

## GOUVRHÔNE : Etude de la gouvernance transfrontière des eaux du Rhône et du Léman<sup>143</sup>

**Retour  
d'expérience**

*GOUVRHÔNE: A study of the transboundary governance of the Rhône and Geneva Lake waters<sup>144</sup>*

**Yves Gouisset<sup>145</sup>**, Chargé de mission Gestion transfrontière de l'eau, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Rhône-Alpes-Auvergne  
*Project manager for cross-border water management, Regional office for the environment, land planning and accommodation (DREAL) Rhône-Alpes-Auvergne*

Mai 2011 : le stock neigeux et les débits des rivières sont bas. Les débits entrants dans le Léman sont trop faibles. Le Canton de Genève, conformément à l'acte signé en 1884 avec les cantons de Vaud et du Valais, réduit les débits en sortie du Léman pour rétablir le niveau du lac. A l'aval, les conséquences sont immédiates sur le Rhône dont les eaux refroidissent la centrale nucléaire du Bugey et alimentent, via la nappe d'accompagnement, en eau potable Lyon et son agglomération. Les autorités françaises réagissent immédiatement, la Suisse rétablit les débits, la sûreté de la centrale n'a pas été mise en cause. Fukushima qui date de deux mois est dans tous les esprits. Cet épisode a révélé l'absence de cadre formel de gouvernance transfrontière du Rhône et a été un déclencheur pour des discussions souhaitées par la France pour la gestion transfrontière des eaux.

Mai 2012 : l'étude universitaire GouvRhône qui traite de la gouvernance transfrontière du Rhône démarre et son coordonnateur constatera que rarement une étude scientifique aura suscité un tel intérêt politique.

*In May 2011, both the amount of snow and the flow of rivers were low. Inflow into Lake Geneva was too low. The Canton of Geneva diminished outflows from Lake Geneva to restore the water level, in accordance with the agreement signed in 1884 with the Cantons of Vaud and Valais. The effects were immediately felt downriver, on the Rhône whose water cools the Bugey nuclear power plant and supplies the Greater Lyon area with drinking water via the groundwater. The French authorities reacted straight away, Switzerland restored the flow, and safety at the nuclear power plant was not compromised. Everyone had Fukushima in mind, the disaster having happened just two months earlier. This incident revealed the absence of formal cross-border governance framework for the Rhône river and triggered talks about transboundary water management, as requested by France. May 2012 saw the beginning of the GouvRhône academic study, which covers transboundary governance of the Rhône river, and the coordinator of the study noticed that it has generated unprecedented political interest.*

L'étude GouvRhône traite de la gouvernance transfrontière franco-suisse du bassin versant du Rhône, du Léman à Lyon.

### NÉCESSITÉ D'UNE COORDINATION AMONT- AVAL DU RHÔNE

La gouvernance transfrontière du Rhône se caractérise par l'absence d'instance franco-suisse de coordination amont-aval,

un retrait des Etats centraux, une multiplicité d'instances de décision qui interagissent de façon peu coordonnée et de nombreux accords bilatéraux entre opérateurs privés.

Jusqu'aux années 2000, cette gouvernance se réduisait à une auto-organisa-

(143) L'étude GouvRhône est téléchargeable sur le site du Bassin Rhône-Méditerranée, [www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr](http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr), rubrique « Rhône », « Etudes et programmes de recherche »

(144) The GouvRhône study can be downloaded from the website of the Rhône-Mediterranean river basin, [www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr](http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr), « Rhône » > « Etudes et programmes de recherche »

(145) [yves.gouisset@developpement-durable.gouv.fr](mailto:yves.gouisset@developpement-durable.gouv.fr)



© Jean-Marc Zellweger, 2012

### *Exutoire du Léman dans le Rhône à Genève*

tion entre opérateurs hydroélectriques et par un système ne connaissant pas de problèmes majeurs dans l'utilisation d'une ressource suffisante.

Toutefois la gestion transfrontière du Rhône fait depuis quelques années l'objet de nombreuses discussions, avec depuis 2011 une volonté marquée de la partie française de discuter des mécanismes de coordination amont-aval. Ce regain d'intérêt est la conséquence de plusieurs facteurs.

Le premier est l'apparition d'événements déclencheurs comme la combinaison entre étiages sévères et le manque de coordination amont-aval pour le refroidissement de la centrale nucléaire du Bugey en 2011 ou encore la réalisation d'une opération de chasse sédimentaire du barrage suisse de Verbois en 2012, qui a eu un impact environnemental fort et a conduit à des tensions entre les deux opérateurs hydroélectriques suisse et français. Ces évé-

nements montrent, que si le système fonctionne dans des conditions courantes, ses capacités d'adaptation ne seront pas suffisantes pour éviter tensions et crises alors que le fleuve devrait perdre 30% de débit à l'étiage d'ici 2050<sup>146</sup>.

Le second facteur est lié au passage d'une gestion monofonctionnelle hydroélectrique du fleuve à l'intégration croissante de nouveaux usages. L'énergie nucléaire apparue dans les années 1970, qui utilise les eaux du fleuve pour le refroidissement des centrales, a contesté la position des opérateurs hydroélectriques au fur et à mesure que le changement climatique rendait la ressource en eau plus aléatoire, en débit comme en température. La libéralisation du marché de l'énergie, en répartissant les métiers dans des entités concurrentes, a amplifié les tensions.

Le troisième est l'intensification des politiques publiques qui a renforcé l'encadrement des opérateurs avec l'intégra-

tion d'obligations environnementales (régimes des eaux, gestion sédimentaire, températures...), et plus encore, le développement de la législation européenne, notamment la Directive-cadre sur l'eau, qui oblige à l'atteinte d'objectifs environnementaux.

La combinaison de ces facteurs nécessite de repenser les modalités de gestion opérationnelle du fleuve entre usages rivaux de part et d'autre de la frontière. Malgré les fortes différences des cadres institutionnels, elle induit la mobilisation de l'acteur public pour la formulation d'arbitrages et la reconsidération des modalités de coordination de l'espace transfrontalier. Le dérèglement climatique a déjà révélé la fragilité du système actuel et condamne les Etats à s'organiser pour anticiper les situations conflictuelles qui se multiplient, et y remédier.

## DESCRIPTION DE L'ÉTUDE

L'étude financée par la France et la Suisse a été conduite par l'Institut en Gouvernance de l'Environnement et Développement de l'Université de Genève, dirigé par Géraldine Pflieger<sup>147</sup>. Le comité de pilotage, co-présidé par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes et le Canton de Vaud, réunissait l'Agence de l'Eau, EDF, l'Office Fédéral de l'Environnement, les cantons de Genève et de Vaud, les Services Industriels de Genève et l'Université de Genève.

L'étude GouvRhône s'est intéressée à l'état et aux perspectives de la gouvernance transfrontalière du Rhône dans un contexte de changement climatique, de tensions accrues sur les usages du fleuve et de libéralisation du marché de l'énergie. GouvRhône a permis d'établir un état des lieux des modalités actuelles de gouvernance du Rhône et de leur traduction dans la régulation des rivalités d'usage (niveau du Léman, électricité hydraulique et nucléaire, écosystèmes, loisirs et pêche, eau potable...), et d'en analyser leurs forces, faiblesses et capacités d'adaptation aux changements. L'étude détaille trois familles possibles de gouvernance :

- > l'une où **l'intégration** à l'échelle d'un bassin versant des usages et acteurs, varie (1) d'une simple « Plateforme de coordination franco-suisse », à (2) un « Observatoire scientifique transfrontalier », similaire à l'actuelle CIPEL<sup>148</sup>, mais avec un champ élargi à tous les usages, jusqu'à (3) une « Agence Rhodanienne franco-suisse », dotée d'une autonomie financière pour la réalisation de programmes d'action, d'un pouvoir de surveillance et d'arbitrage<sup>149</sup>.
- > un modèle **monofonctionnel** axé sur une seule problématique, la production d'énergie, avec trois scénarios : (4) des « Groupes opérationnels franco-suisse » consultatifs et non per-

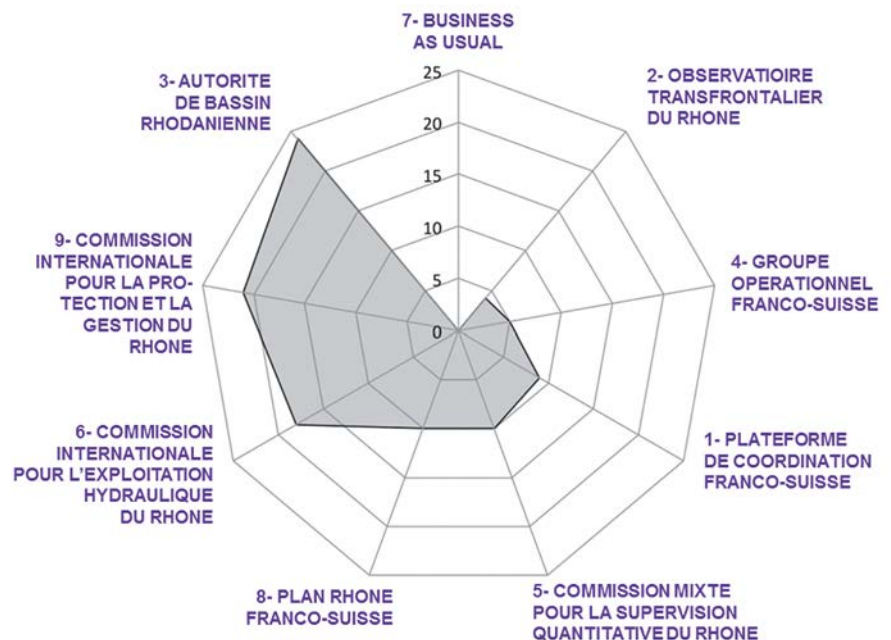
manents qui réunissent les acteurs ; (5) une « Commission mixte pour la supervision quantitative du Rhône », permanente, qui encadre les discussions entre les parties mais sans capacité décisionnelle ; (6) une « Commission internationale pour l'exploitation hydraulique du Rhône » regroupant opérateurs et autorités, détenant une personnalité juridique et une autonomie financière, constituant une instance de négociation et de décision<sup>150</sup>.

- > un modèle **polycentrique**. Les acteurs s'auto-organisent au sein d'institutions spécifiques et ne mobilisent l'arbitrage d'un niveau supérieur qu'en ultime recours. Trois niveaux de coordination sont décrits : (7) « Business as usual », situation actuelle peu coordonnée ; (8) un « Plan Rhône-franco-suisse », plateforme de coordination entre les secteurs et usagers, dotée d'un secrétariat permanent sans capacité décisionnelle ;

(9) une « Commission internationale pour la protection et la gestion du Rhône », institution binationale référente, dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière, animée par un secrétariat permanent qui définit les objectifs communs, organise la participation du public et dont les groupes de travail portent les discussions et anticipent les problèmes de coordination<sup>151</sup>.

Une analyse de ces neuf scénarios, sur la base de 25 indicateurs<sup>152</sup>, permet d'évaluer leurs capacités de réponse aux faiblesses et menaces identifiées ainsi que leurs capacités de gouvernance, d'intégration des questions environnementales, d'action sur la complexité du système institutionnel franco-suisse.

L'étude commencée en mai 2012 s'est terminée en septembre 2015 par une remise du rapport final au comité de pilotage de l'étude.



Degré d'intégration des différentes possibilités de gouvernance du Rhône franco-suisse

(147) [www.unige.ch/gedt/](http://www.unige.ch/gedt/)

(148) Commission internationale pour les eaux du Léman, instaurée en 1962, qui ne porte que sur la qualité des eaux du Léman et de son bassin versant et produit des recommandations aux deux Etats dans le but de réduire les pollutions agricoles, domestiques et industrielles. [www.cipel.org](http://www.cipel.org)

(149) Exemples : les commissions internationales pour la protection du Rhin et du Danube, la Commission du Mékong

(150) Exemple : la Commission pour la navigation du Danube

(151) Exemple : Fleuve Colombia entre le Canada et les Etats-Unis

(152) Indicateurs inspirés du Manuel de Gestion Intégrée des Ressources en Eau par Bassin, RIOB 2009, p35



Après cette phase de mise à plat par l'Université de Genève, observateur extérieur au système, les autorités françaises et suisses se sont accordées sur la trop grande fragmentation de la gouvernance actuelle et se sont engagées fin 2016 dans un dialogue soutenu pour cartographier la gouvernance transfrontière et la réformer, sans a priori sur la forme institutionnelle de gouvernance qui pourra être retenue *in fine*<sup>153</sup>.



© EDF

**Centrale nucléaire de production d'électricité de Bugey (au premier plan, la zone de pompage dans le Rhône pour le refroidissement des deux tranches de gauche en circuit ouvert)**

Mandats	Fonctions
<b>Coordination</b>	Instance de coordination
	Résolution des conflits
<b>Financement</b>	Financement de plans d'action
	Mobilisation de ressources financières
<b>Information</b>	Collecte de données
	Conseils et assistance technique
	Coordination d'activités scientifiques
	Suivi d'enquêtes
	Evaluation stratégique des ressources en eau
	Recherches stratégiques sur la ressource en eau
	Renforcement des compétences des acteurs
	Organisation de la participation du public
<b>Planification</b>	Sensibilisation du public
	Suivi des données
	Supervision des infrastructures
	Aménagement
	Elaboration des politiques pour l'atteinte d'objectifs légaux
	Planification
<b>Régulation</b>	Prévention des catastrophes naturelles (crues, inondations)
	Protection et préservation des écosystèmes
	Etablissement des normes (quantité ou qualité)
	Interventions sur les conditions d'exploitations du fleuve
	Répartition et arbitrage des usages
	Supervision et application de la réglementation
	Vérification des activités des différents secteurs

**Liste des 25 indicateurs utilisés pour évaluer le niveau d'intégration des 9 scénarios**

(153) Informations sur la gouvernance franco-suisse des eaux du bassin versant du Rhône