HAL open science

Christian Bréthaut et Géraldine Pflieger, Governance of a Transboundary River: The Rhône

Silvia Flaminio

To cite this version:

Silvia Flaminio. Christian Bréthaut et Géraldine Pflieger, Governance of a Transboundary River: The Rhône. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, 2020, 10.4000/geocarrefour.13299 . halshs-02438425

HAL Id: halshs-02438425

https://shs.hal.science/halshs-02438425

Submitted on 14 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

Compte-rendu publié dans Géocarrefour, en janvier 2020 : http://journals.openedition.org.acces.bibliotheque-diderot.fr/geocarrefour/13299

Autrice du compte-rendu : Silvia Flaminio

Référence :
Christian Bréthaut et Géraldine Pflieger, 2019, *Governance of a Transboundary River: The Rhône*, Cham (Suisse), Palgrave Macmillan, 217 p.

Alors que l'année 2019 a été marquée, en France, par le débat public autour du projet de prolongation jusqu'en 2041 de la concession d'aménagement et d'exploitation du Rhône détenu depuis 1921 par la Compagnie nationale du Rhône, l'ouvrage de Christian Bréthaut et de Géraldine Pflieger sur ce fleuve transfrontalier, *Governance of a Transboundary River: The Rhône*, constitue une lecture particulièrement bienvenue.

L'ouvrage a été publié dans la collection Palgrave « Studies in Water Governance: Policy and Practice » qui prône une approche holiste de l'étude des systèmes socio-écologiques. Christian Bréthaut (Professeur assistant) et Géraldine Pflieger (Professeure ordinaire), tous deux de l'Université de Genève et appartenant à la Chaire Unesco en hydropolitiques, présentent et développent, avec l'ouvrage *Governance of a Transboundary River: The Rhône*, des résultats obtenus dans le cadre de leur projet de recherche GouvRhône : Gouvernance transfrontalière du Rhône, du Léman à Lyon (2012-2015).

Le propos général de l'ouvrage est de montrer les singularités de la gouvernance transfrontalière du fleuve Rhône. Contrairement à d'autres grands fleuves transfrontaliers, la gouvernance du Rhône ne s'appuie ni sur un accord ni sur une structure spécifique. En conséquence, la gestion de ce fleuve est fragmentée, et à certains égards opaque. L'ouvrage montre que, longtemps dominée par des acteurs privés (notamment liés à l'hydroélectricité), la gouvernance du Rhône a évolué vers plus d'intégration (en termes d'usages et d'acteurs) au cours des vingt dernières années mais ne parvient cependant pas à répondre aux tensions transfrontalières. Si cette étude décrit l'administrationdu Rhône comme polycentrique, flexible, peu coordonnée et encore faiblement intégrée, les auteurs en soulignent néanmoins les atouts actuels et construisent des *scenarii*.

L'ouvrage est structuré autour de six chapitres. Le premier pose les objectifs empiriques et théoriques ainsi que les méthodes déployées pour explorer leur objet d'étude. Le chapitre 2 s'intéresse aux modèles de gouvernance sur un plan théorique et empirique : gouvernance intégrée avec l'exemple du Rhin, gouvernance monofonctionnelle avec le Danube et gouvernance polycentrique avec le cas de la Columbia. Le troisième chapitre est centré sur les évolutions historiques de la gestion du Rhône. Le quatrième chapitre – qui est le plus long et le plus détaillé de l'ouvrage – est consacré à la gouvernance actuelle du Rhône et aux rivalités (croissantes) entre les différents usages du fleuve. Le cinquième chapitre évalue les atouts et les faiblesses de la gouvernance actuelle du Rhône avant de proposer des scenarii. Enfin, le chapitre 6 propose une conclusion générale à l'ouvrage.

Sur le plan disciplinaire, l'ouvrage se situe plutôt du côté des sciences politiques, même s'il croise plusieurs approches – réglementaire, institutionnaliste, historique, etc. – pour répondre à des manques existants dans le champ de la gouvernance. Pour éviter d'adopter un discours normatif sur l'intégration, les auteurs se focalisent notamment sur les différents acteurs de la gouvernance et conçoivent une diversité de trajectoires futures pour la gestion transfrontalière du Rhône. Du point de vue spatial, l'ouvrage traite spécifiquement de la portion du Rhône comprise entre le Léman et l'agglomération lyonnaise (ce choix semble s'expliquer par le fait que le secteur comprend la frontière, mais il aurait pu être explicité davantage). En termes méthodologiques, l'ouvrage s'appuie

sur des documents d'archives, sur la littérature grise et des textes réglementaires ainsi que sur des entretiens réalisés avec les principaux acteurs (institutionnels notamment) de la gouvernance du fleuve.

Trois grands thèmes émergent de l'ouvrage (et sont rappelés dans le dernier chapitre). Premièrement, l'ouvrage accorde une place importante à la géohistoire de la gouvernance du fleuve. Dans le troisième chapitre, une périodisation en trois phases est esquissée. Les auteurs montrent d'abord le passage d'un fleuve multifonctionnel à un fleuve au service d'un développement urbain et industriel des nations orchestré par des compagnies hydroélectriques (1870-1970), puis le déclin relatif de ces compagnies dans la gouvernance du Rhône (1970-2000) et enfin le renforcement des rivalités entre les différents secteurs d'activité (irrigation, approvisionnement en eau, qualité écologique et production hydroélectrique) depuis 2000. Cette évolution est résumée dans un tableau synthétique et très clair (table 3.2, p. 95). Le lectorat de *Géocarrefour* s'étonnera peut-être qu'il ne soit pas fait mention des périodisations proposées par des ouvrages consacrés au Rhône français, notamment dans l'ouvrage récent de Jacques Bethemont et de Jean-Paul Bravard (voir Buisson, 2015), qui illustre lui aussi comment, après la Première Guerre mondiale, le fleuve est mis au service de la nation (Bethemont et Bravard 2016). Les trajectoires temporelles mises en valeur par l'ouvrage de Christian Bréthaut et Géraldine Pflieger viennent d'ailleurs conforter des conclusions mises en avant dans des études sur la restauration du Rhône ou sur le Plan Rhône (Bravard 2006 ; Barthélémy et Souchon 2009).

Deuxièmement, l'ouvrage fait la part belle aux régimes de gouvernance des fleuves transfrontaliers. À propos du Rhône, les auteurs montrent comment les différents usages du Rhône ont produit au cours des dernières années une gouvernance transfrontalière multifonctionnelle et relativement spontanée (car réglementée avant tout par le droit et les intérêts privés). Cette auto-organisation (*« self-organization »*) est liée aux compagnies hydroélectriques et explique, selon les auteurs, que la préservation des écosystèmes ait longtemps été mise au second plan et soit encore aujourd'hui étroitement liée à la production hydroélectrique (voir par exemple p. 119). Ce constat explique l'importance accordée par les auteurs à la question de l'hydroélectricité et aux différents régimes de concessions dont bénéficient notamment la Compagnie nationale du Rhône et les Services industriels de Genève.
Après avoir mis en avant les principaux paradoxes liés au régime actuel de gouvernance (bien résumés pp. 185-186), ses forces et ses faiblesses, le chapitre 5 se propose d'imaginer un nouveau régime de gouvernance qui pourrait s'adapter aux défis soulevés par les changements environnementaux et plus particulièrement les changements climatiques. Pour s'atteler à cette tâche, la question des évolutions futures de la ressource en eau disponible dans le bassin versant rhodanien, notamment autour de Lyon, est évoquée. Ce croisement entre des questions d'hydrologie et de gouvernance est très intéressant. Toutefois, l'argument aurait peut-être été plus fort si la modélisation des évolutions hydrologiques avait été détaillée davantage ou quantifiée – en chiffrant par exemple la diminution du débit moyen annuel du Rhône. Forts de cette analyse des atouts, défauts et défis de la gouvernance, les auteurs terminent leur propos en présentant 9 scenarii de gouvernance (une gouvernance plus ou moins intégrée, plus ou moins multifonctionnelle, plus ou moins polycentrique) et évaluent leur capacité à répondre à des défis tels que l'intégration du public, la mise à l'agenda des questions environnementales. Cette dernière partie, très dense, est susceptible d'intéresser l'ensemble des acteurs du Rhône. Elle pourra étonner certains lecteurs par ses aspects méthodologiques (notamment le choix des indicateurs retenus pour évaluer les scenarii de gouvernance) mais les auteurs de l'ouvrage expliquent habilement que ces scenarii sont destinés avant tout à initier des discussions sur la gouvernance future, et à une échelle transfrontalière, du Rhône.

Troisièmement, l'ouvrage propose une présentation précise des acteurs de la gouvernance. Il est analysé plus particulièrement les relations entre différents acteurs institutionnels : le rapport entre

les Services Industriels de Genève et la Compagnie nationale du Rhône, mais aussi les liens entre la Compagnie nationale du Rhône et Électricité de France (mais étonnamment la centrale hydroélectrique de Cusset n'est pas évoquée). Les auteurs mettent en avant les négociations et les accords entre les deux pays – par exemple la convention d'Émosson de 1963 (pp. 108-109 et p. 127). De manière très intéressante, les recherches en archives menées par les auteurs ont permis de montrer que la France n'a pas pris part aux négociations concernant le niveau du lac Léman en 1884 (et qui ont débouché sur la signature d'un accord entre plusieurs cantons suisses) et même plus récemment, en 1984 alors même que cet accord aurait des conséquences majeures sur le fleuve à l'aval de Genève (p. 127).
Le public, et sa participation dans la gouvernance, est aussi évoqué, mais sans être développé en profondeur et il n'est pas toujours aisé pour le lecteur de saisir de quel public il s'agit. Outre les grands acteurs institutionnels (cantons, services déconcentrés, États, compagnies hydroélectriques), l'ouvrage consacre toutefois une sous-partie intéressante au rôle des pêcheurs dans la gouvernance du fleuve aussi bien en Suisse qu'en France (p. 169).

D'un point de vue formel, l'ouvrage est clairement structuré. Dotés de renvois, les chapitres peuvent être lus de manière indépendante. Les questions de recherche sont ainsi rappelées au début de chaque chapitre, de même que le rôle des principales institutions. Les questions soulevées au début de l'ouvrage ainsi qu'au sein des chapitres trouvent des réponses au fil du texte et à la fin de l'ouvrage, ce qui lui confère une forte cohérence. Par ailleurs, dans les chapitres les plus denses, des sous-parties intitulées « Overviews » sont présentes et facilitent leur compréhension. On ne peut que regretter la taille (réduite) de certaines cartes et illustrations, pour ce qui est de la version imprimée de l'ouvrage.

Même si les débats théoriques sur la gouvernance exposés dans cet ouvrage intéressent peut-être davantage les sciences politiques que la géographie, la réflexion proposée sur les limites spatiales (ou territoriales) et les échelles de gouvernance (voir par exemple l'état de l'art sur la territorialité et les « politics of scale », p. 15 et sur la territorialité comme un « functional regulatory space », p. 16) est stimulante pour la communauté des géographes. L'ouvrage est aussi stimulant pour la communauté des géohistoriens ; il consacre des passages conséquents à l'évolution temporelle des échelles de gouvernance ainsi qu'à des événements précis ayant conduit à leur redéfinition (voir par exemple le chapitre 2, notamment 2.4). Pour le lectorat de *Géocarrefour* passionné par le Rhône, l'ouvrage permettra aussi de découvrir le Rhône suisse et ses modes de gouvernance. Plusieurs études de cas développées sont captivantes, notamment l'exemple des chasses du Rhône, à partir du barrage de Verbois, qui figure en ouverture et en conclusion de l'ouvrage, et qui est étudié dans le chapitre 4 (4.4, pp. 148-159). Enfin, *Governance of a Transboundary River: The Rhône* devrait aussi retenir l'attention des acteurs impliqués dans la gestion du Rhône en raison de l'évaluation passée, présente et future de la gouvernance du Rhône.

Barthélémy, Carole, et Yves Souchon. 2009. 'La Restauration Écologique Du Fleuve Rhône Sous Le Double Regard Du Sociologue et de l'écologue'. *Natures Sciences Sociétés* 17 (2): 113–121.

Bethemont, Jacques, et Jean-Paul Bravard. 2016. *Pour saluer le Rhône*. Lyon: Editions Libel, 400 p. 350 ill..

Bravard, Jean-Paul. 2006. 'La lône, l'aménageur, l'écologue et le géographe. 40 ans de gestion du Rhône (The lône, the river manager, the ecologist, and the geographer. Managing the Rhone river during 40 years)'. *Bulletin de l'Association de géographes français* 83 (3): 368–80. https://doi.org/10.3406/bagf.2006.2522.

Buisson, André. 2015 « Pour saluer le Rhône ». *Géocarrefour* 90(3): 248. http://journals.openedition.org/geocarrefour/9923