

# GOUVRHONE

## Réflexions sur la gouvernance transfrontalière du Rhône et sur son adaptation aux changements

Etats généraux de l'eau en Montagne, Megève (France), 9 octobre 2014

Christian Bréthaut  
Politique, Environnement  
et Territoires  
christian.brethaut@unige.ch



**UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE**

**INSTITUT DES SCIENCES  
DE L'ENVIRONNEMENT**

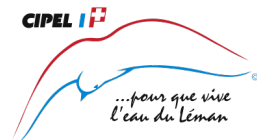


Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Bundesamt für Umwelt BAFU  
Office fédéral de l'environnement OFEV  
Ufficio federale dell'ambiente UFAM  
Uffizi federal d'ambient UFAM



REPUBLICHE  
ET CANTON  
DE GENEVE



# Plan

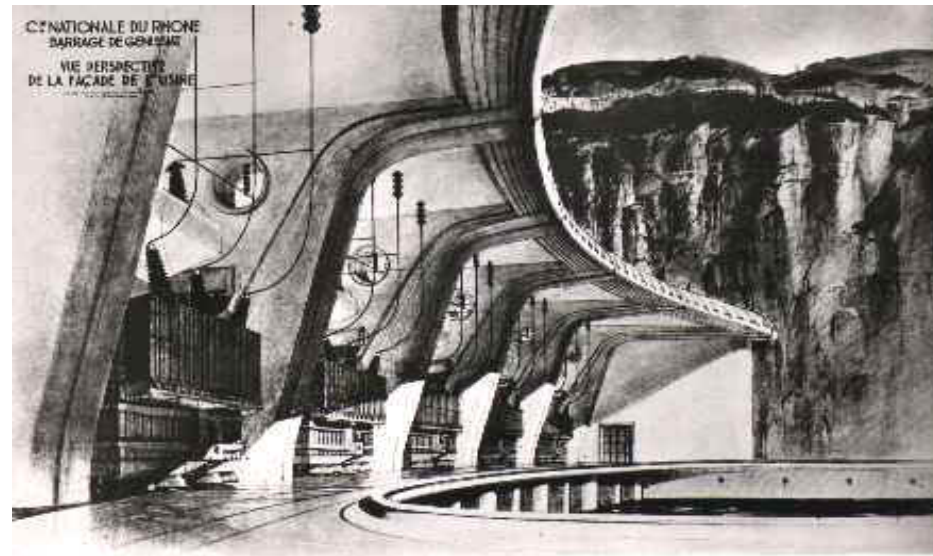
---

- Rhône : un contexte particulier
- Présentation des grandes lignes du projet  
GOUVRHONE
- Analyse du système de gouvernance à l'échelle transfrontalière
- Identification des forces et des faiblesses
- Quelle adaptation des institutions ?

# Le Rhône et ses particularités (1)

Historiquement, le Rhône est considéré principalement ...

- ... comme outil de production (l'irrigation / la houille blanche)
- ... comme outil de reconstruction de la Nation française dans l'après-guerre (*Pritchard 2011*) : 2% des fonds du Plan Marshall attribués à la France sont utilisés pour le Rhône entre 1948 et 1951



- Un fleuve fortement canalisé dont les riverains se sont longtemps détournés

# Le Rhône et ses particularités (2)

- En Europe, un cas atypique en termes de gouvernance transfrontalière

Fleuve	Le Rhin	Le Danube	Le Pô
Instance de gestion transfrontalière	CIPR : 7 Etats membres	ICPDR : 19 Etats membres	Autorité de bassin : 3 Etat membres

- D'un point de vue juridique et institutionnel : la présence de différents cadres → européen / français / suisse
- De Genève à la Méditerranée : une gestion du Rhône opérée par des compagnies hydroélectriques agissant sous le modèle de la concession



*Compagnie Nationale du Rhône*

L'ENERGIE A L'ETAT PUR

# Un contexte de changements...

## ... climatiques

Quid de l'évolution des débits moyens du Rhône ?

Quid de l'élévation de la température moyenne ?

Quid de l'intensification des extrêmes ?

Evol. des débits du Rhône jusqu'en 2070-2100	Débits moyens	Débits faibles	Débits hauts	Inondations
	- 55% ( $\pm 8\%$ )	À la baisse	À la baisse	À la hausse

## ... économiques

Ruiz et al. (to be published)

Quid de l'effet de la libéralisation du marché de l'électricité en Europe ?

Fin de contrats de concession structurants sur le Rhône français

## ... politiques

Quelle évolution des politiques énergétiques à l'échelle européenne ?

Quelle stratégie face à l'utilisation d'énergies renouvelables ?

Quels effets pour l'exploitation hydroélectrique ?

## ... législatifs

Quels effets de l'intensification des normes de protection de l'environnement ?

Comment concilier l'évolution des stratégies de production d'énergie renouvelable et la protection de l'environnement ?



# Des enjeux de gouvernance

## Vidange de Verbois: à l'heure des comptes GHI

À LA UNE / 11.04.13 / Sarah Zeines

Les Services industriels (SIG) sont sommés de payer 8 millions d'euros à la Compagnie nationale du Rhône. Pour les SIG, il n'est pas question de passer à la caisse. Le bilan des vidanges 2012 vient de tomber: «globalement» bon.



## Le Rhône: barrière aux catastrophes nucléaires

À LA UNE / 11.04.13 / Sarah Zeines



GHI

La demande de réaliser les chasses du Rhône (une sorte de vidange du fleuve) est venue des services industriels de Genève, exploitants du barrage de Verbois. Dès lors, côté français, il a fallu se coordonner.

Les chasses du Rhône ont fait l'objet

## Vaud 24 Heures

Niveau de l'eau

## Remous sur le Léman, qui restera au plus bas jusqu'à l'été

La France a exigé le report à juin des travaux à Verbois. Conséquence, le lac doit être maintenu bas jusqu'à cette date. Ce qui fait râler dans les ports

Renaud Bourmoud Textes  
Gérald Boissard Photos

«Les autorités françaises ont unilatéralement décidé de reporter le début des opérations au mois de juin 2012», explique benoitement l'Etat de Genève dans un courrier adressé le 23 février à l'Office fédéral de l'environnement. Le report exigé par les Français concerne les travaux au barrage de Verbois, sur le Rhône, côté genevois. Le bassin de l'ouvrage doit être vidé et les grilles protégeant les turbines remplacées. Cette intervention nécessite le maintien du lac à un niveau bas jusqu'au début du chantier pour assurer la sécurité des ouvriers. Les Genevois espéraient réaliser cette opération plus tôt dans l'année afin de péjorer au minimum les activités sur le lac. Problème, les Français, situés en aval sur le Rhône, subiront les désagréments de ces travaux qui engendreront des perturbations pour les industries le long des berges, ainsi



claires pourraient en pâtir.

ACCUEIL ▾ Ain

Le Dauphiné

AIN / SAVOIE / HAUTE-SAVOIE / ISERE

## Chasses du Rhône : 93 communes impactées

Partagez

**1000 Flyer**  
beidseitig farbi

Accueil | Actualités | Sport | Dossiers | En image

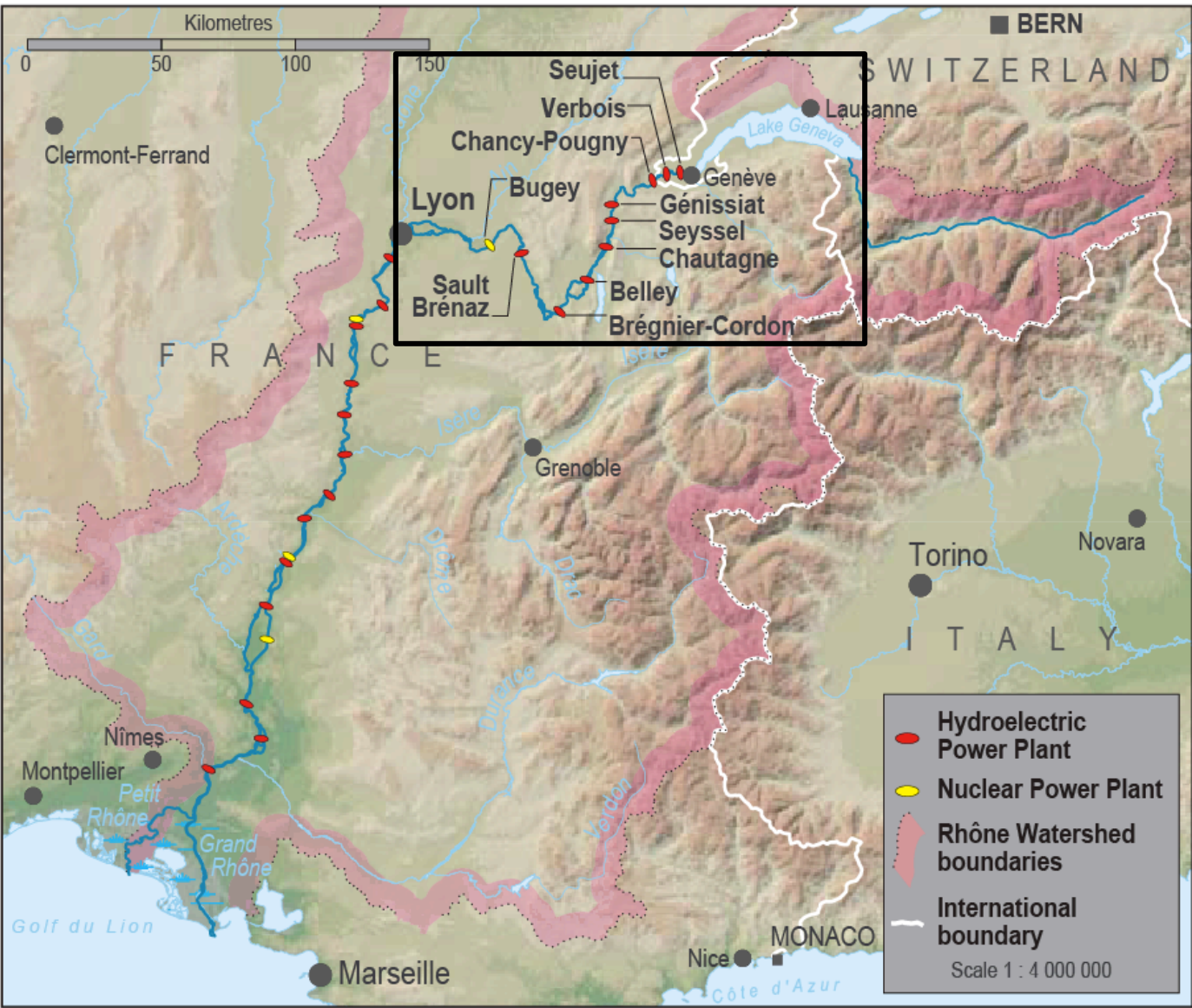
AIN

jeudi 21.06.2012, 14:00

## Chasses du Rhône : la faune piscicole a payé le prix fort



# Notre périmètre d'étude



Bréthaut & Pflieger (2013)

# Objectifs du projet de recherche

---

- Mieux connaître et maîtriser les modalités actuelles de gouvernance du Rhône dans une perspective transfrontalière
  - **comment les mécanismes de gouvernance fonctionnent-ils ?**
- Evaluer les modalités de coordination des différents usages
  - **comment les rivalités d'usage sont-elles régulées ?**
- Confronter ces modalités de gouvernance aux différents changements expérimentés par le système de gouvernance
  - **de quelles capacités d'adaptations aux changements le cadre institutionnel dispose-t-il ?**
- Envisager l'évolution de ces modalités de gouvernance selon différents modèles théoriques et empiriques
  - **Quels problèmes ? Quelles adaptations ?**



# GOUVERNANCE : analyse du passé et du présent, projection sur l'avenir

---

- **Comprendre les mécanismes de gestion du fleuve**
- **Comprendre le contexte historique et l'évolution du système**
- Identifier les forces et faiblesses du système
- Proposer des pistes d'adaptation
  - Le modèle intégré
  - Le modèle fonctionnel
  - Le modèle polycentrique

# Une évolution du cadre de gouvernance (1)

- **Phase 1 = 1870 à 1970**
  - Faible implication des autorités publiques au-delà de leur responsabilités de régulation et au sein des contrats de concession
  - Non prise en considération de la dimension transfrontalière ou du bassin versant comme échelle de gouvernance
- **Phase 2 = 1970 à 2000**
  - La coordination transfrontalière est renforcée mais reste concentrée sur l'hydroélectricité et sur des enjeux opérationnels
  - Emergence d'accords transfrontaliers et multifonctionnels même si cette collaboration transfrontalière reste principalement concentrée sur le fonctionnement d'un secteur d'activité
- **Phase 3 = 2000 à aujourd'hui**
  - Les acteurs publics tentent de trouver de nouveaux mécanismes institutionnels capables de mieux encadrer la gouvernance transfrontalière
  - Négociations politiques à haut niveau contrastant avec les procédures auto-organisées et les arrangements entre acteurs privés

# Une évolution du cadre de gouvernance (2)

	Mono / Multi régulations fonctionnelles	Usagers inclus / exclus	Implication d'acteurs publics ou privés	Spatialité
<b>Phase 1</b> <b>1870-1970</b>	Régulation monofonctionnelle	<p><b>Inclus:</b> Hydroélectriciens</p> <p><b>Exclus:</b> Organisations environnementales</p> <p><b>Absents:</b> Producteurs d'énergie nucléaire</p>	<p><b>Suisse :</b> Acteurs publics comme principaux gestionnaires et régulateurs</p>	Gestion à l'échelle du bassin en France uniquement (à travers les concessions CNR) Pas d'accords transfrontaliers
			<p><b>France :</b> Acteurs privés et auto-organisation</p>	
<b>Phase 2</b> <b>1970-2000</b>	Régulation multifonctionnelle pour un nombre d'usages restreint	<p><b>Inclus:</b> Hydroélectriciens Producteurs d'énergie nucléaire</p> <p><b>Exclus (mais émergents):</b> Administrations publiques responsables pour la préservation de l'environnement</p>	<p><b>Suisse :</b> Acteurs publics comme régulateurs / Acteurs semi-publics comme gestionnaires</p>	Accords transfrontaliers existants sur une base sectorielle
			<p><b>France:</b> Acteurs privés et auto-organisation</p>	
<b>Phase 3</b> <b>2000- aujourd'hui</b>	Régulation multifonctionnelle de rivalités hétérogènes et complexes	<p><b>Inlus :</b> Hydroélectriciens, producteurs d'énergie nucléaire, administrations publiques en charge de la préservation de l'environnement</p> <p><b>Exclus (mais émergents) :</b> Organisations environnementales</p>	<p><b>Suisse:</b> Acteurs publics comme régulateurs et gestionnaires (pour les enjeux environnementaux) / Acteurs semi- privés comme gestionnaires</p>	Tentative de définir de nouveaux mécanismes institutionnels à l'échelle transfrontalière entre autorités publiques
			<p><b>France:</b> Acteurs privés comme gestionnaires / Acteurs publics disposant de capacités de régulation renforcées pour les domaines de l'énergie et de l'environnement</p>	

# Une évolution du cadre de gouvernance (3)

---

L'analyse de l'évolution historique du cadre de gouvernance montre une intensification de la complexité...

- ... l'augmentation du nombre d'acteurs impliqués
- ... des échelles d'intervention multiples
- ... un nombre important d'initiatives similaires à différents niveaux institutionnels

# GOUVERNANCE : analyse du passé et du présent, projection sur l'avenir

---

- Comprendre les mécanismes de gestion du fleuve
- Comprendre le contexte historique et l'évolution du système
- **Identifier les forces et faiblesses du système**
- Proposer des pistes d'adaptation
  - Le modèle intégré
  - Le modèle fonctionnel
  - Le modèle polycentrique



# Les forces du système

---

- **La forte capacité de régulation des cadres institutionnels français et suisse**
  - Une gestion du fleuve encadrée par de nombreuses politiques publiques pour une action cohérente à l'échelle nationale
- **Le maintien d'une certaine flexibilité et capacité d'adaptation grâce à l'auto-organisation des acteurs privés**
  - Un système taillé *sur-mesure* pour et par la pratique des différents opérateurs
  - La possibilité d'ajuster / d'adapter régulièrement le système (tous les cinq ans pour les mesures d'exécution 2000 par exemple)
- **La capacité des acteurs (publics et privés) à réagir lors de crises**
  - Mise en œuvre d'arrangements *ad hoc* permettant de réagir rapidement
  - Une « culture » de la coopération transfrontalières à l'échelle locale
- **La participation des opérateurs privés à différentes instances de gestion du Rhône aux échelles nationale et transfrontalière**
  - Plan Rhône / Plan de gestion des poissons migrateurs du bassin Rhône-Méditerranée
  - Le COGEFE / La Commission consultative pour la gestion du Rhône et de l'Arve

# Les faiblesses du système

- **Forte fragmentation institutionnelle**
  - Nombre important d'acteurs se caractérisant par une diversité des statuts
  - Flou concernant la portée des interventions des acteurs et des différentes instances de gestion du Rhône
- **Lacunes de coordination et absence de vision commune de la gestion du Rhône**
- **Absence d'arènes de discussion permettant de discuter des enjeux quantitatifs du Rhône**
  - Les initiatives *ad hoc* dans une dynamique de réaction plutôt que d'anticipation
- **Une structure de gouvernance basée essentiellement sur une approche sectorielle**

# GOUVERNANCE : analyse du passé et du présent, projection sur l'avenir

---

- Comprendre les mécanismes de gestion du fleuve
- Comprendre le contexte historique et l'évolution du système
- Identifier les forces et faiblesses du système
- **Proposer des pistes d'adaptation**
  - Le modèle intégré
  - Le modèle fonctionnel
  - Le modèle polycentrique

# Le modèle intégré

---

- Les années 2000 et le renouveau du concept de GIRE
- Une « bonne » échelle de gestion correspondant aux limites hydrographiques : le bassin versant comme unité de référence
- Un modèle caractérisé par
  - La tendance à l'intégration des politiques de gestion des Etats riverains
  - Le regroupement des Etats riverains au sein d'une organisation de bassin
- **Avantages :**
  - Baisse des coûts de transaction avec un seul organe de gestion
  - Renforcement de la coordination
  - Facilitation de la communication
- **Désavantages :**
  - Quelle part de véritable intégration des politiques de gestion nationales ?
  - Quels effets sur le terrain ?
  - Quel degré de flexibilité et quelle capacité d'adaptation ?
  - Investissement et la somme d'informations nécessaire

# Le modèle fonctionnel

---

- Des enjeux de gouvernance peuvent concerner un tronçon, un groupe d'acteurs ou un secteur d'activité en particulier
- Une gestion du fleuve selon une (des) problématique significative à résoudre
- Un modèle articulé autour de secteurs d'activité prépondérants
- Une vision du territoire dépassant les frontières administratives et / ou politiques
- Un modèle redéfinissant de façon *ad hoc* les espaces en fonction d'un problème à régler
  
- **Avantages**
  - Une réflexion allant au-delà des limites institutionnelles
  - Une entrée en termes d'usages de la ressources et de rivalités
  - Des instruments pour une régulation des usages homogènes à l'échelle du système hydrologique
  
- **Désavantages**
  - Le risque d'une conception monofonctionnelle de la gouvernance d'un fleuve
  - La non prise en compte de certains usages (quid des usages « sans voix » ?)
  - Une possible déconnexion des acteurs publics face à la gestion opérationnel du fleuve



# Le modèle polycentrique

- Dans les années 1950, d'importantes critiques émergent aux USA et en Europe contre les modèles de gouvernance des zones métropolitaines, contre la multiplicité des instances de décision actives dans le même espace → un système chaotique ?
- Naissance du concept de *polycentralité* pour étudier dans quelle mesure un tel système de gouvernance (multiple et fragmenté) est véritablement synonyme de chaos
- *Polycentralité* = plusieurs centres de décision cohabitant de façon coordonnée en étant formellement indépendants les uns des autres
- Une seule unité de gouvernance est-elle véritablement plus à même de résoudre des problèmes collectifs ? Pas forcément...
  
- **Avantages :**
  - Innovation / apprentissage / adaptation / légitimité et confiance / niveau de coopération et de participation
  - Construire des instances selon les problèmes (*matching principle*) à résoudre : flexibilité et adaptation du système de gouvernance
  
- **Désavantages :**
  - Fragmentation institutionnelle
  - Multiplicité des acteurs et des tensions potentielles
  - Difficultés de coordination

# Merci de votre attention

Christian Bréthaut  
Politique, Environnement  
et Territoires  
christian.brethaut@unige.ch



**UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE**

INSTITUT DES SCIENCES  
DE L'ENVIRONNEMENT

## Plus d'informations :

<http://www.unige.ch/environnement/polet/research/gouvress/gouvrhone.html>

Brethaut, Christian, et Pflieger, Géraldine. 2013. « The shifting territorialities of the Rhone River's transboundary governance: a historical analysis of the evolution of the functions, uses and spatiality of river basin governance ». *Regional Environmental Change*