

## **Le renouvellement de la concession de la Compagnie Nationale du Rhône : qui participe et pour quel développement du fleuve ?**

The hydropower concession renewal of the Rhône river:  
who is involved for which development of the river?

Barthélémy Carole<sup>1</sup>, Comby Emeline<sup>2</sup>, Bricard Alice<sup>2</sup>, Biré Léo<sup>2</sup>, El  
Arch Yelli<sup>1</sup>, Faure Louise<sup>2</sup>, Gaëlle Picon<sup>2</sup>, Marie-Camille Porral<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Laboratoire Population Environnement Développement, Université AMU,  
carole.barthelemy@univ-amu.fr

<sup>2</sup> UMR 5600 EVS, Université de Lyon

### **RÉSUMÉ**

En 2019, la Commission Nationale du Débat Public a organisé une concertation relative au renouvellement de la concession du Rhône. Celle-ci est confiée à la Compagnie Nationale du Rhône (CNR), depuis 1933, et arrive à son terme en 2023. Le débat public a pour objectif de présenter et de discuter les directions futures envisagées par le concessionnaire. Notre contribution vise à comprendre i) quels sont les acteurs qui se sont impliqués dans la concertation et si ce dispositif leur a paru efficace, ii) les réseaux d'acteurs qui expliquent la présence (et l'absence) de certains acteurs, et iii) les représentations actuelles et projetées par des acteurs concernés par l'avenir du fleuve Rhône. Nous avons collecté différents documents issus du débat : 67 cahiers d'acteurs, 75 avis individuels et 8 vidéos. Ce travail d'analyse documentaire a été complété par deux autres protocoles : une enquête par entretiens semi-directifs auprès de 20 personnes qui ont participé à la concertation et une étude juridique des conditions réglementaires du renouvellement de la concession. Des types d'acteurs se sont prioritairement mobilisés autour de la concertation vue comme un espace où il fallait être. L'information autour du débat a circulé de manière très différente, laissant entrevoir des réseaux de collaborations, des liens forts et faibles. Enfin, le concessionnaire a proposé comme développement futur, un compromis entre des objectifs historiques et la prise en compte plus forte des enjeux environnementaux, ce qui semble faire consensus, même si quelques projets restent polémiques.

### **ABSTRACT**

In 2019, the National Commission for Public Debate organized a consultation on the hydropower concession renewal of the Rhône River. This concession has been entrusted to the Compagnie Nationale du Rhône (CNR) since 1933 and will expire in 2023. The objective of the public debate is to present and discuss the future directions envisioned by the concessionaire. Our contribution aims to understand i) which actors were involved in the consultation and whether they found it effective, ii) the networks of actors, the presence (and absence) of certain actors, and iii) the current and prospective representations of the Rhône River. We collected various documents from the public debate: 67 stakeholder reports, 75 individual opinions, and 8 videos. We use two other data: semi-directive interviews with 20 people who participated in the consultation and a legal study of the hydropower concession renewal. We analyze the mobilization of certain types of actors during the consultation, which was seen as a place to be. Information about the debate circulated in very different ways, revealing networks of collaboration, strong and weak links. Finally, the concessionaire proposed future development, with a compromise between historical objectives and greater consideration of environmental issues, which seems to be the subject of consensus, despite a few more controversial projects.

### **MOTS CLES**

Aménagement fluvial, concertation, débat public, entretien, pouvoir.

## 1 LES ENJEUX AUTOUR DE LA CONCESSION DU RHONE, DE SON RENOUVELLEMENT ET DE LA PARTICIPATION AU DEBAT PUBLIC

Dans le contexte d'un renouvellement des enjeux liés à la démocratie, la participation des populations locales autour des sujets environnementaux et des projets d'aménagement apparaît comme un enjeu central pour la gestion des cours d'eau. Pour recueillir l'avis des populations, le droit français propose deux dispositifs principaux : l'enquête publique ou le débat public. Un débat public se tient quand le maître d'ouvrage est l'Etat, grâce à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) créée par la loi Barnier en 1995 (Blatrix et al. 2007). Le garant de la concertation est chargé de veiller à la sincérité et au bon déroulement du débat public, en informant le public et en favorisant la prise de parole du plus grand nombre. Nous nous centrons sur le débat public organisé à partir de 2019 dans le cadre du renouvellement de la concession de la Compagnie nationale du Rhône.

L'Etat français a concédé, de 1933 à 2023, l'aménagement et l'exploitation des eaux du fleuve Rhône à la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) pour la réalisation de trois missions définies par la loi en 1921 (hydroélectricité, navigation et irrigation). Cette concession arrive bientôt à son terme, ce qui explique la tenue d'un débat public, puisque l'Etat souhaite prolonger de dix-huit ans la concession d'aménagement et d'exploitation du Rhône confiée à CNR. Cette concession du Rhône est particulièrement importante tant économiquement que politiquement (Comby et al. 2019), puisque 25% de l'hydroélectricité nationale est produite sur le Rhône essentiellement via les 19 barrages CNR construits depuis 1948. Le renouvellement de la concession à CNR s'inscrit dans la libéralisation du marché de l'énergie au sein de l'Union européenne, mais également dans un contexte de changement climatique avec des conséquences attendues sur les débits du fleuve d'ici 2050.

Dans un premier temps, en nous centrant sur les discours produits lors du débat public et en proposant un retour d'expérience des personnes qui y ont participé, nous souhaitons étudier comment ce débat public est vécu et s'il apparaît comme un dispositif efficace de concertation par les personnes concernées. Dans un deuxième temps, nous voulons interroger les réseaux d'acteurs qui permettent d'être présents lors de cette concertation, posant en creux la question des absents et donc des rapports de pouvoir au bord du Rhône. Cette lecture critique des niveaux de participation et des réseaux d'acteurs se double d'une approche centrée sur les représentations actuelles et futures projetées par des acteurs concernés par l'avenir du fleuve Rhône pour questionner de potentielles tensions mais aussi des consensus autour des aménagements et du système productif fluvial.

## 2 MATERIEL ET METHODES : ANALYSER DES DISCOURS GENERES PAR LA CONCERTATION ET DES DISCOURS D'ENQUETE

La concertation préalable portant sur le projet de prolongation de la concession du Rhône a été organisée par la Commission Nationale du Débat Public et propose un site Internet (<https://www.prolongation-rhone.fr/accueil/deposez-votre-contribution/>) qui nous a permis de collecter différents documents. Parmi les sources exploitées, nous avons recueilli 67 cahiers d'acteurs, des textes accompagnés de 187 images au format imposé de type « 4 pages », représentant des collectifs d'acteurs (collectivités territoriales, ONG, syndicats...). Nous avons également recueilli des vidéos des quatre conférences régionales organisées sur le Rhône amont médian et aval (Montalieu-Vercieu, Vienne, Le Pouzin et Arles) qui ont généré 95 interventions (notamment de nombreux maires, des populations riveraines et des ONG environnementales) ainsi que les vidéos des quatre séminaires thématiques (énergie, environnement, agriculture et navigation) autour d'experts du Rhône. Enfin, nous avons également collecté les contributions individuelles de 75 personnes aux statuts divers. En plus d'une approche qualitative, ces quatre corpus ont fait l'objet d'une analyse de contenu. Les cahiers d'acteurs ont en plus fait l'objet d'une analyse textométrique afin de comprendre quels sont les personnes ou collectifs qui se sont impliqués dans cette concertation et quelles étaient leurs attentes.

Ce travail d'analyse documentaire sur des corpus préexistants a été complété par une enquête par entretiens semi-directifs. L'échantillonnage s'appuie uniquement sur des personnes ayant participé à des cahiers d'acteurs à partir de trois critères : leur localisation pour recueillir des discours du Rhône amont médian et aval, les types d'acteurs pour représenter la diversité en termes de thématique et de compétences des participants, et enfin les différents niveaux d'action (national, régional et local). 20 entretiens ont été réalisés, en présentiel ou en visio, du fait des difficultés liées à la pandémie. Tous les entretiens d'une durée moyenne d'une heure ont été enregistrés et retranscrits. La grille d'entretien se structure autour de quatre thèmes : i) la caractérisation de la personne enquêtée, ii) le vécu pré-débat, iii) le vécu pendant le débat, et iv) le vécu post-débat. Ces entretiens

ont fait l'objet d'une analyse de contenu et textométrique, d'une analyse de réseaux sociaux pour comprendre les relations entre les collectifs représentés et d'une entrée plus qualitative.

Enfin, une analyse juridique a été proposée afin de comprendre le champ des contraintes et des possibles autour de la concession du Rhône.

### 3 RESULTATS ET DISCUSSION : *THE PLACE TO BE*, LA CONSOLIDATION DE RESEAUX PRE-EXISTANTS ET L'AVENIR DU RHONE

La campagne d'entretiens propose un retour d'expérience des personnes qui ont participé au débat public. Cet exercice n'est pas connu de tous les participants et encore moins maîtrisé : 4 enquêtés ne savaient pas vraiment vers quoi ils allaient en participant à la concertation. Les enquêtés considèrent que leur présence est nécessaire pour faire entendre leur voix et ont des attentes fortes sur les conséquences de leurs prises de positions, attentes qui ne sont pas toujours comblées d'après leurs témoignages. En 2021, les enquêtés ont, pour la grande majorité, l'espoir de voir leurs propositions et demandes se décliner en faits concrets. Ils affirment que cet exercice (y compris en découvrant ses limites) a été source d'apprentissage sur la participation.

Ce débat public reproduit les formes classiques et bien connues de répartition de la parole dans la sphère publique. L'organisation même du débat met en exergue des savoirs considérés comme experts lors des séminaires thématiques. Les conférences sont plus territorialisées et témoignent d'une plus forte présence des riverains du cours d'eau : les modalités d'échange sont de type « question – réponse » et peu horizontales. De même, la distinction entre propos collectif dans des cahiers d'acteurs et propos individuel dans les avis peut donner une visibilité plus importante aux cahiers d'acteurs : certains enquêtés ont notamment lu les cahiers d'acteurs des autres. Tous les acteurs rhodaniens ne sont pas représentés dans ce débat, ce qui peut s'expliquer par les réseaux de circulation de l'information. CNR est au cœur de la diffusion de l'information relative au débat public, mais trois enquêtés n'ont pas été prévenus par ce biais. Deux ont été prévenus par le garant de la concertation et un par une personnalité politique de niveau national. Ces premiers éléments laissent supposer que des acteurs n'ont pas été informés de cette démarche. Une fois l'existence du débat public connue des différents acteurs, des enquêtés ont été nombreux à échanger entre eux à son sujet. Mais là encore le réseau d'acteurs en relation est très différent selon les acteurs considérés, laissant apparaître des liens forts et des acteurs dont la position centrale se renforce et des acteurs plus marginaux.

Concernant l'avenir du fleuve, le choix du concessionnaire n'a pas vraiment fait l'objet d'une concertation, mais plutôt d'une consultation voire d'une information. Les entretiens proposent un éclairage différent sur le (quasi) consensus exprimé dans les 67 cahiers d'acteurs : les enquêtés se sont prononcés favorablement au projet, considérant que l'issue du débat était « jouée d'avance » (8 enquêtés) ou au moins « attendue » (4 enquêtés). Dans les cahiers d'acteurs, les trois missions historiques du Rhône sont bien présentes (hydro-électricité et navigation dans 56 et 55 cahiers et irrigation dans 39), mais de nouvelles attentes s'affirment autour des enjeux environnementaux : les enjeux autour de la biodiversité, de la restauration, du changement climatique et des débits sont présents dans plus d'un cahier sur deux. Le tourisme apparaît également comme un nouveau thème structurant dans 33 cahiers. Dans les cahiers d'acteurs, des controverses s'expriment autour de certains sites. Ainsi, dix-sept cahiers évoquent directement le projet de barrage de Sainte-Romain-de-Jalionas, en impliquant des types d'acteurs très divers, comme des pêcheurs, des scientifiques, des entreprises, des gestionnaires du monde de l'eau, des ONG environnementales et des agriculteurs.

### 4 REMERCIEMENTS

Ce travail a été réalisé au sein de l'Observatoire Hommes-Milieus Vallée du Rhône (ANR-11-LABX-0010) qui fait partie du Dispositif de Recherche Interdisciplinaire sur les Interactions Hommes-Milieus.

### BIBLIOGRAPHIE

Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J.-M.C., Lefevre, R., Revel, M. (2007). *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Paris.

Comby, E., Le Lay, Y.-F., Piégay, H. (2019). Power and Changing Riverscapes: The Socioecological Fix and Newspaper Discourse Concerning the Rhône River (France) Since 1945. *Annals of the American Association of Geographers*, 109(6), 1671-1690.