

## Les contradictions des politiques publiques dans la gestion des espèces et milieux aquatiques, le cas des politiques « poissons migrateurs »

**Les contradictions dans les politiques publiques de conservation de la biodiversité sont inhérentes à la complexité des problématiques en jeu et des logiques d'acteurs. Comment désamorcer les conflits d'intérêts ? Comment améliorer l'appropriation collective des objectifs de conservation ? Des éléments de réflexion sont proposés à partir de l'exemple des politiques « poissons migrateurs ».**

**L**

es contradictions des politiques publiques par rapport aux objectifs de conservation de la biodiversité forment une vaste question dont il serait présomptueux de faire le tour à travers un article, même limité aux seules conséquences sur la gestion des espèces et milieux aquatiques. Inhérentes à la multiplicité d'intérêts divergents autour des différents usages de l'eau, des zones humides et des milieux aquatiques, elles reflètent des faiblesses et lacunes pour traduire, dans un cadre réglementaire et législatif cohérent, la complexité des enjeux et mettre en œuvre les réponses adaptées au niveau opérationnel. Des approches le plus souvent très sectorielles (par territoire géographique, par catégorie d'acteurs, par thématique, etc.) génèrent ainsi des contradictions dès lors que l'objet de ces politiques est la biodiversité, par nature déjà complexe, et ne signifiant de plus pas la même chose pour les différentes catégories d'acteurs.

Ces contradictions se rencontrent entre les différentes échelles territoriales ou à l'intérieur d'un même niveau de l'organisation administrative et territoriale. En ne perdant pas de vue la diversité des situations, notre argumentaire reposera principalement sur des exemples choisis au niveau de l'État, dont les contradictions les plus fréquentes viennent :

- de choix politiques d'un ministère antagonistes d'initiatives venant d'un autre ministère ;
- d'une administration définissant des objectifs voulus par la société que vient immédiatement contrecarrer l'activité d'une entreprise publique censée pourtant satisfaire l'intérêt général (nous y reviendrons avec EDF – Électricité de France) ;
- ou bien de décisions du pouvoir exécutif venant contredire celles du pouvoir législatif, le tout sous le poids de divers lobbies.

Souvenons-nous de l'objectif du Grenelle de l'Environnement de réduire de moitié l'usage des produits phytopharmaceutiques et des biocides en dix ans. Dans le même temps, les préparations naturelles utilisées en agriculture biologique pour la protection des cultures, restent, au moment de rédiger cet article, interdites en France par décrets et arrêtés successifs du ministère en charge de l'Agriculture en 2009. Ceci en pleine contradiction avec des décisions antérieures de l'Assemblée nationale et du Sénat qui avaient pourtant sorti ces produits de l'interdiction liée à des textes plus anciens !<sup>1</sup>

Autre exemple avec le dossier de la bromadiolone, un anticoagulant interdit depuis 2009 sur l'ensemble du territoire national dans la lutte contre le ragondin et le rat musqué, après des années de combat des associations de protection de la nature, se fondant sur les dangers de ce produit pour les chaînes alimentaires en zones humides. Ces associations se sont retrouvées prises entre un ministère en charge de l'agriculture sous influence et sourd aux risques environnementaux, et celui en charge de l'environnement, sans volonté politique, en contradiction manifeste avec ses objectifs. Ces exemples, comme ceux que nous verrons plus loin avec l'esturgeon européen (photo ❶) et le saumon atlantique feraient sourire si l'enjeu n'était pas la conservation d'espèces menacées, le fonctionnement des milieux naturels, la survie d'activités économiques liées au renouvellement des ressources biologiques, jusqu'à la santé humaine. Mais les responsables des politiques publiques ont-ils intégré que tout cela était lié ?

1. Notamment dans le cadre de l'élaboration de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour corriger la loi d'orientation agricole promulguée un peu plus tôt la même année, qui excluait ces produits d'une homologation dès lors qu'ils n'avaient pas été soumis à la procédure habituelle d'autorisation de mise sur le marché.

2. Il est même interdit de croiser deux instruments financiers communautaires.



🕒 **Reproduction artificielle de l'esturgeon européen *Acipenser sturio* à partir de spécimens élevés en station en vue d'une réintroduction en milieu naturel.**

## L'Europe, pour le meilleur et pour le pire...

La France est membre de l'Union européenne, et par conséquent les politiques nationales de l'eau et des milieux aquatiques sont largement le reflet des politiques communautaires, ainsi que celles liées aux transports, à l'énergie, l'agriculture, l'industrie, etc. Les directives européennes conditionnent les trois quarts environ de la législation française, même si celle-ci n'est pas une traduction stricte des textes communautaires, mais une transcription qui s'adapte aux réalités économiques et sociales de notre pays. Il n'est donc pas étonnant que les nombreuses contradictions du niveau communautaire se retrouvent au niveau national, contradictions que nos responsables politiques ne se privent pas de rappeler, pouvant ainsi justifier l'incohérence de certaines politiques publiques nationales.

Le cadre communautaire ne facilite en effet pas toujours la tâche : la structure extrêmement verticale et cloisonnée de la Commission européenne, organisée en directions générales (DG) avec chacune leurs orientations et leurs propres instruments financiers, n'encourage pas les approches transversales<sup>2</sup>, malgré l'existence d'instruments spécifiques (par exemple, les fonds structurels et le fonds de cohésion) destinés à cofinancer, dans les États membres, les activités régionales et sectorielles qui relèvent de la compétence des gouvernements nationaux. Ce cloisonnement entre les DG est historiquement à l'origine de contradictions profondes dans les politiques de l'Union, par exemple entre la DG « Agriculture et développement rural » (avec une Politique agricole commune – PAC – ayant longtemps encouragé l'intensification agricole) et la DG « Environnement », ou entre cette dernière et la DG « Énergie et transports » (projets de développement d'infrastructures routières, ferroviaires ou de transport fluvial

à grand gabarit incompatibles avec la conservation des milieux naturels qu'elles vont traverser ; projets de développement de l'hydroélectricité en contradiction avec les objectifs de maintien ou de restauration de la continuité écologique des cours d'eau...).

Les orientations politiques du niveau communautaire, qu'il s'agisse de la politique européenne proprement dite ou d'initiatives privées soutenues par l'Europe, ont souvent des répercussions sur le terrain, où les enjeux de conservation de la biodiversité sont bien réels. L'amélioration des accès maritimes et de la sécurité de la navigation dans l'estuaire de la Gironde est ainsi un enjeu majeur pour le port de Bordeaux qui doit maintenir et entretenir un chenal de navigation pour le transport des pièces de l'Airbus A380. Ces objectifs sont difficilement compatibles avec le classement de l'estuaire en zone Natura 2000 et le projet de parc marin actuellement à l'étude. Le dragage du chenal remet en effet en suspension des sédiments où se piègent des substances toxiques venues de l'amont, qui, relarguées dans les eaux estuariennes, contaminent inévitablement les chaînes alimentaires. Ce n'est sans doute pas le meilleur moyen de faciliter le développement des zones de nourriceries des juvéniles d'esturgeon européen, une espèce au seuil de l'extinction dont la France héberge la dernière population mondiale, qui fait l'objet d'un plan d'action européen et d'un programme national de restauration. Malgré le coup d'arrêt porté aux extractions de granulats grâce au courage politique d'un élu local face à un préfet plus sensible aux arguments d'une corporation qu'aux arguments biologiques et de gestion durable de la ressource en eau d'une majorité d'autres acteurs, cet exemple montre la difficulté qu'il y a souvent à concilier sur un même espace des enjeux économiques et des enjeux de préservation de la biodiversité. La contradiction est ici au cœur même du choix politique dès lors qu'on ne peut pas (ou ne veut pas) définir une priorité entre les deux.



② Pêche de loisir sur l'Anglin, rivière à eau vive de la Vienne, secteur de frayère potentielle des saumons.

- Certaines évolutions vont certes dans le bon sens, comme l'éco-conditionnalité des aides de la PAC pour renforcer la cohérence entre politique de l'eau et politique agricole avec, en France, le conditionnement des aides à l'irrigation au respect des obligations de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, dont la comptabilisation obligatoire des volumes prélevés, en application de la directive cadre sur l'eau. Mais d'autres sont inquiétantes pour l'eau et la biodiversité, comme les différents projets de liaisons fluviales à grand gabarit. Cependant, quelles que soient les imperfections des politiques communautaires et les rigidités de la Commission européenne, les manques d'intérêt, d'ambition et de courage au niveau national sont souvent aussi à l'origine de multiples contradictions et le cadre communautaire ne peut pas toujours servir de bouc émissaire, comme le montre la politique de restauration des poissons migrateurs.

### Des plans migrateurs, des lois sur l'eau, pour quels résultats ?

La question de la restauration des populations de poissons migrateurs a commencé à prendre corps dans notre pays dans les années 1970. Elle a débuté avec le saumon, animal emblématique révélateur des dysfonctionnements devenus majeurs sur les cours d'eau qui se vidaient progressivement. Du côté des ONG (organisations non gouvernementales), elle a par chance été défendue par deux associations de pêcheurs bénéficiant du minimum d'influence et de respectabilité nécessaire, l'Association internationale de défense du saumon atlantique et l'association TOS (Truite, ombres, saumons), pour que leur action soit jugée recevable.

Du côté des institutions, quelques fonctionnaires pionniers au sein du minuscule ministère en charge de l'environnement et du Conseil supérieur de la pêche (CSP), ont réussi à construire, entre 1976 et 1992, différents

plans de sauvetage. Ces plans « Saumons », « Migrateurs » et « Retour aux sources » ont permis d'éviter le pire et la démarche « saumon » s'est progressivement élargie à sept autres espèces amphihalines : grande alose, alose feinte, anguille, esturgeon européen, lamproies marine et de rivière, truite de mer. Pour le saumon, ces plans ont permis de freiner le rythme de l'extinction sur la Loire, dont la population avait dramatiquement diminué depuis le dix-neuvième siècle et la construction des premiers barrages. Sur les petits bassins de Bretagne ou de Normandie, bien relayés par une partie de la société civile, les plans ont eu des résultats très encourageants, permettant la sauvegarde, la reconstitution, le développement des populations, et la poursuite d'une activité économique autour de la pêche, principalement récréative.

Ces premiers plans, méritoires, sont restés très lacunaires. Suite à un déficit massif d'explication et de communication, ils ont globalement souffert d'un défaut d'appropriation par les communautés riveraines des fleuves, sans parler de la communauté nationale qui les a ignorés. Ensuite, si les pêcheurs de loisir (photo ②) ont progressivement été associés, notamment au sein d'organisations par bassin<sup>3</sup>, les pêcheurs professionnels ont été largement oubliés. Faiblesse d'autant plus regrettable que leur présence en continu sur les fleuves peut permettre une précieuse collecte de données pour comprendre les dynamiques des populations. Enfin, les grandes ONG environnementalistes, plus centrées sur les espèces terrestres que sur les poissons, peu inscrits dans leur culture naturaliste, sont pour la plupart restées à l'écart des enjeux migrateurs. Dans les collectivités enfin, les élus locaux sont restés indifférents aux enjeux, pour diverses raisons dont deux prépondérantes : le manque de moyens des programmes (et donc leur manque d'attrait économique), et une culture d'État centralisé qui a oublié depuis toujours qu'il n'est pas possible de construire une politique écologique sans associer étroitement ces élus et les populations qu'ils représentent.

Après la loi pêche de 1984, qui a permis d'atténuer progressivement certaines nuisances des ouvrages hydroélectriques, la représentation nationale a voté en 1992 une nouvelle loi sur l'eau. Celle-ci a donné plus de place aux questions de protection et restauration des milieux aquatiques, en créant des schémas directeurs d'aménagement des eaux (SDAGE) qui ont permis, pour la première fois, de dresser à minima des « états des lieux », montrant partout une certaine urgence à mobiliser les énergies. La France a dans un même élan renforcé la cohérence de ses actions en faveur des migrateurs en créant, en 1994, un dispositif innovant d'intégration et de concertation, les comités de gestion des poissons migrateurs<sup>4</sup>, un sur chacun des six grands bassins fluviaux français. Ces COGEPOMI ont permis d'instituer des échanges, à une échelle de bassin adaptée, entre les acteurs essentiels, tout en restant trop centrés sur les acteurs de la pêche récréative, éminemment légitimes mais encore oubliés des contraintes de

3. Loire Grands Migrateurs, Migrateurs Garonne Dordogne, Migradour, Saumon Rhin, Seinormigr, Bretagne Grands Migrateurs, Migrateurs Rhône Méditerranée.

4. À partir du « décret amphihalins » n° 94-157 du 16 février 1994, relatif à la pêche des amphihalins.

conservation et de coopération avec les professionnels. Les COGEPOMI ont également manqué de coordination entre eux, de l'absence d'une stratégie nationale, et souffert des contradictions dans les pratiques et visions des ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture, incapables eux non plus de se coordonner.

À partir de 2000, l'arrivée de la directive cadre sur l'eau (DCE) a sensiblement renforcé le contexte favorable à la restauration et la protection, en introduisant des concepts neufs comme celui de « bon état écologique », avec des obligations de résultats assorties de risques de pénalités financières. Celles-ci agissent sur les acteurs politiques du moment, à défaut d'impressionner les élites techniques de notre pays, comme on l'a vu avec le retard invraisemblable pris pour traiter la question de la pollution de l'eau potable par les nitrates, et le sérieux tour de vis consécutif de l'Union européenne. Aujourd'hui, la traduction progressive de la DCE dans les SDAGE montre clairement, ainsi que la mise en application du « Règlement anguille » de 2007<sup>5</sup>, qu'un basculement est en cours : les poissons migrateurs sont arrivés, en 2010, dans l'agenda des politiques publiques.

Trente quatre ans après le lancement du premier « Plan saumon », il est intéressant de chercher des raisons possibles aux retards et lacunes et de comprendre pourquoi notre pays ne s'est jamais donné les moyens d'une politique de protection et de restauration de ses populations de poissons migrateurs à la hauteur de ses obligations nationales et internationales. Plusieurs causes, évidemment, que nous pouvons approcher à partir d'un pré-supposé global : en France, le thème de la restauration des rivières et de leur biodiversité reste encore marginal. Les poissons migrateurs sont un sujet resté sans intérêt collectif partagé, quasi absent dans les institutions de transmission de savoirs, dans les ONG, dans la plupart des associations de pêcheurs, dans les collectivités. Il y a un problème d'intérêt, de sensibilité, d'absence d'écho global, de médiation et de médiatisation. De fait, les moyens financiers et humains de l'État pour la conservation sont faibles quand on les compare aux moyens déployés dans d'autres grands pays industrialisés comme les États-Unis ou la Grande-Bretagne. Le désintérêt est aussi lié à l'extrême complexité du sujet, qui touche de multiples responsabilités liées à une pléthore d'activités (et donc d'acteurs-usagers) ayant un impact sur les cours d'eau. Il est à ce titre intéressant d'insister sur une cause à notre sens majeure : la pression de deux acteurs économiques puissants, efficaces et bien organisés, hydroélectricité et agriculture industrielle irriguée. Avec une légitimité écrasante (nourrir et apporter de l'énergie à la France et au monde !), ces deux usages économiques majeurs ont étranglé les politiques de restauration, même si l'état se desserre enfin, grâce à une évolution de la demande sociale et des acteurs eux-mêmes<sup>6</sup>.

Ces lobbies ont une responsabilité plus forte que les autres de par la puissance qu'ils ont pu atteindre, avec la bénédiction de l'État, dans le frein permanent mis aux politiques publiques en faveur des poissons migrateurs, politiques que la plupart des élus, qui pourraient jouer un rôle de contre-pouvoir, n'ont toujours perçu que comme des coûts. Les collectivités, à quelques exceptions près<sup>7</sup>, n'ont jamais considéré les efforts à entreprendre comme

5. Rappelons que le niveau des populations d'anguille est tombé entre 1 et 5% du niveau antérieur à 1980, suite en particulier, à la perte de la continuité écologique des rivières.

6. Nous pouvons mentionner l'effort d'EDF de « changer de posture », avec un séminaire il y a quelques années sur l'hydroélectricité durable, auquel les ONG étaient invitées et le travail du Comité de liaison énergies renouvelables (CLER), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), d'ONG et d'entreprises (France Hydroélectricité, EAF – Fédération des producteurs indépendants d'électricité, Gaz de France-Suez-CNR) pour créer un label d'hydroélectricité verte, sur le modèle de ce qui se passe depuis des années chez nos voisins européens.

7. Comme sur le Haut Allier où le syndicat mixte d'aménagement touristique a pris la maîtrise d'ouvrage en 1994 de la création de la salmoniculture de Chanteuges, devenu Conservatoire national du saumon sauvage en 2006.

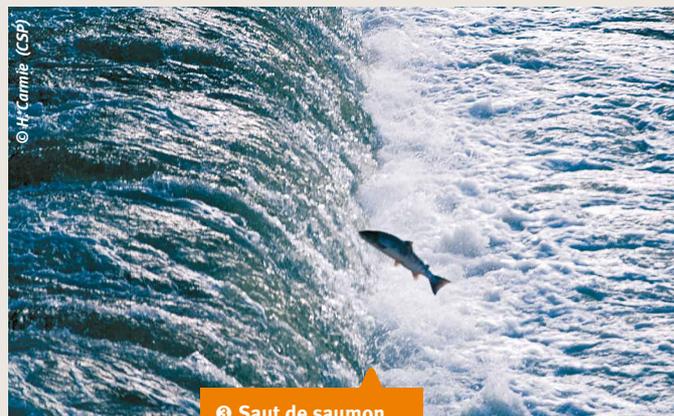
des investissements, créateurs de culture (dont une grande culture gastronomique), pourvoyeurs d'emplois, de lien social, d'aménagement du territoire, « d'identité ».

### Poutès ou la politique de l'esquive

Un enjeu a défrayé la « chronique saumon » ces dernières années sur la question de la restauration des habitats. C'est celui de la suppression du grand barrage de Poutès, sur le Haut Allier. Dans les années 1930, l'administration des Eaux et Forêts, les pêcheurs de loisir et les acteurs du tourisme local s'étaient opposés à son édification, prédisant un risque d'extinction de ce qui était déjà perçu comme une population de saumon de longue migration en eau douce d'intérêt majeur. L'édification d'un mur totalement infranchissable avec une dérivation de l'Allier sur dix kilomètres a eu l'effet direct de tous les grands barrages, sur toutes les rivières du monde : un effondrement du restant de population, passée de quelques dizaines de milliers d'individus à quelques centaines dans les années 1980 (encadré 1).

### 1 LE SAUMON DE LA LOIRE

Le saumon du bassin de la Loire fait près de 1 000 km en eau douce pour remonter sur ses frayères en Lozère. Il s'agit de la dernière population reproductrice avec un cycle de remontée aussi long. Elle est constituée, ce qui en fait un de ses intérêts majeurs, de poissons ayant séjourné plusieurs hivers en mer. Sur les 2 200 ha de frayères originels du bassin de la Loire, 2 000 ont été rendues inaccessibles suite à la construction de grands ouvrages à partir du dix-neuvième siècle. Citons, en 1836, le barrage de Decizes, sur la Loire. Déjà, à cette date, la surface de frayères avait baissé de moitié, passant de 2 200 ha à 1 060 ha.



1 Saut de saumon atlantique sur l'Allier.



© M. Arnould (WWF-France)

➊ Barrage de Poutès sur le Haut-Allier.

► En 1986, dix ans après le lancement du Plan Saumon, EDF a installé un ascenseur à poissons, n'acceptant de remplir, tardivement, qu'une seule obligation de moyens. Le débit réservé dans la partie détournée de l'Allier est resté dérisoire, avec quelques centaines de litres d'eau. Le fonctionnement par écluses, accentué par la construction de l'immense réservoir de Naussac en 1980, n'a pas été modifié non plus. L'ascenseur, hormis les périodes d'hydraulicité favorables, est resté pour partie inefficace pendant des années pour la montaison des adultes. Pour les jeunes saumons nés en amont de l'ouvrage, la situation n'était pas meilleure, l'option principale étant de dévaler dans la conduite forcée et à travers les turbines de l'usine de Monistrol d'Allier ! Le classement de l'Allier en « rivière à migrateurs », le lancement de deux plans nationaux, la poursuite du déclin suivi par le CSP de l'époque, s'efforçant de soutenir la population à partir d'une petite pisciculture, n'ont conduit qu'à un équipement technologique insuffisant.

Face à une politique publique privilégiant la « richesse de la rente EDF » contre « la richesse d'une économie saumon à reconstruire »<sup>8</sup>, et bien sûr contre la protection d'une population en voie d'effondrement, les ONG, dans le cadre de la campagne « Loire vivante »<sup>9</sup> initiée en 1986, ont d'abord fait pression pour une augmentation du débit réservé au pied de l'ascenseur. Elles l'ont obtenu pour partie grâce à un rapport de forces traduit par l'occupation de l'usine de Monistrol au cours de l'été 1991. Par la suite, au fur et à mesure qu'émergeait l'importance de l'enjeu de conservation de la population, « Loire vivante » et le WWF ont renforcé la demande initiale des pêcheurs de saumon de raser cet ouvrage dévastateur dès la fin de sa concession, en 2006. Une thèse vétérinaire (Cohendet, 1992) avait enfin permis de synthétiser les connaissances et de démontrer le degré d'urgence pour la population, en mettant clairement en avant la responsabilité écrasante du barrage de Poutès.

Avec le succès de « Loire vivante » en 1994, le Plan Loire Grandeur Nature (encadré ➋), lancé la même année, a

profondément transformé les modalités d'aménagement de l'hydrosystème Loire-Allier, en abandonnant tous les grands barrages prévus. Par rapport au dernier programme « Retour aux sources », il a changé de façon spectaculaire l'échelle de restauration de la population de saumons, descendue à quelques dizaines d'individus sur l'Allier à l'époque. La France se dote enfin là d'une politique lisible, d'envergure européenne, dotée de moyens financiers et humains importants, pour sauver un « trésor national et international ». Mais le Plan Loire n'a de fait que permis de rattraper le retard considérable de notre pays en matière de restauration de ses migrateurs. Et surtout il s'est, sur la question du barrage de Poutès (photo ➋), arrêté en chemin, en totale contradiction avec les objectifs de restauration des habitats résiduels sur les derniers sites de reproduction d'une qualité optimale. Alors que les menaces de disparition pure et simple augmentaient considérablement, l'évidence de la nécessité d'enlever l'ouvrage a été purement et simplement mise sous le tapis.

Restaurer les migrateurs, oui. Se confronter avec EDF et anticiper les modalités d'un effacement au service de la conservation du saumon ou d'autres migrateurs, non. Plan Loire ou pas, enjeux de conservation internationaux ou non, l'État et le ministère en charge de l'industrie ont lancé, en 1995, la procédure pour le renouvellement de la concession de Poutès. Dès 2002, les ONG<sup>10</sup> ont souhaité arrêter le processus, en proposant aux pouvoirs publics, à l'Ademe et à EDF, une concertation permettant de trouver des alternatives locales, régionales, à la production d'électricité renouvelable de Poutès. Avec une remarquable constance, tant l'État central que le Plan Loire (direction régionale de l'environnement, agence de l'eau), à l'exception de l'Établissement public Loire et du CSP, ont refusé d'aborder le sujet. Les grands barrages, sur le Haut-Allier et ailleurs, sont restés des vaches sacrées, objets figés pour l'éternité, hors de portée de l'intelligence collective au service de la conservation de la nature et d'un autre développement des territoires ruraux. Seul le rapport de force généré par les ONG, la médiatisation

## ➋ À PROPOS DU PLAN LOIRE

Le Plan Loire 2007-2013 est doté d'un budget d'environ 300 millions d'euros, dont un programme opérationnel européen de 34 millions d'euros. La politique « migrateurs » du Plan Loire est évaluée à 27 millions d'euros depuis 1994. Une trentaine de personnes environ travaillent au sein de différentes structures pour sa mise en œuvre.

8. Entre les années 1880 et 1960, une importante économie de pêche au saumon, attirant en particulier des touristes de l'Europe entière, s'était développée sur l'Allier, accessible grâce à une voie ferrée remarquable, la « Ligne des Cévennes » et son train, le « Cévenol ».

9. Une coalition de dizaines d'ONG, coordonnée par le WWF et FNE (France Nature Environnement), s'est opposée avec succès entre 1986 et 1994 au programme de quatre grands barrages alors prévus sur le bassin de la Loire par l'EPALA (Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents), transformé en 2004 en Établissement public Loire, coopérant aujourd'hui avec le WWF et diverses ONG sur la question de la restauration du fleuve (Loire Nature, Poutès).

10. Le WWF, FNE, SOS Loire Vivante, la Fédération nationale pour la pêche en France, Anper-TOS, les fédérations de pêche de Haute-Loire, Loire, Ardèche, Lozère, la Fondation Nicolas Hulot, avec le soutien de la Fondation Nature et découvertes.

consécutives, leur investissement humain et financier pour chercher des alternatives, un appel à l'Europe, ont permis de stopper un renouvellement d'office, proposé avec des améliorations marginales, pour un ouvrage qui représente avant tout une rente obtenue au prix du sacrifice pur et simple du saumon. L'effacement des divers barrages réalisés dans le cadre du Plan Loire, à partir de 1998, avait pourtant montré, sans équivoque, la dynamique exceptionnelle de reprise de la colonisation des bassins par certaines espèces, avec par exemple sur la Vienne le retour, en 2006, de 12 000 aloses (photo ⑤) et 92 000 lamproies marines, permettant l'installation d'un pêcheur professionnel. Un détail insignifiant pour l'État, un avatar anecdotique du Plan Loire.

Face au rapport de forces et à des contradictions intenable entre deux politiques publiques, le gouvernement a tout de même renoncé fin 2006 à reconduire la concession, faisant passer Poutès dans la procédure contestable des « délais glissants »<sup>11</sup>. En 2007, le Grenelle de l'Environnement, libérant enfin une certaine parole publique, a demandé son effacement, ainsi que celui des barrages de Vézins et la Roche qui Boit sur la Sélune, dans le département de la Manche. Cette décision fut accompagnée par la mise en chantier d'une « Convention sur l'hydroélectricité durable », permettant de faire coopérer services de l'État, producteurs d'énergie, élus et ONG sur l'hydroélectricité de demain, compatible avec la restauration des hydrosystèmes. Or, en février 2009, la montée au créneau

11. Plusieurs barrages sont encore dans ce cas en France, qui consiste à exploiter des ouvrages hydroélectriques sans que le titre, et donc le cadre juridique pour son exploitation, ait été formellement renouvelé. Le barrage fonctionne en « quasi-apesanteur » juridique...

de quelques parlementaires de Haute-Loire hermétiques à la demande sociétale de restauration des fleuves et refusant de placer la question de l'effacement de Poutès dans le cadre national et européen de la conservation d'une population unique, a bloqué le processus. Un an plus tard, malgré la sortie, à la demande de ces mêmes élus, d'un nouveau rapport concluant à la nécessité d'effacer rapidement Poutès, l'annonce de la suppression de l'ouvrage n'est toujours pas officiellement faite. Quelle cohérence dans la politique publique d'un pays, dotée d'un budget conséquent, soutenue par l'Union européenne qui, sur un sujet aussi clairement identifié, cale ? En fin de compte, si Poutès n'est qu'une caricature dans un pays qui a du mal à s'approprier une « culture de la nature » renouvelée, ce n'est pas grave. Si Poutès n'est qu'un ultime avatar avant le passage à une politique de conservation à la hauteur de l'année internationale de la biodiversité, ce n'est toujours pas important. S'il traduit par contre une pesanteur inexpugnable dans nos élites administratives et républicaines de répondre aux défis écologiques du XXI<sup>e</sup> siècle, c'est très préoccupant.

⑤ En général, les aloses sont capturées lorsqu'elles migrent de leurs zones d'engraissement vers celles de reproduction.



© P. Camain (Lemagne)

### Un nécessaire changement de paradigme, mettre la conservation et les populations locales au centre, en transformant notre regard et les règles du jeu

Ces quelques exemples permettent, parmi d'autres, d'éclairer une incapacité nationale à prendre au sérieux la question de la conservation de la biodiversité, en particulier aquatique. Les contradictions flagrantes, ainsi que le décalage entre les intentions affichées et la mise en pratique, illustrent la difficulté des politiques publiques à faire entrer dans un système qui reste largement hiérarchisé et vertical des problématiques par essence complexes et transversales. L'urgence écologique ne fait pas bon ménage avec des mécanismes administratifs rigides et souvent grippés. Les études scientifiques sur la nécessité d'agir sans tarder et les obligations internationales (listes rouges, CITES, la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, conventions diverses) sont pourtant là. Elles s'accumulent, inutilisées, en particulier par nos élites techniques qui ont du mal à se réveiller de leur engourdissement sur la question.

Pourtant, nous devons collectivement essayer de construire, ou reconstruire, une sensibilité à la nature sauvage, et certaines de nos élites politiques doivent assumer publiquement une culture collective qui laisse de la place à celle-ci. Cela se fait dans un grand pays comme les États Unis, qui n'est pas à la traîne du monde civilisé. Pourquoi pas en France ? Il est tout de même paradoxal, dans le pays de Claude Lévi-Strauss, qui s'est intéressé de si près au lien entre nature et culture et qui a dénoncé la prétention des sociétés industrielles à imposer leur modèle partout, que si peu d'hommes et de femmes politiques

françaises, encore, assument délibérément la reconquête d'un imaginaire de la nature, de la naturalité, permettant de sortir d'une certaine sécheresse et prétention française sur le sujet.

Changer. De regard d'abord, de pratique en fin de compte. Ce changement collectif, commun, non prescriptif, c'est-à-dire largement proposé et débattu pour être approprié par tous, à commencer par les populations locales, doit être en même temps fermement piloté par l'État dépositaire d'un intérêt général supérieur et de la légitimité en matière de conservation de la biodiversité. La conscience des menaces grandissantes va nous y aider. Il faut renforcer la mutation dans la formation de nos élites, faire évoluer la gouvernance des agences gouvernementales et régionales de l'environnement, de l'énergie, des agences de l'eau, qui restent elles aussi, paradoxalement, à la marge des efforts nécessaires, les deux lobbies de l'agriculture industrielle et de l'électricité disposant d'un poids trop important.

Nous devons aussi favoriser l'injection massive d'argent privé dans les dispositifs de restauration, à travers l'émergence de fondations qui peinent à trouver leur place dans l'architecture nationale de la conservation, alors qu'elles ont fait leurs preuves depuis des décennies de l'autre côté de nos frontières.

Associations aussi plus fortement les ONG aux programmes de conservation et aux actions d'intérêt général de restauration de la biodiversité, ainsi que les usagers et acteurs économiques locaux qui vivent de la biodiversité et des milieux naturels, comme les pêcheurs professionnels, les forestiers, les apiculteurs, les paysans... Le Grenelle de l'Environnement a pour le moment largement laissé en friches ce chantier.

Nous devons aussi renforcer la décentralisation, en confiant des responsabilités plus grandes aux collectivités territoriales dans le domaine de la conservation de la nature, ce qui suppose que les élus aussi bénéficient d'une formation à une culture écologique solide. C'est donc aussi une partie de la gouvernance de notre pays, longtemps si rigide, qu'il faut revisiter. Les programmes de conservation fonctionnent quand l'échelon le plus basique, celui de la communauté d'intérêts, aux diverses échelles, s'est approprié les enjeux et que le pouvoir lui fait confiance pour piloter son propre avenir. Alors, en France, continuer à décider depuis Paris de l'entière des moyens et des cadres à mettre en place pour faire revenir l'esturgeon, l'anguille ou le saumon, cela sera-t-il toujours un avatar de notre exception culturelle ?

## Conclusion

Si nous ne considérons que le conservatisme quelquefois irréductible d'une partie de nos élites, nous pouvons nous demander s'il est possible, en France, de construire des politiques de conservation ambitieuses et cohérentes, à la hauteur des ambitions de la stratégie nationale pour la biodiversité adoptée par notre pays en 2004. Mais c'est aussi une option très probable, sous la pression de la nécessité : après tout, qui aurait cru il y a seulement dix ans à la mutation d'un « Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents » (EPALA) rêvant de bétonner la Loire en un « Établissement public Loire » inspiré aujourd'hui par les principes de gestion durable des fleuves, soucieux de coopérer avec les ONG, ne reniant pas la valeur fondatrice d'une certaine « Loire sauvage » ? Qui aurait cru que, sur la Dordogne et sa massive chaîne de barrages, il soit possible de faire sortir EDF de son attentisme pour mettre en place, avec succès, le « Défi éclusées »<sup>12</sup> ? Les contradictions d'hier et d'aujourd'hui, reflets de notre vieille Histoire, peuvent donc être dépassées, transcendées, produire du changement bénéfique aux territoires, aux hommes qui les peuplent, qui y vivent, proches de ces bêtes magnifiques que nous avons si longtemps négligées, les poissons migrateurs.

Nous avons deux certitudes. La première, c'est que si nous voulons réellement stopper l'érosion de la biodiversité, les solutions sont complexes, forcément collectives, forcément difficiles à mettre en œuvre. L'autre, c'est qu'il va falloir qu'à la base, les Français renforcent leur appétit de la « chose commune écologique », affermissent leur volonté de participer à la restauration du monde et de sa biodiversité et, que, dans le même temps, les élites à la culture très descendante acceptent de s'ouvrir à la culture écologique d'un monde en mutation. Le rôle des ONG est de faire la médiation entre ces deux pôles, en s'appuyant sur la science et avec le soutien des acteurs économiques. Ne l'oublions pas, la biodiversité, c'est aussi de l'économie. Renouvelable et durable. Au travail. ■

12. Lancé en 2007, le « Défi éclusées » a permis, suite à une importante mobilisation d'Epidor, l'Établissement public Dordogne, d'améliorer significativement la reproduction et la survie des alevins.

## Les auteurs

### Martin Arnould

WWF-France, Chargé de programme Rivières vivantes,  
26 rue Brossard, 42000 Saint-Étienne  
marnould@wwf.fr

### Didier Moreau

Consultant WWF-France, Chef de projet Poissons migrateurs amphihalins,  
34 rue des Souchères, 26110 Nyons  
dmoreau@wwf.fr

## QUELQUES RÉFÉRENCES CLÉS...

- COHENDET, F., 1992, *Le saumon de l'Allier, son histoire, sa vie, son devenir*, AIDS/CGE.
- ONEMA, 2009, *Saumon atlantique : pour une bonne gestion des habitats et des salmonicultures de repeuplement*, Actes du colloque d'Oloron Sainte-Marie, 21 et 22 octobre 2009.
- STEINBACH, P., 2005, Contexte migratoire du bassin de la Loire. Expertise de l'axe Loire Allier et des conditions de migration du saumon, document technique CSP.
- BRUNET, P., 2006, *Après 60 ans d'un silence assourdissant, barrage de Poutès... la vérité*, [compilation d'archives de l'Association protectrice du saumon qui n'a pas été éditée].
- BAGLINIÈRE, J.-L., LARINIER, M., PORCHER, J.-P., PRÉVOST, E., SOUCHON, Y., VAUCLIN, V., 2005, *Le complexe hydroélectrique de Poutès-Monistrol (Haute-Loire). Impact sur la population de saumon de l'Allier et sur les autres espèces migratrices*, rapport d'expertise GRISAM.
- PLAN LOIRE GRANDEUR NATURE, 1994, *Pour un aménagement écologique du territoire*, ministère de l'environnement, Direction de l'eau.

## POUR EN SAVOIR PLUS

Le **WWF** et ses partenaires ont édité plusieurs documents entre 2004 et 2008 sur les grands barrages, le saumon et la biodiversité, les alternatives énergétiques, l'effacement des barrages...

Un colloque (« Des énergies renouvelables, des saumons et des hommes ») auquel le **WWF** a participé a d'autre part été organisé en mars 2007 pour étudier comment concilier énergies renouvelables et biodiversité. Voir aussi les Actes du colloque

« Saumon atlantique : pour une bonne gestion des habitats et des salmonicultures de repeuplement » organisé par l'Onema en 2009.

**WWF-France**, 1 carrefour de Longchamp,  
75016 Paris – Tél. 01 55 25 84 84

**Programme Rivières Vivantes**,  
4 rue Bodin 69 001 Lyon – Tél. 04 78 27 41 03

[www.wwf.fr](http://www.wwf.fr)

*Frayères de truite commune.*