

Université de Genève, Institut des sciences de l'environnement  
Groupe Politique, Environnement et Territoire (POLET)  
Christian Bréthaut & Géraldine Pflieger

# Participation publique dans le cas du Rhône

*Une relecture en termes d'efficacité sociale,  
substantielle et procédurale*

Conférence : « La participation du public et la gestion des  
ressources en eau : où en est le droit international ? »

Genève, le 13 décembre 2013



**UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE**

INSTITUT DES SCIENCES  
DE L'ENVIRONNEMENT

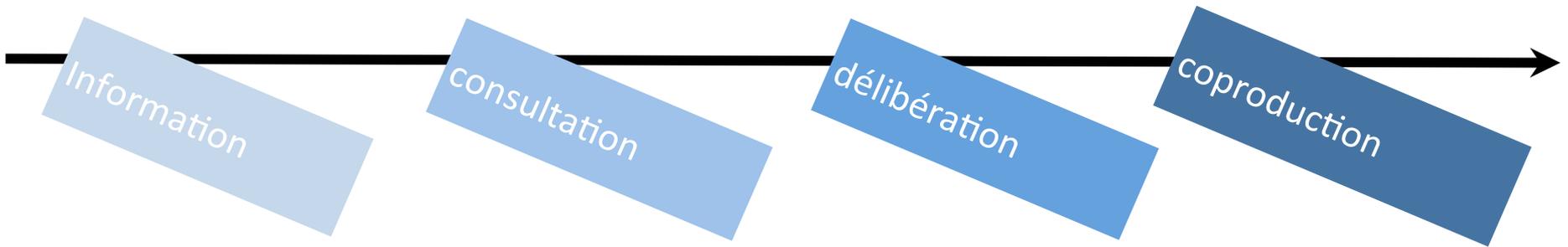
# L'idéal participatif : bottom up & top down

---

- La demande de participation : des idéaux autogestionnaires à l'incontournable participation
    - vers une démocratie forte
  - L'offre de participation : de la sécurisation de la décision à sa légitimation
    - vers une décision plus légitime
- ➔ **L'impératif participatif**

# En pratique : la diversité des démarches

- Différents niveaux d'intensité de participation :



- Diversité de formes : expositions, forums, ateliers, débats publics, jurys de citoyens, enquêtes publiques
- Insertion variable dans la décision publique

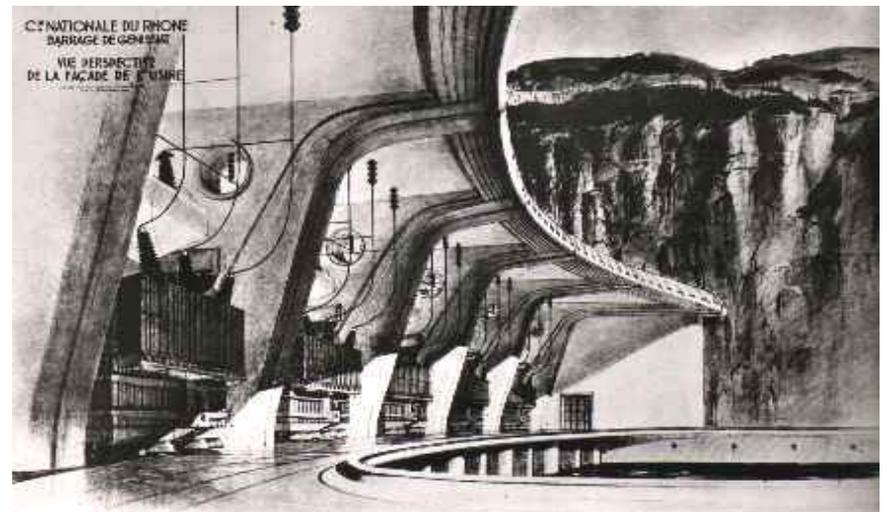
# 3 critères d'évaluation de la participation

---

- **L'efficacité sociale :**
  - quel degré de participation ? Quels acteurs impliqués ?
  - les inégalités devant la participation
  - la tentation de la proximité : une démocratie des intérêts individuels et localisés
- **L'efficacité substantielle :**
  - discussion récurrente du faible impact sur la décision
  - que se passe-t-il entre la consultation et la décision ?
  - quelles sont les étapes concernées par la participation ?
- **L'efficacité procédurale :**
  - des démarches lourdes et chronophages
  - arbitrage difficile des délibérations
  - tensions entre efficacité sociale et procédurale : une perpétuelle imperfection

# Le Rhône, un objet particulier

- L'absence d'institutions de gestion transfrontalière du fleuve
- Une forte présence des acteurs hydroélectriques à travers des contrats de concession en France et en Suisse → auto-organisation
- Un nombre important d'accords de droit privé instauré entre opérateurs permettant le transfert de l'eau
- Historiquement, le Rhône comme outil de production
- Dans ce contexte, qu'en est-il de la participation du public ?



# Multiplicité des arènes de discussion

Arènes de discussion	Périmètre	Type d'arène de discussion
Commission Internationale pour la protection des Eaux du Léman	Lac Léman	Structure de gouvernance du fleuve
Plan Rhône	Rhône français	
Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse	Rhône français	
Plan de gestion des poissons migrateurs	Rhône français	Instruments de gestion opérationnelle du fleuve
Projets opérationnels de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse	Rhône français	
Comité genevois pour l'utilisation du fonds d'électricité (COGEFE)	Rhône genevois	
Commission consultative pour la gestion de l'Arve et du Rhône	Rhône genevois	
Conventions entre opérateurs et usagers	Rhône franco-suisse	Négociations entre usagers
Chasses sédimentaires du barrage de Verbois	Rhône franco-suisse	Gestion d'une opération hydroélectrique

Arènes de discussion	Efficacité sociale	Efficacité substantielle	Efficacité procédurale
<b>Commission Internationale pour la protection des Eaux du Léman</b>	<b>Faible</b> Sensibilisation plutôt que participation	<b>Faible</b> Dynamique essentiellement top down	<b>Faible</b> Dynamique essentiellement top down
<b>Plan Rhône</b>	<b>Forte</b> Large concertation	<b>Moyenne</b> Dynamique bottom up mais quid du pouvoir de décision ?	<b>Moyenne</b> Déconnexion entre consultation et participation aux processus de décision
<b>Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse</b>	<b>Forte</b> Large concertation	<b>Forte</b> Participation au sein du Conseil d'administration	<b>Forte</b> Inclusion des usagers dans l'ensemble des processus de décision
<b>Plan de gestion des poissons migrateurs</b>	<b>Moyenne</b> Participation sélective	<b>Forte</b> Intégration des partenaires au Comité de Pilotage	<b>Forte</b> Objectif ciblé et défini temporellement
<b>Projets opérationnels de l'Agence de l'Eau RMC</b>	<b>Moyenne</b> Participation sélective	<b>Moyenne</b> Négociation au sein du mandat donné	<b>Forte</b> Faible nombre d'acteurs et mise en œuvre rapide des décisions
<b>Comité genevois pour l'utilisation du fonds d'électricité (COGEFE)</b>	<b>Moyenne</b> Participation sélective	<b>Moyenne</b> Participation sélective et participation aux processus de décision	<b>Forte</b> Faible nombre d'acteurs et mise en œuvre rapide des décisions
<b>Commission consultative pour la gestion de l'Arve et du Rhône</b>	<b>Moyenne</b> Participation sélective	<b>Faible</b> Consultation uniquement, pas de participation aux prises de décision	<b>Faible</b> Aucune décision opérationnelle au sein de la Commission
<b>Conventions entre opérateurs et usagers</b>	<b>Moyenne</b> Participation sélective	<b>Moyenne</b> Négociation au sein du mandat donné	<b>Forte</b> Faible nombre d'acteurs et mise en œuvre rapide des décisions
<b>Chasses sédimentaires du barrage de Verbois</b>	<b>Forte</b> Participation et mise à l'enquête publique grâce aux Conventions d'Espoo et Aarhus	<b>Moyenne</b> Large participation mais faibles capacités de participation aux prises de décision	<b>Moyenne</b> Complexité de la démarche participative / Quelle diffusion ?

# Quelle participation dans le cas du Rhône ?

---

- Un grand nombre d'instances permettant (dans une plus ou moins grande mesure) la participation
- L'inexistence d'instances fédératrices permettant la participation à l'échelle du bassin versant
  - Pas d'instance permettant la consultation ou la participation aux processus de décision à propos de la gestion globale du Rhône
  - La participation dans un contexte franco-suisse s'inscrivant avant tout dans la gestion d'une opération hydroélectrique *ou* dans le cadre d'accords de droit privé
  - Participation française et suisse : d'importantes différences
- Question : La multiplicité des instances de participation contribue-t-elle à l'intégration de la gestion du fleuve ?

# Conclusion

---

- Retour sur les différents types d'efficacité de participation dans le cas du Rhône
  - Efficacité sociale relative : mobilisation de la société civile de façon ponctuelle
  - Efficacité substantielle → deux principaux cas de figure :
    - Une participation élargie mais déconnectée des instances de décision
    - Une participation restreinte (sélective) sur la base d'accords bilatéraux mais permettant une participation durant l'ensemble des processus de décision
  - Efficacité procédurale mitigée : complexité des démarches et « bricolage institutionnel »

# Conclusion

---

- Les conventions de droit international de l'eau comme
  - vecteur de lien
  - comme instrument pour une gestion participative de l'eau dans un contexte institutionnel fragmenté et atypique
- La mobilisation des conventions d'Aarhus et d'Espoo se traduit par une mise à l'enquête publique à l'échelle transfrontalière :
  - Coordination entre différents cadres institutionnels
  - Complément des lacunes des cadres réglementaires en présence
  - Instauration d'un processus participatif transfrontalier
  - Difficulté des acteurs pour la mobilisation et la mise en œuvre de ces outils



**MERCI DE VOTRE ATTENTION**

[christian.brethaut@unige.ch](mailto:christian.brethaut@unige.ch) / [geraldine.pflieger@unige.ch](mailto:geraldine.pflieger@unige.ch)

<http://www.unige.ch/environnement/polet/>