

Vers une gouvernance intégrée franco-suisse du bassin versant du Rhône

Towards an integrated French-Swiss governance of the Rhône basin

Yves GOUISSET

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes. Bassin Rhône-Méditerranée, Plan Rhône.
yves.gouisset@developpement-durable.gouv.fr

RÉSUMÉ

Si en moyenne annuelle, le débit du Rhône à sa sortie du Léman ne représente que 20% du débit du fleuve à son embouchure à la Méditerranée, en revanche, en période d'étiage, cette contribution peut atteindre 40 %. Les projections des effets du changement climatique renforcent ce contraste. Dans ce contexte, la Suisse et la France, à la demande de cette dernière en 2011, ont entamé en 2016 des discussions en vue de développer une gouvernance intégrée des eaux superficielles et souterraines du bassin versant du Rhône.

Le premier objectif dont les deux pays ont convenu est la signature d'un accord international mettant en place un organe commun de gouvernance. Cette instance binationale serait chargée de coordonner les nombreuses instances sectorielles ou locales existantes (qualité des eaux du Léman, installations hydroélectriques, eau potable, navigation, pêche...) et de développer les sujets qui ne sont pas encore ou insuffisamment traités comme la gestion quantitative, l'exploitation thermique des eaux souterraines et superficielles, la prévention des inondations, la gestion sédimentaire...

L'année 2017 a été consacrée par les deux pays aux analyses préparatoires à l'établissement de la future instance binationale de gouvernance : état des lieux des instances actuelles, analyse des enjeux, mode de gouvernance et configuration du futur organe commun.

ABSTRACT

If on an annual average, the flow of the Rhone at its exit from Lake Geneva represents only 20% of its flow at its mouth to the Mediterranean, however, during low water periods, this contribution can reach 40%. Projections of the effects of climate change reinforce this contrast. In this context, Switzerland and France, at the request of the latter in 2011, began discussions in 2016 with a view to developing integrated governance of the surface and underground waters of the Rhone river basin.

The first goal that the two countries have agreed on is the signing of an international agreement establishing a joint body. This binational organization would be in charge of coordinating the many existing sectoral or local bodies (Lake Geneva water quality, hydroelectric facilities, drinking water, navigation, fishing, etc.) and developing subjects that are not yet or insufficiently treated such as the management of water quantity, thermal exploitation of groundwater and surface waters, flood prevention, sediment management, etc.

The year 2017 was devoted by the two countries to the preparatory analyses for the establishment of the future joint body: state of play of the current bodies, analysis of the stakes, mode of governance and configuration of the future joint body.

MOTS CLES

Eau, France, Suisse, Gestion intégrée, Changement climatique, Gouvernance transfrontière, Rhône

1 CADRE DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU ENTRE LA FRANCE ET LA SUISSE

1.1 Les ressources partagées entre les deux pays

La France et la Suisse partagent les eaux du bassin versant du Rhône :

- le bassin versant du Rhône, couvre 97 800 km², dont 90 000 km² en France et 7 800 km² en Suisse. Il occupe 19 % de la superficie de la Suisse et 16 % de la superficie de la France ;
- les eaux territoriales françaises couvrent 40% de la surface totale du Léman ; 26% de rives du Léman sont en territoire français ;
- la part des eaux issues du territoire français qui alimentent le lac Léman (tributaires français du Léman, eaux d'Arve issues de l'aménagement d'Emosson) est d'environ 12%.

Les eaux souterraines communes sont : les aquifères du pays de Gex, la nappe profonde du Genevois, les systèmes karstiques du Jura, les aquifères profonds transfrontières exploités ou propices à une exploitation géothermique.

1.2 De nombreuses instances ne couvrant pas l'ensemble des enjeux

La gouvernance actuelle des eaux superficielles et souterraines que partagent la France et la Suisse repose sur une quarantaine d'organismes nés au fil du temps, en fonction des besoins de concertation que faisait apparaître la nécessité de traiter en commun tel ou tel aspect pratique de la gestion des eaux. Toutefois, l'analyse de ce système révèle une multiplicité de commissions, comités, groupements, groupes de travail...mis en place par des accords signés à différents niveaux politiques (Etat, région, cantons, département, communes), réunissant plus ou moins les mêmes acteurs sur des territoires et des sujets qui se superposent. C'est notamment le cas pour le franco-valdo-genevois.

La connaissance des instances est lacunaire par ceux qui ne les pratiquent pas. Peu d'instances communiquent entre elles et on devine une coordination aléatoire par les membres communs à plusieurs commissions. La capacité décisionnelle est faible : les pays restent libres d'appliquer les recommandations des instances et peu d'accords prévoient une gestion des différends.

Enfin certains domaines sont peu ou pas traités, parce que jusqu'à maintenant ils n'avaient pas été le lieu de problème de partage de la ressource et les pays s'étaient adaptés aux imperfections de leur gouvernance. Toutefois, depuis une décennie environ, des sujets comme la gestion quantitative, prennent de l'importance à travers les effets du changement climatique (hydroélectricité, refroidissement des centrales nucléaires, gestion de la ressource en période d'étiage... Il en est de même avec la transition énergétique entamée par les deux pays qui appelle le développement de l'exploitation thermique des eaux souterraines et superficielles et met l'hydroélectricité sous tension.

L'étude franco-suisse GouvRhône conduite par l'Université de Genève a diagnostiqué que le dispositif actuel de gouvernance ne permettrait pas aux deux pays de faire face aux conséquences du changement climatique, notamment aux rivalités qui s'élèveraient entre usagers.

1.3 Le changement climatique, révélateur des défauts de la gouvernance actuelle

La zone alpine est particulièrement sensible au changement climatique, notamment par l'affaiblissement du stock neigeux. La fonte de ce dernier soutient les régimes estivaux du Rhône, dont les basses eaux se situent à l'automne, à la jonction quelquefois problématique entre la fin de la fonte du stock neigeux et les premières recharges pluviales d'automne.

Les prévisions de baisse d'environ 30 % des débits estivaux du Rhône en 2060 devraient d'ailleurs accentuer à l'avenir les tensions en période d'étiage dans un contexte où cette baisse est déjà perceptible et où la part des débits du Rhône en provenance de la Suisse peuvent actuellement représenter jusqu'à 40 % des débits d'étiage estivaux à son embouchure à la Méditerranée. Ces déséquilibres quantitatifs se sont déjà manifestés à plusieurs reprises :

- Mai 2011, le stock neigeux et les débits des rivières étaient bas. Le Canton de Genève, conformément à l'acte signé en 1884 et renouvelé en 1984 avec les cantons de Vaud et du Valais, a réduit les débits en sortie du Léman pour assurer l'atteinte du niveau estival du lac. A l'aval, les conséquences ont été immédiates sur la baisse des débits du Rhône dont les eaux refroidissent la centrale nucléaire du Bugey. Les autorités françaises ont immédiatement réagi, la

Suisse a rétabli les débits, la sureté de la centrale n'a pas été mise en cause. Fukushima qui datait de deux mois était dans tous les esprits. Cet épisode a été un déclencheur des discussions souhaitées par la France pour la gestion transfrontière des eaux ;

- c'est également une situation climatique inhabituelle qui est à l'origine d'un deuxième épisode de tension en octobre 2016 : déficit pluviométrique aggravé par la diminution du débit du Rhône à l'amont du Léman. En effet, dans le canton du Valais, les gestionnaires des retenues hydroélectriques procédaient au remplissage automnal de leurs nombreux barrages sans se préoccuper de la situation à l'aval. L'incident a conduit le canton de Genève à admettre une baisse du niveau du Léman en dessous des côtes définies par l'acte intercantonal. L'arrivée tardive des pluies d'automne a mis fin à cette crise ;
- un épisode similaire s'est reproduit en octobre-novembre 2017 sur un étiage historique du Rhône.

1.4 La convention d'Helsinki de 1992

France et Suisse sont signataires de plusieurs conventions internationales relatives aux eaux transfrontières et en particulier la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, conclue à Helsinki en 1992. Cette convention comporte de nombreux principes et obligations, dont précisément : l'obligation des parties riveraines à prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière ; la prescription de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux ou d'autres arrangements, ou d'adapter les accords ou arrangements existants ; l'obligation de mettre en place des organes communs qui ont pour attribution de recueillir, rassembler et évaluer des données, élaborer des programmes communs de surveillance, mettre au point des programmes d'action concertés, etc.

2 DEBUT DES DISCUSSIONS FRANCO-SUISSE

La perspective de difficultés à venir en lien avec le changement climatique, la conviction que la gestion intégrée des ressources en eau par bassin est incontournable et le constat d'une gouvernance transfrontière insuffisante, ont conduit la France à saisir officiellement les autorités suisses en novembre 2011 pour mettre en place une gouvernance transfrontière des eaux du bassin du Rhône.

Les échanges diplomatiques à tous les niveaux se sont concrétisés en 2016 par la désignation par chaque pays d'une délégation et le dialogue franco-suisse a été ouvert le 7 octobre 2016 à Genève. Deux groupes de travail ont été constitués pour configurer le futur organe de gouvernance :

- un groupe de travail technique sur les instances existantes et les principaux enjeux : hydroélectricité, fonctionnement des centrales nucléaires, usages de l'eau en période d'étiage, transferts interbassins, eau potable, géothermie, exploitation thermique des eaux du Léman, gestion sédimentaire (dont les chasses des barrages), inondations, eaux usées, navigation et pêche sur le Léman. L'enjeu qualité des eaux superficielles est déjà porté par une instance existante, la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman – CIPEL ;
- un groupe de travail sur la coordination institutionnelle, dont la mission est de proposer des modalités de gouvernance et un texte d'accord aux délégations.

La France et la Suisse partagent les valeurs de la convention d'Helsinki et la compréhension des changements climatiques à venir. Cet accord sur les deux composantes fondamentales de la gouvernance transfrontière facilite le dialogue qui a été engagé et la production des deux groupes de travail s'en trouve facilitée quant au fond. L'avancement des travaux des deux groupes technique et institutionnel devrait permettre la signature d'un accord mettant en place l'instance de gouvernance souhaitée par la France. L'étape suivante à cet accord verra le début du fonctionnement de l'organe commun, qui définira les axes de travail et les objectifs de la gouvernance, coordonnera les « commissions » constituées à partir des instances existantes, éventuellement réorganisées ou regroupées, et les nouvelles instances traitant des thèmes qui sont actuellement peu ou pas abordés.

BIBLIOGRAPHIE

GOUVRHONE (2015) Université de Genève. « Etude de la gouvernance transfrontière des eaux du Rhône et du Léman » et « Climate change impacts on streamflows in the Rhône basin from Lake Geneva to Lyon ».

<http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/rhone/presentation/etude-gouvrhone.php>

Etude de la gestion quantitative du fleuve Rhône à l'étiage (2014), Agence de l'eau Rhône-Méditerranée- Dreal Auvergne-Rhône-Alpes . <http://www.eaurmc.fr/fleuverhone2014.html>