d'organisation à la charge de la délégation qui organise)

	Commission permanente
Convention	Convention franco-allemande du 6 décembre 1982
Acteurs	République française ; République fédérale d'Allemagne
Délégation FR	DGEC ; DREAL ; VNF ; EDF/CERGA ²⁷
Thématiques	Ouvrages ; Inondations
Structuration	1 assemblée plénière ; 3 groupes de travail (dont un commun avec le Comité A) ; 6 sous-groupes de travail ; 1 groupe d'experts
Éléments budgétaires	Pas de budget dédié (frais d'organisation à la charge de la délégation qui organise)

En complément des éléments précédents, on notera notamment l'existence de la Commission Internationale de l'Hydrologie du bassin du Rhin (CHR), une organisation scientifique indépendante fondée en 1970, dans le cadre de la « Décennie Hydrologique Internationale » initiée par l'UNESCO et l'Organisation Météorologique Mondiale. Elle réunit les institutions hydrologiques des pays riverains du Rhin, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse (représentant également le Liechtenstein), avec pour mission de développer et diffuser des connaissances transfrontalières sur l'hydrologie du bassin du Rhin.

Le fonctionnement de la CHR repose sur la coopération entre les instituts et services hydrologiques des pays membres. Elle mène des recherches conjointes sur l'hydrologie du Rhin, favorise l'échange de données et d'informations hydrologiques, et développe des méthodes standardisées pour la collecte et le traitement de ces données. La CHR collabore également avec d'autres

²⁷ Centrale électrique de Gamsheim

organisations internationales pour renforcer la gestion durable du bassin rhénan.

Le budget de la CHR est financé par les contributions des pays membres, proportionnellement à leur implication et à leurs capacités financières. Ces fonds sont utilisés pour soutenir les activités de recherche, l'organisation de réunions et d'ateliers, ainsi que la publication de rapports et d'études.

Les thématiques abordées par la CHR couvrent un large éventail de sujets liés à l'hydrologie du bassin du Rhin, notamment :

- La conservation de la base de connaissances hydrologiques et morphologiques : maintien et expansion des connaissances fondamentales sur l'hydrologie et la morphologie du bassin.
- Les effets du changement climatique, de l'utilisation des terres et de l'eau, et des changements socio-économiques : étude de l'impact de ces facteurs sur le régime hydrologique du Rhin, y compris les phénomènes de crues et de sécheresses.

Pour mener à bien ses missions, la CHR s'appuie sur des groupes de travail spécialisés, composés d'experts des pays membres. Ces groupes se concentrent sur des domaines spécifiques tels que la modélisation hydrologique, la gestion des ressources en eau, l'impact du changement climatique, et la qualité de l'eau. Ils élaborent des projets de recherche, organisent des ateliers et publient des rapports pour partager leurs conclusions avec les décideurs politiques et les parties prenantes.

Doubs

Le Doubs est une rivière franco-suisse d'environ 453 kilomètres de long, prenant sa source dans le Jura en France et formant partiellement la frontière avec la Suisse. Principal affluent de la Saône, elle fait partie du bassin versant du Rhône. Son bassin représente environ 7 700 km²

La frontière est au milieu du Doubs²⁸ frontalier dans sa partie amont, du Lac des Brenets jusqu'au lieu-dit Biaufond. A partir de là (borne 606), contrairement à la plupart des cours d'eau séparant deux États, la frontière est située sur la rive suisse (le Doubs est alors 100 % français), jusqu'à ce que le Doubs entre en Suisse et devienne 100 % suisse dans sa « boucle suisse » (ou Clos du Doubs).

Ce tracé particulier de la frontière avec la Suisse au niveau du Doubs résulte de l'accord entre le roi de France Louis XVI et le prince-évêque de Bâle Frédéric de Wangen (Traité de Versailles du 11 juillet 1780). En vertu de ce traité, toute utilisation des eaux du Doubs, y compris sa force motrice, appartient à la France qui peut néanmoins autoriser la Suisse à l'exploiter en rive droite (usines existantes en 1780). L'utilisation industrielle du cours d'eau et ses conséquences (déviation, modification de débit, irrigation, pollution) rendent indispensable la mise en place d'une bonne gouvernance du cours d'eau.

La coopération transfrontalière avec la Suisse s'inscrit dans un cadre particulier, puisque celle-ci n'est pas membre de l'UE. Le pays choisit ce qu'il souhaite appliquer parmi l'ensemble du droit de l'UE et joue beaucoup de son droit confédéral, ce qui rend délicates les négociations avec les Français. Il en résulte une comitologie assez complexe qui pourrait sans doute être simplifiée, mais ceci nécessiterait un accord avec les acteurs locaux et la Suisse.

Plusieurs commissions plus ou moins actives existent aujourd'hui sur le Doubs.

²⁸ La partie formant frontière entre la Suisse et la France comprend :

- Le « Doubs mitoyen » : section qui s'étend de Villers-le-Lac (lac de Chaillexon) à la borne 606 (Biaufond)
- Le « Doubs français » : section comprise de la borne 606 (Biaufond) jusqu'à la borne 605 (Clairbief)
- Le « Doubs suisse » : section comprise de la borne 559 (Ocourt) jusqu'à la borne 558 (La Motte)

	Commission mixte en faveur de la pêche et pour la protection des milieux aquatiques
Convention	Accord cadre concernant l'exercice de la pêche et la protection des milieux aquatiques dans la partie du Doubs formant frontière entre les deux États (29 juillet 1991)
Acteurs	République française ; Confédération suisse
Délégation FR	DREAL AURA ; DDT Doubs ; DREAL BFC ; OFB (à titre d'expert) ; le cas échéant un représentant de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
Thématiques	Pêche ; Biodiversité
Structuration	1 assemblée plénière (une réunion annuelle) ; 1 sous-commission technique
Éléments budgétaires	Pas de budget propre

	Groupe Binational Qualité des eaux (ne s'est plus réuni depuis 2018)
Convention	Pas de convention. Arrangement administratif entre la France et la Suisse du 11 février 2008 ²⁹
Acteurs	République française ; Confédération suisse
Délégation FR	Préfecture du Doubs ; DDT du Doubs ; DREAL BFC ; AERMC ; AFB ; Fédération départemental de pêche et de protection du milieu aquatique ; Conseil départemental du Doubs ; conseil régional Bourgogne Franche Comté ; EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion des eaux)
Thématiques	Eau : qualitatif
Structuration	1 instance de pilotage ; 1 groupe technique qui continue de se réunir une fois par an
Éléments budgétaires	Pas de budget propre

²⁹ Arrangement visant la consultation de la Suisse dans le cadre de l'application de la Directive cadre sur l'eau de l'UE par la France, dans le bassin versant du Doubs et les bassins mineurs le jouxtant

Comité de pilotage du Doubs franco-suisse³⁰	
Convention	Pas de convention. Constitué par échange de lettres entre DREAL Bourgogne France Comté (21/12/2010) et l'Office Fédéral de l'Environnement (10/03/2011) en s'appuyant sur le Règlement d'eau général commun aux 3 aménagements hydroélectriques de 1969 ; Règlement d'eau du Doubs franco-suisse entré en vigueur le 22 novembre 2017 qui doit d'appliquer jusqu'au renouvellement des concessions
Acteurs	Office fédéral suisse de l'énergie et DREAL Bourgogne-France-Comté
Délégation FR	DREAL ; AERMC ; OFB ; Préfecture du Doubs ; DDT
Thématiques	Ouvrages ; Eau : qualitatif ; Eau : quantitatif
Structuration	1 instance stratégique (au moins une réunion annuelle) ; 1 comité de suivi environnemental du règlement d'eau
Éléments budgétaires	Pas de budget propre

La dissymétrie dans le traitement des sujets de part et d'autre de la frontière est visible dans l'appréhension des atteintes environnementales. Les réparations des dégradations environnementales causées par l'activité économique sont compensées par l'office fédéral de l'environnement ou par les cantons quand côté français c'est l'exploitant qui doit les réduire ou les compenser (avec éventuellement des aides de l'Agence de l'eau).

Tous ces aspects expliquent les difficultés d'établissement d'une nouvelle convention relative à la force-hydraulique et de l'accord cadre environnemental qui l'accompagnera. Le projet technique d'accord-cadre international sur le Doubs franco-suisse et de la convention de partage de la force hydraulique devait être rédigé fin 2023 afin de choisir le futur concessionnaire avant 2026 et que la nouvelle concession unique puisse démarrer début 2030. Les négociations devraient être relancées sous l'égide du MEAE, une fois l'accord sur le Rhône signé (voir 1.3.6). En attendant, en l'absence d'acte législatif du fait de la situation politique nationale, la préfecture du Doubs a dû construire un cadre juridique dérogatoire pour permettre la prolongation de la concession qui se terminait en octobre 2024.

³⁰ Dénommé Groupe de gestion de débits jusqu'en 2018.

	Comitologie de suivi du projet de renouvellement des concessions³¹
Convention	Comitologie préparatoire à la future convention force-hydraulique et au futur accord cadre environnemental
Acteurs	République française ; Confédération suisse
Délégation FR	Préfet du Doubs, ambassadeur pour la coopération transfrontalière MEAE, DGEC, conseillers techniques (DREAL et conseiller diplomatique)
Thématiques	Eau : quantitatif ; Eau qualitatif ; Ouvrages ; Pollution
Structuration	1 groupe de supervision (réunions a minima deux fois par an) ; 2 groupes techniques (GT force hydraulique, GT Accord-Cadre/Environnement)

Rhône

Le Rhône prend sa source dans le glacier du Rhône, dans le canton du Valais en Suisse. Il coule vers l'ouest, traversant le lac Léman, puis entre en France en aval de Genève. Le fleuve suit ensuite une direction sud, traversant les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur et longeant la région Occitanie, avant de se jeter dans la mer Méditerranée par le delta de Camargue. Le bassin versant du Rhône couvre environ 98 000 km² et son cours est long de 812 km.

Rhône lémanique

Le lac Léman, principalement alimenté par le Rhône constitue une frontière entre la Suisse dont les cantons de Genève, de Vaud et du Valais se partagent la rive nord, et la France (département de Haute-Savoie). Depuis le XIX^e siècle, la régulation des eaux de sortie du Léman est de la seule responsabilité du canton de Genève en Suisse, avec la construction de barrages (pont de la Machine puis usine hydraulique de Coulouvrenière au XIX^e siècle, barrage du Seujet depuis 1995). Ainsi alors que la France devrait avoir un droit d'eau sur les 40 % du lac qui sont sur son territoire, la France est totalement retrouvé tributaire de la gestion hydraulique assurée par un service du canton de Genève pour ce qui concerne l'alimentation du Rhône par le lac. Depuis une dizaine d'années, dans un contexte de sécheresses fréquentes et de plus en plus sévères qui entraînent une diminution des débits estivaux, la France demande à Berne de revoir la gestion des débits du fleuve et réclame un accord pour améliorer le contrôle des débits du Rhône car de nombreux secteurs stratégiques dépendent du fleuve comme le refroidissement des centrales nucléaires et l'alimentation en eau potable de plus de 2 millions d'habitants en France. Si plusieurs commissions encadrent les usages de l'eau, les aménagements partagés et la qualité de l'eau sur le Léman, le futur accord serait le seul à traiter de la gestion quantitative de l'eau et pourrait ainsi permettre de sécuriser davantage les débits côté français. Il est à l'inverse à noter que la Commission internationale pour la protection du Léman qui existe depuis 1962 est un exemple réussi de coopération transfrontalière car elle a permis une amélioration significative de la qualité des eaux du lac depuis les années 1960.

³¹ Une fois les accords signés, le rôle des commissions devraient être redéfinis. La commission mixte pour la pêche devrait disparaître au profit de la commission cadre chargée de la supervision de l'accord cadre environnemental. Le groupe binational qualité des eaux et le comité de pilotage seraient remplacés par une commission opérationnelle qui traiterait des sujets. La délégation française serait composée des services de l'État et de l'Agence de l'eau (avec peut-être la participation de l'opérateur géométrien). S'ajoutera une commission territoriale qui regrouperait l'ensemble des acteurs du Doubs franco-suisse (associations, collectivités, Parcs naturels régionaux).

Commission internationale pour la protection des eaux du Léman	
Convention	Convention entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française concernant la protection des eaux du lac Léman contre la pollution, du 16 novembre 1962
Acteurs	République française ; Confédération suisse
Délégation FR	Préfet de région, DREAL de bassin, DDT 74, Conseil départemental de Haute-Savoie, Conseil départemental de l'Ain, AERMC
Thématiques	Pollutions
Structuration	1 secrétariat permanent ; 1 organe décisionnel (réunion une fois par an en session ordinaire) ; 1 sous-commission technique (composée d'un bureau, d'un conseil scientifique et d'un comité opérationnel structuré en 4 groupes opérationnels + 1 groupe scientifique, 3 ou 4 réunions par an) ; 1 Groupe Lutte contre les hydrocarbures ; 1 Groupe de coordination franco-suisse pour la mise en œuvre de la DCE sur le territoire français couvert par la CIPEL
Éléments budgétaires	Clé de répartition France 25 % ; Suisse 75 % Part secrétariat assurée par MTE (90 00 CHF environ en 2023) ; part études et travaux assurée par la DREAL BOP 113 135 000 CHF en 2023 ; part française 25 % du budget total ; chacune des Parties contractantes assume les frais de sa délégation à la Commission et des experts désignés par elle.

Commission mixte pour la navigation sur le Léman	
Convention	Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française concernant la navigation sur le Léman du 7 décembre 1976 / Décret n° 2019-644 du 25 juin 2019 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse portant modification du règlement de la navigation sur le Léman du 7 décembre 1976 (ensemble une annexe), signées à Berne les 23 avril et 14 mai 2019
Acteurs	République française, Confédération suisse
Délégation FR	Préfet de Savoie (éventuellement représenté par sous-préfet de Thonon)
Thématiques	Transport
Structuration	1 instance de pilotage
Éléments budgétaires	Pas de budget propre

	Commission consultative internationale pour la pêche dans le Léman
Convention	Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française concernant la pêche dans le lac Léman du 20 novembre 1980
Acteurs	République française ; Confédération suisse
Délégation FR	Préfet de Haute-Savoie, DDT Haute-Savoie, OFB, INRAE
Thématiques	Pêche
Structuration	1 commission consultative ; 1 commission technique (groupe de travail Plan d'aménagement piscicole)
Éléments budgétaires	Pas de budget propre

	Commission permanente de surveillance pour l'aménagement hydroélectrique franco-suisse d'Emosson (CPS)
Convention	Convention entre la Confédération suisse et la République française au sujet de l'aménagement hydroélectrique d'Emosson du 23 août 1963
Acteurs	République française ; Confédération suisse
Délégation FR	DGEC, DREAL, comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques
Thématiques	Ouvrages, Énergie, Eau : quantitatif
Structuration	1 instance pilotage (réunion plénière) ; 1 comité technique permanent

	Commission franco-suisse d'étude pour les stockages dans le Léman des eaux d'Arve dérivées dans Emosson
Convention	Convention entre la Confédération suisse et la République française au sujet de l'aménagement hydroélectrique d'Emosson du 23 août 1963
Acteurs	République française ; Confédération suisse
Délégation FR	DREAL, EDF, CNR
Thématiques	Eau : quantitatif
Structuration	La commission est en réalité un groupe de travail (qui ne présente pas de liens hiérarchique et organisationnel connu avec la CPS)
Éléments budgétaires	Pas de budget propre

	Commission consultative d'accompagnement du barrage de Chancy-Pougny
Convention	Concession suisse pour l'utilisation de la force hydraulique du Rhône à Chancy-Pougny du 12 mai 2003.
Acteurs	République française ; Confédération suisse
Délégation FR	Préfecture Auvergne Rhône Alpes, DREAL, (+ parties prenantes, CNR, association de protection de la nature, association de pêcheurs, communes)
Thématiques	Eau : quantitatif ; Sédiments ; Pêche ; Navigation
Structuration	1 assemblée plénière
Éléments budgétaires	Pas de spécification à ce sujet

	Comité du pilotage du Protocole du 7 septembre 2015 relatif à la gestion sédimentaire des retenues hydroélectriques du Haut-Rhône (APAVER)
Convention	Protocole du 7/09/2015 relatif à la gestion sédimentaire des retenues hydroélectriques du Haut-Rhône conclu entre l'État français représenté par le Préfet de l'Ain et la République et le canton de Genève représentée par Conseiller d'État chargé de l'environnement, des transports et de l'agriculture
Acteurs	République française ; République et canton de Genève
Délégation FR	Préfet, DREAL, CNR
Thématiques	Sédiments ; Biodiversité ; Ouvrages
Structuration	1 comité de pilotage ; 1 comité technique
Éléments budgétaires	Pas de budget propre

Comitologie avec l'Italie

Les enjeux avec l'Italie sont moindres et relèvent d'aménagements ponctuels comme la CTS, liée à la gestion de la concession du Mont-Cenis. Il a été mentionné à la mission l'existence d'un comité technique transfrontalier de la Roya mais il ne semble plus très actif du point de vue des acteurs de l'État.

	Commission technique de surveillance franco-italienne (CTS) de la concession du Mont-Cenis
Convention	Convention franco-italienne sur l'aménagement hydro-électrique du Mont-Cenis du 14 septembre 1960
Acteurs	République française ; République italienne
Délégation FR	DGPR ; EDF
Thématiques	Ouvrages ; Énergie ; Eau : quantitatif
Structuration	1 instance
Éléments budgétaires	Pas de spécification à ce sujet

Bassins pyrénéens

La frontière franco-espagnole est traversée par 7 cours d'eau transfrontaliers : il s'agit de la Bidassoa, de la Nive, de la Nivelle, de l'Iraty, de la Garonne, du Sègre et du Carol. Ces cours d'eau font l'objet d'une coopération très contrastée selon les bassins versants.

Il existe deux instances qui gèrent ces cours d'eau transfrontalier. La première est la Commission mixte des eaux transfrontalières (CMET) créée en 1976 par une décision de la Commission internationale des Pyrénées, elle-même instituée en 1875 afin d'examiner les problèmes à l'origine de conflits transfrontaliers entre la France et l'Espagne.

	Commission Mixte des Eaux Transfrontalières (CMET)
Convention	Constituée par une décision de la CIP (1976)
Acteurs	République française ; Royaume d'Espagne
Délégation FR	Préfet, AERMC
Thématiques	Eau : quantitatif ; Eau : qualitatif
Structuration	1 assemblée plénière (peu de réunions, la dernière datant de 2011)
Éléments budgétaires	Pas de budget propre

La seconde est le comité de coordination chargé de suivre les questions de gestion de cours d'eau transfrontières a été également mis en place dans le cadre de l'arrangement administratif entre la France et l'Espagne de 2006. Cet arrangement administratif de 2006 concerne la Bidassoa, la Nive, la Nivelle, la Garonne, l'Ariège et le Sègre, cours d'eau qui s'écoulent en Espagne et en France ou qui constituent une limite frontalière entre les deux États. Il acte le fait que les autorités locales compétentes n'ont pas jugé nécessaire ni de délimiter un district hydrographique international ni d'instituer une Commission internationale hydrographique. Les deux parties s'accordent donc pour que la gestion ordinaire soit mise en œuvre et assurée par chaque État sur son territoire mais aussi pour créer un comité de coordination afin d'instaurer une coopération administrative régulière et suivie entre les deux pays en ce qui concerne la mise en œuvre de la DCE. Les deux commissions ne semblent pas s'être réunies depuis plusieurs années et de ce fait leurs objectifs sont mal, voire pas connus des acteurs locaux.

	Comité de coordination chargé de suivre les questions de gestion de cours d'eau transfrontières.
Convention	Arrangement administratif entre la France et l'Espagne (2006)
Acteurs	République française, Royaume d'Espagne
Délégation FR	MTE, Préfet coordonnateur de bassin Adour-Garonne, Agence de l'eau Adour-Garonne, Préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée et Corse, AERMC
Thématiques	Eau : quantitatif ; Eau : qualitatif
Structuration	1 assemblée plénière (réunion annuelle) ; GT si nécessaire
Éléments budgétaires	Pas de budget propre

Les sujets qui ne relèvent pas de la DCE mais qui sont des sujets locaux (pollution, stations de mesure à la frontière, etc.) sont traités par les structures de coopération transfrontalières mises en place par les collectivités locales. Elles ne relèvent pas d'une comitologie au même titre que les autres entités analysées par la mission mais tentent de mettre en œuvre une gestion intégrée de l'eau de part et d'autre de la frontière. Ainsi coexistent deux réseaux transfrontaliers : la Conférence atlantique transpyrénées (CAT) et la charte de gestion des eaux partagées (voir tableau ci-dessous, et Figure A6-1).

	Conférence atlantique transpyrénées	Charte de gestion des eaux partagées
Acte fondateur	Traité de Bayonne de 1995 qui initie des approches bilatérales de coopération entre collectivités locales / Convention relative à la Conférence Euro-régionale ou Conférence Atlantique Transpyrénées signée en 2007	Accord transfrontalier du 10 décembre 2014
Acteurs	Région, Préfet 64, président du CD 64, président du Conseil des élus du Pays Basque, CAPB, Gouvernement de Navarre (GONA)	GONA, Agence basque de l'eau, DFG ³² , CD64, CAPB, Syndicat mixte du bassin versant de la Nive, Agence de l'eau Adour-Garonne
Thématiques	Problématiques variées (coopération hospitalière, ouvrages d'art, prévention des drogues, etc.) dont eau quantitatif et qualitatif	Eau quantitatif et qualitatif, Biodiversité
Structuration	1 conférence plénière ; 1 comité directeur (instance décisionnelle) ; 1 cellule technique permanente ; Des groupes de travail dont 1 GT EAU	

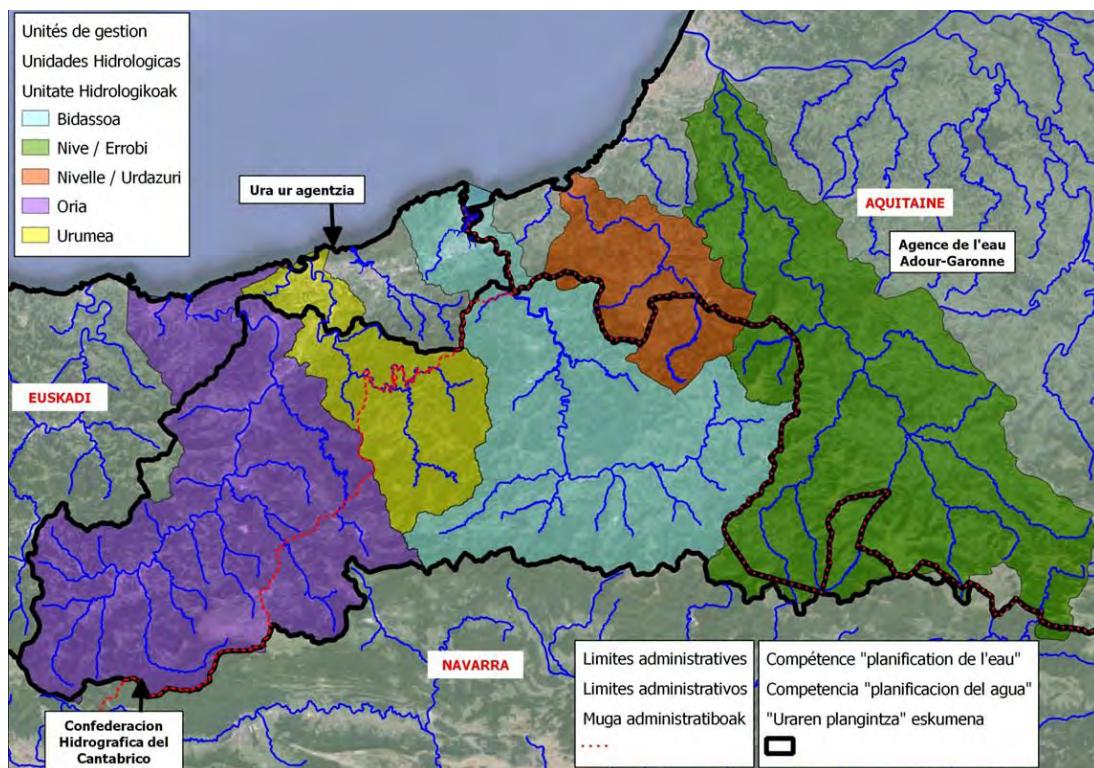


Figure A6-1 : Territoire d'application de la charte de gestion des eaux partagées.
(Source : Agglo Sud Pays Basque)

³² Diputacion Foral du Gipuzkoa

Existent également des Commissions Administratives Internationales (CAI) qui s'inscrivent soient dans le cadre des Traités des Pyrénées (1659) et de Bayonne (1866) comme la CAI du Canal de Puigcerda ou la CAI du Canal d'Angoustrine et de Llivia soit dans le cadre de conventions plus récentes (Lanoux, Garonne supérieure).

La Garonne coule essentiellement sur le territoire du sud-ouest français mais elle prend sa source dans le Val d'Aran et y coule pendant 47 km avant de franchir la frontière. Depuis les années 1990 une gestion coordonnée et globale du fleuve a été mise en place mais elle est peu institutionnalisée. Les commissions ne concernent que les ouvrages et les enjeux énergétiques.

Commission mixte franco-espagnole de la Garonne supérieure	
Convention	Convention du 29 juillet 1963 entre les gouvernements français et espagnol relative à l'aménagement du cours supérieur de la Garonne
Acteurs	République française ; Royaume d'Espagne
Délégation FR	Président du Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques, DREAL, EDF
Thématiques	Ouvrages ; Énergie
Structuration	1 assemblée plénière triennale ; 1 sous-commission depuis 2023 (réunion annuelle)

L'objectif de la convention de 1963 était, selon l'article 1, la création du réservoir français de Plan d'Arem à la frontière franco-espagnole limité à la cote 575,24 mNGE (soit 577,50 mNGF). L'Espagne a donné son accord pour qu'une partie de son territoire soit occupée pour créer ce réservoir (article 2). La convention prévoit la livraison par l'Espagne d'un volume journalier minimum de 350 000 m³ dans la retenue de Plan d'Arem (article 3), ainsi que la restitution gratuite à l'Espagne de quantités d'énergie équivalente au quart de la chute située sur la frontière franco-espagnole et à la moitié de la chute située en territoire espagnol. Depuis 2002, un accord entre EDF et ENDESA a conduit à l'abandon de la restitution physique d'énergie au profit d'une restitution valorisée en euros. Enfin la convention prévoyait la création d'une commission mixte d'experts chargée de l'application de cette convention. Cette commission triennale qui se réunit en alternance en France (années impaires) et en Espagne (années paires) se réunira en même temps que la commission mixte franco-espagnole du Lanoux à partir de 2026. Depuis 2023, une sous-commission a été constituée afin de préparer les travaux de la commission (la commission s'intéresse notamment aux évolutions du mode de calcul du forfait d'énergie). La commission a validé en 2023 un calcul de format d'énergie triennal afin de conformer son rythme à la périodicité des commissions.

	Commission Mixte Franco-Espagnole du Lanoux
Convention	Accord relatif au lac Lanoux du 12 juillet 1958
Acteurs	République française, Royaume d'Espagne
Délégation FR	Président du Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques, DREAL, EDF
Thématiques	Ouvrages ; Énergie ; Eau : quantitatif
Structuration	1 assemblée plénière annuelle ; 1 sous-commission technique

Cette commission est liée à l'aménagement hydroélectrique de l'Hospitalet-Merens constitué d'une haute chute et de deux basses chutes se rejoignant à l'usine de l'Hospitalet située dans la vallée du Puymorens en Ariège. Le réservoir principal de la haute chute constitué par la retenue du Lanoux (capacité de 67,9 millions de m³ à retenue normale et située à 2213 m d'altitude) est alimenté par son bassin naturel (bassin versant de l'Ebre) et plusieurs prises d'eau. Les eaux du bassin versant naturel du Lanoux sont détournées vers la chute de l'Hospitalet et prélevées sur les débits du Carol (affluent du Sègre et sous affluent de l'Ebre).

L'accord de 1958 prévoit la restitution à l'Espagne par EDF d'un volume égal aux apports naturels détournés du bassin du Carol. La restitution à cette rivière des apports détournés s'effectue par une galerie d'environ cinq kilomètres, dite Galerie Ariège Carol, dans laquelle les eaux de l'Ariège sont dérivées par une prise d'eau, jusqu'au Carol en aval du village de Porté-Puymorens avant la traversée de la frontière (Figure A6-2).



Figure A6-2 : La retenue du Lanoux au sein de l'aménagement hydro-électrique de l'Hospitalet. (Source : EDF)

La Bidassoa, fleuve côtier du pays basque qui prend sa source en Navarre espagnole et qui se jette dans le golfe de Gascogne, forme l'extrémité occidentale de la frontière entre la France et l'Espagne (Figure A6-3). Elle possède un estuaire autour duquel s'est formée l'agglomération

transfrontalière Hendaye-Irun-Fontarabie. L'île des Faisans est un condominium sur lequel la France et l'Espagne exercent une souveraineté conjointe depuis le traité de Bayonne de 1856. Le terrain de 3000 m² est dirigé par un vice-roi espagnol du 1^{er} février au 31 juillet et par son homologue français du 1^{er} août au 31 janvier. La gestion du bassin versant de la Bidassoa est divisée en deux selon une convention de 1959 : la partie qui relève du domaine public maritime d'un côté, celle qui relève du domaine public fluvial de l'autre (Voir Figure A6-4). La CTMB gère la partie qui relève du domaine public maritime, même si certains sujets comme le dragage peuvent relever également de la partie terrestre. La délégation française est pilotée par la DDTM des Pyrénées atlantiques. En effet, depuis 2017, la DDTM des Pyrénées atlantiques³³ et plus particulièrement le délégué à la mer et au littoral a en charge la station navale française de la Bidassoa. L'actuelle déléguée est donc commandante de la station navale française de la Bidassoa et également vice reine de l'île des faisans. En vertu d'un protocole de 1978, la CTMB est un organisme consultatif franco-espagnol de la commission internationale des Pyrénées. Or cette commission ne s'est pas réunie depuis 2014, et plusieurs interlocuteurs de la mission ne savaient pas si cette dernière était toujours active et quel était son mandat. En réalité cette commission est toujours active et co-présidée par l'ambassadeur de la coopération transfrontalière et son homologue espagnol. Actuellement, l'Espagne ne voit pas l'intérêt de la réunir malgré quelques propositions françaises d'ordre du jour.

Commission technique mixte de la Bidassoa (CTMB)	
Convention	Convention entre la France et l'Espagne relative à la pêche en Bidassoa et baie du Figuier (14 juillet 1959) / Protocole relatif à la commission technique mixte de la Bidassoa entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État espagnol (14 décembre 1978).
Acteurs	République française ; Royaume d'Espagne
Délégation FR	DDTM 1964 ; Préfet maritime ; collectivités locales concernées
Thématiques	Pêche ; Plaisance ; Sédiments ; Infrastructures ; Biodiversité
Structuration	1 assemblée plénière qui se réunit autant que de besoin ; GT si travaux spécifiques
Éléments budgétaires	Pas de budget propre (frais de traduction fléchés sur le BOP 205)

³³ Jusque-là la fonction était assurée par le COMAR Bayonne mais il n'y a plus d'officier de la marine nationale à Bayonne



Figure A6-3 : Frontière franco-espagnole sur la Bidassoa et dans la baie du figuier.
(Source : DDTM 64)

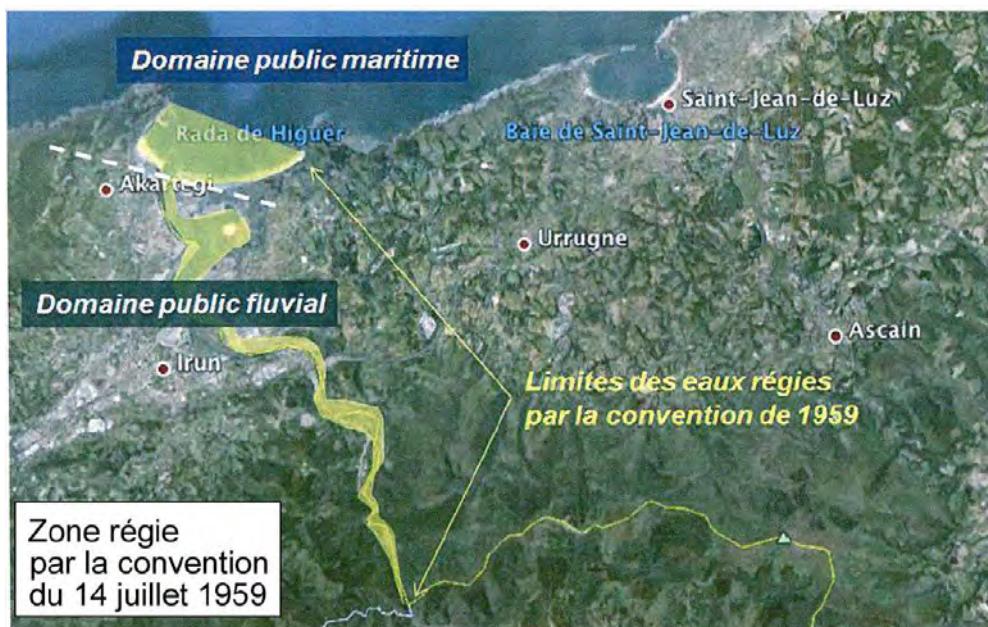


Figure A6-4 : Répartition des domaines publics maritime et fluvial de la Bidassoa selon la convention du 14 juillet 1959.
(Source : DDTM 64)

Annexe 7. Annexe transition écologique

Une réflexion inter-inspection est en cours pour évaluer l'intégration des enjeux de la transition écologique dans les politiques publiques. Il s'agit à l'occasion des missions d'approfondir certains indicateurs ou de proposer des grilles de lecture de ces enjeux, afin de donner des pistes aux commanditaires pour mieux prendre en compte la transition écologique sur le sujet de la mission demandée.

L'idée est de s'appuyer sur une analyse des six axes environnementaux de la taxonomie verte des activités au niveau européen utilisée pour le budget vert : « Atténuation climat », « Adaptation climat », « Eau », « Déchets », « Pollutions », « Biodiversité ».

Dans le cadre de la présente mission, l'axe déchet n'a pas été retenu car non pertinent pour les commissions fluviales internationales. La mission a considéré qu'il était indispensable d'ajouter un axe gouvernance car des politiques efficaces pour diminuer les impacts environnementaux ne peuvent être mises en œuvre que par un pilotage et mise en synergie des délégations françaises.

La mission n'était pas en mesure de faire une évaluation quantitative des différents axes pour chaque commission et ce n'était pas l'objet du rapport. En revanche elle propose un diagramme global avec une notation qualitative sur une échelle de -3 à +3 sur l'ensemble des commissions afin d'attirer l'attention des délégations françaises sur les points de vigilance.

Même s'il y a toujours une marge d'amélioration, la plupart des axes semblent bien traités par les commissions. Les questions de pollution (chimique, microbiologique, plastique, etc.) semblent néanmoins un sujet qui reste à approfondir dans certains bassins versants (Doubs, bassins à la frontière espagnole) ce qui entraîne une note un peu moins bonne. C'est également le cas de la gestion de la ressource en eau car les enjeux quantitatifs restent entiers pour de nombreux bassins versants, dans un contexte de changement climatique. En outre le grand cycle de l'eau dans une perspective intégrée terre-mer n'est pas apparu comme un angle traité par les instances des commissions. Comme ce n'était pas l'objet de la mission, les recommandations de la mission ne permettent pas d'amélioration significative de cette notation. L'exemple des entretiens menés sur le Doubs montre qu'une vision plus globale des sujets fluviaux internationaux qui se posent permettrait d'anticiper les problématiques de gestion quantitative de la ressource en eau (aujourd'hui les commissions étudiées sont très centrées sur les sujets de renouvellement de concession). La mise en œuvre des recommandations 2 et 7 aiderait à la prise en compte de l'ensemble des sujets observés par la préfecture du département.

En revanche, deux axes mériteraient une anticipation afin d'éviter de forts impacts environnementaux à venir :

- l'adaptation au changement climatique, en dehors des travaux menés sur le Rhône, ne semble pas suffisamment prise en compte de manière transversale à tous les groupes de travail et d'experts. Les préconisations de la mission concernant la prise en compte des sujets émergents devraient permettre de mieux le faire. Le contenu des commissions n'étant pas l'objet du rapport, l'impact des préconisations à court terme sur ce sujet ne peut être que limité ;
- les questions de gouvernance et de prise en compte transversale de l'ensemble des enjeux, objet central d'analyse de la mission, constituent un élément de fragilité important. La prise en compte des recommandations de la mission (recommandations 2 à 7 et 12 à 14) dont certaines sont peu coûteuses et faciles à mettre en œuvre à court terme constituerait un progrès notable en matière d'anticipation des enjeux de la transition écologique et d'influence de la France sur ces sujets.

Intégration des enjeux de transition écologique dans la comitologie fluviale internationale

Situation actuelle Recommandations

