

Analyse des facteurs contribuant à l'émergence d'une nouvelle gouvernance transfrontalière de l'eau: le cas du Rhône

Christian BRÉTHAUT

Introduction

La région de Genève représente un cas particulièrement intéressant pour l'analyse des modalités de gestion transfrontalière de l'eau. Entourées par le territoire français, les instances cantonales genevoises multiplient les collaborations avec des communes ou départements français. On peut citer les nombreux contrats de rivière franco-suisse permettant une gestion coordonnée de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin versant¹; on peut également mentionner l'aquifère du Genevois, dont la gestion franco-suisse est régulièrement citée comme un exemple de dépassement des frontières politiques et administratives pour la gestion de l'eau².

Dans ce cadre, le Rhône, fleuve majeur à l'échelle européenne, connaît une situation différente³. A l'inverse du Rhin ou du Danube, il se distingue en effet par l'absence d'instance de coordination regroupant les deux pays concernés et par une gestion de la composante uniquement quantitative de l'eau, dépendant essentiellement d'opérateurs hydroélectriques⁴. Cette situation, instaurée il y a maintenant une cinquantaine d'années, est devenue une «routine» grâce à la bonne coordination entre opérateurs suisse et français. En conséquence, les Etats centraux se sont progressivement éloignés de la gestion opérationnelle du fleuve par la définition de contrats de concession déléguant des compétences de gestion considérables aux producteurs hydroélectriques, dont l'action est néanmoins encadrée par des cahiers des charges. Si ce système de gouvernance transfrontalière du Rhône fonctionne depuis plus de cinquante ans, on perçoit depuis quelques années un retour des acteurs publics sur le devant de la scène et une volonté des acteurs de la partie aval de discuter des modalités de gestion quantitative du fleuve et de coordination amont-aval.

Dans cette contribution, nous portons notre intérêt sur ce changement de paradigme et nous nous interrogeons sur les raisons d'un tel regain d'attention à la

¹ Patrick PIGEON, «Gestion des risques et formation de l'aire urbaine transfrontalière genevoise», dans *L'Espace Politique*, 14 (2011). En ligne: <http://espacepolitique.revues.org/2010> (consulté le 30 juin 2015).

² Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, *Fresh Water in International Law*, Oxford, 2013; Gabriel DE LOS COBOS, «A historical overview of Geneva's artificial recharge system and its crisis management plans for future usage», dans *Environmental Earth Sciences*, 2014, p. 1-7 (DOI: 10.1007/s12665-014-3575-0).

³ Cette contribution a été réalisée sur la base des données collectées dans le cadre du projet de recherche «GOUVRHONE, Gouvernance transfrontalière du Rhône du Léman à Lyon». Le projet, mené à l'Université de Genève, est financé par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, la DREAL Rhône-Alpes, l'Office fédéral de l'environnement, le Canton de Genève, le Canton de Vaud, les Services industriels de Genève et Electricité de France. L'auteur remercie M. Stéphane Kluser pour la production de la figure 2.

⁴ Christian BRÉTHAUT, Géraldine PFLIEGER, «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», dans *Regional Environmental Change*, 15 (2015), p. 549-558.

gestion transfrontalière du Rhône. On peut en effet se demander quels sont les facteurs ayant mené à une telle reconsidération de cet espace de gestion et quelles sont les pistes existantes pour repenser une gouvernance du fleuve franco-suisse.

Pour comprendre ces modifications, nous articulons notre réflexion autour de cinq parties. Tout d'abord, nous analysons dans quelle mesure le Rhône représente un cas particulier à l'échelle européenne (1). Ensuite, nous nous concentrons sur les particularités du système de gestion du fleuve à travers une perspective historique (2) et une analyse des mécanismes de gestion transfrontalière mis en œuvre à ce jour (3). Après avoir décrit les forces et faiblesses du système actuel (4), nous formulons et discutons, sur la base de nos questions de recherche, deux hypothèses pour expliquer le retour du niveau transfrontalier dans les préoccupations des acteurs (5).

Le Rhône, une exception à l'échelle européenne

En France, dès les années 1960, la gestion des ressources en eau est fortement influencée par le bassin versant comme unité de référence⁵. Cette tendance s'est renforcée et généralisée à l'échelle de l'Union Européenne par la mise en œuvre, en 2000, de la Directive cadre sur l'eau⁶.

La gestion des principaux fleuves en Europe s'inscrit également dans cette dynamique. On peut citer l'exemple du Rhin, avec la création en 1950 de la Commission internationale de la protection du Rhin (CIPR), une institution regroupant les Etats riverains (la Suisse, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Commission européenne) pour discuter des modalités de gestion du fleuve. La CIPR est souvent citée comme exemple de gestion intégrée de l'eau à l'échelle d'un bassin versant⁷, par la mise en œuvre de plans d'action ayant permis une nette amélioration de la qualité de l'eau et ce, malgré l'important incendie du complexe chimique de Schweizerhalle en 1986 qui provoqua une pollution massive du fleuve, de Bâle jusqu'à Cologne.

On peut également mentionner le cas du Danube et de sa Commission internationale pour la protection du fleuve Danube (ICPDR), une instance de gestion transfrontalière de l'eau, fondée en 1994, permettant la coordination des actions entre quinze Etats membres. La Commission représente l'une des institutions de référence en matière de gestion transfrontalière de l'eau en Europe, de par une mission portant sur des enjeux à la fois de qualité et de quantité des eaux.

5 Stéphane GHIOTTI, «Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence», dans *Développement durable et territoires. Economie, géographie, politique, droit, sociologie*, Dossier 6 (2006) (DOI: 10.4000/developpementdurable.1742).

6 Bernard BARRAQUÉ, «Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne», dans *Flux*, 46 (2001), p. 70-75; Olivier GRAEFE, «River basins as new environmental regions? The depolitization of water management», dans *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 14 (2011), p. 24-27.

7 Koos WIERIKS, Anne SCHULTE-WÜLWER-LEIDIG, «Integrated water management for the Rhine river basin, from pollution prevention to ecosystem improvement», dans *Natural Resources Forum*, 21 (1997), p. 147-156.

Au sein du bassin versant du Rhône, il existe une instance de coordination franco-suisse pour la gestion du Léman, la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL), qui permet aux acteurs suisses et français de se rencontrer régulièrement. Toutefois, l'action de la CIPEL porte uniquement sur le bassin versant du Léman et se concentre sur la gestion qualitative des eaux du lac. Le Rhône ne connaît donc pas d'institution similaire à celles du Rhin ou du Danube. Pour un fleuve de cette dimension, la situation fait figure d'exception sur le continent européen.



Fig. 1. Plan de situation du périmètre d'étude (cartographie: Stéphane Kluser, sur une base modifiée d'UNEP-GRID⁸ et STORCK *et al.*⁹).

Une histoire du Rhône monofonctionnel

Outre l'absence d'une institution de coordination entre amont et aval, certaines spécificités peuvent également être étudiées à travers l'analyse historique. En France, le fleuve a longtemps été considéré principalement comme un outil de production industrielle. Dans l'après Seconde Guerre mondiale, l'aménagement du

⁸ UNEP-GRID Geneva, 2007. Rhone basin [carte], consultée le 24 juillet 2013. En ligne: http://www.grid.unep.ch/index.php?option=com_content&view=article&cid=73&Itemid=400&lang=en&project_id=25FE9290.

⁹ Frédéric STORCK, Martin POCHAT, Florent TOSELLO, «Utilisation des outils Arcview 3D – Tracking Analysis pour l'étude de l'aléa inondation induit par les crues du Rhône et de la Saône sur le territoire du Grand Lyon», communication au colloque SIG 2004, conférence francophone ESRI, Issy-Les-Moulineaux, 2004.

fleuve a permis simultanément de créer des emplois, de renforcer l'autonomie énergétique de la France, de démontrer la modernité et la montée en puissance de l'industrie nationale et, enfin, de protéger les populations riveraines contre les crues tout en valorisant de nouvelles terres pour la production agricole. Comme l'indique Pritchard¹⁰, l'aménagement du Rhône a bénéficié de soutiens massifs de l'Etat en France et notamment 2% du Plan Marshal y a été consacré entre 1948 et 1951. Si le Rhône suisse n'a pas connu à cette époque une politique d'aménagement d'ampleur similaire, son usage principal en aval du Léman s'est néanmoins orienté vers la production hydroélectrique, au moyen d'une forte concentration d'infrastructures permettant la régulation des débits ou la production d'énergie.



Fig. 2. La forte concentration d'ouvrages à la sortie du lac Léman.

(Photo: Jean-Marc Zellweger, 2012).

Cette période se caractérise dès lors par la promotion de la «houille blanche» et, ce faisant, par la primauté du secteur hydroélectrique aux dépens d'autres usages, tels que le fonctionnement naturel des écosystèmes, par exemple. Cette perception d'un fleuve avant tout «producteur» se traduit alors par le détournement progressif de l'intérêt des riverains. Longtemps craint pour ses crues et inondations, le fleuve devient en effet fortement canalisé et artificialisé.

A ce jour, les systèmes de gouvernance du fleuve, tant aux niveaux national que transfrontalier, résultent de cette évolution vers un usage monofonctionnel du Rhône. Ces systèmes se caractérisent par l'instauration de nombreux accords dans une perspective sectorielle, par et pour les producteurs d'électricité. Ce faisant, sur

¹⁰ Sara B. PRITCHARD, *Confluence. The Nature of Technology and the Remaking of the Rhône*, Harvard, 2011.

le plan national (suisse et français), la gestion du Rhône est profondément structurée par des contrats de concession hydroélectrique. Au niveau franco-suisse, l'unique mécanisme institutionnel agissant sur la gestion quantitative du Rhône provient également du secteur hydroélectrique: c'est la *Convention entre la Confédération suisse et la République française au sujet de l'aménagement hydroélectrique d'Emosson*¹¹. Cet accord porte spécifiquement sur la restitution des eaux dérivées de France vers la Suisse (appelées «les eaux d'Arve») pour l'alimentation du barrage d'Emosson et, *in fine*, la production d'hydroélectricité.

La gouvernance transfrontalière du Rhône

Actuellement, la gestion opérationnelle du fleuve à l'échelle transfrontalière dépend principalement d'opérateurs hydroélectriques. Les ouvrages hydrauliques permettant la régulation des niveaux et la production d'électricité font tous l'objet de contrats de concession signés entre autorités et opérateurs.

La gestion opérationnelle du Rhône en Suisse

Sur la partie suisse du fleuve, du Léman à la frontière française, on trouve un seul opérateur: les Services industriels de Genève (SIG), qui sont un établissement de droit public autonome dont le capital-actions se répartit entre l'Etat de Genève (55%), la Ville de Genève (30%) et les communes genevoises (15%). Les activités de l'entreprise portent sur la production d'électricité, mais également sur la distribution de gaz et d'eau potable, ainsi que sur la gestion des déchets et l'évacuation des eaux usées. Ainsi, sur le Rhône genevois, les SIG détiennent des contrats de concession pour la gestion du barrage du Seujet (barrage permettant la régulation du Léman et produisant de l'électricité), du barrage de Verbois et du barrage de Chancy-Pougny (où leur participation se fait à travers une société anonyme, la Société des Forces Motrices de Chancy-Pougny, SFMCP). La production hydroélectrique des SIG est assujettie au respect des niveaux du Léman tels qu'ils sont définis par la fourchette altimétrique de l'*Acte intercantonal concernant la correction et la régularisation de l'écoulement des eaux du Léman*¹² signé en 1984 par les cantons riverains et la Confédération suisse. Au sein de cette fourchette, les SIG disposent toutefois d'une marge de manœuvre pour mener leur propre stratégie de production hydroélectrique, selon les fluctuations du marché.

La gestion opérationnelle du Rhône en France

En France, la gestion du Rhône dépend d'un très faible nombre d'opérateurs. La gestion de la majorité du linéaire fluvial a été concédée à la Compagnie nationale

¹¹ RO 1964 1255; FF 1963 II 691, convention conclue le 23 août 1963.

¹² Voir la législation genevoise, référence L 2 15.

du Rhône (CNR), qui intervient de la frontière suisse jusqu'à la mer Méditerranée. La CNR, fondée en 1933, poursuit trois missions principales: la production hydroélectrique, la navigation et l'irrigation. Depuis 1934, la compagnie est bénéficiaire de la concession pour la gestion du Rhône par un contrat courant pour une période de 99 ans. La CNR partage avec la SFMCP le capital-actions du barrage franco-suisse de Chancy-Pougny. Si l'hydroélectricité a longtemps été le principal usage du Rhône, elle doit composer avec la production nucléaire depuis les années 1970 environ. Les eaux du Rhône permettent à ce jour de refroidir quatre centrales nucléaires gérées par Electricité de France (EDF). Ces infrastructures disposent notamment de quotas d'eau garantis par les Autorités françaises, qui ont décidé d'accorder la priorité à la production nucléaire et à la navigation comme usages bénéficiant des eaux d'Arve restituées à l'aval de Genève, à la suite de la convention concernant le barrage d'Emosson.

L'histoire de la gouvernance du Rhône montre une intégration croissante de nouveaux usages au fil du temps¹³. Dès lors, les opérateurs hydroélectriques ont progressivement eu l'obligation de cohabiter avec de nouveaux secteurs d'activité, tels que la production nucléaire ou, en raison de l'intensification des politiques publiques environnementales dans les années 1970, la gestion des écosystèmes.

Gouvernance transfrontalière du Rhône

A l'échelle transfrontalière, les cadres institutionnels nationaux ne donnent pas de directives claires quant à la coordination amont-aval. Les textes de référence pouvant être mobilisés proviennent ici tout d'abord du droit international. On peut citer la ratification des parties françaises et suisses à la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux*¹⁴, ou à la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans les contextes «transfrontières»*¹⁵ (appelée également la convention d'Espoo). La restitution des eaux de l'Arve, prélevées pour l'alimentation du barrage d'Emosson, définit le seul mécanisme réglementaire à proprement parler qui encadre la coordination amont-aval du Rhône. Les modalités de transfert de ces eaux à partir de l'exutoire du Léman dépendent d'une convention franco-suisse appelée «Mesures d'exécution 2000». Celle-ci stipule les modalités de restitution des eaux prélevées à la France à travers des transferts graduels et linéaires à l'aval de Genève. Le paragraphe 5 de ce texte précise l'engagement des parties à un échange d'informations concernant les variations du niveau du lac ou les modifications pour l'exploitation du barrage du Seujet. En conséquence, l'opérateur SIG a l'obligation de transparence au sujet des informations mises à la disposition de la CNR, opérateur aval.

¹³ BRÉTHAUT, PFLIEGER, «The shifting territorialities of the Rhone River's transboundary governance», p. 549-558.

¹⁴ La convention, signée en 1992, est entrée en vigueur pour la Suisse le 6 octobre 1996 et pour la France le 30 juin 1998.

¹⁵ La convention, signée en 1991, est entrée en vigueur pour la Suisse le 10 septembre 1997 et pour la France le 15 juin 2001.

En Suisse, le système de gouvernance se caractérise par la forte présence des autorités publiques cantonales et, dans une moindre mesure, fédérales. La gestion du Rhône est encadrée par des accords de droit public¹⁶. En France, la situation diffère, de par de nombreux accords de droit privé passés entre opérateurs (CNR, EDF, SIG), permettant une coordination des transferts d'eau et la réalisation des différents objectifs de production électrique. L'Etat est présent à travers la définition des cahiers des charges, mais s'est longtemps tenu éloigné des modalités de gestion opérationnelle du fleuve.

Dans ce contexte, la gouvernance transfrontalière du Rhône se signale ordinairement par une bonne entente entre opérateurs hydroélectriques et par un système ne connaissant pas de problèmes de coordination majeurs. Toutefois, ces dernières années s'illustrent par la récurrence de lacunes de coordination et de tensions au sein de la configuration d'acteurs. On peut citer des problèmes liés à la combinaison entre étiages sévères et manque de coordination amont-aval pour le refroidissement de la centrale nucléaire du Bugey en 2011 ou encore des difficultés rencontrées lors de la réalisation d'une opération hydroélectrique complexe, telle que la chasse sédimentaire au barrage suisse de Verbois en 2012.

Les forces et les faiblesses du système

Le système de gouvernance transfrontalière du fleuve connaît à ce jour de nombreux avantages; somme toute, depuis maintenant plus de 50 ans, relativement peu de problèmes de coordination ont été observés, dont ces exemples de 2011 et 2012 que nous venons de mentionner.

La première force du système est le degré d'intégration des cadres institutionnels suisses et français. Sur le plan national, le fleuve est réglementé par de nombreuses politiques publiques assurant une gestion cohérente de part et d'autre de la frontière.

Si les cadres nationaux semblent fortement structurants, l'absence de dispositifs transfrontaliers facilite le maintien d'une certaine flexibilité et capacité d'adaptation à l'échelle transfrontalière. En effet, ce périmètre laisse aux acteurs une marge de manœuvre se traduisant par la mise en œuvre d'un système taillé sur mesure pour et par la pratique des opérateurs hydroélectriques. Les «Mesures d'exécution 2000», document de référence pour la coordination amont-aval, offrent la possibilité de rediscuter le contenu substantiel de l'accord tous les cinq ans. Ce faisant, s'ils le désirent, les acteurs peuvent ajuster régulièrement le système de gouvernance et les modalités de coopération en vigueur.

La troisième force du système est la capacité des acteurs (publics et privés) à réagir en temps de crise. Les embarras de 2011 et 2012 ont été résolus grâce à la mise en œuvre d'arrangements *ad hoc* décidés de façon concertée. Devant les difficultés, les acteurs ont su définir une position commune et agir rapidement pour régler les problèmes de coordination.

¹⁶ L'Acte intercantonal de régulation des eaux du Léman et les différentes concessions signées pour la gestion des ouvrages hydroélectriques à l'aval de Genève.

Enfin, la dernière force du système est l'existence d'arènes de discussion (la plupart du temps sans capacité décisionnelle), créées généralement par les autorités régionales et permettant aux acteurs d'échanger sur les enjeux de gestion quantitative du fleuve. Si le Rhône ne fait pour le moment pas l'objet d'un cadre institutionnel transfrontalier, il faut souligner les nombreuses collaborations existantes pour la gestion de l'eau sur le pourtour de la cuvette genevoise.

Les faiblesses du système peuvent, quant à elles, être présentées en quatre points. Tout d'abord, comme l'indique l'analyse historique, le système de gouvernance transfrontalière du Rhône reste surtout fondé sur une approche sectorielle, les mécanismes existants visant essentiellement à optimiser la production d'énergie. D'autres secteurs d'activité (pêche, protection des écosystèmes, irrigation, etc.) ne sont dès lors pas toujours considérés comme prioritaires.

La deuxième faiblesse est la forte fragmentation institutionnelle. Le système connaît de nombreux acteurs aux statuts très divers. Ainsi, il subsiste à l'échelle transfrontalière un certain flou en ce qui concerne la portée de l'action de chaque acteur et instance de gestion du fleuve. La multiplicité des strates institutionnelles complique la collaboration et la mise en contact des acteurs concernés.

La gestion du Rhône souffre ensuite des lacunes de coordination subsistant au sein du système, lacunes illustrées par les exemples mentionnés dans notre contribution. Les décisions découlent régulièrement d'initiatives *ad hoc* instaurées dans une dynamique plutôt curative que préventive.

Enfin, les arènes de discussion existantes restent la plupart du temps informelles ou dépourvues de pouvoir décisionnel et regroupent rarement l'ensemble des parties prenantes à la gestion du fleuve. Dès lors, leur portée reste limitée et contribue souvent essentiellement au transfert de l'information.

Un regain d'attention pour la gestion transfrontalière du Rhône

La gestion transfrontalière du Rhône a fait récemment l'objet de nombreuses discussions, avec une volonté de la partie française de discuter des mécanismes de coordination amont-aval. Nous nous concentrons ici sur ce retour des autorités publiques au centre du système de gouvernance. Nous présentons et ébauchons la discussion de deux hypothèses de recherche relatives à ce regain d'attention. La première considère que celui-ci dépend du passage d'une gestion monofonctionnelle du fleuve à l'intégration croissante de nouveaux usages. La seconde montre qu'il dépend de l'apparition d'événements déclencheurs, de «focusing events»¹⁷ modifiant la perception du fleuve et incitant les acteurs à discuter du système de gouvernance à l'échelle transfrontalière.

¹⁷ Jack L. WALKER, «Setting the agenda in the US Senate: A theory of problem selection», dans *British Journal of Political Science*, 7 (1977), p. 423-445; Thomas A. BIRKLAND, «Focusing events, mobilization, and agenda setting», dans *Journal of Public Policy*, 18 (1998), p. 53-74.

Hypothèse 1: de la monofonctionnalité à l'intégration multisectorielle croissante

Comme nous l'avons vu, le Rhône est historiquement caractérisé par une profonde monofonctionnalité articulée autour de l'usage hydroélectrique. La gestion opérationnelle est déléguée à des opérateurs privés ou semi-privés, qui détiennent une marge de manœuvre non négligeable pour la mise en œuvre d'une stratégie de production et, ce faisant, de gestion des débits du fleuve. La gestion opérationnelle du Rhône dépend d'un nombre limité d'acteurs qui s'auto-organisent pour le bon fonctionnement d'un secteur d'activité en particulier.

Nous faisons ici l'hypothèse que l'intégration croissante de nouveaux usages a profondément modifié cette situation et a constitué un moteur pour une reconsidération de l'espace transfrontière. Cette intégration a altéré l'équilibre au sein de la configuration d'acteurs et a incité les autorités publiques à réexaminer le périmètre, tout comme les modalités de gestion opérationnelle du fleuve. Deux facteurs illustrent particulièrement ce changement.

D'une part, l'apparition de la production d'énergie nucléaire dans les années 1970 a contesté la position des opérateurs hydroélectriques. Cet usage nécessite les eaux du fleuve pour le refroidissement des centrales. L'eau du Rhône contribue dès lors à garantir la sécurité nucléaire d'un périmètre à risque dépassant largement les frontières politiques. Ainsi, la construction de centrales nucléaires a aboli la gestion monopolistique du fleuve par le secteur hydroélectrique. Cette nécessité de refroidissement a un effet contraignant sur la CNR, mais aussi, de façon indirecte, sur les SIG, les opérateurs étant impliqués pour le transfert des eaux depuis le Léman. Les autorités françaises ont priorisé l'usage des eaux de l'Arve pour le nucléaire et la navigation. EDF peut donc faire appel en tout temps à ces stocks d'eau pour assurer le refroidissement de ses centrales.

D'autre part, l'intensification des politiques publiques environnementales depuis les années 1970 a renforcé l'encadrement des opérateurs par l'intégration d'obligations environnementales dans les cahiers des charges régulant la gestion des ouvrages. Dans ce contexte, la gestion du Rhône se caractérise par une prise en compte croissante des écosystèmes, nécessitant de réfléchir aux modalités de coordination entre parties amont et aval. Le développement de la législation européenne, et notamment de la Directive cadre sur l'eau, a également contribué à la prise en compte explicite de l'espace transfrontière. En effet, la définition d'objectifs environnementaux et l'exigence de comptes rendus ont obligé la France à se tourner vers la Suisse pour discuter des enjeux transfrontaliers et ce, malgré différents cadres institutionnels (suisse, français et européen) qui ne sont pas toujours harmonisés.

Ainsi, le Rhône est passé d'un espace de régulation¹⁸ monofonctionnel, caractérisé par l'auto-organisation d'acteurs en nombre limité et aux objectifs similaires, à un système marqué par des rivalités complexes¹⁹ et par une forte polycentricité²⁰ impliquant de multiples instances qui (inter)agissent de façon non coordonnée.

¹⁸ Frédéric VARONE *et al.*, «Functional regulatory spaces», dans *Policy Sciences*, 46 (2013), p. 311-333.

¹⁹ BRÉTHAUT, PFLIEGER, «The shifting territorialities of the Rhone River's transboundary governance», p. 557.

²⁰ Elinor OSTROM, «Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems», dans *The American Economic Review*, 100 (2010), p. 641-672.

La combinaison de ces divers facteurs (prise en compte de nouveaux usages, intensification des politiques publiques environnementales, émergence du cadre réglementaire de l'Union européenne) a nécessité de repenser les modalités de gestion opérationnelle du fleuve entre différents usages rivaux de part et d'autre de la frontière. Elle induit également la mobilisation de l'acteur public pour la formulation d'arbitrages et la reconsidération des modalités de coordination amont-aval et de l'espace transfrontalier.

Hypothèse 2: des «focusing events» modifiant la perception des acteurs

Si la gestion du Rhône a été routinière durant de nombreuses années, des événements récents ont remis en question cet équilibre et suscité des discussions de fond quant aux modalités de gouvernance transfrontalière du fleuve. Ces «focusing events»²¹ sont des événements soudains, non communs, qui peuvent représenter un danger potentiel ou révéler une menace future si aucune mesure n'est entreprise²².

Dans le cas du Rhône, nous mentionnons l'exemple de la centrale nucléaire du Bugey de 2011 et celui de la chasse sédimentaire de Verbois de 2012. Nous considérons que ces deux moments clés ont modifié le processus politique en cours et poussé les acteurs publics à (re)discuter des enjeux de coordination amont-aval.

«Focusing Event» n° 1: le refroidissement de la centrale nucléaire du Bugey

La centrale nucléaire du Bugey se situe à environ 35 kilomètres de Lyon et 110 kilomètres de Genève. L'installation nécessite un débit minimum garanti de 130 mètres cubes d'eau par seconde pour son refroidissement. Comme nous l'avons vu, ce débit minimal est sécurisé à travers le mécanisme des «Eaux d'Arve», grâce à la priorité accordée par les autorités françaises à la restitution des eaux captées par le barrage d'Emosson. Si cette priorisation vise à assurer cet usage, les événements de 2011 ont montré que des conditions hydrologiques particulières et des problèmes de coordination amont-aval peuvent mettre à mal le fonctionnement du système.

En raison d'un faible enneigement hivernal dans les Alpes et de faibles précipitations durant le printemps, le niveau du lac Léman s'est retrouvé en mai 2011 sous les cotes altimétriques définies par l'*Acte intercantonal concernant la correction et la régularisation de l'écoulement des eaux du Léman*. En vue de respecter les dispositions de cet acte intercantonal, le Canton de Genève a demandé à l'opérateur de l'ouvrage du Seujet (SIG) de conserver les débits minimaux hivernaux de moins de 100 mètres cubes par seconde, afin de faire remonter le niveau du lac et de l'inscrire ainsi dans l'enveloppe d'altitudes réglementaire. La réduction des débits, combinée à des conditions hydrologiques peu favorables, a entraîné une forte diminution des quantités d'eau disponibles pour l'ensemble des usages à l'aval de Genève et en particulier pour le refroidissement de la centrale nucléaire du Bugey.

²¹ WALKER, «Setting the agenda in the US Senate», p. 423-445.

²² BIRKLAND, «Focusing events, mobilization, and agenda setting», p. 54.

La décision a été prise de façon unilatérale par la partie suisse et a été notifiée à la CNR par les SIG dans le cadre des programmes d'échange d'informations.

Ce déficit de coordination a été réglé rapidement, grâce à une bonne collaboration *ad hoc* des acteurs. L'événement a néanmoins constitué un catalyseur pour discuter des modalités de gouvernance transfrontalière du fleuve aux enjeux de sécurité nucléaire dépassant les frontières nationales. A la suite de l'événement de 2011, des discussions ont été menées au plus haut niveau politique et ont marqué le retour des autorités publiques sur le devant de la scène.

«Focusing Event» n° 2: les chasses sédimentaires de Verbois

En juin 2012, une chasse sédimentaire, opération consistant à évacuer les sédiments bloqués par la retenue, a été effectuée au barrage suisse de Verbois. Cette opération, réalisée par les SIG, a fait l'objet d'une procédure juridique complexe impliquant une mise à l'enquête publique simultanément en Suisse et en France grâce à la mobilisation de la convention d'Espoo. Ces chasses ont été menées avant la fin d'un moratoire, décidé en 2006 pour une période de 9 ans, qui visait à faire un bilan de l'effet de ces chasses et à instaurer une réflexion sur leur mise en œuvre. L'opération a été marquée par une quantité importante de sédiments à évacuer, puisque, jusqu'en 2003, les chasses étaient réalisées de façon triennale et permettaient donc d'éviter trop d'accumulation dans la retenue.

Une telle opération présente des risques importants pour la partie aval. La libération d'une grande quantité de sédiments peut avoir un effet néfaste sur les écosystèmes fluviaux et sur d'autres usages, tels que la production d'eau potable ou encore le refroidissement des centrales nucléaires. La chasse sédimentaire a donc demandé une importante coordination des acteurs opérationnels du fleuve, ainsi que la mobilisation de ces derniers et des autorités publiques.

L'opération s'est avérée compliquée. D'une part, des travaux opérés sur le barrage de Verbois ont pris du retard et, d'autre part, une crue de l'Arve est intervenue au milieu du processus. La combinaison de ces facteurs a gêné la maîtrise des débits sortants et surtout la maîtrise des taux de matières en suspension à l'aval de la retenue. Ainsi, l'opération a été marquée par de fortes concentrations de charge sédimentaire pouvant atteindre les 40 g/l sur le tronçon entre le barrage de Verbois et Génissiat. Une telle concentration entre directement en conflit avec les exigences de la législation française et peut provoquer une forte mortalité piscicole.

Cet événement a suscité de nombreuses tensions et discussions au sein de la configuration d'acteurs. La CNR a notamment menacé de demander une compensation financière de plusieurs millions d'euros pour les quantités de sédiments à charrier à cause de l'opération. Néanmoins, l'événement a également incité les différentes parties à discuter du futur de ce type d'opération. En conséquence, des comités de pilotage politique et technique ont réuni des acteurs suisses et français pour réfléchir à la question et proposer des scénarios permettant la réduction des impacts de ce type d'opération.

Ces deux «focusing events» ont lancé de profondes discussions sur la gouvernance transfrontalière du Rhône. Cet impact a été accentué par trois facteurs. Premièrement, la concentration de ces événements dans une courte période de temps a

renforcé l'urgence pour les acteurs publics de se préoccuper de nouveau des mécanismes de coordination amont-aval devenus routiniers, car ils étaient conçus pour et par la production hydroélectrique. Deuxièmement, les incertitudes liées aux changements climatiques et à la baisse attendue des débits moyens du Rhône²³ ont contribué à la volonté de réfléchir aux mécanismes de coordination amont-aval, et de repenser au présent et au futur de la gouvernance transfrontalière du Rhône. Ces «focusing events» ont enfin représenté une opportunité pour la partie aval (française) de mettre la question transfrontalière à l'agenda et d'inciter la tenue de discussions avec la partie amont (suisse) au sujet des enjeux quantitatifs. Ces événements sont donc des facteurs de changement, mais également des instruments pour inciter à la modification des politiques mises en œuvre au sein du système de gouvernance²⁴.

Conclusion: quelles adaptations de la gouvernance transfrontalière du Rhône?

Cette contribution s'est concentrée sur les spécificités de la gouvernance transfrontalière du Rhône et sur les facteurs ayant suscité la reconsidération des modalités de gestion et de coordination amont-aval. Notre analyse a également montré le retour des autorités publiques au centre de la configuration d'acteurs pour remédier aux rivalités croissantes et aux incertitudes inhérentes aux changements climatiques. Dans ce contexte, les Etats semblent vouloir mieux comprendre le système et se (re)positionner au centre des différentes interactions entre des usages au nombre croissant.

Si, comme nous l'avons vu, les cadres nationaux se caractérisent par une forte intégration, la gestion opérationnelle du fleuve à l'échelle transfrontalière demeure, quant à elle, plus faiblement réglementée. Les différentes lacunes de coordination qui ont été identifiées démontrent les inconvénients d'une telle situation et permettent une meilleure compréhension des facteurs nécessitant une adaptation des institutions pour la gestion du Rhône à l'échelle transfrontalière. Le défi est de combler ces lacunes de coordination tout en valorisant les forces du système et notamment les forts degrés de flexibilité et de capacité d'adaptation. Il s'agit dès lors de se demander quelle est la structure institutionnelle pouvant le mieux s'adapter aux spécificités décrites dans cette contribution. Ce défi est important: il s'agit de renforcer l'encadrement d'un système de gouvernance multifonctionnel tout en maintenant la flexibilité inhérente à l'auto-organisation des acteurs impliqués.

²³ Virginia RUIZ-VILLANUEVA *et al.*, «Climate change impacts on discharges of the Rhone River in Lyon by the end of the twenty-first century: model results and implications», dans *Regional Environmental Change*, 15 (2015), p. 505-515.

²⁴ BIRKLAND, «Focusing events, mobilization, and agenda setting», p. 53-74.