



**HAL**  
open science

## La subsidiarité à l'oeuvre dans une politique européenne ; le cas du règlement anguilles

M.J. Menozzi, C. Barthelemy, Patrick Lambert

### ► To cite this version:

M.J. Menozzi, C. Barthelemy, Patrick Lambert. La subsidiarité à l'oeuvre dans une politique européenne ; le cas du règlement anguilles. [Rapport de recherche] irstea. 2013, pp.131. hal-02606480

**HAL Id: hal-02606480**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02606480>**

Submitted on 16 May 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.



# La subsidiarité à l'œuvre dans une politique européenne ; le cas du règlement anguilles

Travail effectué dans le cadre d'un Contrat de plan Etat-Région pour la région Aquitaine (CPER anguilles), et piloté par IRSTEA

Marie-Jo MENOZZI  
Carole BARTHELEMY  
Patrick LAMBERT

Rapport final  
avril 2013

# Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
(a) Méthodologie.....	7
(b) Quelques données de cadrage sur l'anguille.....	9
<b>1. Du règlement au plan de gestion anguille.....</b>	<b>14</b>
(a) Les grandes lignes du règlement.....	14
(b) Le dispositif technique aux différents échelons.....	15
i. Un règlement pris en charge par les instances de la pêche .....	15
A. Règlement ou directive ? .....	18
B. La CITES, organe de gestion de l'anguille.....	19
ii. La déclinaison des mesures au niveau national.....	21
A. Le contenu du plan gestion anguilles.....	22
iii. Le plan de gestion au niveau du bassin.....	26
(c) La répartition des tâches.....	28
i. Retour sur les politiques publiques de l'anguille.....	29
ii. Le niveau national, entre l'Europe et le bassin.....	32
A. Rendre compte.....	33
B. Mettre en cohérence.....	33
iii. La rédaction du plan de gestion au niveau du bassin.....	36
A. L'appui des COGEPOMI.....	36
B. L'abandon de la pêche.....	39
iv. Une lecture divergente de l'articulation entre le niveau national et le niveau de bassin.....	41
v. L'application du plan, la mobilisation de l'échelon local.....	47
A. Un suivi coordonné par le groupe technique.....	47
B. La mobilisation des acteurs locaux.....	48
C. Les effets sur la pêche.....	50
vi. Ce qui définit la relation.....	51
A. De eux à nous.....	51
B. Une gestion dans l'urgence, argument d'autorité dans une logique de subsidiarité.....	52
(d) En conclusion.....	56
<b>2. Des enjeux à négocier.....</b>	<b>57</b>
(a) Un règlement très pêche ?.....	59
(b) Un plan national qui intègre d'autres types d'enjeux.....	65
i. Les acteurs de la discussion.....	65
A. Une gestion bi-sectorielle en France .....	67
B. Des relations non stabilisées.....	68
C. Des identités en discussion.....	71
ii. Le CNA, une scène mobilisée par les pêcheurs ? .....	72
iii. Le niveau de la gestion sectorielle.....	74
iv. Des discussions qui ont abouti à un plan équilibré ? .....	80
(c) La gestion de la libre circulation, une problématique pour le bassin qui mobilise différentes catégories d'acteurs.....	81
i. Décideur financeur ? .....	83
ii. Parce que la réglementation ne suffit pas.....	85
A. Les actions d'une gestion intégrée, écosystémique.....	87

En conclusion.....	90
<b>3. Les données de la connaissance pour la gestion.....</b>	<b>92</b>
(a) Les connaissances, outil de gestion.....	93
i. Des données partielles produites à l'échelon local.....	94
ii. Des données harmonisées au niveau européen.....	97
(b) Une gestion en contexte d'incertitude.....	97
i. Du fait de données fragmentaires.....	97
ii. De la difficulté à traduire l'objectif du règlement.....	100
iii. A quoi servent les modèles ? .....	102
(c) La place des connaissances dans la décision.....	103
i. Les connaissances, enjeu politique.....	103
ii. La rationalité scientifique du niveau européen.....	104
A. Le règlement.....	104
B. La CITES.....	105
iii. Le choix des quotas de civelle au niveau national.....	106
Gestion pragmatique ou gestion technico-administrative ?.....	110
iv. Des scientifiques dubitatifs sur l'efficacité du repeuplement.....	113
(d) La valeur des différentes formes d'expertise.....	117
(e) En conclusion.....	121
<b>Conclusion.....</b>	<b>122</b>
Sources.....	124
Illustrations.....	128
Grilles d'entretien type.....	129
Abréviations utilisées.....	130
Liste des personnes rencontrées.....	131

# Introduction

L'objectif de ce travail repose sur une analyse sociologique de l'application du règlement européen relatif à l'anguille aux différentes échelles envisagées, européenne, nationale et à l'échelle du bassin versant de la Garonne-Gironde-Dordogne-Seudre-Leydre.

Un premier questionnement concerne l'avènement du règlement européen en tant que nouvelle politique environnementale basée sur certains principes de gestion d'une ressource halieutique. Les motivations initiales, les négociations ayant eu lieu entre des acteurs politiques, des experts, des représentants économiques afin de les définir sont pertinentes à étudier. Deux enjeux semblent primordiaux : les enjeux économiques liés au maintien de la pêche et la volonté de protéger la population d'anguilles en favorisant une meilleure qualité globale des milieux aquatiques. Ces deux enjeux sont aussi étroitement liés à un autre aspect, la connaissance. Elle constitue un enjeu stratégique pour les acteurs sociaux, dans la dynamique mise en place pour parvenir à répondre aux exigences du règlement.

*Le point de départ est le niveau « local », du bassin. Les observations menées à ce niveau ne nous permettent guère d'accéder aux décisions et aux systèmes d'actions qui se déroulent au niveau supérieur, au niveau national, et encore moins au niveau européen, perçu comme une « boîte noire » de la part d'une partie des acteurs locaux.*

Le second questionnement porte sur la déclinaison nationale et locale du règlement. Pour se faire, nous nous sommes attachés au principe de subsidiarité. Celui-ci est défini à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Il assure une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau de l'Union est justifiée par rapport aux possibilités offertes à l'échelon national, régional ou local. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit - sauf pour les domaines de sa compétence exclusive - que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié au principe de proportionnalité qui suppose que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/subsidiarity\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_fr.htm)). La mise en œuvre du principe de subsidiarité nécessite de distinguer différents niveaux territoriaux, correspondant à différentes échelles d'actions ou de décisions, et imbriqués les uns dans les autres en allant du plus grand au plus petit. En généralisant ce principe, On distingue l'Europe, comme échelon supérieur, le niveau national, l'Etat français, le niveau « de bassin », et différents échelons de niveau local (départemental, communal, territorial...). Le principe de subsidiarité peut aussi être

envisagé comme un principe de répartition des tâches entre les différents échelons (Borraz, 1997). Dans le principe de subsidiarité, l'idée est que le niveau le plus adéquat pour chaque tâche la prenne en charge. Les niveaux supérieurs ne doivent intervenir que lorsque cela est nécessaire. Autrement, c'est aux niveaux inférieurs qu'il faut déléguer action et décision. Dans la subsidiarité, on part de la personne, à laquelle on laisse son autonomie tant qu'elle peut l'assumer. Selon Borraz (1997), selon le principe de subsidiarité, un échelon supérieur ne saurait s'approprier ni déléguer une mission autoritairement. Il précise que la subsidiarité est un principe d'organisation, et qu'elle est aussi un principe de coopération. Il interroge aussi la légitimité des lieux de l'action. Il engage en outre la notion de responsabilité. *In fine*, cela questionne le rôle du plus petit échelon, l'individu.

Appréhender la subsidiarité concernant la gestion d'une ressource naturelle est originale et peut être rapproché des travaux sociologiques menés sur la politique de l'eau (voir notamment Barraqué, 1997). Un point d'attaque pour le sociologue peut être celui de l'analyse des politiques publiques, que Pierre Lascoumes et Philippe Le Galès définissent de la manière suivante : « l'action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme posant un problème (Lascoumes & Le Galès, 2007, p5) Les travaux menés sur les politiques publiques proposent différents angles d'approche. Une première approche porte sur l'analyse institutionnelle des politiques publiques et induisent leur appréhension à travers l'analyse du fonctionnement des institutions concernées, notamment les administrations d'Etat. Les prises de décisions, mais aussi les modalités d'application impliquent différentes catégories d'acteurs sociaux, qu'il s'agisse des représentants des administrations, des experts, des représentants de divers intérêts, notamment la pêche et la commercialisation de l'anguille. L'analyse peut donc s'orienter vers une analyse en terme de réseaux d'acteurs, observer les alliances entre eux, et les différentes stratégies qu'ils déploient pour influencer les orientations du règlement. De quelle marge de manœuvre les acteurs sociaux impliqués disposent-ils ? Une seconde approche est développée notamment par Muller (2000) qui porte sur l'analyse cognitive des politiques et qui s'interroge sur les référentiels de sens mobilisés dans les politiques publiques. Il s'agit d'étudier les représentations sociales des acteurs qui orientent leurs prises de décisions. Nous partirons du constat effectué par le sociologue, Pierre Lascoumes : « Les perceptions communes considèrent qu'une politique publique fonctionne comme une série d'ordres sanctionnés, mis en œuvre par des acteurs animés d'une discipline quasi militaire. C'est, au contraire, en termes d'action de changement, aux objectifs plus ou moins cohérents et aux instruments irrégulièrement adaptés qu'il est nécessaire d'aborder ce domaine » (Lascoumes, 1994, p 97-98). Ainsi, notre analyse portera sur les interactions complexes, mouvantes et peu stabilisées entre les différents acteurs impliqués à différentes échelles. Leurs référents quant au

règlement européen sont pris en compte au même titre que leurs stratégies de positionnement. Ces référents comprennent des principes, des valeurs (ce qu'il faut protéger, pourquoi) directement liés à leurs intérêts (économiques, politiques...) et leurs connaissances relatives à l'anguille.

Les premières investigations nous ont mis sur la piste d'une dichotomie visiblement assez importante entre deux objectifs du règlement, qui apparaît notamment au niveau du plan de gestion national. Le premier est l'activité économique liée à la pêche de l'anguille, le second concerne la libre circulation. Ces deux objectifs relèvent de deux modalités d'application différentes du principe de subsidiarité, minimisé dans le premier cas, où la gestion est de type régalién, mis en avant dans l'autre cas, car plus ouvert sur un processus local de gouvernance. Ainsi, selon l'échelon d'application, les enjeux sont reformulés comme l'explique Pierre Lascoumes concernant les politiques publiques en général : « sachant que « pour devenir gouvernables, pour donner lieu à des choix politiques, il est nécessaire que les enjeux soient reformulés en problèmes d'action publique » (Lascoumes, 1994). Ce terme « d'action publique » est souvent préféré à celui de « politique publique » dans la mesure où il englobe une réalité plus large qui prend en compte l'ensemble des interactions sur des problèmes complexes qui impliquent une multitude d'acteurs sociaux, et qui doivent être traités à des niveaux multiples, et non au seul niveau de l'Etat (Lascoumes & Le Galès, 2007). La gestion de l'anguille est formulée en tant que problème économique appelant une gestion sectorielle au niveau européen et national. Les acteurs du niveau local, quant à eux, privilégient une autre approche. À cette échelle, l'anguille, pour être formulée en problème d'action publique, se transforme en indicateur de la qualité des milieux... ou de la gestion qui y est opérée. Ainsi, peut être suivie la production du sens accordé à cette politique et, de fait, du sens accordé à l'anguille et à sa préservation ; à chaque échelle, celui-ci est soumis à reconstruction de la part des acteurs de la gestion qui sont concernés. De la construction de l'anguille comme élément d'une gestion sectorielle concernant la pêche et l'hydroélectricité à un souhait d'approche territoriale concertée, assiste-t-on à la construction de l'anguille comme « bien d'intérêt général » ?

Une attention particulière est portée à la production de connaissances qui semble constituer un enjeu majeur dans les jeux d'acteurs et les stratégies déployées, dans une situation de gestion en contexte d'incertitude, du fait du nombre élevée de données inconnues ou aléatoires concernant l'anguille. Cela nous amènera à nous interroger sur l'enjeu lié à la production et à l'utilisation de modèles, comme palliatif à l'absence de données fiables dans les stratégies de gestion. Plus précisément, on se demandera quelles connaissances sont mobilisées pour décider, quels outils sont mobilisés pour accompagner les choix décisionnels. Cette connaissance peut aussi

représenter des enjeux différents aux différentes échelles.

## **(a) Méthodologie**

Une partie des données ont été recueillies par observation. Nous avons assisté à plusieurs séances plénières du COGEPOMI Garonne-Dordogne-Gironde, à deux réunions du groupe technique anguille (novembre 2010, septembre 2011), et participé à des réunions du Cemagref échanges avec les chercheurs). Nous avons aussi assisté à des séances de marquage des anguilles avec l'association MIGADO et les pêcheurs professionnels.

Une autre partie résulte de l'analyse de documents. Ces documents sont de différents ordres.

- Les documents directement liés au règlement européen et son application : le texte du règlement, le texte du plan de gestion national, le volet local, ainsi que les documents de l'ONEMA qui expliquent ce qu'est le règlement européen.
- Les documents scientifiques produits en lien avec le règlement européen. : les rapports du groupe de travail anguille du CIEM, les rapports et avis produits par le GRISAM sur le plan de gestion de l'anguille et la gestion des poissons migrateurs d'une manière plus générale, les estimations de quotas de pêche de civelles élaborées par le groupe scientifique mandaté pour.
- Les comptes-rendus des réunions liées à l'application du plan de gestion au niveau du bassin, des réunions plénières de COGEPOMI, les comptes-rendus des réunions du groupe technique.
- Les comptes-rendus des réunions du Comité national.

Les documents réglementaires liés à la gestion des territoires et de l'eau : SDAGE

- Les documents, revues, produits par les acteurs socio-professionnels : la revue «*Le pêcheur professionnel* », la revue de la Fédération de pêche de loisir.

Une autre approche a été réalisée sous forme d'interviews semi-directives, dans un premier temps au niveau du bassin. Les personnes à interviewer ont dans un premier temps été choisies parmi les acteurs sociaux qui font partie du COGEPOMI (séances plénières ou groupes techniques). Les informations que nous avons recueillies à propos de la libre circulation nous ont amené à élargir notre champ d'investigation au-delà des réseaux d'acteurs du COGEPOMI. Nous sommes allées rencontrer des gestionnaires locaux dont la gestion de l'anguille fait partie (entre autres) des missions.



Nous les avons interrogés sur leur rôle dans la rédaction et l'application du plan de gestion de l'anguille, et sur le point de vue qu'ils portent sur ses caractéristiques. Nous avons aussi cherché à identifier à quel échelon ils interagissent. Nous nous sommes rendues compte que les investigations menées au niveau local nous permettaient d'appréhender les différentes logiques des acteurs au niveau local et le regard qu'ils portaient sur l'articulation entre ce niveau et l'échelon national, mais ne nous autorisaient pas à comprendre toutes les logiques à l'œuvre, aux différents échelons. Il paraissait en outre pertinent de croiser le point de vue des acteurs locaux avec celui de ceux du niveau national. Une seconde phase d'investigation a été réalisée au niveau national. Il aurait été intéressant d'opérer une troisième phase et de retourner vers le niveau local, et d'éclairer les modalités de mise en œuvre du plan de gestion à partir de la connaissance acquises sur les rationalités à l'œuvre dans l'articulation interscalaire, mais elle n'a pas été effectuée dans le cadre de ce travail. Une approche du plan de gestion au niveau local, à l'échelon individuel, n'est ici qu'effleurée, les méthodologies mises en œuvre n'étant pas adéquates pour accéder de manière pertinente à ce niveau. Cela aurait en effet nécessité un déplacement de focale d'observation. Ce travail nous permet néanmoins d'explorer quelques pistes.

Entre le niveau du bassin et le niveau national, une trentaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés. Les investigations au niveau européen relèvent de l'analyse des documents émis dans le cadre de la rédaction du règlement. Différentes catégories d'acteurs sociaux ont été rencontrées, gestionnaires, usagers, représentants d'administrations, chercheurs, représentants d'administrations au niveau du bassin et au niveau national, représentants des pêcheurs professionnels et des différentes catégories de pêcheurs amateurs, représentants d'établissements publics territoriaux de bassins, représentants d'associations de techniciens, techniciens de syndicats de bassin, représentants d'activités hydroélectriques. Les qualités des acteurs cités dans l'étude ont volontairement été laissées imprécises de manière à respecter l'anonymat des personnes.

La réalisation d'entretiens semi-directifs permet de recueillir des éléments de discours. L'entretien permet d'une part d'accéder à des informations, passées et présentes, de recueillir des données sur la mise en œuvre au quotidien, ou encore d'appréhender le sens que les acteurs donnent aux actions. Les récits que les personnes rencontrées font de l'application des mesures, ou bien la manière dont ils me reçoivent (ou pas, la Direction des affaires maritimes n'a pas jugé opportun semble-t-il de nous recevoir) permet de prendre conscience que la construction du sens des actions se fait au quotidien, à travers les différentes interactions avec les acteurs sociaux concernés (le représentant de la DREAL informé de certaines décisions administratives par le

technicien halieute, qui par ses réseaux, a eu l'information avant lui ; agacement devant le fait de traiter de manière urgente un aspect de la gestion etc.). Par delà les mesures prises et l'apparent besoin d'une application « rationnelle », la dynamique d'application du plan de gestion s'organise en partie dans les « arrangements » entre les acteurs sociaux, et la manière dont ils composent avec l'environnement social. Seule de l'observation participante permettrait d'accéder finement à ce type de données.

Les investigations ont été menées à un moment où se posait la question de l'évaluation des mesures mises en œuvre. Dans notre approche, nous avons privilégié une analyse de l'élaboration du plan de gestion, cependant, nous mentionnons quelques exemples de mise en œuvre extraits de témoignages. Certains acteurs nous ont dit ne pas souhaiter aborder la question de la rédaction du plan de gestion, préférant se concentrer sur les actions présentes. Quel intérêt d'ailleurs de recueillir lors d'entretiens des récits de fait anciens de quelques années dont les souvenirs sont parfois brouillés ? Certaines parties de ces récits sont facilement vérifiables, d'autres moins. Pour cela, il est aussi nécessaire de travailler à partir des matériaux écrits existants. Ce n'est pas tant l'exactitude quant au fait qui importe dans l'entretien, mais la restitution par la personne interrogée des structures de sens à partir desquelles la situation est envisagée. Comme le constatent Philippe Bongrand et Pascale Laborier, « même si l'analyse documentaire est indispensable, « c'est dans l'interview que l'on peut faire émerger les éléments essentiels des structures de sens que constituent les référentiels d'action collective et les référentiels d'action publique » (2005). Si les entretiens et les matériaux documentaires ne permettent pas de reconstituer une finesse d'observation au quotidien, ils permettent néanmoins d'appréhender certains paramètres du quotidien de la gestion. Les documents relatifs au Règlement et au plan de gestion peuvent paraître ardu pour des sociologues, du fait de leur niveau élevé de technicité très spécialisé. La réalisation d'entretiens fournit un avantage précieux pour « entrer » dans ces documents, dans la mesure où nous partons de la lecture qu'en font les acteurs eux-mêmes pour les appréhender. Analyse documentaire et conduite d'entretiens sont de fait complémentaires.

### **(b) Quelques données de cadrage sur l'anguille**

L'anguille est un genre de poissons migrateurs amphihalins. On trouve des anguilles dans différentes mers du globe. Le genre *Anguilla* est constitué de 15 espèces. *Anguilla anguilla*, l'anguille européenne, se reproduit en mer des Sargasses et vient grandir dans les eaux continentales européennes et nord-africaines. Les œufs d'anguilles, pondus en mer des Sargasses, se transforment en larve pour travers l'océan au gré des courants. Arrivée à proximité

des côtes, elle se transforme à nouveau, en alevin, appelé en France civelle ou pibale. Attirée par les eaux douces, et tout en se laissant guider par les courants, elle se dirige vers l'embouchure des estuaires. Elle va encore se transformer, cette fois-ci en anguille jaune, et grandir pendant plusieurs années en eau douce, jusqu'à ce que l'instinct de la reproduction la pousse à s'argenter pour opérer sa migration de retour vers le lieu de sa naissance pour se reproduire elle-même. Différents facteurs de mortalité auront rendu aléatoire la possibilité de ce voyage vers les lieux originels.

Divers causes inconnues agissent probablement sur les mouvements océaniques et climatiques. Dès qu'elle arrive sur les côtes, elle est ciblée aux différents stades par différentes catégories de pêcheurs. Elle ne peut accéder à un certain nombre de milieux, chevelus, marais, qui lui sont propices et sa migration de retour peut être compromise si elle trouve des turbines électriques sur son chemin. Enfin peuvent probablement être ajoutées d'autres causes qui expliquent le déclin de la population d'anguilles depuis maintenant plus de trente ans, pollutions diverses, assecs etc.

Scientifiques, gestionnaires, pêcheurs sont amenés à s'étonner que l'anguille ne soit pas déjà disparue, au regard des différentes contraintes qui pèsent sur elle. « *Mais comment fait-elle pour être encore vivante* » ?



*Illustration 1 Une anguille dans l'eau*

Les travaux scientifiques menés sur l'espèce *Anguilla anguilla* ont amené les biologistes à conclure à l'existence d'une population unique. Toutes les anguilles retournent se reproduire dans le même lieu, dans la mer des Sargasses. Cette donnée biologique est d'ailleurs ce qui justifie la décision de sa gestion à l'échelle européenne. Elle est aussi partie prenante d'un commerce à l'échelle internationale. La production d'anguilles d'aquaculture est importante, notamment dans les pays asiatiques, où l'anguille est très recherchée, et dans certains pays d'Europe du nord. Mais le destin de ces anguilles cultivées est étroitement dépendant des anguilles sauvages, du fait que les humains ne savent pas encore à ce jour effectuer la reproduction d'anguilles en captivité. L'élevage d'anguilles ne peut se faire qu'à partir de l'alevin sauvage pêché. Pour fournir à la demande en anguille dans les pays asiatiques, les aquaculteurs ont basé leur production sur le grossissement de l'alevin de *Anguilla japonica*. La ressource parvenant à épuisement, ils se sont tournés vers la production européenne de civelles *Anguilla anguilla*, dans les années 1970. La pêche de la civelle est dès lors devenue commercialement intéressante pour les pêcheurs des côtes où elle arrive. L'anguille européenne se raréfie quelques décennies plus tard, jusqu'à justifier la mise en place d'une réglementation au niveau européen.

La France fait partie des principaux pays producteurs de civelles en Europe, avec l'Espagne et la Grande Bretagne et a été une exportatrice majeure de civelles vers l'Asie. Le bassin de la Garonne-Gironde-Dordogne est le second en France pour la pêche à la civelle, après la Loire et avant la Bretagne et l'Adour. En 2007, la pêche de civelles correspond à 20% de la production nationale pour ce bassin, 39,4% pour la Loire, 18,7% pour la Bretagne et 15% pour l'Adour (PGA, p48). Les prises dans les bassins du nord de la France comptent pour quantité presque négligeable, 4,3% pour le bassin de Normandie et 2,4% pour le bassin Artois-Picardie.

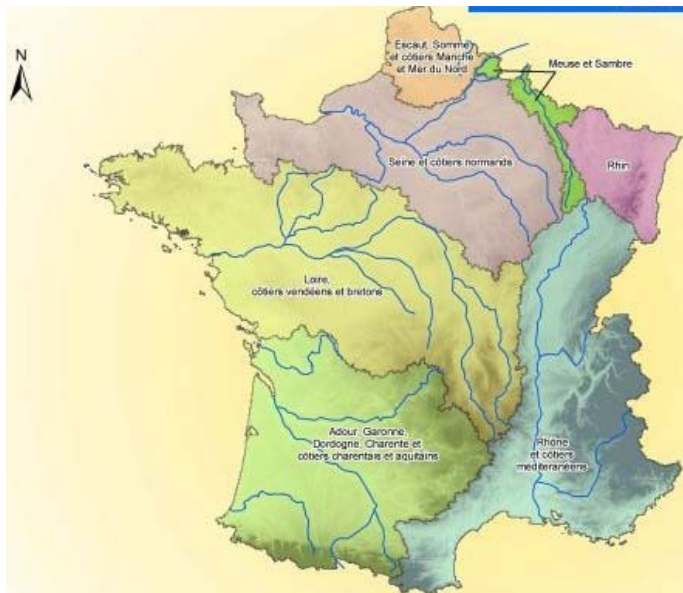


Illustration 2 Les différents bassins hydrographiques français (source, PGA, p9)

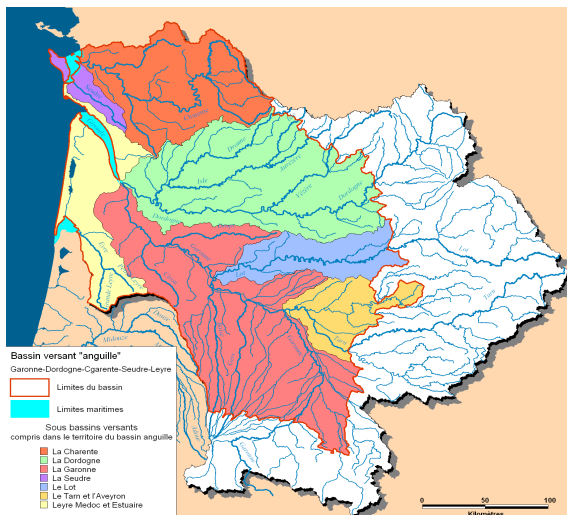


Illustration 3 Le bassin Garonne- Dordogne -Charente-Seudre-Leydre (source, PGA, volet local)

L'anguille est pêchée à tous les stades dans certains bassins, comme celui de la Loire. Mais l'anguille argentée n'est pas pêchée dans le bassin de la Garonne-Gironde-Dordogne-Seudre-Leydre. Cette espèce biologiquement unique se décline par contre de multiples manières au regard des pratiques dont elle peut être l'objet selon les territoires. Elle revêt aussi de multiples identités. Menacée de disparition après avoir été abondante et jugée nuisible, denrée précieuse après avoir été un aliment du pauvre, encore empreinte de mystère sur sa vie, elle suscite des

prises de positionnement intenses. Elle est recherchée et en même temps méprisée, tout le monde n'apprécie pas son côté serpentin. Les entretiens réalisés avec les acteurs sociaux rencontrés ont pour la plupart été très longs, passionnés. L'anguille et toutes les inconnues dont elle est porteuse fascinent. Cela n'en rend sa gestion que plus difficile : « *C'est plus facile avec d'autres espèces. Il y a beaucoup de fantasmes sur l'anguille. Elle a un côté fascinant, qui rend sa gestion plus difficile, surtout l'amélioration du stock* », nous précise ce gestionnaire. « *L'anguille est un pilier culturel, c'est une espèce fondamentalement très importante dans la culture des populations en relation avec l'eau* », nous précise cet usager. Quant à ce gestionnaire, il nous explique que « *l'anguille est un poisson mystérieux, on ne la voit pas, elle est partout* ». Les pêcheurs les plus anciens se souviennent des cordons de civelles qui remontaient la rivière, des civelles qui pouvaient se mettre en boule pour parvenir à passer un obstacle. Fascinante anguille. Les gardes les plus anciens se rappellent qu'ils avaient pour mission de détruire les anguilles à partir de pêches électriques. Trop nuisibles, trop voraces envers les œufs de saumon. Pour cet autre gestionnaire, « *l'anguille ne rentre dans aucune case, elle est hybride. Elle est à la marge de tout.* ». C'est bien à cet aspect que vont être confrontés tous les acteurs chargés de prendre en compte cette espèce pour tenter de la sauver avant qu'il ne soit trop tard, si ça ne l'est déjà...

La première partie présente la déclinaison du règlement européen de l'anguille à travers les dispositifs des différents échelons. La seconde partie s'intéresse aux discussions concernant les différents enjeux sur l'anguille. La troisième partie questionne la manière dont les connaissances sont produites et utilisées aux échelons observés.

**Ce travail se donne pour objectif principal une analyse sociologique des modalités de déclinaison du règlement européen de l'anguille à travers l'application du principe de subsidiarité. Ce dernier peut être défini comme un principe de répartition des tâches entre les différents échelons de la gestion, chaque tâche étant prise en charge par le niveau le plus adéquat.**

**Il est mené à partir d'une méthodologie qualitative, incluant observations, analyse de documents et conduite d'entretiens semi-directifs.**

# 1. Du règlement au plan de gestion anguille

La production puis la déclinaison du règlement européen concernant l'anguille impliquent différents acteurs sociaux, liés dans une chaîne de décision aux différents échelons. Dans un premier temps nous présentons le dispositif technique qui a permis la rédaction du règlement et du plan de gestion. Dans un second temps, nous analysons les modalités de traduction du règlement à l'échelon national et l'échelon local. Nous observons ensuite de quelle manière les différentes tâches sont réparties selon les échelons. Les décisions concernant ce poisson migrateur sont désormais prises au niveau européen. De fait, l'Etat semble avoir perdu son rôle de monopole et de centralité. Quel rôle est-il amené à endosser, entre le niveau européen et le niveau local ?

## **(a) Les grandes lignes du règlement**

Le 18 septembre 2007 paraît le règlement européen n° 100/2007 « instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes ».

L'objectif consiste à **«garantir la protection et l'exploitation durable du stock d'anguilles européennes»**. Le principe de subsidiarité est annoncé en même temps que les objectifs. « Il existe au sein de la Communauté des situations et des besoins variés qui appellent chacun des solutions spécifiques. Il importe de tenir compte de cette diversité lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures visant à garantir la protection et l'exploitation durable du stock d'anguilles européennes. **Les décisions doivent être prises à un niveau aussi proche que possible des zones d'exploitation de l'anguille.** Le règlement définit les actions suivantes pour parvenir à cet objectif :

Les Etats membres doivent recenser et délimiter les bassins hydrographiques de l'anguille; élaborer un plan de gestion pour chaque bassin. L'objectif de gestion (restaurer le stock d'anguilles) est précisé : **« l'objectif de chaque plan de gestion est de réduire la mortalité anthropique afin d'assurer avec une grande probabilité un taux d'échappement vers la mer d'au moins 40% de la biomasse d'anguilles argentées correspondant à la meilleure estimation possible du taux d'échappement qui aurait été observé si le stock n'avait subi aucune influence anthropique »**.

Différentes mesures sont à définir : limitation de la pêche professionnelle et de loisir; mesures de

repeuplement; transport des anguilles argentées pour permettre leur migration; lutte contre les prédateurs; mesures structurelles visant à permettre le franchissement des rivières et à améliorer les habitats dans les cours d'eau, conjointement à d'autres mesures de protection de l'environnement; l'arrêt temporaire des turbines des centrales hydro-électrique; des mesures en faveur de l'aquaculture. Chaque plan de gestion doit comprendre une partie descriptive de la situation de l'anguille dans le bassin, et la manière dont l'objectif sera déterminé.

Des sanctions sont prévues pour les pays membres concernés qui n'auraient pas produit de plan de gestion à la date butoir du 31 décembre 2008 : « **tout Etat membre n'ayant pas présenté, au 31 décembre 2008, de plan de gestion de l'anguille à la Commission en vue de son approbation, soit réduit de 50% au moins l'effort de pêche par rapport à l'effort moyen pour la période allant de 2004 à 2006, soit réduit l'effort de pêche de manière à garantir une réduction des captures d'anguilles de 50% au moins par rapport aux captures moyennes pour la période de 2004 à 2006, que ce soit en écourtant la saison de pêche de l'anguille ou par d'autres moyens. Cette réduction est mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009** ». (...) « **La réduction des captures visée au paragraphe 2 peut être remplacée totalement ou partiellement par des mesures immédiates portant sur d'autres facteurs de mortalité anthropique, qui permettent à un nombre d'anguilles argentées équivalent à celui qui serait obtenu par une réduction des captures de migrer vers la mer pour s'y reproduire** ».

## ***(b) Le dispositif technique aux différents échelons***

La rédaction du règlement et sa déclinaison en plan de gestion par les Etats membres induit la mobilisation d'un dispositif aux différents échelons, dont nous présentons ici les caractéristiques principales.

### **i. Un règlement pris en charge par les instances de la pêche**

Le règlement européen prend son origine dans un état des lieux du Conseil international d'exploration de la mer (CIEM), à la fin du vingtième siècle. En 1999-2001, le CIEM publie un rapport préoccupant sur l'état des stocks d'anguille. Celle-ci se situe en deçà de ses limites de sécurité biologique. Les connaissances possédées sur les populations d'anguilles justifient la nécessité d'un règlement européen. Dès 1984, les biologistes du GRISAM « dessinent » le profil biologique de l'anguille : « une aire de distribution très vaste, qui concerne, pour notre pays, à la fois les eaux marines saumâtres et les eaux douces; un stock de civelles, d'anguilles, d'anguilles jaunes et de géniteurs (anguilles argentées) partagé entre plusieurs pays, ce qui confère à



l'anguille un caractère de ressource internationale » (GRISAM, 1984, p 6). Toutes les anguilles qui arrivent sur le littoral européen proviennent d'un même stock, ce qui justifie de légiférer à cette échelle. Le profil biologique de l'espèce contribue à dessiner son profil politique. Différents acteurs vont intervenir au niveau européen : les instances scientifiques, la Commission européenne et la Direction générale des pêches (DG Mare), le Parlement, le Conseil des Ministres de l'agriculture et de la pêche.

En 2003 la Commission européenne produit un rapport dans lequel les grandes orientations d'un projet de réglementation de l'anguille sont définies. Une proposition de règlement du Conseil de l'Union européenne instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguille européenne est faite à Bruxelles, le 6 octobre 2005 (Balland et Manfredi, 2006). Ce projet a été rédigé par les agents de la Direction générale des pêches de la Commission européenne. Ce premier projet est axé sur la réduction de l'effort de pêche par réduction de la saison de pêche (colloque InterregIIIB, 2007). Il est proposé de fermer la pêche du 1<sup>er</sup> au 15 de chaque mois. Cette focalisation sur la pêche ne satisfait pas les pêcheurs professionnels qui demandent une prise en compte des autres facteurs de mortalité. Deux analyses complémentaires sont demandées, l'une par le Comité scientifique et techniques des pêches (CSTEP), les 21-24 mars 2006, l'autre par le Parlement européen, où lors de la séance du 26 avril 2006, un certain nombre de modifications au projet initial est demandé. Ces différentes analyses ont débouché sur la rédaction d'un nouveau texte (doc DG Pêche 9247/06 en date du 11 mai 2006) qui devait être examiné par le Conseil des Ministres en 2006 (GRISAM, 2006). Il n'aboutit pas, mais en 2007, on observe une relance du projet par la Présidence allemande. Le règlement est accepté en 2007. Il se différencie du premier projet présenté en 2005 par le fait qu'il intègre d'autres facteurs de mortalité que la pêche. « On est loin des premières versions du texte, datant de 2005, qui faisaient de la pêche, sinon la seule (ou à peu près la seule) cause de la raréfaction constatée de l'espèce, du moins l'unique variable d'ajustement à court terme », se félicite le journal *Le Marin* (17/08/2007).

Son objectif explicite est la reconstitution du stock d'anguilles européennes. La visée halieutique du règlement apparaît dans le choix des termes : on parle de préserver un stock et non une population. Il s'agit de garantir autant « la protection » de la ressource que « l'exploitation durable du stock d'anguilles européennes ». Cependant, les autres impacts sont aussi mentionnés. Il renvoie à la Directive cadre sur l'eau (Directive 2000 / 60 / CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000) et à la Directive Habitat ((Directive 92 / 43 / CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 1992, à travers lesquelles il est possible de décliner des actions sur les milieux et les habitats en faveur de l'anguille. La définition des unités de gestion renvoie à celle des districts, tels qu'ils sont définis dans la DCE.

La chaîne de décision qui a débouché sur le règlement tel qu'il existe est celle habituellement utilisée pour la gestion des pêches. La DG pêche s'est appuyée sur les avis scientifiques émis par le conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) sur le stock d'anguilles. Le CIEM est une organisation scientifique internationale qui joue un rôle d'avis et d'expertise scientifique auprès de 19 pays membres (pas seulement l'UE). Deux délégués sont nommés pour chacun des pays. Ils nomment à leur tour des experts dans les groupes de travail, dont un est consacré à l'anguille. La CECPI est la Commission européenne consultative pour les pêches intérieures. Elle est associée au groupe de travail sur l'anguille du CIEM. Les avis produits par le CIEM sont élaborés en deux temps. Au sein du CIEM, les groupes scientifiques donnent un avis, qui est ensuite examiné par le comité des avis (il réunit un représentant par pays), l'ACFM (l'Advisory Committee on Fishery Management). Il synthétise les informations scientifiques produites (GRISAM, 2006), produit un avis qu'il transmet ensuite à la Commission européenne. Ainsi, « Le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) a ainsi recommandé, dans son rapport d'octobre 2002, l'adoption d'urgence d'un programme de reconstitution des stocks d'anguilles européennes », peut-on lire dans le document de base non législatif n° 2005/2032. Au sein de la Commission européenne l'avis synthétisé des scientifiques est analysé par le CTPE (conseil scientifique, technique et économique des pêches). Ce conseil intègre à l'avis scientifique des considérations socio-économiques. Il a ensuite été soumis à validation en COREPER (comité des représentants permanents), pour être proposé au vote lors du conseil des ministres européens. La signature de l'accord final a nécessité deux passages en conseil des ministres. Les ministres de la pêche et de l'agriculture finissent par trouver un accord politique le 11 juin 2007. Ce règlement a nécessité un important travail inter ministériel et avec les professionnels et les organismes scientifiques (colloque InterregIIIB, 2007).

Au grand dam des pêcheurs professionnels français, la DG environnement a peu participé. La rédaction du règlement par la DG des pêches s'explique, selon ce représentant de la pêche, par les modalités de fonctionnement de la Commission, et de la manière dont les dossiers sont répartis entre les directions générales : « *on nous dit il y a un problème de poisson, c'est la DG Mare qui va s'en occuper. On part du principe qu'un poisson vivant en mer, la mesure efficace pouvait être une intervention sur la pêche.* ». « La DG environnement aux abonnés absents » titre *Le marin* (17/08/2007). Selon l'avis rapporté de Dominique Mahaut, président de la CIPE, l'argument pour ne pas participer était que « avec l'adoption par l'Union, en 2000, de la Directive cadre sur l'eau (DCE), qui fixe des objectifs de qualité de l'eau aux Etats membres pour 2015, elle a fait sa part de travail » ; argument « d'une logique implacable », précise *le Marin*.

Interrogés sur l'existence d'une culture spécifique de la Commission européenne, Marc Abélès et *al* (1993) ont mené une étude ethnologique sur cette instance. Il ressort de leurs investigations que « chaque direction générale - il en existe 23 en 1994 – ainsi que les services et *task force* associés au travail de la Commission possèdent une forme d'identité et un style définis par la substance des activités, la personnalité des chefs qui les animent ou qui ont imprimé leurs marques, la nature des relations professionnelles qui se jouent en leur sein » (Abélès et *al*, 1993, p54). Cela transparaît dans les orientations prises par le règlement, qui seraient révélatrices des manières de faire de cette direction, selon cet acteur : « *et du coup cela explique la formulation utilisée dans le règlement, qui est une formulation typiquement de la DG pêche et pas de la DG environnement.* ». D'une part, le règlement accorde une grande importance à la gestion halieutique, d'autre part, c'est un règlement et non pas une Directive.

### **A. Règlement ou directive ?**

On peut s'interroger sur l'adoption d'un règlement plutôt que d'une directive, au regard du principe de subsidiarité. Un règlement ne produit pas les mêmes contraintes qu'une Directive. Cela donne à penser que l'Union Européenne « impose » un règlement plutôt qu'elle ne laisse « la liberté » d'une directive. Le fait d'opter pour un règlement européen et non une directive induit une prise en compte différente de la part des Etats membres. Un règlement européen est directement applicable en l'état sans devoir être traduit dans le droit des pays membres. Cela réduit d'autant le délai d'application effective des préconisations émises.

Quand les discussions ont été entamées en 2003 sur des mesures à prendre au niveau européen pour préserver l'anguille, il était question d'élaborer une directive. Le choix d'un règlement a ensuite été fait. Pour *le Pêcheur professionnel*, un tel choix se justifie du fait du caractère d'urgence de la restauration de l'anguille. Selon cette revue, cette nouvelle orientation a été annoncée lors d'une réunion qui s'est tenue à Bruxelles le 17 septembre 2004, « atelier régional communautaire sur la gestion de l'anguille européenne », réunissant les représentants des administrations nationales et les professionnels de la filière anguille (pêcheurs, aquaculteurs, mareyeurs) des 25 Etats membres (*le Pêcheur professionnel*, nov 2004). *Le pêcheur professionnel* n° 50 de février 2005 présente un compte-rendu de la réunion du 29 novembre 2004 qui a réuni à Bruxelles les représentants de la filière pêche. Il s'agissait d'une « réunion informelle » réunissant le Comité interprofessionnel des poissons migrateurs et des estuaires (CIPE), le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) et des représentants de la Direction générale de la pêche et de la Direction générale de l'environnement. Dans cet article, les représentants du CIPE se félicitent que la Commission ait

fait le choix d'une Directive plutôt que d'un règlement. Selon eux, le choix d'une Directive permettrait de faire peser le caractère d'urgence de la gestion pas seulement sur la pêche : « En ce sens, édicter une Directive CE « anguille » ou « poissons migrateurs » revêt un caractère d'urgence bien plus élevé qu'une action dans le cadre du règlement pour promulguer des mesures visant à réduire la mortalité par pêche. ». La revue relate aussi que « la Directive « anguille » sera rédigée par la DG « pêche » (un projet existe déjà) avant sa transmission prochaine à la DG « environnement ». En conclusion, le CNPMMEM a remercié la Commission européenne pour cette nouvelle concertation dans un cadre élargi avec la DG « environnement » et souhaité que cet exercice soit renouvelé avec toute la filière européenne dans le cadre d'un débat ouvert et transparent sur la base des propositions formelles de la CE ». (*Le pêcheur professionnel*).

La suite nous apprendra que c'est au final un règlement qui a été élaboré et que la DG environnement a peu participé aux discussions. On ne peut s'empêcher de mettre en parallèle le fait que seule la DG Mare ait rédigé les mesures à prendre, et que ces mesures soient sous la forme d'un règlement, qui semble le format privilégié par cette direction générale. Par contre, la DG Environnement semble plutôt privilégier de prendre des mesures sous forme de Directive. La Direction générale de l'environnement a cependant été impliquée dans la gestion de l'anguille par l'intermédiaire de la mise en place d'une réglementation de son commerce.

### **B. La CITES, organe de gestion de l'anguille**

Le règlement européen sur l'anguille n'est pas la seule régulation européenne appliquée à cette espèce. Outre les organismes de l'Union Européenne, d'autres structures interviennent dans les propositions de régulation, comme le Council regulation (EC) N° 338/97, qui met en œuvre les décisions de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce International des Espèces Menacées (CITES) au sein de l'Union européenne et dont les bureaux sont hébergés au sein de la DG environnement de la commission européenne. Le commerce de cette espèce a été soumis à une réglementation imposant une restriction du commerce hors Union Européenne.

La civelle est vendue pour le marché de l'aquaculture, dont l'Asie achète annuellement de 40 à 50 tonnes depuis les années 1990 et les pays européens, essentiellement d'Europe du Nord (Danemark, Allemagne, Pays-Bas), mais aussi l'Italie, entre et 20 et 30 tonnes. En 2008, un marché pour le repeuplement existe, non évalué. A ces demandes s'ajoute la demande pour le marché espagnol, qui absorbe la quasi-totalité des civelles mortes (PGA, p 57). Les asiatiques s'étaient tournés vers le marché européen pour se procurer des civelles pour leur production aquacole, ce qui explique leur demande importante. Les prix de vente vers l'Asie influencent le

prix de la civelle sur les autres marchés.

Du fait de sa situation géographique, la France occupe une place importante dans la gestion de l'anguille au niveau européen et international. Ce pays est l'un des plus gros producteurs de civelles, qui représente environ 80% de la production européenne (PGA, p56). Le GRISAM (2006) rappelle « la position particulière de la France vis-à-vis des arrivées de civelles et donc la part significative de responsabilité qu'elle devait assumer dans la restauration de l'espèce ».

L'inscription de l'anguille à la CITES a été préparée par la Suède depuis 2007, à la demande de l'Union Européenne. Le délai d'application était de six mois. Le projet a été travaillé en 2008 et depuis le 13 mars 2009, *Anguilla anguilla* est classée dans l'annexe II de la CITES. Sont classées dans cette annexe les espèces qui ne sont pas forcément menacées d'extinction mais dont le commerce doit être réglementé afin d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie (ONEMA 2008). Cette inscription a été réalisée à la demande de l'Allemagne. « Notant le déclin dramatique des stocks ces dernières décennies dû à la surpêche et à d'autres causes, l'Allemagne, au nom de la CE, propose d'exiger des permis d'exportation en inscrivant l'anguille à l'Annexe II », précise un communiqué de presse de la CITES<sup>1</sup> (2007). Cette date n'est pas anodine pour le journal *Le Marin* puisque c'est à ce moment-là que le règlement prend son effet (*Le Marin*, 17/08/2007). Un quota à l'export est attribué aux pêcheurs français. Ils sont les seuls à bénéficier d'une telle mesure. Ce quota a été réduit à zéro le 6 décembre 2010 par le comité de gestion CITES de l'UE.

S'il n'est pas explicitement cité, le lien entre le règlement et la décision de la CITES est établi dans le rapport de l'observatoire législatif du parlement européen, suite à l'accord de ce dernier. On peut y lire que « sachant que la civelle constitue une partie particulièrement menacée du stock d'anguille, la Commission introduira, dans le plan de reconstitution du stock d'anguille européenne, des mesures spécifiques visant à garantir une augmentation du nombre des civelles relâchées, en s'attaquant notamment aux problèmes que soulèvent les exportations élevées de civelles »<sup>2</sup>. Quant au biologiste suédois H. Wickstrom, spécialiste de l'anguille, il envisage dès 2006 l'interdiction d'exportation des civelles hors d'Europe comme mesure de régulation<sup>3</sup>. Un groupe de travail, sous présidence suédoise, doit veiller à l'application conjointe de la CITES et du règlement européen. Selon l'ONEMA, « les Etats membres veilleront à la cohérence entre les mesures proposées par la CITES et les mesures de traçabilité exigées par le règlement européen » (ONEMA, 2008).

---

<sup>1</sup> [http://www.CITES.org/fra/news/pr/2007/0705\\_cop14.shtml](http://www.CITES.org/fra/news/pr/2007/0705_cop14.shtml)

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=939187&t=e&l=fr>

<sup>3</sup> [http://www.arda.fr/modules/CDActesAnguilles/actes\\_pdf/11ppt\\_Wickstrom.pdf](http://www.arda.fr/modules/CDActesAnguilles/actes_pdf/11ppt_Wickstrom.pdf)

## ii. La déclinaison des mesures au niveau national

Selon le principe de subsidiarité, et tel que cela est présenté dans le règlement européen, les Etats membres doivent se charger de définir les unités de gestion de l'anguille sur leur territoire et de rédiger des plans de gestion au niveau des bassins hydrographiques recensés.

La rédaction du plan de gestion a été prise en charge au niveau national par un comité de rédaction, composé du ministère de l'agriculture et de la pêche, du Ministère en charge de l'écologie et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Différents services des ministères concernés ont suivi les débats : la Direction des pêches marines et de l'aquaculture (DPMA), le département de l'eau et de la biodiversité (DEB), le département de l'énergie. Le groupe anguille du Groupement d'intérêt scientifique sur les poissons amphihalins (GRISAM) a été sollicité pour son expertise aux différentes étapes de la rédaction du plan de gestion et pour la relecture du document.

Un Comité national anguille (CNA) a été mis en place pour associer des catégories plus larges d'acteurs sur les seules administrations.

Ce comité s'est appuyé sur quatre groupes de travail : « ouvrages », piloté par le ministère en charge de l'écologie ; « pêcheries et le contrôle des pêches », piloté par le ministère en charge de la pêche (MAP) ; « repeuplement », coordonné par le MAP ; « monitoring », piloté par l'ONEMA. L'ONEMA participe à chacun de ces groupes. Deux autres groupes ont par la suite été constitués, l'un portant plus spécifiquement sur la réglementation, l'autre sur la traçabilité de la filière commerciale de l'anguille. Selon les thématiques, chaque ministère s'est chargé de l'animation et de la rédaction de la partie sur laquelle il a compétence. L'ONEMA, en tant que « bras armé » du Ministère en charge de l'écologie, a pris en charge l'organisation de la procédure.

Ces groupes étaient constitués de représentants des administrations de chaque ministère représenté, de l'ONEMA, des représentants de l'Agence de l'eau, des EPTB, des représentants des différentes catégories de pêcheurs et de l'hydro-électricité, d'associations et ONG environnementalistes (WWF et France nature environnement). Le CNA s'est réuni quatre fois durant l'année 2008 pour rédiger le plan de gestion.

La France a fait le choix de rédiger le plan de gestion au niveau national, et de déléguer à chaque bassin la rédaction du plan de gestion local, suivant en cela les recommandations du GRISAM.

## A. Le contenu du plan gestion anguilles

La nécessité de gestion identifiée au niveau européen est entérinée par les données existantes sur les civelles et les anguilles argentées au niveau national : « la situation française confirme le diagnostic européen d'un stock en diminution. Cette diminution est visible à la fois sur le recrutement en civelles (baisse de 8% par an depuis 1980) et sur le stock en place (baisse de 3,4% par an depuis 1983 sur les stations les plus favorables). » (PGA, p 21). Le GRISAM dit qu'il « partage sans réserve le diagnostic du WGEEL indiquant que l'anguille européenne est actuellement en danger » (GRISAM, 2006).

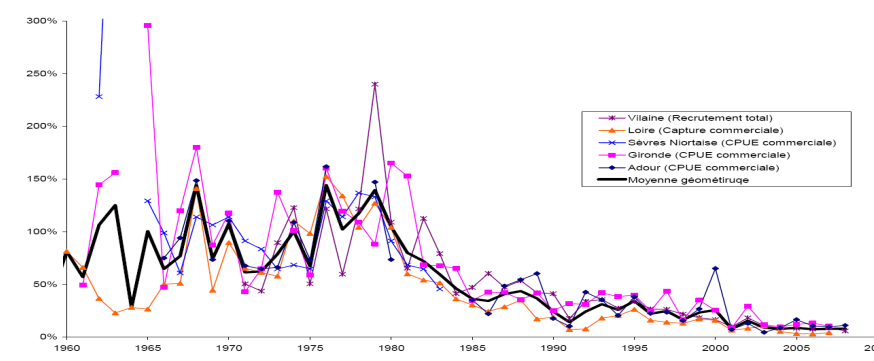


Figure 3 : Série d'indice de recrutement française du Golfe de Gascogne de 1960 à 2008 (les séries ont été normalisées sur la période 1970-1979).

*Illustration 4 La situation biologique de la civelle (in PGA, p 17).*

### L'état des lieux

Le plan national est organisé en plusieurs chapitres. Les premiers chapitres présentent les différentes unités de gestion, puis l'état de la population d'anguille, en précisant leur situation biologique aux différents stades. Un chapitre détaille les méthodes de calcul portant sur la réalisation de l'objectif affiché dans le règlement, le taux d'échappement des anguilles par rapport à la situation pristine. « Le règlement indique que le point de référence de la gestion su stock d'anguille est de 40% de la biomasse de géniteurs qui auraient été produits dans un environnement non dégradé et sans impact d'origine anthropique. Cet objectif quantitatif est actuellement difficilement mesurable, et son estimation dans la situation pristine l'est encore plus. », est-il précisé dans le plan de gestion (PGA, p 23). Sont aussi passées en revue les interrogations quant aux difficultés d'estimation. Une grande part d'incertitude pèse, du fait de l'existence de données seulement partielles. Les spécialistes peuvent disposer d'estimations de captures de pêche, par contre, il n'existe pas d'estimations pour les autres sources de mortalité, comme la pêche illégale, les problèmes sanitaires en phase continentale dont les experts ont estimé à 50% leur contribution à la mortalité naturelle des anguilles. L'infestation des poissons par le parasite *anguillicola crassus* provoque aussi des mortalités en phase maritime lors de la

période de reproduction, que les experts évaluent à 50%.

Deux facteurs majeurs de mortalité des anguilles sont identifiés dans le plan de gestion, à la suite du règlement : la pêche et les habitats de l'anguille. Chacun de ces facteurs fait l'objet d'un état des lieux. La description des pêcheries et des mortalités associées est développée sur 27 pages tandis que la description des habitats et des mortalités associées prend 10 pages du plan de gestion.

### La pêche

L'anguille est ciblée par différentes catégories de pêcheurs : les marins-pêcheurs et les pêcheurs fluviaux professionnels ; les pêcheurs amateurs aux engins, les pêcheurs amateurs aux lignes. La pêche professionnelle de civelles concerne environ 600 marins-pêcheurs et 238 pêcheurs fluviaux sur l'ensemble du territoire national. La production en secteur maritime a évolué de plus de 80 tonnes en 2002-2003 à environ 40 tonnes en 2006-2007. La campagne de 2006-2007 pour les pêcheurs fluviaux représente environ 7,5 tonnes. La capture d'anguilles jaunes et argentées est estimée en 2001 à 1 000 tonnes en 2001, données les plus récentes présentées, en majorité en provenance des lagunes méditerranéennes. La pêcherie d'anguilles argentées est essentiellement le fait des pêcheurs du bassin de la Loire. En 2005, selon l'ONEMA, environ 147 000 pêcheurs amateurs (toutes catégories confondues ?) cibleraient l'anguille, pour un total de capture compris entre 500 et 2 000 tonnes. 193 licences ont été délivrées en France aux pêcheurs amateurs aux engins, contre 285 en 2005 et 617 en moyenne entre 1993 et 1999.

### Les habitats

Les habitats constituent la seconde cause identifiée de facteurs de mortalité des anguilles. Une présentation précise de la situation est renvoyée aux volets locaux du plan de gestion. Un état des lieux est néanmoins opéré au niveau national à partir de celui de la Directive cadre sur l'eau.

La restauration des anguilles est liée à l'état des eaux mais aussi à l'état des habitats dans lesquels elles vivent. L'évolution des zones humides, habitat privilégié de l'anguille, est mise en perspective avec la dégradation de la population. Les évolutions présentées sont de plusieurs ordres. Elles portent sur la perte d'habitat, dont plusieurs facteurs sont identifiés : abandon des activités agricoles extensives ; arrêt de l'entretien des milieux ; drainage, assèchement, comblement ; intensification des pratiques agricoles ; plantations et exploitations de granulats ; espèces invasives ; hausse des niveaux d'eau ; l'effet d'un barrage ; l'industrie, les réseaux routiers, l'urbanisation. Le fonctionnement artificiel d'une partie des cours d'eau est aussi mis en



cause : « à cela s'ajoute le caractère de plus en plus artificiel du fonctionnement des cours d'eau avec une plus forte maîtrise des niveaux et de leurs variations » (PGA, p 64). Le manque de débit d'eau significatif après la mi-juin diminue les appels d'eau, jugés essentiels pour l'anguille qui débute sa migration de retour.

La continuité écologique des cours d'eau et les impacts générés par la présence d'obstacles, sont ensuite détaillés. D'autres facteurs sont présentés d'une manière plus succincte : l'effet des polychlorobiphényles (PCB) sur l'anguille, les pompages des centrales thermiques, la prédation aviaire, les assèchements des cours d'eau.

### ***Mesures de gestion***

La stratégie développée au niveau national porte sur les différentes causes de mortalité :

- Réduire de 30% en trois ans la pêche légale sur chaque stade biologique, sauf sur la civelle, où la réduction sera de 40% pour aboutir en 2015 à une réduction de mortalité sur tous les stades de 60%, améliorer l'encadrement des différentes catégories de pêcheurs et le suivi des prélèvements.
- L'objectif concernant le braconnage est de verrouiller la filière commerciale, enrayer les filières illégales et mettre en place une traçabilité des produits.
- Améliorer la connaissance sur les barrages et développer les techniques de franchissement, aménager dès 2009 les ouvrages prioritaires qui ont été définis pour la colonisation des bassins versants
- Les objectifs liés à la pollution et aux habitats renvoient à ceux de la Directive cadre sur l'eau.

*(Plan de gestion national)*

### La pêche

La réduction de l'effort de pêche de 30% est répartie sur les différentes catégories de pêcheurs. Deux objectifs présentant un caractère d'urgence sont identifiés : « les pêcheries sur lesquelles il apparaît le plus urgent de réduire la mortalité sont la pêche de la civelle et la pêche de l'anguille jaune en fluvial et en domaine maritime en Méditerranée » (PGA, p80). Différentes modalités de gestion ont été définies selon les stades de développement de l'anguille. La pêche civelière est

désormais gérée par Taux admissibles de capture (TAC), sauf en secteur méditerranéen où elle est interdite. La définition de ces quotas est assurée par un dispositif technique, inspiré de celui en place au niveau européen pour l'attribution des TAC, dans le cadre de la Politique commune des pêches. L'interdiction de pêche de ce stade par les amateurs, existante sur certains bassins, est étendue à toute la France (globalement, 7 mois en 2009, 6 mois en 2010 et 5 mois en 2011).

Les pêches professionnelle et amateur de l'anguille jaune sont régulées par les dates d'ouverture et de fermeture. La période de pêche est progressivement diminuée.

La pêche professionnelle de l'anguille argentée n'est autorisée que pour les professionnels du bassin de la Loire.

Les pêcheurs amateurs d'anguille jaune sont soumis aux mêmes restrictions de calendriers. En outre, la pêche active leur sera interdite de nuit.

Ces différentes mesures sont définies au niveau national.

En lien avec les objectifs liés à ces deux thématiques, deux autres actions sont prévues, l'une portant sur le repeuplement en anguilles de certaines zones, l'autre lié à l'évaluation des mesures prises (le monitoring).

Les mesures concernant la pêche sont précisément énoncées dans le plan de gestion national, sur un total de 12 pages. Le plan de gestion national est moins précis quant aux mesures à prendre pour la libre circulation, qui sont décrites en 4 pages.

### La libre circulation

Le plan de gestion précise que « les effets des ouvrages se font sentir dans les deux sens des mouvements migratoires, tant à la montaison qu'à la dévalaison » (PGA, p 87). Les ouvrages situés sur la partie la plus aval des bassins versants sont jugés les plus impactant. La stratégie nationale passe par la mise en place d'une réglementation sur le classement des ouvrages. Elle a pour but : d'obliger à l'aménagement à la gestion de tout ouvrage ; d'interdire tout nouvel ouvrage dans la zone prioritaire identifiée. Cette démarche renvoie à une autre politique publique et est rattachée au Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), programme de gestion élaboré dans les bassins hydrographiques dans le cadre de l'application de la Directive cadre sur l'eau avec l'objectif de bon état écologique. Les mesures de protection et de gestion de l'habitat sont renvoyées à d'autres programmes existant (Ramsar, Natura 2000).

Afin de hiérarchiser les actions à entreprendre, des zones d'actions prioritaires (ZAP) doivent

être définies au niveau de chaque bassin. Le PGA précise que « la ZAP est une démarche d'analyse spatiale et temporelle qui doit permettre de prioriser les actions sur les ouvrages au sein d'un bassin (PGA, p 88). Cela répond à deux objectifs, valider et vérifier les listes des rivières « pressenties dans le SDAGE comme à classer au titre du L.214-17 (...) au sein du pool de cours d'eau classés, identifier les portions où des gains biologiques importants sont possibles dans les 6 ans si les ouvrages sont aménagés » (PGA, p 89). 1555 ouvrages prioritaires ont été identifiés à l'échelle nationale. Tous ces ouvrages doivent être rendus franchissables à la montaison et à la dévalaison.

Un programme de « recherche & développement » fait partie des objectifs liés à la restauration de la libre circulation, afin « d'améliorer les techniques disponibles de mise aux normes des ouvrages ». (PGA, p. 91).

### Le repeuplement

Conformément aux préconisations du règlement européen, le plan de gestion national comprend un programme de repeuplement. L'objectif est de réserver une partie des civelles pêchées à des opérations de repeuplement dans des bassins français. A terme, le souhait est de réserver 60% des civelles pêchées à cette action.

### Le monitoring

L'évaluation des actions du plan de gestion nécessite un suivi. Celui-ci est opéré de différentes manières, à partir d'un certain nombre d'indicateurs : continuer les suivis sur les pêcheries, mettre en place des suivis sur les pratiques peu connues (pêche aux lignes...) ; identification de « rivières index », sur lesquelles sont suivies les anguilles ; suivi du rétablissement de la libre circulation sur les ouvrages prioritaires.

### **iii. Le plan de gestion au niveau du bassin**

Le plan de gestion national est constitué d'un document général, rédigé à l'échelle nationale, complété des plans de gestion rédigés dans chacun des neuf bassins identifiés.

Les administrations de bassin ont été sollicitées pour la rédaction des volets locaux. Les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL, auparavant appelées DIREN), administrations déconcentrées du Ministère en charge de l'écologie, ont été désignées comme rédactrices des plans de gestion locaux. Elles ont travaillé avec l'appui des directions régionales de l'ONEMA, des Agences de l'eau et des Affaires

maritimes. Dans le bassin de la Garonne, ces administrations ont associé à leur groupe la technicienne spécialiste de l'anguille de l'association dédiée aux poissons migrateurs, MIGADO.

L'unité de gestion anguille (UGA) qui est délimitée est incluse dans le territoire de gestion du Comité de gestion des poissons migrateurs (COGEPOMI), sur un périmètre plus réduit.

Ces documents sont composés d'une partie qui fournit l'état des lieux dans le bassin. Des cartes recensent un inventaire des obstacles physiques à la migration de l'anguille et de l'expertise de leur franchissabilité. 60% du sous-bassin Garonne-Dordogne-Leyre est colonisé par l'anguille et 40% jugé facilement accessible. De nombreux ouvrages équipés de turbines hydroélectriques entravent la libre circulation des poissons. Au total, 522 obstacles ont été recensés, dont 62% poseraient problème pour le franchissement de l'anguille.

L'état des lieux montre que la population d'anguilles est restreinte à la zone aval du bassin, témoignant de la faiblesse du flux entrant de civelles. Une zone active, qui témoigne d'une colonisation récente (anguilles de moins de 30 cm), et une zone colonisée, résultat d'une colonisation plus ancienne (anguilles de plus de 30 cm) sont distinguées.

Un suivi des captures montre, à l'instar du niveau national, une chute importante des abondances depuis le début des années 1980.

Un suivi des migrations est effectué au niveau des stations de contrôle.

225 licences sont dénombrées au niveau fluvial (non comptés les « fermiers et co-fermiers »). 82 licences anguilles pour les pêcheurs amateurs aux engins et filets sont dénombrées en 2007, et 23 licences spécifiques civelles. Les données concernant les pêcheurs aux lignes sont partielles, non connues pour tous les départements. 104 275 licences sont dénombrées en 2007, mais les données ne sont pas disponibles pour cinq départements. En outre, elles ne peuvent constituer un indicateur de la pression exercée sur l'anguille, tous les pêcheurs aux lignes ne ciblant pas forcément cette espèce.

D'autres facteurs de mortalité que la pêche et les obstacles à la libre circulation sont mentionnés : les pompages, la dégradation des habitats. Le plan de gestion s'appuie sur l'état des lieux des rivières réalisé dans le SDAGE. Il est précisé qu'il n'existe pas de donnée qui quantifie le rôle joué par la dégradation des habitats dans la perte de population d'anguille. La prédation par d'autres espèces, notamment le cormoran, est signalée, mais non renseignée. Une contamination importante des anguilles par les PCB est signalée dans le système fluvio-estuarien de la Gironde. Là encore, il n'existe ni méthodologie, ni donnée, permettant d'en évaluer les

impacts sur les anguilles.

Les opérations de repeuplement qui doivent être effectuées sont décrites. Des zones favorables à ces actions sont proposées.

Les mesures de gestion concernant la pêche ne sont pas présentées dans ce document, dans la mesure où elles ont été définies au niveau national. En effet, seules les dates d'ouverture et de fermeture de la pêche peuvent être adaptées aux conditions locales par le préfet de bassin. Les autres mesures, liées à la libre circulation, au repeuplement, à la qualité des habitats et au suivi sont présentées. 192 ouvrages à aménager ont été identifiés dans la Zone d'action prioritaire.

Des opérations de suivi de la pêche aux lignes sont prévues, ainsi que différentes actions pour améliorer les connaissances.

Dans la rédaction du plan de gestion, l'échelon le plus petit à être impliqué est le niveau de bassin. Celui-ci est composé d'un emboîtement d'échelles de différents niveaux : régional, départemental, territoires des bassins versants, communal etc. Ces niveaux inférieurs n'ont pas été sollicités pour cette tâche. Par contre, ils auront un rôle à jouer pour l'application du plan de gestion, notamment le niveau local, puisque finalement, c'est là que tout se joue (mettre ou pas un filet à l'eau, ouvrir une vanne, aménager une passerelle etc).

### ***(c) La répartition des tâches***

La répartition des tâches entre les différents échelons est au cœur du principe de subsidiarité (Borraz, 1997). Nous allons passer en revue les modalités de répartition des attributions et des tâches entre les différents niveaux et observer plus précisément quelques aspects : l'organisation du dispositif technique, les jeux d'interconnaissance, la répartition selon les problèmes traités. Cette analyse porte sur le temps de rédaction du plan de gestion proprement dit et la répartition des mesures prises. Les modalités de mise en œuvre à ces différents niveaux sont présentées d'une manière plus succincte.

On verra de quelle manière la déclinaison du règlement s'inscrit dans deux objectifs à concilier, le souhait d'uniformisation à l'échelle la plus grande possible et le souhait de prise en compte des spécificités locales.

Cela nous amènera à nous questionner sur les interactions entre les niveaux et entre les secteurs. Deux lignes de partition se dégagent des investigations réalisées, l'une opposant la pêche à la libre circulation, une autre opposant les niveaux « administratifs », le niveau européen et

national des niveaux « de terrain », l'échelon du bassin et les échelons inférieurs.

On s'interrogera sur les changements introduits par cette politique publique. Le niveau national est-il amené à jouer un rôle spécifique dans le cas de l'anguille, positionné entre le niveau européen et le niveau local du bassin ?

### i. Retour sur les politiques publiques de l'anguille

La gestion des poissons migrateurs, s'articule entre le niveau national et le niveau des bassins, plus tardivement entre le niveau national et le niveau international. Les premières mesures ont été décidées au niveau national. La législation française organise une protection des espèces migratrices dans la seconde partie du XIX<sup>ème</sup> siècle à partir d'une réglementation de la pêche (Barthélémy, 2003). Deux décrets du 19 et du 24 octobre 1863 instaurent, pour la première fois à l'échelle nationale, l'interdiction de la pêche du saumon et de la truite en période de reproduction. A cette interdiction, est liée une réglementation concernant l'installation de passes à poissons dans les barrages (Thibault, 1992). La loi du 31 mai 1865 incite à la construction de passages et appelle à classer les cours d'eau soumis au régime des échelles à poissons. Durant cette période, seuls le saumon et la truite sont pris en compte la législation.

Les actions entreprises depuis les années 1970 trouvent leur origine aux deux échelons, local et national. La réimplantation du saumon devient l'opération phare (Guéri et Pustelnik, 1998). En 1978, un premier programme de restauration des poissons migrateurs voit le jour, avec le lancement du « Plan Saumon », à l'initiative du Ministère de l'environnement. Il est suivi dans les années 1980 par les programmes « Migrateurs ». L'esturgeon bénéficie d'opérations de protection dès 1980, mais seulement à partir du moment où la population a atteint un seuil critique. Le saumon et l'esturgeon seront pris en compte à l'échelle européenne, le premier en 1983, année de la mise en œuvre d'une convention internationale pour la préservation du saumon atlantique (Pellegrini & Rochard, 2008), le second en 1994, où émerge un projet soutenu par la Commission Européenne visant l'esturgeon européen, porté par EPIDOR et le Cemagref de Bordeaux » (Guéri et Pustelnik, 1998, p14).

À partir de 1992 le contrat de Plan Etat-Région « Retour aux sources » est élaboré au niveau national, il élargit les programmes aux autres poissons migrateurs. Ces programmes étaient coordonnés par le ministère de l'environnement et le CSP, avec la participation continue ou ponctuelle d'acteurs divers (Guéri et Pustelnik, 1998). Les acteurs impliqués se sont ensuite diversifiés, du fait des différents rôles joués par les poissons migrateurs : ressource pour l'activité halieutique mais aussi rôle d'emblème et d'indicateur de la qualité et de la fonctionnalité d'un

cours d'eau, selon Epidor. Dans le même temps, les politiques nationales renforcent la prise en compte des aspects environnementaux dans les procédures de développement et réorganisent les cadres de gestion des milieux aquatiques. Dans le cadre de la loi pêche 1984, des actions réglementaires sur les cours d'eau classés « migrateurs » sont décidées (Guéri et Pustelnik, 1998). Ils sont classés au titre de l'article L432-6 du Code rural. Elle donne obligation de réaliser des dispositifs de franchissement des cours d'eau qui correspondent à des parcours de migration classés, et de mettre en conformité les ouvrages existants dans un délai de cinq ans après la publication de la liste des espèces concernées fixée par arrêté (Boyer et al, 2000). Cette loi va cependant être de peu d'effet, puisque non appliquée dans la mesure où la liste des espèces est loin d'avoir été rédigée pour tous les cours d'eau concernés. En Gironde, cette liste n'a jamais été établie. Pendant ce temps là, l'anguille est indésirable du fait de la prédation qu'elle exerce sur les salmonidés, et est classée nuisible dans les cours d'eau de catégorie 1 en 1969. Elle est déclassée en 1984 comme le remarque cet acteur de bassin : « le ministère de l'Environnement n'a pas choisi de défendre l'anguille, mais le saumon. Donc tout l'argent et toute l'énergie sont passés dans le saumon. L'anguille a été laissée pour compte. (...) et 10% des pêcheurs à la ligne sont des pêcheurs de saumon, des pêcheurs snobs je dirais, et l'administration ne s'est pas occupée de la pêche banale » (Le journal d'Océan, 2002).

Au niveau local, ces programmes viennent progressivement structurer les opérations de restauration des poissons migrateurs (Boyer et al, 2000). Le GRISAM fait le constat que jusqu'à présent, c'est surtout sous la forme de programme de soutien financier développé sur quelques années que l'Etat s'est mobilisé sur cette question des poissons migrateurs (GRISAM, 2010). En 1994, leur gestion se verra notablement modifiée, et organisée par grands bassins fluviaux, laissant des prérogatives accrues au niveau régional. Le décret n°4-157 du 16 février 1994, dit « amphihalins », codifié dans le code de l'environnement par l'article R436-47, institue les comités de gestion des poissons migrateurs (Anonyme, ONEMA). Les COGEPOMI sont chargés de rédiger des plans de gestion des poissons migrateurs par bassin.

La prise en charge de la gestion des poissons migrateurs est assurée à partir de cette date par les COGEPOMI au niveau des bassins, et pilotée par le Ministère en charge de l'écologie. Mais il n'y a pas de réelle mise en cohérence des actions des différents bassins au niveau national, évaluent Balland et Manfredi en 2006. Ils signalent dans leur rapport d'expertise le manque de dynamisme à ce niveau de gestion. C'est aussi le constat réalisé par le GRISAM : « à une définition relativement précise de l'organisation de la gestion des poissons migrateurs amphihalins au niveau des COGEPOMI, le décret de 1994 n'a pas identifié d'organisation correspondante au niveau national permettant de donner du liant entre les composantes

régionales et les divers types d'acteurs concernés » (GRISAM, 2010, p30). Il n'existe pas au niveau national de comité national des poissons migrateurs, équivalent des COGEPOMI à l'échelon du bassin.

Ces différentes politiques envers les poissons migrateurs émergent à une période où de nouveaux cadres de gestion de l'eau et de l'environnement se mettent en place, notamment du fait du processus de décentralisation en cours. « Les lois du 2 mars 1982 sur la décentralisation, du 6 février 1992 et du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire, ont amorcé le transfert de compétences de gestion de l'échelon national vers les acteurs locaux et ils ont probablement contribué à réorienter les stratégies nationales amorcées par le Ministère de l'Environnement. La loi pêche n°84-512 du 29 juin 1984 et la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 ont renforcé la prise en compte de l'environnement aquatique dans les procédures institutionnelles de gestion. Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.D.A.G.E.) Adour-Garonne, approuvé le 6 août 1996 a confirmé les démarches de gestion intégrée et il a recommandé de développer l'implication collective. Enfin la mise en place des COmités de GEstion des POissons Migrateurs (CO.GE.PO.MI.), par application du décret n°94-157 du 16 février 1994, a renforcé la coordination des actions à l'échelle d'unités hydrographiques fonctionnelles. » (Pustelnik, Guerri, 2000). Le bassin Garonne-Dordogne dispose d'un dispositif réglementaire. Notamment, le contrat « Retour aux sources » va voir des prolongements dans le cadre du SDAGE Adour Garonne, approuvé le 06 août 1996, par la désignation des axes prioritaires pour les poissons migrateurs, les « axes bleus » (Boyer et al, 2000).

Le rapport d'Epidor de 1998 rapporte une prise en compte conjointe de la question des poissons migrateurs au niveau national et au niveau du bassin de la Garonne-Dordogne. Cette décennie est marquée dans ce bassin par « l'apparition des premiers résultats visibles du rétablissement de l'accès aux parties hautes bassin et notamment la prolifération des grandes aloses dans les bassins de la Garonne et de la Dordogne. Les auteurs du rapport précisent aussi que « l'anguille est actuellement l'objet d'une préoccupation croissante de la part des acteurs locaux, face aux indications alarmantes de régression de cette espèce sur tous les bassins européens » (Guerri et Pustelnik, 1998, p14). Malgré l'existence d'un dispositif réglementaire bien pourvu au niveau du bassin, les auteurs constatent cependant une très mauvaise prise en compte de l'anguille.

Depuis leur création, les COGEPOMI sont pilotés par les DIREN, délégations régionales du ministère de l'environnement, puis les DREAL. Ils sont constitués de séances plénières et réunions techniques en groupes techniques. Le fonctionnement des COGEPOMI intègre aussi des acteurs locaux, dans la mesure où les groupes techniques sont pour partie pilotés par des



collectivités locales (les EPTB assurent le secrétariat des groupes Garonne et Dordogne). Au niveau du bassin, des représentants des administrations de la pêche et de l'environnement participent au COGEPOMI. Mais si les COGEPOMI permettent de favoriser la mise en place d'une gestion des poissons migrateurs au niveau du bassin, ils traitent essentiellement de la question de la pêche. Les autres questions sont renvoyées à l'instance de Comité de bassin, « Parlement local de l'eau », chargée de l'élaboration de la politique de gestion de l'eau et de la rédaction du SDAGE.

En 2010, dans le cadre de l'année internationale de la biodiversité le Ministère en charge de l'écologie initie une stratégie nationale sur les poissons amphihalins (STRANAPOMI). Elle est justifiée par le déclin des populations de poissons amphihalins présents sur le territoire français malgré les mesures de conservation mises en œuvre, leur valeur patrimoniale ainsi que leur rôle de témoin de la qualité de l'eau et des milieux (MEDDTL, 2011). Les réflexions sur l'anguille en font partie. Sur le site du Ministère en charge de l'écologie est affirmée la volonté de s'appuyer sur les différentes mesures définies au niveau européen pour mettre en œuvre cette stratégie : Directive cadre sur l'eau, Directive habitat, Règlement européen de l'anguille. Observe-t-on un processus d'intégration des procédures et des politiques publiques vers plus de cohérence ? Il semble que le règlement européen sur l'anguille et sa déclinaison en plan de gestion a redonné un certain dynamisme à une politique nationale en faveur des poissons migrateurs.

## ii. Le niveau national, entre l'Europe et le bassin

Le règlement précise que le principe de subsidiarité est pris en compte et qu'« il convient de donner la priorité aux actions des Etats membres, invités à élaborer des programmes de gestion de l'anguille adaptés aux réalités régionales et locales ». Il annonce d'ailleurs que le succès des mesures en faveur des stocks d'anguilles sera lié aux modalités d'articulation des différentes échelles concernées : « communautaire, nationale, locale, régionale, » et du rôle joué par les secteurs publics.

En France l'avènement du règlement européen sur l'anguille traduit une échelle relativement nouvelle du traitement des questions liées aux poissons migrateurs, à savoir, l'échelle européenne. Cela signifie que les normes de l'action administrative sont élaborées au niveau communautaire (Muller, 1992). La définition des orientations relève du niveau européen. Le règlement précise les objectifs et détaille les sanctions qui seront prises à l'encontre des Etats membres qui ne prennent pas de mesures pour restaurer l'anguille. L'échelon européen est aussi chargé d'évaluer les plans de gestion qui lui sont soumis, ainsi que l'efficacité des mesures prises.

Selon le plan de gestion, le choix des mesures à mettre en œuvre relève du niveau national, ce sur quoi le règlement est peu explicite. : « le règlement européen pour la reconstitution du stock d'anguilles fixe un objectif en résultat ambitieux mais peu d'objectifs de moyen. Il renvoie aux Etats membres le choix des mesures de gestion qu'ils souhaitent mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de reconstitution » (PGA, p 71). Cela laisse une certaine latitude pour les Etats membres pour définir les mesures de gestion. Certains ont mis l'accent sur la restriction de la pêche, d'autres sur le repeuplement, d'autres sur la libre circulation.

D'un côté, le niveau national doit justifier auprès de l'Union européenne qu'il respecte le règlement, de l'autre il doit se charger d'organiser la coordination des différentes entités de bassin.

### **A. *Rendre compte***

Les relations entre le niveau national et le niveau européen sont pour partie organisées autour d'une logique de moyens. Certains acteurs insistent sur le fait qu'il est nécessaire de distinguer la dimension juridique, répondre aux obligations de l'Europe, de la dimension opérationnelle du règlement. Un moment de la discussion a porté sur ce point lors du Comité national anguille qui s'est tenu le 31 mai 2012, et qui portait sur le rapportage à la Commission européenne de l'évaluation des mesures prises dans le cadre du plan de gestion. Pour une partie des acteurs ayant pris la parole, il est aussi important, voire plus, de présenter un document satisfaisant dans sa forme juridique pour le niveau supérieur que de fournir des résultats des mesures prises qui peuvent induire des sanctions de la part de la Commission européenne. Les discussions sur l'anguille au niveau national permettent d'illustrer les propos du sociologue Denis Salles : « Les mécanismes réglementaires obéissent davantage à une logique de moyens qu'à une logique de résultats. Dans l'action réglementaire, c'est in fine l'autorité administrative qui est responsable du résultat, l'assujetti étant rendu responsable des moyens par la sanction éventuelle qu'il encourt en cas de non respect de la règle ». (Salles, 2009). Lors du Comité national anguille Du 03 décembre 2008, la directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture « précise par ailleurs que la France a tout intérêt à montrer sa bonne volonté dans l'élaboration du plan de gestion ».

Lors de la rédaction du plan de gestion, l'articulation du plan avec la réglementation CITES a constitué un point important de la discussion. Pour la Directrice de l'eau et de la biodiversité, « le plan de gestion doit contribuer à nourrir le travail de la CITES » (CR du CNA, 3/12/ 2008).

### **B. *Mettre en cohérence***

La rédaction du plan de gestion s'est effectuée au niveau national. C'est à ce niveau qu'est

décidée la réglementation sur la pêche et de la libre circulation. Une plus grande latitude a été laissée au niveau du bassin sur les aspects liés aux habitats en lien avec la libre circulation. L'unité de gestion anguille (UGA) et la Zone d'action prioritaire anguille ont été définies à cet échelon. Le repeuplement est mis en œuvre à l'échelle des bassins. Cette décision semble surtout avoir été choisie par défaut, un maître d'ouvrage n'ayant pu être identifié au niveau national. « Lors des travaux du groupe de travail repeuplement, le CNPMMEM a indiqué son incapacité à supporter effectivement la maîtrise d'ouvrage nationale. Le groupe de travail a renvoyé la maîtrise d'oeuvre vers les bassins sans identifier les organismes chargés de la maîtrise d'oeuvre. Le CNPMMEM propose que ce soit les COGEPOMI qui identifient cette maîtrise d'ouvrage. La DPMA précise que, dans la mesure où la recherche au niveau national a été infructueuse, l'important est de trouver des organismes maîtres d'ouvrages au niveau local. Dans ce contexte, la DPMA conclue à la possibilité d'envisager des maîtrises d'ouvrages différentes entre bassins. La Direction de l'eau souligne que ce n'est pas à l'Etat d'être maître d'ouvrage » (CNA, juillet 2008).

La centralisation des décisions concernant la pêche modifie la répartition des tâches qui avaient cours jusque là, puisque les décisions relevant de la pêche étaient prises au niveau des COGEPOMI. Les conclusions du groupe national de travail « pêcheries et contrôles » de juin 2008 précisent que « les outils réglementaires existent mais il manque parfois la volonté pour les appliquer dans un but de bonne gestion de la ressource. De plus, la réglementation des pêches manque de lisibilité au niveau national. En effet, le pouvoir réglementaire des Préfets dans ce domaine a contribué à mettre en place des dispositifs dérogatoires régionaux qui ont parfois affaibli les dispositions nationales ». Le plan de gestion précise bien que la réglementation « doit être renforcée au niveau national de façon à être plus lisible et plus efficace » (PGA, p 39).

La nécessité d'évaluer les mesures prises au niveau national constitue un argument de plus pour uniformiser la réglementation à cet échelon. « *Quand il y a eu le règlement, on s'est aperçu qu'il y avait un patchwork de réglementations locales pour la pêche. C'est difficile d'évaluer l'efficacité des mesures quand il y en a 40 000* », nous explique ce technicien. Il trouve aussi pertinent le fait de définir des objectifs nationaux pour la continuité écologique.

Peu d'autonomie est laissée au niveau local pour la gestion de la pêche, comme il l'est clairement stipulé dans le PGA. La raison en est la crainte qu'un système de dérogation se mette en place au niveau local, avec le risque d'affaiblir la réglementation nationale : « Par conséquent, les mesures de gestion de la pêche retenues dans ce plan de gestion sont pour la majorité des mesures qui seront fixées, d'un point de vue réglementaire, au niveau national. La réglementation sera

modifiée de façon à ce que les préfets coordonnateurs de bassin et de départements gardent une certaine compétence sur l'application de ces mesures, mais dont le périmètre sera plus encadré. Par ailleurs, des mesures de gestion complémentaires à celles proposées au niveau national, mais allant toujours dans le sens d'une baisse des mortalités, pourront être prises par les préfets à l'échelle des COGEPOMI ». (PGA, p 81.)

Le plan de gestion précise bien le souhait d'assurer la cohérence et l'homogénéité des mesures de gestion prises : « le travail réalisé à l'échelle nationale a pour objectif de reprendre les principales exigences du règlement européen et de proposer un cadre de travail homogène ». L'objectif affiché d'harmoniser la gestion au niveau des bassins doit cependant s'accommoder de certaines dérogations. La définition des dates d'ouverture et de fermeture de la pêche varie dans le bassin de la Garonne, d'une manière jugée peu compréhensible de la part des acteurs locaux. Ce technicien y voit l'influence des réseaux d'acteurs entre les différents échelons :

*« Donc, voilà, il y a cette période, il y a le bassin d'Arcachon qui est traité comme une lagune. Au début il était traité comme le reste, comme les cours d'eau, les mêmes périodes, et au dernier moment, quand le plan est retourné en Europe, il y a eu une modif des affaires maritimes, parce que la personne qui travaille à Paris aux affaires maritimes qui suivait ce dossier travaillait avant dans le bassin d'Arcachon, donc je pense qu'il a dû y avoir le gros forcing derrière, de la part des pêcheurs pro marins, pour augmenter les périodes de pêche, vu qu'il était à fond pro pêcheurs, il a fait passer la période de 5 mois à 7 mois. Donc dans le bassin tout le monde a 5 mois de pêche d'anguille jaune sauf dans le bassin d'Arcachon, pour ceux qui pêchent l'anguille, qui eux ont 7 mois, qui sont traités comme une lagune, mais ce n'est pas une lagune, le bassin d'Arcachon. Ça se sont les mystères du lobbying politique. (Rit). Donc c'est un peu chiant, mais même pour les pêcheurs. Ça a été fait à l'arrache, au dernier moment, sans que personne soit au courant, et même pour les pêcheurs, c'est chiant, les marins pêcheurs de Gironde ne comprennent pas pourquoi les pêcheurs d'Arcachon ont deux mois de plus de pêche, et ceux de Gironde non. Ils ont pas fait par catégorie de pêcheur, plus par secteur, donc c'est un peu bizarre. » (technicien local)*

Les relations entre les échelons sont définies par l'organisation formelle des dispositifs, notamment entre la « Centrale » et les administrations déconcentrées. Mais d'autres facteurs interviennent, comme les réseaux de connaissances, les pressions temporelles, un sentiment d'appartenance. Certains acteurs du bassin de la Garonne se questionnaient sur le rôle joué par d'autres bassins dans les décisions finales. Le bassin de la Loire a plusieurs fois été pris en référence pour évaluer les connaissances, ou décider des mesures de pêche. Cela est attribué par

les acteurs locaux à l'origine des représentants de la pêche professionnelle au niveau national, qui proviennent du bassin de la Loire. La scène locale de négociation qu'est le COGEPOMI Loire a-t-elle été déplacée au niveau national en lieu et place du CNA anguille ? C'est ce que tend à penser ce participant au CNA : « *Les réunions nationales étaient assez souvent un remake des réunions du COGEPOMI Loire, ou de l'agence de l'eau Loire Bretagne. (...) Moi j'ai attiré l'attention des représentants des pêcheurs que parfois les mesures dont ils discutaient étaient sans doute très valables pour la Loire mais pas forcément pour d'autres régions de France. Ils m'ont gentiment renvoyé dans mes cordes... Non non, je l'ai dit plusieurs fois que ce qu'ils proposaient s'appliquait pour la Loire mais pas sur l'Adour ni sur la Gironde* ». L'application de ce qui convient à un bassin dans les autres bassins fait partie des points contestés par les acteurs des bassins autres que celui de Loire-Bretagne.

Les quelques exemples que nous venons de donner illustrent la difficulté de la coordination dont doit faire preuve le niveau national. Le souhait d'homogénéisation peut déboucher sur des décisions valables pour un territoire donné mais pas un autre, ou bien peut être mis à mal par d'autres circuits d'influence. Les pratiques liées à l'anguille diffèrent d'un bassin à l'autre, voire au sein d'un même bassin. Comment prendre en compte leur spécificité dans un programme général ?

### iii. La rédaction du plan de gestion au niveau du bassin

#### A. **L'appui des COGEPOMI**

Le plan de gestion national comporte des volets locaux dont la rédaction relève de la responsabilité des administrations déconcentrées au niveau du bassin. Elles s'appuient pour cela sur les structures de gestion locales, les COGEPOMI. Ces instances sont chargées de produire un plan de gestion des poissons migrateurs (PLAGEPOMI) tous les cinq ans. Celui du bassin de la Garonne-Gironde-Dordogne était en cours de révision au moment où est sorti le règlement anguille. Une partie des travaux réalisés dans ce cadre ont été utiles à la rédaction du volet local du plan de gestion anguille. Pour le secrétaire du COGEPOMI, le plan de gestion du bassin est un « copié-collé » des mesures du PLAGEPOMI qui sont liées à l'anguille. « Les éléments de rédaction sont grandement inspirés des bilans réalisés dans le cadre de la révision du PLAGEPOMI et dans le cadre du programme Indicang auquel le bassin Garonne et Dordogne ont participé ». Par exemple, les limites de bassin anguille ont été discutées au sein du COGEPOMI.

Le groupe de travail anguille faisait partie des groupes techniques mis en place dans le cadre du

COGEPOMI. Il est composé de représentants de la DREAL, de l'ONEMA, de MIGADO, de fédérations de pêches et des EPTB, de chercheurs et experts, de EDF, de l'Agence de l'eau et des représentants techniques des pêcheurs. Des représentants des collectivités territoriales sont conviés à certaines réunions. Il se passait peu de choses dans ce groupe, jusqu'à ce qu'il soit réanimé à partir de 2004 quand l'association MIGADO a recruté quelqu'un pour travailler sur le programme Indicang<sup>4</sup>. Sa mission pour le COGEPOMI et le groupe anguille consistait essentiellement à « *récolter, synthétiser les données existantes sur l'anguille au niveau du territoire COGEPOMI auprès de tous les partenaires* ». L'objectif était de constituer une base de données sur l'anguille, centralisant toutes les informations disponibles et de coordonner les acteurs de la gestion au sein d'un réseau.

Une partie du travail du groupe technique a été de définir les cours d'eau à enjeu anguille. L'association MIGADO a été très impliquée dans la réalisation de l'inventaire des obstacles à la migration. Le groupe technique a travaillé pendant deux ans pour établir une liste de cours d'eau à enjeu pour les anguilles, qui vont être classés au titre de la L.214-17. Ce travail avait été engagé bien avant la sortie du règlement européen : « *en fait, on avait déjà travaillé dans le groupe anguille. Et on avait défini des critères, ensemble avec les partenaires, qu'un cours d'eau est un cours d'eau à enjeu anguille ou pas, suivi sa situation dans le bassin, suivant la longueur du cours d'eau, pour ne pas se concentrer sur des cours d'eau qui ne font pas trois kilomètres de long, on avait mis un linéaire minimal des cours d'eau qui ne s'assèchent pas l'été* » (entretien, responsable technique MIGADO). Ce travail a ensuite été traduit sous forme de cartes dans les documents de PLAGEPOMI et de SDAGE.

Selon ce technicien, il s'agissait d'un travail de traduction technique<sup>5</sup> des éléments du PLAGEPOMI relatifs à l'anguille dans le « format » du plan de gestion de l'anguille, comme la production des cartes des zones favorables au repeuplement. Une fois réalisées les cartes des cours d'eau à enjeux pour l'anguille, l'ONEMA a défini la stratégie à utiliser pour identifier les ouvrages prioritaires, « *donc sur le bassin, ils ont pris le premier ouvrage ou les deux premiers ouvrages de chaque cours d'eau, dans une optique de sensibiliser, de faire intervenir un maximum de bassins, de syndicats dans la démarche. Après, il y en a qui choisissent quatre cours d'eau, de travailler sur tout l'axe, c'est des stratégies différentes* ». Selon lui, la définition de la ZAP peut être réalisée de différentes manières, dont le choix relève des spécialistes : « *est-ce qu'on prend seulement le premier ouvrage au pied du cours d'eau ou est-ce qu'on met les*

---

<sup>4</sup> INDICateurs d'abondance et de colonisation sur l'ANGuille européenne *Anguilla anguilla*. Il s'agit d'un projet de transfert et de valorisation des connaissances concernant l'exploitation, l'habitat, l'évolution de l'anguille européenne. Ce programme a été mené dans les différents bassins bordant la zone atlantique.

<sup>5</sup> L'idée d'une dimension technique opposée à une dimension politique sera discutée plus précisément dans la troisième partie.

trois premiers ou les quatre premiers de chaque affluent ? Tu demandes à 50 personnes différentes, tu auras 50 manières de faire différentes. Maintenant, l'ONEMA a adopté une stratégie, pourquoi pas ? (...) Je pense que les usagers, les pêcheurs professionnels ou M. M, je pense qu'ils s'en fichent, prendre les quatre premiers ouvrages par affluent ou sélectionner quatre affluents. L'important, c'est qu'il y ait des choses qui se fassent sur les ouvrages. Et de toutes façons, le projet local a été présenté et validé en COGEPOMI ». Le secrétaire du COGEPOMI précise que « dans la ZAP, le principe général et l'application technique n'ont pas posé de réel problème. Le travail réalisé par les administrations et MIGADO est discuté en COGEPOMI. Celui du 2 avril 2008 juge insuffisantes les mesures décidées pour la libre circulation des anguilles. Il constate cependant qu'une partie des décisions n'est pas du ressort du niveau de bassin : « les difficultés de la libre circulation à la montaison et les mortalités d'anguilles à la dévalaison liées aux passages dans les turbines hydroélectriques ne sont pas suffisamment prises en compte. Une partie des discussions est du ressort du niveau national ».

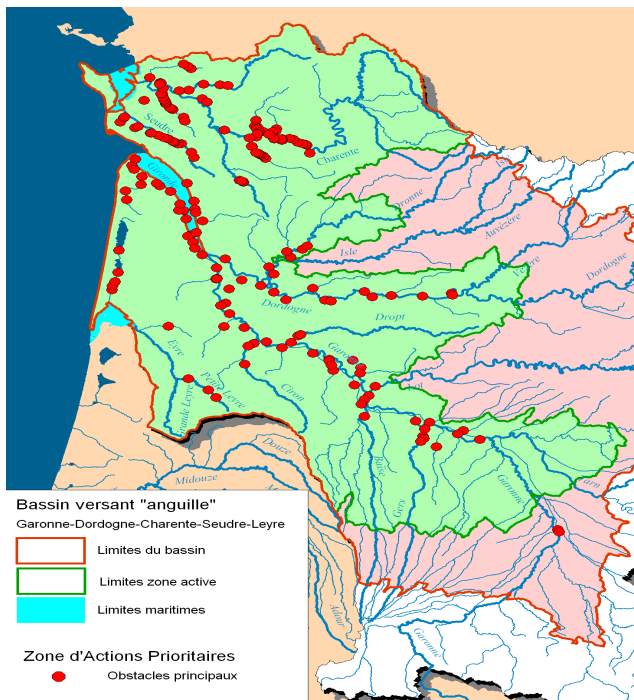


Illustration 5 La zone d'actions prioritaires définie dans le bassin (source, PGA, volet local)

Au niveau du bassin, l'action est orientée vers la gestion des portes à flot, des vannages, des moulins, de certains barrages. Les décisions concernant les ouvrages hydroélectriques tels ceux d'EDF sont du ressort du niveau national. Un représentant d'EDF suit les travaux menés dans le groupe anguille, mais ne manque pas de signaler la position divergente des représentants de l'hydroélectricité dans les comités. Il est membre à part entière du CNA tandis qu'il n'est que membre invité au COGEPOMI. Pourquoi EDF a-t-il droit de vote au niveau national et pas au

niveau local ? Il souhaiterait que le même type de configuration s'applique aux deux échelons : « *La France a décidé que ce plan anguille serait rédigé au niveau national, et en s'appuyant sur des plans anguilles par bassins. Et c'est la France qui a dit que se seraient les COGEPOMI, l'instance d'appui pour la rédaction de ces plans anguille. Alors dès le départ, dès le règlement européen, j'avais posé la question pour savoir dans quelle configuration cette rédaction se passerait. A l'époque, la DIREN Aquitaine m'avait répondu que c'était un COGEPOMI élargi qui serait chargé de faire cette rédaction pour que l'ensemble des intérêts en cause puissent s'exprimer. En parallèle, au niveau national, il y a une organisation qui a été mise en place, avec un comité national anguille, piloté par le ministère de l'environnement, et qui associait à égalité toutes les parties prenantes, dont EDF, à côté d'autres producteurs d'électricité. Donc pour moi, le plan anguille Garonne-Dordogne et Adour, a été rédigé par le COGEPOMI, normalement, dans une configuration qui était à l'image de la configuration nationale. Et c'est pour ça qu'il me semblait, que dans cette configuration, je n'étais plus le simple invité, comme traditionnellement aux séances du COGEPOMI, mais un membre de plein exercice de l'organisme choisi pour l'élaboration du plan anguille. Et donc normalement EDF, au niveau national, en commission nationale anguille, s'exprime et a le droit de voter comme tous les autres, donc je revendiquais au niveau local le même traitement. J'ai trouvé ça un peu bizarre que ce soit rejeté* ». (Représentant hydroélectricité). Cet acteur est pleinement associé aux décisions relevant de son secteur économique d'activité au niveau national. Par contre, au niveau du bassin, seuls les représentants des pêcheurs et des administrations et collectivités territoriales disposent d'un droit de vote au COGEPOMI. Cela fait partie des ambiguïtés de cette instance (Menozzi & Barthélémy, 2010).

## **B. L'abandon de la pêche**

Etant donné le renvoi des décisions relatives à la pêche au niveau national, le rôle des instances locales a été moindre<sup>6</sup>. C'est même un rôle diminué qui lui est désormais dévolu pour la gestion de l'anguille, puisque dépouillé de ce qui constituait ses prérogatives, la gestion de la pêche. La lecture du PLAGEPOMI nous apprend que les acteurs du bassin attendaient un autre rôle que celui qui lui a été assigné dans le plan de gestion anguille : « La Communauté Européenne a

---

<sup>6</sup> Mais certaines décisions, comme la date de fermeture de la pêche de la civelle, n'étaient pas décidées au seul niveau du bassin si on écoute ce représentant de l'Onema : « *On avait une réglementation. Qui était la réglementation pour la fermeture de la civelle, de l'anguille chaque année. C'est à dire que la pêche de la civelle devait fermer au 15 mars, avec possibilité de dérogation jusqu'au 15 avril. Chaque année c'était interrogation, et la décision était prise par le ministre. Chaque année, c'était, on se regroupait à la préfecture, les pêcheurs, le CSP, les administrations, le Cemagref, et c'était le grand... un mini COGEPOMI, uniquement pour cette chose. Et il y avait des propositions qui étaient envoyées au ministre. Et le ministre décidait, et ça revenait, et c'est vrai qu'il y avait quand même une décision de prise* ».



élaboré un plan de préservation de l'anguille. Le conseil de l'Union Européenne précise notamment que les propositions d'action à court terme s'appuieront sur les avis des scientifiques et des comités consultatifs locaux pour améliorer la pertinence des mesures à mettre en oeuvre. Le rôle du COGEPOMI est ainsi conforté. » (PLAGEPOMI). Certains représentants de la pêche pensaient aussi en 2008 que le comité national anguille prendrait en compte le COGEPOMI : « *il y a aussi le comité national de l'anguille qui redonne toute sa valeur au COGEPOMI* », nous précise celui-ci.

Quel peut être le rôle d'un comité défini comme un comité de gestion de la pêche des poissons migrateurs à partir du moment où la plupart des décisions liées à la pêche ne relèvent plus de sa compétence ? Seules les mesures relatives à la pêche définies au sein des COGEPOMI avaient un rôle exécutoire, cette instance n'ayant qu'un rôle consultatif sur les actions relatives aux habitats (Menozzi, Barthélémy, 2010). Son utilité pour la gestion de l'anguille devient ainsi vaine du fait que les mesures relatives à la pêche de cette espèce sont à présent définies au niveau national. Selon le témoignage de certains acteurs locaux, « *au COGEPOMI, sur l'anguille, il ne se passe pas grand-chose. C'est devenu un comité d'enregistrement des données. Il se passe plus de choses du côté des groupes techniques* » (technicien). Mais une ambiguïté existe parmi les participants quant au rôle de cette instance, que certains définissent comme un comité de gestion des poissons tandis que d'autres comme un comité de gestion de la pêche. Le rôle que lui assignent les acteurs du bassin contribue à définir le périmètre des questions qu'il peut légitimement prendre en charge selon eux. Pour une partie des acteurs, le COGEPOMI peut aussi légitimement se pencher sur la gestion des questions environnementales liées aux poissons migrateurs. C'est en effet au sein du groupe technique anguille du COGEPOMI que sont traitées les questions relatives à la libre circulation des anguilles.

Est-ce lié à l'impression d'avoir été dépossédés d'une gestion définie au niveau du bassin que les acteurs locaux jettent un regard mitigé sur le plan de gestion et la manière dont il a été rédigé ? C'est ce que nous allons maintenant regarder.

Le tableau suivant résume la répartition des tâches entre le niveau européen, le niveau national et le niveau de bassin.

<b>Activité</b>	<b>Europe</b>	<b>National</b>	<b>Bassin</b>
	Fixe les objectifs Propose méthodologie	Décline les objectifs en mesure Met en cohérence les bassins Rapporte à l'UE	Définition de l'UGA Organisation de la mise en oeuvre
<b>Pêche</b>	Interdiction d'exportation des civelles hors d'Europe (CITES)	Réglementation sur la pêche Choix de la gestion par quota des civelles Diminution des périodes d'ouverture de la pêche aux anguilles jaunes	Contrôle du respect de la réglementation Choix des dates d'ouverture et de fermeture
<b>Libre circulation</b>	Renvoi à la DCE et Directive Habitat	Mise en place de la réglementation L 214-17 Mise en place d'un programme Recherche & développement	Désignation des cours d'eau pour le classement Définition de la ZAP
<b>Monitoring</b>	Evalue	Centralisation et traitement des données	Mise en place de suivis
<b>Repeuplement</b>	Mesure compensatoire à l'autorisation de la pêche des civelles	Application des mesures européennes Procédure d'appel d'offre pour désigner les maîtres d'ouvrage	Choix des lieux de repeuplement ; maîtres d'ouvrage

*Illustration 6 Répartition des tâches entre le niveau européen, national et de bassin*

#### iv. Une lecture divergente de l'articulation entre le niveau national et le niveau de bassin

Le point de vue des acteurs concernés quant à l'implication des deux niveaux et leur articulation varie selon leur échelon d'intervention. Globalement, il est plutôt positif au niveau national et négatif au niveau du bassin.

L'articulation entre l'échelon national et l'échelon du bassin fait partie des volontés exprimées au

niveau national. Les acteurs à ce niveau sont satisfaits de la manière dont le processus de rédaction a été mené, comme le précise le texte du plan de gestion. Il est stipulé que celui-ci a été rédigé à deux échelles de travail, au niveau national et au niveau des bassins. Il est aussi précisé que « l'articulation entre le volet national et les annexes par bassin est très étroite et les deux parties doivent être lues en parallèle, de façon à mettre en cohérence l'approche globale et l'approche territoriale » (PGA, p5). Le point de vue des acteurs du niveau national que nous avons rencontrés est cohérent avec ce qui figure dans le plan de gestion. Pour ce représentant de ministère, le volet national a été élaboré à partir des volets locaux. Pour cet expert, les bassins ont été pleinement associés dans la mesure où ils ont rédigé les volets locaux : *« tout au long de la procédure d'élaboration des plans de gestion, il y a eu des réunions avec des représentants des bassins, notamment au niveau des DIREN, nos délégations à nous et les agences de l'eau. Donc tout au long du processus, les administrations de bassin, il faut dire ça comme ça, Agence de l'eau, ONEMA et DIREN, ont été tenues au courant et ont débattu de l'état d'avancement du plan de gestion national. On leur a demandé d'élaborer un certain nombre de mesures, en tout cas de décliner un certain nombre de mesures. Voilà, l'échange s'est fait de cette manière là. Après, il y a toujours les contraintes de temps qui font que ça n'a pas été débattu avec les acteurs locaux, mais en tout cas, ne serait-ce les volets locaux, ont été élaborés entièrement, ça représente quand même une masse d'informations et de mesures, dans les bassins. Avec un plan commun national, avec un certain nombre de consignes nationales, avec une certaine liberté pour décliner, voire proposer d'autres mesures ».*

Le relevé de décision du CNA du 09 janvier 2008 explique que la prochaine réunion sera l'occasion *« de faire un point d'avancement des travaux dans les bassins »*. La référence aux bassins lors de la réunion suivante porte sur le repeuplement : *« il sera demandé aux rédacteurs locaux de définir des sites potentiels pour le repeuplement pour juin 2008, à partir des recommandations du GRISAM »* (CNA 20 mars 2008). En conclusion de cette réunion du 20 mars, il est précisé que seulement trois bassins ont envoyé un premier rendu sur l'état des lieux. Ce sont les seules mentions de l'échelon des bassins que nous avons relevé dans les comptes-rendus des comités nationaux. Lors du comité du 03 décembre 2008 est posée la question de la répartition des quotas de civelles entre les bassins.

L'idée que le niveau national a travaillé en étroite collaboration avec le niveau de bassin n'est pas partagée par tous les acteurs. L'avis du GRISAM sur la première version du plan de gestion va à contre-courant de ce point de vue : *« en revanche, le volet national, de par le diagnostic général présenté, la déclinaison monolithique des actions de gestion et le peu de références aux dossiers régionaux, donne l'impression d'une démarche unique nationale avec seulement*

l'application des décisions centrales au niveau local ». (GRISAM, 2008, p1). Des demandes de « descente d'information » ont été exprimées au niveau national, mais dont les autres acteurs de l'administration ne semblaient pas percevoir l'intérêt.

Il n'est pas sûr que les acteurs du bassin jugent « très étroite » cette articulation entre les deux échelons. Au contraire, la plupart de ceux que nous avons rencontrés jetaient un œil critique sur le plan de gestion, en partie parce qu'ils se sont sentis peu associés à sa réalisation. Le fait que les décisions relatives à la pêche aient été prises au seul niveau national, sans avoir été discutées au niveau du bassin a été mal vécu par les acteurs locaux qui participent au COGEPOMI, qui avaient pris l'habitude de décider au niveau local la gestion des poissons migrateurs. Ils jettent un regard d'autant plus critique qu'ils n'ont pas eu l'impression que leur avis ou leur capacité d'expertise ait été prise en compte.

Pour ce technicien, « *le niveau national connaît mal le niveau local* ». Il trouve que le niveau européen et le niveau national sont relativement « *connectés* », en tout cas sur la question de la pêche, mais relativement déconnectés du niveau local. Selon lui, le niveau national a une faible connaissance des contraintes qui s'exercent au niveau local pour l'application des mesures prises. Il donne pour exemple les mesures liées à la traçabilité. Elles sont établies au niveau national dans les ministères d'où il semble difficile d'appréhender les conditions réelles d'application des mesures. Elles ne prennent pas forcément en compte le fait qu'un pêcheur peut vendre des anguilles à domicile, ou bien qu'établir des factures sur un marché n'est pas chose aisée.

En tant qu'administration déconcentrée, la DREAL est chargée de l'application des mesures décidées au niveau de la « Centrale ». Elle est aussi intégrée aux dynamiques locales et partage un certain nombre d'enjeux avec les autres acteurs du territoire concerné, notamment la reconnaissance de leur légitimité pour apporter leur expertise pour la gestion.

Pour ce secrétaire de COGEPOMI, la rédaction du plan de gestion au niveau national est « *un travail fait indépendamment du niveau local* ». Il regrette que les mesures qui portent sur la pêche aient été prises seulement au niveau national, sans s'appuyer sur la connaissance du terrain possédée par les acteurs locaux. Il estime que les DREAL ont été mises à l'écart, et que les discussions et négociations se sont déroulées entre les administrations et les représentants des pêcheurs seulement au niveau national. Les secrétaires des COGEPOMI ont cependant réussi à organiser une réunion très informelle dans une chambre d'hôtel à l'occasion d'un séminaire qui les réunissait. S'y sont retrouvés les différents pilotes des COGEPOMI au niveau des régions et la personne chargée de la rédaction du plan de gestion au niveau du Ministère en charge de

l'écologie. Ils ont débattu de la question suivante : comment améliorer les mesures de gestion au niveau national ? Par exemple, à cette échelle de gestion, il n'avait pas été tenu compte que des dérogations au niveau de l'utilisation de certains engins de pêche avaient été accordées pour les rivières de catégorie 1 et 2.

Mais le fait que les décisions relevant de la pêche soient prises au niveau national facilite le travail des administrations déconcentrées qui se voient déchargées de la conduite des négociations politiques avec les pêcheurs. Certains acteurs regrettent non pas que la décision relève du niveau national, mais la manière dont la coordination entre les échelons a été effectuée.

Le volet local du plan de gestion a été soumis à un vote lors de la séance plénière du 6 novembre 2008. Sur les 17 personnes possédant le droit de vote, les 7 représentants de l'administration ont voté pour et les 10 représentants des pêcheurs contre. Ce vote témoigne de la solidarité des administrations déconcentrées avec le niveau national, même si elles portaient un regard critique envers le plan de gestion. Voici l'interprétation qu'en fait cet acteur : *« On a vu ça récemment dans le cadre du plan anguille, où toutes les administrations ont voté pour, en disant c'est un plan de merde, mais on est obligés de suivre la position de l'Etat »*. Le point de vue de ces représentants locaux des pêcheurs n'est guère différent : *« le plan anguille, entre nous on sait les failles qu'il y a là-dedans. Vous connaissez le plan anguille? Vous voyez, c'est un truc, vous allez au ministère, vous avez des réunions. De toutes façons, même le représentant du ministère vous dit, de toutes façons, il y a des articles là-dedans qui ne sont pas applicables, ça va faire disparaître la pêche. Et puis qu'un administrateur des Aff Mar dise : moi je vote pour parce qu'on a fait du bon travail, il y a un décalage, il y a vraiment un décalage »*.

Lors des discussions qui ont fait suite à cette réunion, lors du repas pris en commun au restaurant voisin, les interlocuteurs renchérisent sur le manque d'écoute du niveau du bassin par le niveau national : selon l'un d'eux, le plan national ne sert à rien. Même si localement les acteurs disent qu'il n'y a pas de zone propice au repeuplement, les acteurs du niveau national leur rétorqueront qu'il faut quand même le mettre en œuvre. Ce sont des obligations européennes. Selon ce représentant des pêcheurs, ces derniers ont voté non, non pas parce qu'ils désapprouvent les mesures prises (ils en ont même proposé certaines), mais parce qu'ils ne souhaitent pas que les acteurs du niveau national pensent que le COGEPOMI a validé le plan de gestion national. En outre, ils étaient invités à donner un avis sur des mesures jugées encore floues et non totalement définies.

Une partie des acteurs locaux (EPTB, chercheurs, agence de l'eau etc.) n'est pas d'accord avec les mesures liées à la pêche et au repeuplement. Selon eux, ce règlement a été rédigé en réponse à une crise d'une ressource, mais non en raison d'une crise environnementale. *« Ce n'est pas un*

*règlement pour sauver l'anguille* », pensent ces acteurs, mais d'un règlement pour préserver une filière économique. Les pêcheurs professionnels s'interrogent eux aussi sur les mesures du règlement. Les mesures portant sur la pêches sont incomprises par certains acteurs du bassin, notamment le fait que celle de la civelle continue à être autorisée et gérée à partir de quotas. Pour ce technicien, ce choix est cohérent avec le fait que ce type de gestion est coutumier au niveau de la gestion des pêches européennes. Mais est-ce seulement possible ? En effet, avec un poids moyen de 0,3 grammes par civelle, les quantités pêchées se calculent en kilogrammes, voire en grammes. Ces faibles quantités lui apparaissent incompatibles avec une gestion fine par quotas.

Le système de gestion par quota présente des effets pervers pour différents acteurs du bassin du fait qu'il se traduit selon eux par une augmentation de la capacité de pêche. L'application de quotas supprime en effet les autres restrictions de pêche jusque là existantes. Ainsi en est-il de la période de relève, c'est à dire de jours sans pêche pour une période donnée, qui est supprimée. Le niveau local est responsable de l'application des mesures qui concernent la pêche. Cela relève des attributions de la DIRM et de la DDTM et du service migrateurs de l'ONEMA. Ces administrations sont chargées de délivrer les licences de pêche, d'assurer les contrôles sur l'eau, d'organiser l'encadrement de la profession. La faiblesse des moyens à disposition de la part des administrations pour contrôler le respect de la réglementation est pointée par les agents pour relativiser l'efficacité des mesures prises. Comment, avec une brigade de cinq personnes, est-il possible d'effectuer une surveillance efficace du territoire, notamment dans un contexte de braconnage important du fait du prix de vente élevé de la civelle vivante ? Afin de faciliter les contrôles, et la traçabilité du produit, la création de points de débarquement est définie dans le plan de gestion. Ceux-ci doivent permettre de suivre la traçabilité du produit, de sa pêche à la revente par les mareyeurs. Au niveau local, cette mesure est acceptée avec beaucoup de réticences, les acteurs arguant du fait que les pêcheurs ne voudront pas se déplacer sur de longues distances pour débarquer leur poisson, et une application loin d'en garantir l'efficacité. Par exemple, en Aquitaine, les pêcheurs professionnels ont décidé de proposer autant de points de débarquement qu'il en existait avant l'application du plan de gestion. Le document de rapportage que l'Etat français a transmis à l'Union européenne le 30 juin 2012 signale que la définition de ces points « est en cours » dans tous les bassins.

Une autre mesure s'avère gênante pour les acteurs du bassin, le fait que les pêcheurs doivent désormais déclarer quotidiennement leurs captures en les envoyant à l'ONEMA ou à Agrimer, au niveau national. Ils se trouvent ainsi démunis des données de pêche de civelles. Cette organisation n'est pas pour satisfaire ce technicien, qui voit ces données lui échapper, voire s'égarer dans les méandres des administrations nationales chargées de la statistique halieutique. Il

souhaite pouvoir suivre l'évolution de la pêche dans le bassin et conserver les données par devers lui. Il a entrepris de « bricoler » une fiche, contenant plusieurs volets, et lui permettant de récupérer l'information, afin d'avoir un outil pertinent pour les acteurs locaux. Cet outil, au moment de l'interview réalisée, n'était pas encore validé par le niveau national. Il a fait le choix d'anticiper la réponse du ministère, qui selon lui tardait à venir, et a réalisé ces fiches.

Pour ce pêcheur, les actions menées seront de peu de poids, dans la mesure où il est possible de les détourner. Il questionne l'efficacité du règlement anguille par delà les frontières européennes : *« L'histoire de la civelle, on est en train de mettre en place un plan de gestion de l'anguille, sur sa globalité, Portugal, Espagne, France, Europe. Ok c'est bien, c'est bien. Et il le faut. Et on s'arrête à la Méditerranée (poing sur la table). Moi je vais vous dire une chose. Tous les plus gros acheteurs de civelles, ils sont en train de s'installer au Maroc. Et c'est là où il faut être performant et être au courant de ce qu'il se passe, j'allais dire. Pas à la minute près, mais à la semaine ou au mois près. C'est qu'ils anticipent, ces gens là. C'est qu'ils ont des gros moyens. Donc quand on a les gros moyens, on peut anticiper les situations et aller très vite. Et ben eux, ils se rendent compte qu'ici, ça va être très compliqué par la réglementation, ben ils partent en Afrique, il n'y en a pas de réglementation ».* (Pêcheur représentant)

Le niveau du bassin a été impliqué pour la définition des zones où s'effectuera le repeuplement et aussi pour la mise en œuvre des mesures. « La mesure consistant à réserver une partie des civelles pêchées pour des actions de repeuplement est jugée inadaptée pour la plupart des membres du COGEPOMI. Cette mesure est inscrite dans le règlement européen et doit être appliquée. Il semble ainsi judicieux d'avancer sur ce thème en identifiant à l'échelle du territoire du bassin des sites favorables au repeuplement. L'application de la mesure « repeuplement » permettrait au bassin de maintenir une fraction des civelles qui se sont présentées à l'aval et d'éviter ainsi qu'elles soient exportées soit pour la commercialisation, soit pour du repeuplement d'autres bassins », est-il précisé dans le relevé de la séance plénière du 2 avril 2008. Le bassin se voit dans l'obligation de mettre en place des mesures qu'il n'a pas décidées, et avec lesquelles il n'est pas d'accord. « Le COGEPOMI prend acte de l'obligation réglementaire de réserver une partie des civelles pour des actions de repeuplement mais s'interroge sur les modalités pratiques et financières de mise en œuvre. Une partie des membres considère qu'il aurait été plus efficace de ne pas capturer ces anguilles et de les laisser migrer naturellement » (COGEPOMI, 6 novembre 2008). La stratégie mise en place à cet échelon a été de faire le choix de déverser les civelles réservées pour le repeuplement dans des sites du bassin et de ne pas les exporter ailleurs.

La plupart des acteurs du bassin désapprouvent cette mesure, hormis les pêcheurs professionnels.

Sa mise en oeuvre a été prise en charge par les pêcheurs professionnels et les mareyeurs, qui ont répondu aux appels d'offres lancés par le ministère pour assurer la maîtrise d'oeuvre. L'association MIGADO n'a pas souhaité s'investir dans cette action et répondre aux appels d'offre.

Au niveau du bassin, la gestion de l'anguille a partie liée avec la gestion des autres poissons migrateurs, ainsi que la gestion des pêcheries. L'un des intérêts du plan de gestion de l'anguille est qu'il est relativement aisé de disposer de financements pour des missions de connaissances sur cette espèce. Grâce à cela, les administrations du bassin ont pu conclure un arrangement permettant de gérer financièrement une autre situation de crise locale, liée au moratoire de l'alose, en vigueur dans ce bassin depuis 2008. L'alose est un poisson géré à l'échelle du bassin du fait de ses caractéristiques biologiques, et ce moratoire n'a été pris que dans le bassin Garonne-Gironde-Dordogne. La DREAL ne disposait plus de fonds pour verser des aides aux pêcheurs professionnels en compensation de l'arrêt de la pêche. Elle a par contre pu bénéficier des financements liés à l'anguille pour mettre en place un protocole de participation des pêcheurs à une étude scientifique sur cette espèce. Ces derniers ont été rétribués pour des pêches à visée de connaissance en lieu et place de subventions pour cause de moratoire. La première année, cette opération n'a concerné que les pêcheurs professionnels qui ciblaient l'alose. Du fait de l'intérêt suscité par cette opération, elle a été reconduite, en impliquant tous les pêcheurs professionnels la seconde année de la recherche. Plusieurs avantages la justifiaient. D'une part, ce type de procédures favorise les relations entre les acteurs locaux impliqués, entre les pêcheurs, les techniciens, les chercheurs, même si la manipulation a donné lieu à quelques échanges aigres entre pêcheurs et scientifiques lors d'une séance de récolte des données. D'autre part, les chercheurs et techniciens à l'origine de la manipulation ont été très satisfaits des résultats produits, qui comblaient un manque de connaissances sur les milieux profonds. Enfin, cela a permis à l'administration de gérer des problèmes de trésorerie en bénéficiant de financements liés à la gestion de l'anguille.

Mais comment passe-t-on des discussions et décisions prises par le COGEPOMI à l'échelle du bassin à une mise en œuvre ? c'est ce que nous allons maintenant observer.

## **v. L'application du plan, la mobilisation de l'échelon local**

### ***A. Un suivi coordonné par le groupe technique***

Le suivi des actions du plan de gestion est effectué dans le COGEPOMI, notamment dans le groupe de travail « anguilles ». Le groupe se réunit entre une et deux fois par an, une première



fois pour faire l'état des lieux de la mise en place du plan de gestion, une seconde fois pour faire le bilan des actions menées. Cette deuxième réunion est aussi souvent l'occasion de solliciter les financeurs pour les actions à mettre en place<sup>7</sup>. Ce groupe est pensé comme étant un groupe technique, composé de techniciens, et non des personnalités élues des structures participant à ce groupe, qu'il s'agisse des représentants des pêcheurs ou du président de la Fédération de pêche aux lignes. « *Pour tous les organismes, c'est des techniciens parce que c'est une groupe technique, et on essaie de traiter les questions techniques, parce que les élus, après, ont la parole en COGEPOMI* » (animatrice groupe technique anguilles). Les participants font bien la distinction entre ce groupe technique et les séances de COGEPOMI, où dans le premier sont traitées les questions dites techniques et dans le second les questions dites politiques.

En tant qu'instrument d'action publique, le COGEPOMI fournit un cadre pour structurer l'action collective lié aux poissons migrateurs. Mais on constate que l'application du plan de gestion de l'anguille dépasse largement ses limites de compétence, notamment ce qui ressort de la libre circulation. D'autres réseaux d'acteurs, que ceux directement concernés par cette instance, sont peu ou prou impliqués dans la mise en place des mesures prises, notamment ceux qui sont liés à l'aménagement des territoires, et particulièrement les zones humides. Le lien entre le plan de gestion et cet échelon local passe d'une part par les administrations déconcentrées en charge des milieux (DREAL, DDTM...), d'autre part par les collectivités territoriales, notamment le Conseil général, qui en Gironde cofinance le réseau CATERZh (Cellule d'Animation Territoriale pour l'Entretien des Rivières et des Zones Humides), initié par l'agence de l'eau. Les techniciens de syndicats que nous avons rencontrés participent à des réunions organisées par le réseau CATERZh. L'administration de la DREAL joue un rôle de coordination dans la dynamique de ces réseaux.

## **B. La mobilisation des acteurs locaux**

L'observation du fonctionnement du groupe de travail anguille au niveau du bassin nous amène à revenir sur la définition de la notion d'échelon local. Selon que l'on se place à l'échelon européen, national ou du bassin, la notion d'échelon local ne regroupe pas les mêmes réalités territoriales. L'échelon du bassin est perçu comme étant un « échelon local » du point de vue national. Pourtant, cet échelon ne correspond pas à la définition qu'en donne Colette Méchin anthropologue, quand elle analyse le rapport au cormoran, à savoir, le niveau où les acteurs sociaux sont en contact avec le cormoran et son biotope (2005). On peut appliquer cette définition à toute autre espèce. Tel que défini, le niveau local correspond généralement à une

---

<sup>7</sup> Mais un technicien nous signalait le fait que l'obtention de financements pour monter des projets sur l'anguille est chose relativement aisée.

unité « réelle » de gestion, une parcelle, un site, un bateau de pêche ou le territoire d'action d'un gestionnaire. Cela concerne le pêcheur, le propriétaire d'un terrain sur lequel est présent un vannage, un propriétaire de marais ou de moulin, ou encore un gestionnaire d'unité de production hydroélectrique. Le niveau de bassin, bien que dénommé « local », quand il est envisagé de Paris, constitue plutôt un niveau intermédiaire de gestion, notamment consacré à l'organisation et la coordination de la gestion entre les différents acteurs de la gestion locale.

Comme les autres poissons migrateurs, l'anguille rentre dans les grands cours d'eau estuariens de la côte atlantique. Mais c'est un poisson d'une grande plasticité, qui fréquente tous types de milieux. Outre ces « autoroutes » que sont les estuaires et les grands fleuves, elle recherche aussi les marais saumâtres, les chevelus, toutes les zones marécageuses, les rivières d'eau douce. Pour restaurer la population d'anguilles « *tous les petits cours d'eau, tout les marais littoraux, tout est à faire, mais ce n'est peut-être pas très compliqué* », nous explique ce technicien. Selon les configurations, la gestion de la circulation de l'anguille concerne une multitude de petits acteurs locaux, propriétaires de marais, de vannages ou de moulins, de syndicats de marais ou de rivière, ou bien d'acteurs socio-économiques comme EDF. Elle illustre le second principe de subsidiarité, la déclinaison de la gestion à la plus petite échelle possible.



*Illustration 7* Portes à flots, obstacle à la circulation des poissons

Pour certains techniciens de marais rencontrés, le règlement européen et le plan de gestion ne semblent pas être des documents que l'on consulte. Les principes de gestion qu'ils appliquent ne se réfèrent pas forcément à ce plan mais aux problématiques globales de la continuité écologique. Une approche mono-spécifique leur paraît trop réductrice, et les questions centrées

sur l'anguille finissaient par les ennuyer quelque peu. Selon ce technicien, il faut éviter de se focaliser sur l'anguille au détriment d'autres espèces. Ses actions de gestion ne portent pas que sur l'anguille, mais aussi sur les autres poissons. « *Je tire la sonnette d'alarme. On se préoccupe de l'anguille, mais il y a d'autres espèces, le brochet, l'alose, le maigre...* » (technicien).

La gestion de l'anguille constitue un élément parmi d'autres de la gestion des territoires ou de la pêche, les actions menées à ce niveau s'inscrivent dans une approche globale. Les techniciens des syndicats de marais doivent composer avec différents éléments. Les marais du Médoc se situent dans une zone estuarienne où la remontée de l'eau salée a été bloquée par des portes à flot. L'eau salée ne doit pas remonter dans les rivières sous peine de compromettre les productions viticoles situées à proximité. La préoccupation envers l'anguille n'est pas dans les priorités des propriétaires de vignobles, qui s'inquiètent plutôt de voir la remontée d'eau salée compromettre leurs cultures. La mise en place d'un système de ralentissement des portes à flot a été pensée au regard de son intérêt technique, mais aussi parce qu'il permettait de concilier l'objectif de libre circulation avec les autres objectifs présents dans ce territoire. Le suivi effectué autour de cette innovation ne montre pas d'impacts négatifs de ce système qui semble à la fois satisfaire les poissons, les gestionnaires et les exploitants.

### **C. Les effets sur la pêche**

Les pêcheurs non représentants que nous avons rencontrés ne connaissent pas tous le plan de gestion, ou bien ils disent en avoir une vague connaissance. Ils expliquent ne pas forcément être mis au courant par leurs représentants, mais cherchent-ils à s'informer ? Ceux qui lisent la revue *Le pêcheur professionnel* peuvent être amenés à se tenir au courant. Son application n'en a pas moins des conséquences directes sur les pêcheries. L'objectif de diminution des captures a eu pour conséquence un arrêt de la pêche par une partie des pêcheurs professionnels. En cohérence avec l'objectif de réduction de la capacité de la pêche française, un plan « sortie de flotte » a été mis en place. 195 navires ont abandonné la pêche (CNA, 31 mai 2012). En outre, cette nouvelle réglementation s'applique dans un contexte tendu pour les pêcheurs professionnels. Un moratoire sur la grande alose, autre poisson migrateur ciblé par les pêcheurs professionnels dans le bassin de la Garonne-Dordogne-Gironde s'applique dans le bassin depuis 2008 et pour une durée de cinq ans. En outre, des interdictions de commercialisation et de consommation s'appliquent aux anguilles pêchées dans la Garonne, du fait d'une contamination aux PCB. Ces événements contribuent, chacune ensemble et séparément, à accabler un peu plus la profession des pêcheurs maritimes et fluviaux.

L'interdiction d'exportation de civelles hors de l'Union européenne, en abaissant le prix de

vente, a rendu beaucoup moins attractive la pêche de l'alevin.

La déclinaison locale du plan de gestion est questionnée par différents acteurs au regard de la question du braconnage de la civelle. Les prix élevés auxquels elle était exportée avaient rendu cette activité intéressante. Le braconnage de la civelle constitue une activité non estimée, mais jugée très importante. L'objectif du plan de gestion est de verrouiller la filière commerciale en mettant en place un circuit de traçabilité. Les pêcheurs sont pour cela soumis à la déclaration de leurs prises sous 48 heures, ces données étant croisées avec celles fournies par les mareyeurs. Cependant, les points de débarquement qui devaient être identifiés au niveau des bassins, permettant de regrouper les débarquements, et donc de mieux les contrôler, n'ont pas été mis en place à l'heure de l'évaluation du plan de gestion en juin 2012. Comment faire accepter aux pêcheurs d'effectuer 20, 30 km voire plus, pour débarquer leur pêche ?

Les agents chargés des contrôles font de leur part état d'un manque de moyens humains affectés à cette tâche. Les frontières administratives ne facilitent pas non plus les choses.

## vi. Ce qui définit la relation

Les relations entre les échelons sont régulées par différents processus. Nous allons en regarder deux plus attentivement, le processus de différenciation entre les niveaux et le rôle joué par la temporalité dans la coordination entre les échelons.

### A. **De eux à nous**

Au niveau du bassin comme au niveau national, nous avons pu observer des processus d'identification des acteurs contre le niveau supérieur. Il s'agit de faire front ensemble contre les demandes du niveau supérieur. Cela était le cas lors du COGEPOMI anguille du 6 novembre 2008. Le représentant du Préfet n'a pas manqué d'utiliser le « nous » et le « on », fédérateurs des acteurs au niveau du bassin. Nous avons observé ce même processus au niveau national lors du comité du 31 mai 2012. Par delà leurs divergences, les acteurs de ce niveau doivent répondre de la meilleure manière possible aux demandes du niveau européen. La présentation d'un modèle a été discuté dans ce sens lors du comité : un acteur préconisait de ne pas présenter le dossier tel quel, cela équivalant à « donner les verges pour se faire battre ». Les représentants des ministères ont abondé en ce sens « *il n'y a pas d'espions de la commission parmi nous ?* », a humoristiquement demandé l'un d'eux.

Au niveau du bassin et aux niveaux inférieurs, certains acteurs, notamment les pêcheurs, pensent les échelons à partir des catégories de « *techno et les cravates* » et de « *gens de terrain* », surtout quand ils reprochent aux niveaux supérieurs de prendre des mesures sans prise en compte des réalités d'application. La revendication d'être des gens de terrain comporte une demande de reconnaissance de l'expertise afférente. Une partie des acteurs locaux a regretté que le niveau national ne fasse pas appel à leur expertise et leur connaissance du terrain pour aider à la définition des mesures de gestion au niveau national. Ils possèdent, et revendiquent une expertise dont ne dispose pas le niveau national ou le niveau européen. Cette partition est opérante quand les pêcheurs ou les techniciens pointent les difficultés concrètes à mettre en œuvre la réglementation décidée. C'est d'une manière humoristique que ce pêcheur me décrit la manière de mesurer une anguille. Dans le cadre de la réglementation sur les PCB, les anguilles de plus 55 cm sur la Garonne sont interdites de commercialisation. Comment savoir si une anguille fait plus ou moins de 55 cm, quand on sait la difficulté à la tenir assez tranquille pour la mesurer avec la règle ?

### **B. Une gestion dans l'urgence, argument d'autorité dans une logique de subsidiarité**

Les temporalités contribuent à ordonner les actions et les obligations des acteurs. Un caractère d'urgence semble mener la gestion de l'anguille, de l'échelon européen à l'échelon de bassin. Nous avons déjà signalé que pour *Le pêcheur professionnel*, le choix d'un règlement et non d'une Directive s'est imposé au niveau européen du fait du caractère d'urgence ressenti pour préserver l'anguille. Cet échelon impose le rythme de travail. Les Etats membres avaient environ une année pour élaborer leur plan de gestion. Ensuite, une évaluation tri-annuelle est prévue. Au 30 juin 2012, ils doivent présenter une évaluation des actions menées.

La situation d'urgence à laquelle les acteurs doivent faire face est souvent mentionnée dans les entretiens aux différents échelons. Les contraintes temporelles orientent certains choix de gestion. Elles organisent aussi la coordination entre les échelons et les acteurs. Il est difficile de dire que cette gestion dans l'urgence est spécifique à l'anguille, tant elle constitue une caractéristique des sociétés contemporaines.

Combien de temps faut-il pour qu'un problème devienne public se demandent Pierre Lascoumes et Le Gallès (2007) ? Plusieurs décennies semble-t-il pour le cas de l'anguille. Une baisse du

recrutement de civelles est observée dès la fin des années 1970. Mais cela ne préoccupe que les seuls scientifiques. Dès 1984, le groupe national français de l'anguille dit que « l'avenir des populations d'anguilles n'est pas garanti » (Groupe National Anguille, 1984). EPIDOR rapporte aussi ce constat en 1998. Mais pour une partie des acteurs locaux rencontrés, les préoccupations envers l'anguille sont récentes et datent du règlement européen. Pour cet acteur de bassin : *« l'anguille est un problème nouveau. Jusqu'à la fin des années 1990, l'anguille n'était pas un problème, et d'un coup, les scientifiques tirent la sonnette d'alarme, en disant, 'elle disparaît' ».*

Il faudra attendre la fin des années 1990 pour que ces constats soient réitérés au niveau européen. Ensuite, le règlement mettra quatre années pour voir le jour. Les grandes orientations ont été définies en 2003, et le règlement finalisé fin 2007. Puis tout s'accélère, les Etats membres disposent d'une année pour rédiger un plan de gestion. Sa mise en place s'est réalisée à la vitesse *« d'un cheval au galop »*, selon cet acteur de bassin. *« On a l'impression que rien n'est fait pendant 40 ans et là, on veut tout faire »* souligne ce technicien. Cet autre technicien décrit les différents épisodes de préparation du plan de gestion comme ayant été fait *"à l'arrache"*.

Selon cet acteur national, les services des ministères gèrent les temporalités de manières différentes : *« le problème du ministère de l'agriculture, qui ne gère que dans l'urgence les choses. Il serait souhaitable de se réfléchir »*. Il voudrait sortir de cette gestion dans l'urgence. Cela n'est-il qu'une question d'organisation ? Il semblerait, si l'on écoute ce représentant de l'hydroélectricité. Il nous mentionne l'existence d'un « groupe projet » mis en place : *« Il n'y a pas d'urgence, ce groupe projet a été mis en place pour répondre aux sollicitations. On s'est organisés pour ne pas être confrontés à l'urgence »*.

Le fonctionnement des administrations est mis en cause par une partie des acteurs du bassin. Pour une partie d'entre eux, elles sont « dépassées » par la nécessité de respecter les délais imposés par la Commission européenne. Selon ce représentant de la pêche *« la DPMA est dépassée par la situation. Elle gère mal les affaires. Il y a incompréhension et l'administration gère mal le dossier. Elle est en retard. On n'aime pas être traités comme ça. Mais on voit que l'administration est dépassée par la situation. »*

Au niveau européen, même les badges des acteurs sollicités pour discuter des mesures à prendre font état de l'urgence, comme le raconte la revue *Le pêcheur professionnel* : « Le 17 septembre dernier (2004) se tenait à Bruxelles un « atelier régional communautaire sur la gestion de l'anguille européenne », dirigé par Kenneth Patterson, administrateur de l'unité scientifique de la direction des pêches de la Commission européenne. Cette réunion s'adressait exclusivement aux professionnels de la filière anguille (pêcheurs, aquaculteurs et mareyeurs) des 25 Etats membres.

Dès leur arrivée, les participants se sont vus affublés d'un badge portant la mention « Emergency measures on eels (mesures d'urgences pour les anguilles). Le ton était donné. » (*Le pêcheur professionnel*, n°49, sept 2004.). L'urgence fonctionne comme un argument d'autorité (Carayol, 2005) entre les acteurs et les niveaux. Cet argument est aussi utilisé lors du dernier CNA. Le choix de présenter le plan de gestion dans les délais permet de justifier le fait que *in fine*, l'administration se réserver le droit de prendre les décisions finales : « il y a trop d'enjeux pour choisir de ne pas remettre le plan de gestion en fin d'année, cette décision appartient donc à l'administration (CNA, décembre 2008)».

Pour les gestionnaires, la situation de l'anguille présente un caractère d'urgence qui nécessite de prendre rapidement des mesures. Certaines sont plus rapides à mettre en œuvre que d'autres, comme par exemple celles relatives à la pêche. Les pêcheurs professionnels regrettent que les principales décisions aient été prises sur la pêche, l'activité la plus facilement sanctionnable selon eux. « *Pour nous, c'est la double peine, on est la seule variable d'ajustement* », nous explique ce pêcheur. Les pêcheurs font le constat qu'il est plus facile de fermer rapidement une pêcherie que d'aménager un barrage. Les temporalités longues pour changer les choses est un argument utilisé par les centraliers et les barragistes pour se justifier du besoin d'un délai pour la mise en œuvre de mesures lors du CNA de janvier 2008 : « Il n'y a pas de mesures d'urgence présentées par le groupe de travail « Ouvrage » car tout aménagement d'ouvrage nécessite un laps de temps entre la décision et la mise en œuvre » (Directeur de l'eau, CNA, janvier 2008). Mais il est possible de prendre des mesures rapides pour favoriser la dévalaison des anguilles, en arrêtant les turbines. « L'arrêt des turbines peut être une solution rapide pour réduire les impacts à la dévalaison. Cette solution a été envisagée par le groupe de travail. Néanmoins, il est indispensable de cibler précisément la fenêtre de dévalaison. La Direction de l'eau précise qu'un arrêt de 4 mois est impensable mais que l'on peut envisager une quinzaine de jours ». (Directeur de l'eau, CNA, janvier 2008). Au dernier CNA, en décembre 2008, la directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture rappelle « qu'il manque de mesures d'urgence, dans l'attente de la mise aux normes ».

Le partage des responsabilités et des mesures de gestion d'urgence est encore jugé peu équilibré lors du CNA de décembre 2008, notamment par les défenseurs de la pêche : « La directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture relaie l'impression de certains acteurs sur le fait que les mesures ne sont pas très équilibrées et notamment qu'il manque des mesures d'urgence, dans l'attente de la mise aux normes. La Directrice des pêches maritimes et de l'aquaculture lit la lettre de l'association des EPTB, qui fait écho sur ce point ».

Au niveau du bassin, les membres du COGEPOMI s'interrogent sur la mesure de Recherche et développement prévue pour la libre circulation, incompatible selon eux avec l'impératif de célérité : « A ce stade, il est prévu de mettre en place un programme national de recherche et développement sur la question de la dévalaison. Cela est jugé inadapté par certains membres du COGEPOMI car aucune mesure ne sera prise rapidement pour limiter l'impact des usines » (relevé de discussion de séance plénière, 2 avril 2008). L'urgence impose de travailler rapidement, ce qui est jugé contraignant pour la qualité des travaux réalisés. Pour cet acteur local, cela a été le cas lors de l'attribution des quotas pour la pêche de la civelle par le comité scientifique : « *le groupe a travaillé comme il a pu, dans l'urgence. Il a été sollicité en urgence, je ne leur en veux pas* ». Pour ce technicien, les modèles pour l'attribution des quotas ont été réalisés dans « *des conditions de travail catastrophiques, des délais hyper contraints* ». Cette gestion dans l'urgence est renforcée par les délais contraints imposés par des décisions administratives prises tardivement, comme cela a pu être le cas pour les mesures de repeuplement les premières années. De même, toujours selon ce technicien, l'annonce des quotas se fait trop tardivement, induisant un manque de visibilité : « *la campagne commence dans deux mois, on ne connaît pas les quotas. Pour le plan de repeuplement, il faudrait faire du pluri-annuel ; on n'en sait rien* ». Pour ce technicien d'EPTB, les délais de réalisation paraissent irréalistes : « *une fois que le plan a été approuvé, on se rend compte que les échéances sont intenable : il faut ouvrir 100 barrages en cinq ans* ».

Si la gestion dans l'urgence a certainement eu un impact sur la manière de rédiger le plan de gestion, cela intervient aussi dans la mise en œuvre. Ce responsable de la police de l'eau à la DDT est sur un même rythme de traitement des questions, dans l'urgence : « *à la police de l'eau, on travaille beaucoup dans l'urgence. Les moyens humains ne sont pas suffisants* ».

Cet état d'urgence peut aussi s'avérer incompatible avec la production de certaines connaissances, qui nécessite un temps long, connaissances qui sont pourtant nécessaires à la gestion. "Et P., d'après lui il faut attendre c'est trop tôt pour proposer des mesures de gestion sur ces ouvrages, parce qu'on n'a pas assez de retours sur les systèmes proposés. Il veut qu'on attende. Que l'ONEMA fasse des études, de suivi, pendant 10 ans, et que dans 10 ans on dise oui c'est bon ça marche on peut faire ça parce que les résultats c'est ça ça ça. Moi à mon avis on n'a pas le temps d'attendre, attendre 10 ans que des études se fassent pour arriver au final à peu près aux mêmes conclusions, vu que les syndicats actuellement savent que c'est des tests, et qu'à chaque manip on va peut-être apprendre quelque chose de nouveau ». On verra ultérieurement comment la prise en compte de ces contraintes amène à privilégier une approche pragmatique de la gestion.



### **(d) En conclusion**

Les tâches relatives à la gestion de l'anguille se répartissent en fonction des échelons. Cette répartition est discutée, surtout au niveau du bassin, qui regrette le manque de prise en compte de sa capacité d'expertise. D'autres paramètres que l'organisation du dispositif technique interviennent dans les relations entre les niveaux. Les temporalités jouent un rôle contraignant, tandis que les relations interpersonnelles entre acteurs peuvent modifier les logiques établies. Cette répartition des tâches a aussi à voir avec la manière dont les différents enjeux sont discutés aux différents échelons, ce que nous allons aborder dans le chapitre suivant.

**Les modalités de répartition des tâches induisent des relations spécifiques entre les échelons. La concentration des décisions ne satisfait que partiellement l'échelon local, soucieux de préserver son autonomie dans la gestion de l'anguille. Les acteurs à l'échelon national ont un point de vue plutôt positif du plan de gestion tandis que ceux à l'échelon du bassin ont un point de vue plutôt négatif. Le sentiment d'appartenance, la gestion de l'urgence, font partie des éléments qui orientent les modalités des relations entre les échelons.**

## 2. Des enjeux à négocier

*« On diminuera la pêche quand vous rendrez franchissables vos barrages »*  
(Représentant pêcheur)

*« On fera ce qu'il faut quand les pêcheurs arrêteront de pêcher »* (Barragiste)

La gestion de l'anguille apparaît à la croisée de différentes sortes d'intérêts et d'éléments à prendre en compte. Elle prend corps dans une dimension collective. Différents enjeux (ce qu'on risque de perdre ou de gagner), portés par différentes catégories d'acteurs ont été discutés aux différents échelons tout au long de la rédaction du règlement européen puis du plan de gestion national. Ces enjeux sont liés aux causes identifiées du déclin. Celles-ci sont multiples, une partie est connue, mais beaucoup d'incertitudes pèsent sur la plupart d'entre elles. Les changements des mouvements océaniques, le changement climatique, la pollution aux PCB et aux métaux lourds, la pêche, la perte des habitats, les assècs, les organismes pathogènes, font partie des causes discutées, bien qu'elle n'aient pas toutes été formellement démontrées. Aucune information n'existe pour une partie de ces causes, seulement des hypothèses, comme le changement des mouvements océaniques, ou bien l'impact des pollutions. Deux logiques apparaissent dans les discussions, l'une axée sur la défense d'activités économiques, l'autre axée sur la défense de l'anguille, dans une perspective de prise en compte de l'intérêt général, de l'environnement ou d'un bien commun. Une troisième logique peut aussi être distinguée, qui souhaite concilier les enjeux à la fois socio-économiques et environnementaux. Elle se rapproche des idées qui peuvent être défendues en tant que « développement durable ».

Ces enjeux sont discutés au sein de différentes scènes de négociation, aux différents échelons. Nous définissons ces scènes comme des séquences d'interactions directes, où les acteurs sociaux sont dans une situation de face à face (Goffman, 1973). Nous pouvons distinguer deux formes de conduite de la gestion, en reprenant la distinction que Muller (1992) établit entre les différents modes politiques. La première se caractérise par une approche sectorielle, traitée au niveau national en relation étroite avec le niveau européen, où sont pris en compte certains intérêts d'ordre privé. Pierre Muller définit ainsi un secteur. Il comprend trois dimensions constitutives : un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques, des institutions traduisant une division du travail administratif et des représentations exprimant des visions des problèmes à traiter et des

solutions à y apporter (in Hassenteufel, 2011, p 151). La gestion de la pêche professionnelle et de l'hydroélectricité renvoient à des politiques sectorielles. C'est une gestion régaliennne, dans la mesure où l'Etat organise tout ce qui concerne la gestion, notamment à partir d'une réglementation à appliquer.

La seconde correspond à une gestion territoriale, plutôt prise en charge par les collectivités locales. Elle s'appuie sur la dynamique de processus de gouvernance, dont nous reprendrons la définition suivante : « la gouvernance s'entend comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement » (Lascoumes, 2007, p21). Ces processus de gouvernance se déroulent sur des scènes décentralisées, dans les COGEPOMI, les Comités de bassin. On cherchera à voir dans quelle mesure une logique sectorielle est à l'œuvre s'agissant de la gestion de la pêche tandis que pour la libre circulation est appliqué un modèle de gestion de gouvernance territoriale.

<b>Le modèle sectoriel</b>	<b>le modèle de gestion territoriale</b>
Décision prise au niveau national	Décision prise au niveau territorial
Concentration	Déconcentration et décentralisation
Gestion par la réglementation	Gestion par la gouvernance au niveau local
Négociation entre secteur professionnel et administrations	Gestion transparente impliquant les acteurs locaux
Principe d'autorité	Principe de responsabilité
<b>Gestion de la pêche</b>	<b>Gestion de la libre circulation</b>

*Illustration 8 Deux modèles de gestion*

Différentes catégories d'acteurs interviennent, ou pas, aux différents échelons : les scientifiques, les représentants des administrations, les pêcheurs, les représentants de l'hydro-électricité et des barrages et moulins, les représentants des collectivités, les représentants des associations d'environnement et d'ONG. Selon les discussions abordées, les circonstances, ces catégories d'acteurs sont amenées à s'opposer ou à s'allier. Dans le mode de gestion sectoriel, les discussions sont organisées entre administrations, scientifiques et représentants d'usagers alors que dans un mode de gouvernance, les acteurs impliqués sont plus diversifiés.

Nous allons présenter, au regard des données dont nous disposons, comment les acteurs et les enjeux qu'ils défendent interviennent aux trois échelons, européen, national et de bassin. La gestion de la pêche constitue une préoccupation fondamentale au niveau européen et national, tandis que la gestion de la libre circulation mobilise les acteurs au niveau local.

## **(a) Un règlement très pêche ?**

Le règlement anguille est présenté par une partie des acteurs locaux comme étant très orienté sur la pêche et où transparaissent les manières de faire de la Direction générale des pêches. Ce règlement relève-t-il de décisions de « technocrates », comme nous l'entendons parfois au niveau local, de « fonctionnaires-gouvernants », pour reprendre l'expression de Jean-Michel Aymeri-Douzans et Didier Georgakakis (2008) ? Ce n'est pas leur point de vue : « En matière de gouverne de l'Europe communautaire il n'existe pas de frontière étanche entre le politique et l'administratif mais tout au plus des marches, une zone de recouvrement qui confine parfois à la symbiose. Les hauts fonctionnaires nationaux travaillant dans le registre européen, à Bruxelles comme dans les capitales nationales, participent *ex officio*, dans l'exercice de leurs fonctions typifiées comme administratives, aux procès gouvernants de l'UE avec des « chances de puissance » souvent très importantes comparativement aux autres interactants et qui n'en font certes pas les « maîtres du jeu », car il faut en finir avec le mythe de la « technocratie », mais – ce qui est déjà beaucoup-, d'incontournables « joueurs principaux » des configurations de pouvoir de l'Europe communautaire ». (Jean-Michel Aymeri-Douzans et Didier Georgakakis, 2008). Ils appuient leur constat sur les observations déjà effectuées par Léon Blum, pour qui « le politique et l'administratif se confondent partout, puisque gouverner c'est, en dernière analyse, administrer dans le sens d'une politique » (Blum, 1936). Différentes structures interviennent dans le circuit de décision européen, les unes relèvent du domaine politique (Conseil des ministres, Parlement européen) et d'autres du domaine administratif (les Directions générales). Les acteurs politiques sont intervenus dans la mesure où le projet a été discuté au Conseil des Ministres et voté au Parlement européen. Si la forme prise par le règlement illustre certaines caractéristiques de la DG Mare, le contenu témoigne des enjeux qui ont été discutés au niveau européen.

La lecture d'un article de Rainer Freose (2011) parvient au même constat, la politique européenne n'est pas le fait des seuls « technocrates ». Selon lui, ce sont les Etats membres qui ont le plus d'influence dans les décisions relatives à la pêche. Ces derniers produisent et mettent en œuvre les décisions prises à Bruxelles, et contrôlent leur respect par les pêcheurs. C'est le Conseil des ministres des pêches qui prend les décisions finales, conseil que Rainer Freose présente comme un « huis-clos ». D'une manière officieuse, certains acteurs nous ont précisé que le « dossier anguille » avait été négocié au regard du « dossier thon rouge », par le ministère de l'agriculture et de la pêche, ces deux dossiers ayant été traités en même temps par la Commission européenne. Le ministère de la pêche aurait accepté les demandes de la Commission européenne portant sur l'anguille afin de négocier à son avantage l'instauration des

quotas de pêche du thon rouge. Voici la lecture qu'en fait un représentant des pêcheurs professionnels : « *J'ai entendu d'un chef de cabinet du ministère que le PGA a été bradé parce qu'il fallait défendre le thon rouge* », nous explique cette personne. Etaient en jeu la question du repeuplement et le réservement de civelles pour cette action, et l'inscription de l'anguille à l'Annexe II de la CITES. « *Quand le règlement a été adopté, Bussererau s'est fait rouler dans la farine sur le repeuplement et l'affectation des civelles au repeuplement. Il a vendu ces obligations du règlement contre le quota de thon rouge. Il a bradé une ressource qui conditionnait en 2007 plus de 1000 pêcheurs en France sur l'anguille contre quelques tonnes de quota de thon rouge. Il a fallu qu'il accepte les conditions de repeuplement et l'annexe deux de la CITES.* ». (Représentant pêcheurs professionnels).



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Paris, le 17 avril 2007

COMMUNIQUE DE PRESSE

**Dominique BUSSEREAU sauve à Luxembourg la pêche française à l'anguille et préserve l'avenir de la pêche à l'anchois.**

Dominique BUSSEREAU, Ministre de l'agriculture et de la pêche, a préservé au Conseil des ministres de l'agriculture et de la Pêche à Luxembourg du 16 avril 2007 l'avenir de la pêche française à l'anguille et à l'anchois.

Sur l'anguille, le Ministre rappelle qu'il s'agissait d'une négociation très importante qui engageait l'avenir de presque 2000 pêcheurs professionnels, répartis sur l'Atlantique, la Manche et la Mer du Nord. La France a refusé l'obligation que la Commission voulait faire aux pêcheurs français et espagnols de réserver 75% de leurs prises au repeuplement des cours d'eau de l'Europe de l'est et du nord. Cette mesure injuste et confiscatoire était inacceptable pour la pêche française. Jusqu'au bout, Dominique BUSSEREAU a défendu la proposition française de renvoyer aux plans de gestion par bassin les modalités de mise en œuvre du repeuplement et de renforcer les mesures de contrôle. Le Ministre a obtenu le soutien de ses homologues espagnol, italien, hongrois et roumain. Faute d'accord, la Présidence allemande a dû renoncer à faire voter le texte.

En ce qui concerne l'anchois, les négociations avec la Commission et l'Espagne ont continué en marge du conseil sur la mise en œuvre de la campagne de pêche expérimentale, qui a débuté dimanche. Dominique BUSSEREAU a obtenu que la Commission condamne clairement le boycott commercial organisé par l'Espagne sur l'anchois français. En contrepartie, la France a accepté de rappeler ses bateaux ce soir dans l'attente de la réunion de concertation qui doit se tenir jeudi sur les modalités de la pêche. Les bateaux français pourront à nouveau pêcher à partir de lundi prochain.

---

*Illustration 9* Communiqué de presse du Ministère de l'agriculture et de la pêche

Deux enjeux majeurs ont guidé les négociations au niveau européen : la demande de civelles pour le repeuplement et l'aquaculture de la part des pays d'Europe du Nord et la nécessité exprimée de préservation de la pêche, notamment de la civelle, de la part des pays producteurs, dont la France, l'Espagne et la Grande Bretagne. Lors des débats au Parlement européen (25 mai 2006), des représentants de la Pologne, de l'Irlande, dénoncent les exportations de civelles vers l'Asie comme facteur de vulnérabilité de ces populations. Les représentants de l'Espagne et de la France sont contre des mesures visant quasi exclusivement la pêche et demandent à ce que

d'autres facteurs soient pris en compte. La régulation du commerce de l'anguille par la CITES, ayant fait chuter le prix de vente, et ayant été jugé préjudiciable aux pêcheries françaises de civelles, a été interprété en France par nombre d'acteurs comme faisant partie d'une stratégie de la part des pays d'Europe du Nord pour « capter à pas cher » la civelle pêchée en France.

La répartition de ces enjeux selon les Etats membres s'organise dans une géographie halieutique, entre Etats Membres producteurs d'anguilles, et les Etats Membres pratiquant l'aquaculture à partir de civelles importées, ou le repeuplement. Une partition est établie par la revue le *Pêcheur professionnel* entre les pays d'Europe du Nord et les pays d'Europe du sud. Elle relate la session du 17 mars 2004 du Parlement européen, où la Commission européenne a présenté le projet d'action communautaire concernant la gestion de l'anguille. Cette présentation a soulevé des débats, faisant intervenir une distinction entre les pays d'Europe du Nord qui soutiennent la politique européenne tandis que ceux de l'Europe du sud, dont la France, prônent le respect du principe de subsidiarité (chaque Etat doit rester son propre maître). Toujours selon le *Pêcheur professionnel* « le député français au Parlement européen, Dominique Souchet, a d'ailleurs annoncé le 18 mars que « l'intervention de la Commission européenne ne doit en aucune manière remettre en cause l'excellent travail accompli dans la confiance entre professionnels et scientifiques, notamment en France, pour favoriser la gestion de l'anguille efficace, durable et souple, adaptée aux besoins de chaque bassin concerné ». (*Le Pêcheur professionnel*, 2004). La France, mais aussi l'Espagne, s'opposent à ce que le niveau européen impose la gestion et restreigne voire interdise la pêche. Les deux pays souhaitent que l'Europe intervienne peu dans la régulation des pêches et défendent le principe de subsidiarité. Les pays du Nord de l'Europe, importateurs de civelles étaient plutôt favorables à des mesures portant sur le repeuplement. Cette partition entre pays d'Europe du Nord et pays d'Europe du Sud est aussi opératoire parmi les acteurs locaux. L'un d'eux distingue les « amis des poissons » au nord et « les amis des pêcheurs » au sud de l'Europe. Cette distinction entre l'Europe du Nord et l'Europe du sud reflète partiellement la réalité des choses, dans la mesure où l'Italie, pays de l'Europe du sud, contribue de manière non négligeable à la production aquacole et où l'Angleterre, pays d'Europe du Nord, constitue l'un des gros producteurs de civelles.

<b>Pays</b>	<b>Production (en tonnes)</b>
Pays-Bas	4 200
Danemark	2 100
Italie	1 000
Espagne	450
Grèce	450
Allemagne	400
Suède	230

*Illustration 10 Principales productions aquacoles des pays européens (source : EIFAC / ICES WGEEL Report 2008)*

Pour défendre l'enjeu du maintien de la pêche, les représentants des pêcheurs se mobilisent au niveau de la Commission pour que les facteurs autres qu'halieutiques interviennent dans les réflexions sur les mesures à prendre : « *d'emblée, on est intervenu, pour dire, il y a la pêche, mais il y a aussi d'autres facteurs d'origine humaine en eau douce, les pollutions, l'imprégnation des sédiments, les pesticides, les métaux lourds. On ne savait pas mais ce sont des perturbateurs endocriniens. Au début, ça c'était inaudible. On avait des gens qui avaient l'habitude de traiter des problèmes de stocks par la régulation des pêches en faisant des modèles* » (représentant pêcheurs professionnels). Ils souhaitent que la DG Environnement participe à la rédaction du règlement. Malgré leur demande, cette dernière a été peu impliquée, laissant à la seule DG Mare l'interprétation des mesures à prendre. Selon l'un des représentants des pêcheurs qui a été présent dans les réunions sur la pêche qui se sont tenues au niveau européen, « *On a exigé qu'à des réunions des gens de la DG environnement soient là, mais ils ne voulaient pas venir. Ils ne sont venus qu'à une seule réunion. Pour eux, les poissons, ce sont les problèmes des pêcheurs. Eux, c'est les oiseaux... ils ne sont venus qu'à une seule réunion. On n'a pas pu discuter avec eux. Il y a eu des échanges de mels avec la DG environnement. Les cloisonnement intellectuels sont trop forts* » (représentant pêcheurs professionnels). Cette direction étant consacré à la pêche, les mesures ont pour une grande partie d'entre elles portées sur la pêche. C'est une façon « *de s'occuper du plus simple* », pour ce représentant qui regrette que la seule logique de la DG Mare ait été prise en compte, agir sur la pêche (voir p 16). En outre, la DG environnement n'a pas souhaité donner d'avis sur le projet.

Une partie des demandes des pêcheurs a néanmoins été prise en compte, puisque la première proposition de règlement en 2003, jugée trop orientée sur la pêche (avec une proposition de réduction de la pêche à 15 jours par mois) a été rejetée. Le texte final n'intègre pas que les seuls facteurs liés à la pêche mais aussi la question des milieux et de la libre circulation. Mais les mesures immédiates à être proposées portent sur la pêche. Cependant, la Commission européenne insiste sur la nécessité de coordination avec d'autres programmes concernés : « Lors de l'élaboration des programmes, il faudra veiller à la coordination avec les mesures et actions communautaires existantes, qu'il s'agisse de la conservation des habitats naturels, de la faune sauvage ou de la politique de l'eau »<sup>8</sup>. Cela n'a semble-t-il pas été suffisant au niveau européen pour intégrer d'autres enjeux que ceux liés à la pêche dans la discussion. Si la DG Environnement a justifié sa non participation du fait qu'elle a « fait son travail » dans le cadre de la DCE, son absence dans les discussions n'a pas permis d'établir de relations plus étroites entre les différents facteurs de gestion de l'anguille. La DG énergie n'a pas non plus été présente dans les discussions. Peu de discussions relatives à l'hydroélectricité et les barrages ont eu lieu au niveau européen.

Les pêcheurs professionnels ne sont pas les seuls à regretter que le règlement soit très axé sur la pêche, mais aussi les experts qui ont mené un audit des politiques publiques des poissons migrateurs en France. Balland et Manfredi mènent cette mission en 2006, à un moment où le règlement européen est en discussion. Cela leur fournit l'opportunité d'exposer leur point de vue. Ils se désolent du fait que le règlement européen mette l'accent essentiellement sur la pêche professionnelle. *« Au-delà, la mission regrette la focalisation faite sur l'activité de pêche professionnelle du projet de règlement européen ; elle trouve la démarche non fondée, voire injuste, au regard de la multiplicité des facteurs susceptibles d'altérer les stocks en place aux divers stades de développement de l'espèce ».*

Ce sentiment est aussi partagé par ce scientifique. Il décèle deux « erreurs » dans les modalités de rédaction de ce règlement, la première, que seule la DG Mare ait été associée à sa rédaction, la seconde, qu'un jargon incompréhensible par la plupart des acteurs ait été utilisé : *« le côté négatif, moi, me semble-t-il, c'est premièrement, c'est une belle erreur pour moi au niveau européen, d'avoir fait pondre ce type de règlement par la seule direction des pêches. Ça aurait mérité d'avoir un étage, un plan au dessus, ou de mettre dans le coup de manière officielle et directe aussi bien des hydroélectriciens, les pêcheurs, les agriculteurs au travers de la qualité de l'eau etc. Bon, ça c'est la première erreur ».*

---

<sup>8</sup> <http://presseuropa.fr/press-releases/peche-de-l-anguille-la-commission-propose-la-fermeture-saisonniere-en-attendant-l-approbation-de-programmes-de-protection-nationaux>



Une partie des acteurs regrette aussi que les sanctions ne portent que sur la pêche. Effectivement, une réduction de 50% de l'effort de pêche est prévue si les Etats membres ne respectent pas les obligations communautaires. D'autres sanctions sont pourtant prévues dans le règlement : « La réduction des captures visée au paragraphe 2 peut être remplacée totalement ou partiellement par des mesures immédiates portant sur d'autres facteurs de mortalité anthropique, qui permettent à un nombre d'anguilles argentées équivalent à celui qui serait obtenu par une réduction des captures de migrer vers la mer pour s'y reproduire ».

Affirmer que le règlement ne traite que de la pêche semble un peu réducteur, au regard du texte existant. Le règlement mentionne les autres facteurs de mortalité, et préconise une articulation étroite avec le programme de la DCE, et la DG énergie. Mais l'impression reste. On peut imputer cela au fait que la DG Mare, la seule rédactrice du règlement, l'a fortement imprégné de ses manières de faire et de sa culture. La référence aux autres impacts ne s'est pas traduite à ce niveau par des discussions, ou rarement, entre les différentes directions générales. La hiérarchisation des facteurs et des enjeux n'a de ce fait pu être discutée de manière complète.

Différentes lectures sont faites du règlement. Au niveau local, le règlement est interprété comme étant la résolution d'un problème de ressource, non d'une question environnementale : « *ce qu'on a compris aussi, c'est que cette initiative européenne était partie du monde de la pêche et pas de l'environnement. C'est la DG pêche qui était animatrice de cette réflexion et donc c'était avant tout une crise d'une ressource et pas du tout un problème environnemental au départ* » (technicien participant au Cogepomi). Le règlement est perçu à cette échelle comme une politique à visée de préservation à court terme de la pêche de l'anguille. À cet échelon, ce règlement n'a pas pour objectif de sauver la pêche, mais de répondre à des enjeux d'alevinage pour l'Europe du nord et à ceux de la pêche pour l'Europe du Sud. Bien qu'une partie des acteurs (EPTB, agence de l'eau, scientifiques...) partagent le point de vue de Balland et Manfredi, et trouvent le règlement européen trop orienté sur la pêche, certains chercheurs estiment quant à eux que c'est l'un des règlements européens sur la pêche qui soit le plus environnementaliste, dans la mesure où il prend aussi en compte les facteurs non halieutiques de mortalité des anguilles. Ce point de vue sur le règlement est aussi partagé par ce représentant du ministère de l'agriculture et de la pêche. Selon lui, l'originalité du règlement est qu'il « *fait appel à la gestion du milieu écologique et de la pêche* ».

Les critiques dont ce texte est l'objet mettent en exergue l'un des enjeux importants de la gestion de l'anguille, la répartition des responsabilités quant à sa diminution. Deux types d'enjeux vont être discutés au niveau national. Le premier a trait à la pêche, le second à la qualité des habitats,

et plus particulièrement la libre circulation des poissons.

## ***(b) Un plan national qui intègre d'autres types d'enjeux***

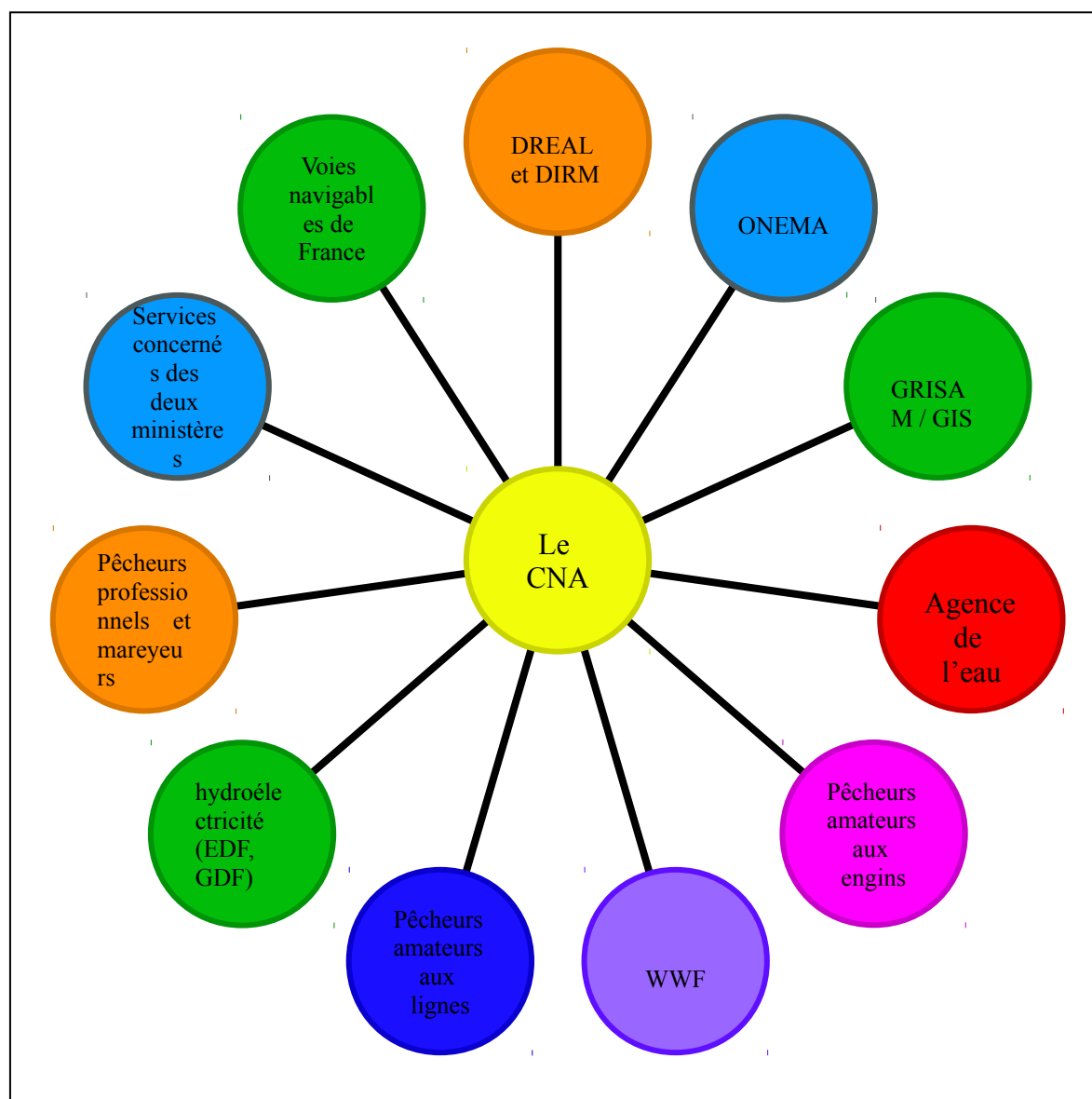
Les deux enjeux que sont la pêche et les habitats des poissons ont été discutés et débattus au niveau national, sur différentes scènes de négociation. On a vu que la gestion de la pêche relevait plus spécifiquement du niveau national tandis que la gestion des habitats relevait plutôt du niveau du bassin. On va maintenant observer de quelle manière les discussions ont été menées aux deux échelons, avec quels acteurs. Cela nous conduira à nous interroger sur la manière dont s'articule « le principe communautaire de l'usage, fondé sur la négociation entre les acteurs, et le principe régalien de la souveraineté nationale » (Faure & al, 1997).

### **i. Les acteurs de la discussion**

A la différence de la Commission européenne, deux ministères se sont saisis du dossier de la gestion de l'anguille, le Ministère de l'agriculture et de la pêche, le Ministère en charge de l'écologie. Ils ont été désignés avec l'ONEMA, pour rédiger le plan de gestion. Il est précisé dans celui-ci que « les mesures de gestion ont été déterminées dans le cadre d'un large processus de concertation mené avec l'ensemble des acteurs intervenants dans la gestion de l'anguille au niveau national et local et en étroite relation avec la communauté scientifique, qui a émis de nombreuses recommandations sur les options de gestion » (PGA, p5). Le plan y est aussi défini comme étant « le résultat d'un compromis entre les objectifs réglementaires et les différents intérêts qui entrent en jeu dans la gestion de la population d'anguille ». Au niveau national ont été discutés les intérêts de la pêche, de l'hydroélectricité en lien avec la restauration de la libre circulation et la qualité des habitats. Les intitulés des groupes de travail illustrent bien les préoccupations. La pêche est prise en compte dans le groupe « pêcheries et contrôles », l'hydroélectricité dans le groupe « ouvrages ».

L'Etat est loin d'être le seul acteur dans la mise en œuvre de cette politique publique. Interviennent aussi les représentants d'activités économiques au niveau national, des représentants d'usages, notamment la pêche de loisir, des associations environnementalistes, des représentants des collectivités territoriales, des chercheurs, des représentants d'administrations déconcentrées. Cette concertation a été menée, nous l'avons vu, au sein du Comité national anguille et des groupes techniques afférents. Elle ne diffère guère, de ce point de vue, de l'organisation de la concertation au sein des COGEPOMI : des séances plénières et des groupes techniques. Ce fonctionnement en comité, comme le constatent Mény & al pour l'échelon européen, « permet d'intégrer à tous les stades de la décision une multitude de partenaires

publics et privés » (Mény et al, 1995, cités par Hassenteufel, 2011).



*Illustration 11 Les structures et activités représentées au Comité national anguille*

L'action publique est construite collectivement, à la fois par des acteurs étatiques et non étatiques (Hassenteufel, 2011, p 251). On est ici dans la perspective d'un Etat « animateur », qui se trouve amené à organiser la négociation relative au plan de gestion de l'anguille et d'arbitrer les différents intérêts portés par les catégories d'acteurs représentées. Est-on dans une politique processuelle, tel que la définit Hassenteufel : « l'Etat définissant des procédures d'interactions pour l'ensemble des acteurs impliqués par une politique publique au lieu d'être les producteurs monopolistiques de ces politiques publiques » (Hassenteufel, p 251). Les représentants des trois

intérêts défendus dans le cadre du plan de gestion sont présents : ceux de la pêche, de l'hydroélectricité et de l'amélioration des milieux.

### **A. Une gestion bi-sectorielle en France**

Chaque ministère était chargé du domaine qui lui était spécifique. Au ministère de l'agriculture et de la pêche est intervenue la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture ; au Ministère en charge de l'écologie la Direction de la biodiversité (DEB), la direction de l'énergie et la direction de la chasse et de la pêche en eau douce ont participé à la rédaction. Le bureau de la CITES, implanté au Ministère en charge de l'écologie, a aussi été impliqué.

Si l'anguille semble être un enjeu important pour le ministère en charge de l'écologie, cela semble moins être le cas pour le ministère de l'agriculture et de la pêche. En effet, selon plusieurs des acteurs rencontrés, l'anguille serait loin de constituer le problème le plus important ou le dossier le plus urgent pour ce ministère. L'anguille ne ferait pas partie de leur cœur de métier du fait qu'elle se pêche en partie dans les eaux intérieures, ne relevant pas de sa responsabilité.

La définition des modalités de gestion de l'anguille a obligé ces deux ministères, aux principes et aux objectifs très différenciés, à travailler ensemble. Ce n'est pas la première fois selon ce représentant que le ministère de l'agriculture et de la pêche est amené à coopérer sur un dossier avec le Ministère en charge de l'écologie, mais le cas de l'anguille a induit une large concertation qui n'est pas forcément pratiquée pour les autres poissons. « *Il y a des plans de gestion d'autres espèces, mais ce sont des plans de gestion halieutique. L'anguille combine des modalités plus nombreuses, que ce soit le milieu, la qualité de l'eau, la diversité des personnes concernées* », nous explique-t-il.

Balland et Manfredi (2006) sont très favorables à une « gestion concertée entre les deux ministères, mais qui n'en est qu'à des prémisses selon eux : « *Une gestion concertée du dossier par la DE du MEDD et la DPMA du MAP s'impose. Elle n'est pourtant que très peu instaurée dans les faits, ainsi que la mission a pu le constater au travers de ses contacts ; l'essentiel de l'argumentaire construit par la DPMA sur l'anguille, dont certains éléments sont même antérieurs au projet de règlement européen, l'a été indépendamment de la DE, et par conséquent, de l'ensemble des avatars de la vie "continentale" de l'espèce, ce qui est forcément très réducteur. Sur ce thème, et plus généralement sur l'ensemble de la problématique des amphihalins, il est nécessaire d'instaurer une structure permanente d'échange entre ces deux directions respectives, via une capacité d'expertise qui à l'heure actuelle semble leur faire défaut, et auxquelles la DNP doit se joindre* » (Balland et Manfredi, 2006).

Les descriptions des acteurs rencontrés dessinent deux ministères aux pratiques différentes. Cet acteur local nous brosse le portrait d'un ministère de la pêche au fonctionnement hiérarchique et descendant, autoritaire et centralisateur. Le ministère de l'environnement est quant à lui perçu comme étant plus orienté vers une culture de la gouvernance, mais dont l'organisation apparaît parfois confuse. En outre, le premier est réputé s'intéresser surtout aux modalités économiques de la pêche tandis que le second prend fait et cause pour l'environnement. Peut-on aller jusqu'à dire que les administrations liées à la pêche fonctionnent selon un principe d'autorité tandis que celles liées à l'environnement fonctionnent selon un principe de responsabilité ? Nous avons constaté qu'il était plus facile d'accéder aux acteurs de la DREAL et du Ministère en charge de l'écologie qu'à ceux du ministère de la pêche et des DIRM. Cette dernière n'a pas donné suite à notre demande d'entrevue pour un entretien.

Les caractéristiques de l'anguille bousculent les modalités d'organisation des institutions et des administrations. La gestion de l'eau salée est plutôt du ressort du ministère de l'agriculture et de la pêche tandis que celle de l'eau douce relève du Ministère en charge de l'écologie. L'anguille, quant à elle, n'est ni vraiment douce, ni vraiment salée. *« Il existe une frontière au sein des outils d'action publique qui devraient être un continuum, ce qui rend difficile la gestion de l'anguille »*, nous explique ce représentant du Ministère en charge de l'écologie. Ce représentant de la pêche nous décrit de la manière suivante les deux ministères : *« ce sont deux ministères qui ne s'entendent pas. Le ministère de la pêche a l'habitude de travailler sans s'occuper de personnes. Le ministère de l'environnement travaille avec les gens, mais sans se préoccuper de la question économique »*.

À l'instar de Corinne Larrue, politiste (2000), on peut se demander dans quelle mesure « cette mise en réseau des compétences apparaît comme la condition *sine qua non* d'une adaptation des réglementations et de la reformulation des problèmes ». Le plan de gestion anguille constitue un mixte entre différentes manières de faire, héritées de leurs institutions respectives et des procédures à partir desquelles elles fonctionnent. Le plan de gestion combine deux approches, l'une basée sur la réglementation, l'autre héritée de la Directive cadre sur l'eau, privilégiant la concertation entre les acteurs sociaux au sein des territoires. On peut supposer que l'implication du ministère en charge de l'écologie a contribué à ne pas prendre en compte la seule thématique halieutique mais aussi les thématiques plus environnementales et à redéfinir le problème par rapport à la manière dont il a été formulé au niveau européen.

## **B. Des relations non stabilisées**

Pêche, hydroélectricité et qualité des milieux ont constitué les trois intérêts majeurs défendus au

niveau national. Les relations entre les différentes catégories d'acteurs sont marquées par leur caractère mouvant et changeant. Nous ne décrivons pas des situations d'acteurs figées. Ils peuvent s'allier sur un point et se confronter sur un autre.

### ***La défense de la pêche***

La question de la pêche de l'anguille concerne trois stades de développement, chacun étant recherché pour un motif spécifique. Elle est défendue par des usagers aux objectifs à la fois divergents et convergents, la pêche amateur et professionnelle.

La pêche de civelle, réservée aux pêcheurs professionnels, est fortement défendue par leurs représentants. L'anguille jaune est recherchée par les professionnels et les amateurs, l'anguille argentée est réservée aux professionnels dans quelques bassins. Pêcheurs professionnels et amateurs s'opposent sur le fait de continuer de pêcher la civelle. Les pêcheurs aux lignes imputent pour une grande part la raréfaction de l'anguille à la pêche excessive de l'alevin. Ils sont en outre opposés au repeuplement.

Les pêcheurs aux lignes ont défendu la position d'un moratoire sur toutes les pêches de l'anguille, moratoire qui n'a pas été décidé. Du fait que cette proposition n'a pas été retenue, ce représentant des pêcheurs aux lignes a décidé de rester en retrait de la rédaction du plan de gestion. Participer au plan de gestion revient pour lui à cautionner des décisions qu'ils n'approuvent pas : « *si on participe, on cautionne. Ça veut dire qu'on est pris en otages* ». Les pêcheurs aux lignes étaient accompagnés par les EPTB dans cette position. Dès 2007, la fédération des EPTB, avant même que le règlement ne soit acté, a demandé un moratoire sur la pêche de la civelle<sup>9</sup>. Selon leur représentant, c'est peut-être cette prise de position forte qui a incité le niveau national à les associer aux discussions et aux négociations à cet échelon.

Le WWF est la seule ONG environnementaliste à avoir suivi la rédaction du plan de gestion. Il partage le point de vue des pêcheurs professionnels suite à l'annonce de l'interdiction d'exportation hors de l'Union européenne. Cette ONG souhaite concilier la protection des espèces non humaines, et la préservation d'activités professionnelles qui dépendent d'une bonne qualité de milieu. Elle accompagne les pêcheurs professionnels dans leurs revendications. Accepter un moratoire sur la pêche de l'anguille revient selon son représentant à focaliser les responsabilités de la disparition des anguilles sur la seule activité de pêche, et à « oublier » les autres facteurs. Cela n'est donc pas une bonne stratégie de son point de vue.

---

<sup>9</sup> ([http://www.nature-environnement17.org/L-anguille-en-danger.html#outil\\_sommaire\\_1](http://www.nature-environnement17.org/L-anguille-en-danger.html#outil_sommaire_1))

### ***La prise en compte de l'environnement par la libre circulation***

Les enjeux liés aux habitats et à la libre circulation sont défendus par les différentes catégories de pêcheurs, les représentants des collectivités locales tandis que les représentants de l'hydroélectricité négocient leur implication dans les mesures à prendre. Le règlement anguille doit composer avec la Directive énergie, qui préconise le recours aux énergies renouvelables. Selon ce représentant, cet aspect n'a quasiment pas été discuté au niveau européen et guère pris en compte dans les autres pays. Seule la France ferait des efforts importants pour intégrer ces aspects.

Les pêcheurs professionnels sont opposés aux acteurs de l'hydroélectricité, du fait qu'ils constituent un facteur de mortalité de l'anguille. Ils s'y sont d'autant plus opposés qu'ils jugeaient insuffisantes les mesures d'urgence pesant sur cet usage. Ils peuvent aussi être alliés, quand ils travaillent ensemble sur des programmes de recherche et d'amélioration des connaissances. C'est le cas sur la Loire, où EDF et pêcheurs professionnels sont partie prenantes d'un programme de recherche sur la dévalaison des anguilles. Les pêcheurs professionnels ont aussi demandé l'appui d'EDF pour participer au repeuplement lors du CNA du 03 décembre 2008.

Les différentes catégories de pêcheurs auraient pu s'allier pour peser de leur poids commun envers les usages de l'hydroélectricité. Cela n'a pas eu lieu pour la rédaction du plan de gestion. *« Autant on n'est pas d'accord avec eux sur la civelle, mais on pouvait avoir une position partagée avec les pêcheurs professionnels sur les ouvrages »*, regrette ce représentant de pêche de loisir. Les pêcheurs professionnels quant à eux nous parlent de relations très tendues avec les pêcheurs de loisir. Nasses brûlées, bateaux détériorés, ces deux catégories ont du mal à s'entendre au bord de certaines rivières. WWF regrette aussi que ces deux catégories n'aient pas réussi à s'entendre.

### ***La non prise en compte de la qualité des milieux***

La qualité des milieux est essentiellement discutée par rapport à la question de la franchissabilité des barrages. Les autres facteurs ont bien été mentionnés, mais guère discutés. Les responsables potentiels de ces facteurs de mortalité ne sont pas présents dans les comités concernés. Les groupes concernant les usagers portent seulement sur la thématique de la pêche et des ouvrages. Les représentants de l'agriculture industrielle, des industries chimiques, ne participent pas aux débats, leur responsabilité est pourtant invoquée. Ce constat a été effectué par le représentant des EPTB lors du CNA du 08 juillet 2008 : *« par ailleurs, le représentant des Etablissements publics territoriaux de bassin précise que les facteurs de mortalité liés aux activités agricoles (pesticides*

et assocs) n'ont pas été traités par les groupes de travail ». Il l'avait déjà été auparavant par les pêcheurs professionnels lors du CNA du 09 janvier 2008 : « « ils [les pêcheurs] regrettent également l'absence de prise en compte de la qualité des milieux. La qualité des milieux et des habitats est un facteur prépondérant de la chute du stock d'anguilles. Toute mesure de gestion qui ne prendrait pas en compte cette qualité serait vouée à l'échec ». Mais comment prendre en compte ces facteurs ? Une partie des administrations sectorielles sont absentes de la discussion, en l'occurrence les services en charge de l'agriculture et l'industrie, qui peuvent jouer un rôle dans les causes sus-mentionnées de même que les représentants de ces activités.

Ce représentant d'administration signale que les associations environnementalistes n'étaient guère présentes. « *Les associations de protection de la nature, pour moi, ça a été un des grands échecs, ils ont été inexistantes. Si, elles sont intervenues à la première commission, pour dire que tout était bien, tout était parfait. Donc dans ces conditions, on ne peut pas attendre grand-chose* ». Qu'est-ce qui explique une telle absence ? On peut faire le même constat au niveau du bassin, où les associations d'environnement ne suivent guère les réunions de COGEPOMI. L'anguille peine-t-elle à se construire une légitimité en tant qu'objet environnemental ?

### **C. Des identités en discussion**

Dans ces jeux d'acteurs sont aussi en discussion les identités de chacun d'entre eux, et plus particulièrement, celle des pêcheurs professionnels. Nous retrouvons les mêmes questionnements que ceux qui avaient été identifiés au niveau du bassin sur le cas de la grande alose (Menozzi, Barthélémy, 2010). Les pêcheurs, tout en reconnaissant leur identité de prédateur (terme qu'ils n'utilisent guère), se positionnent très clairement comme défenseurs du milieu, mais aussi comme partenaires de connaissances. Si cette seconde identité, bien que revendiquée par les pêcheurs, émerge de manière timide dans le bassin de la Garonne, elle est très marquée au niveau national, notamment à travers les représentants de la pêche en eau douce, mais aussi par les techniciens halieute du CRPM. Ils développent une argumentation transversale à la définition de l'anguille comme ressource ou comme élément de l'environnement. Selon eux, pêcheurs et anguilles partagent les mêmes enjeux, celui de la qualité des milieux. « *Quels choix de société voulons-nous ? Que nos rivières soient des égouts ? C'est un enjeu majeur pour la profession et pour les espèces* », nous explique ce technicien.

Les dénominations attribuent des identités, ainsi en est-il du ministère de l'agriculture et de la pêche appelé « le ministère des pêcheurs » tandis que le Ministère en charge de l'écologie reçoit l'appellation de « ministère des poissons ». Selon un acteur du niveau national, « *le Ministère en charge de l'écologie serait plutôt le ministère de la protection des poissons, et le ministère de la*



*pêche serait celui de la protection des pêcheurs, plus axé sur la défense des acteurs que de la ressource ».*

Des identités hybrides sont présentes, comme l'ONG WWF. Ses argumentations s'articulent autour de la préservation de la pêche et de l'environnement d'une manière conjointe. Elle ne souhaite pas la fermeture de la pêche, car cela signifierait qu'en focalisant les responsabilités seulement sur la pêche, cela risque de faire oublier la prise en compte des autres facteurs d'impacts sur l'anguille.

Au niveau national, l'anguille n'est plus seulement une ressource à gérer. Son identité se transforme sous l'impulsion des acteurs présents autour de la table. Elle devient un objet d'environnement. En devient-elle pour autant un élément de la biodiversité à préserver ? Nous n'avons guère entendu de discours la présenter de cette manière. Elle est une ressource à préserver, une espèce en danger d'extinction dont le commerce doit être réglementé. Elle n'est guère présentée comme espèce de la biodiversité à préserver, comme cela pourrait être le cas pour certains oiseaux.

## ii. Le CNA, une scène mobilisée par les pêcheurs ?

Le Comité national anguille constitue un instrument d'action publique pour la gestion de cette espèce. Pour Lascoumes « un instrument d'action publique peut être défini comme un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires, en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes, 2004). La forme de cet instrument organise pour une part les échanges. Mais une partie des modes de fonctionnement, qui paraissent de l'ordre de l'implicite, semblent aussi devoir être respectés, ce qui n'est pas toujours le cas.

Les négociations au niveau national ont été menées en différentes étapes, les orientations ont dans un premier temps été travaillées dans les groupes de travail thématiques, pour dans un second temps être discutées lors de la séance plénière du comité. Le groupe ouvrage, regroupant les représentants de l'hydroélectricité et Voies navigable de France a produit peu de désaccords. Les différents participants partageaient des objectifs communs. Ce n'était pas le cas du groupe « pêcheries et contrôle », dans lequel les différentes catégories de pêcheurs se sont opposées sur un certain nombre de décisions.

La composition des groupes est discutée par certains participants. Des représentants des pêcheurs auraient souhaité participer au groupe de travail « ouvrages », ce qui n'a pas été possible. Ce

représentant aurait trouvé légitime d'y participer dans la mesure où les fédérations de pêche sont porteuses de la maîtrise d'ouvrage dans un certain nombre de domaines, notamment les stations de contrôle. Cela équivalait pour l'un d'eux à résoudre ce qu'il appelle un « problème de continuité sociale ». Une telle organisation ne présente pas d'intérêt pour ce représentant de l'administration, pour qui cela aurait équivalu à reproduire un comité dans chaque groupe de travail. Les pêcheurs ont légitimité à intervenir dans les groupes techniques relatifs à la pêche et les hydroélectriciens dans ceux relatifs aux ouvrages.

Une règle tacite guide le fonctionnement des administrations : éviter de montrer les désaccords lors des comités publics. Mais les divergences entre les deux ministères n'ont pas toutes été réglées au sein des réunions interministérielles, et ont émergé lors des séances collectives de certains CNA. Cela renforce certains participants à dire que « *ce sont deux ministères qui ne s'entendent pas* ». Ce représentant de l'administration désapprouve ce type de pratiques, pouvant affaiblir la légitimité de l'Etat. Il attendait le même type de fonctionnement de la part des participants aux groupes techniques. Il aurait souhaité que les différentes catégories de pêcheurs se mettent d'accord lors des rencontres des groupes techniques afin de définir une ligne de conduite à tenir face aux représentants de l'hydroélectricité lors des CNA. Mais les choses ne se sont pas passées ainsi. Cet acteur regrette que les discussions entamées par les pêcheurs dans les groupes de travail relatifs à la pêche et à la réglementation se soient poursuivies lors du comité national de décembre 2008, le dernier avant transmission du plan de gestion à la Commission européenne. Cela allait selon lui à l'encontre des propres intérêts de ces pêcheurs, puisqu'ils ont monopolisé une grande partie du temps de la réunion, laissant peu de temps pour discuter des autres facteurs. Longuement mobilisés sur des points relatifs à la pêche, les participants ont eu d'autant moins de temps pour discuter plus précisément des autres facteurs :

*« Le comité national a eu essentiellement à gérer des discussions avec les pêcheurs, ils se renvoyaient la balle les uns les autres, ce qui pour moi était très dommageable à la construction du plan de gestion, parce que du coup ils ont très peu interrogé les hydroélectriciens, sur les mesures qu'ils étaient prêts à engager pour sauvegarder l'anguille dans le cadre du règlement européen. Finalement une guerre entre eux, les pêcheurs amateurs disant que les pêcheurs de civelles prenaient tout, les pêcheurs de civelles reprochaient aux pêcheurs la pêche de l'anguille jaune, les pêcheurs professionnels aux pêcheurs amateurs, voilà, ils se renvoyaient la balle comme ça, et le plus symptomatique était le dernier groupe, le dernier comité national, où les pêcheurs avaient fait pression précédemment sur la directrice des pêches, donc le comité national était dirigé par la direction des pêches et la directrice de la biodiversité, et donc les pêcheurs avaient fait pression sur la DPMA pour que les hydroélectriciens fassent plus d'efforts*

*en gros, notamment des arrêts de turbines, des mesures, de la même manière que les pêcheurs avaient consenti à essayer de réduire l'effort de pêche, et donc en comité national la directrice des pêches était prête à faire ami avec le ministère de l'écologie qui a cette double casquette, à la fois l'énergie et l'environnement et les pêcheurs fluviaux, et donc qui a clairement dans son discours d'introduction du dernier comité national a ouvert une porte grande ouverte pour obtenir des mesures de gestion sur l'hydroélectricité et le débat s'est essentiellement cantonné entre les pêcheurs. Je sais plus, la réunion a duré trois heures, mais on a passé 2h45 sur la pêche, et quand est arrivé le tour des hydroélectriciens il était temps de conclure, donc on a dit les mesures c'est ça et il n'y a même pas eu de discussion. Alors qu'ils ont précédemment dit que c'était, j'ai commencé à lire ton document sur les aloses, que c'était pas que eux le seuls fautifs, que il fallait que tout le monde fasse un peu d'efforts, donc ils avaient fait pression à propos, oui les hydroélectriciens sont concernés aussi, et au final ils ont pas suivi et ils reprochent encore actuellement que les hydroélectriciens sont pas assez impliqués, voilà, ils avaient une bonne occasion... » (Acteur du niveau national).*

Le CNA est-il un « remake » du COGEPOMI Loire ? C'est le point de vue porté par certains participants qui regrettent que les décisions prises soient adaptées au bassin de la Loire mais pas forcément aux autres. On peut en tout cas faire un parallèle entre les modalités de discussions qu'on a pu observer dans le COGEPOMI Garonne et ce qu'il s'est passé au sein du CNA : des discussions majeures, et des oppositions, liées à la pêche, tout en demandant que les autres facteurs soient pris en compte, mais sans forcément laisser l'espace de discussion disponible pour.

### **iii. Le niveau de la gestion sectorielle**

*« Ce n'est pas un plan de gestion pour sauver l'anguille, c'est un plan de gestion pour la pêche et l'hydroélectricité » (Acteur local)*

La mise en place de la gestion sectorielle de la pêche par l'Etat et par l'Union européenne a été réalisée à partir de différentes scènes de négociations impliquant administrations et représentants socio-économiques. Les professionnels de la pêche ont été particulièrement actifs pour intervenir au niveau européen, ainsi qu'au niveau national. Les représentants nationaux des pêcheurs professionnels ont suivi de manière étroite les discussions sur le règlement européen, comme le montre le suivi attentif opéré par la revue *le pêcheur professionnel*.

Au niveau européen, on a vu que la rédaction du règlement, puis l'inscription à l'Annexe de la CITES opposait les pays producteurs de civelles aux pays consommateurs pour le repeuplement

notamment. Une grande partie des négociations ont tourné autour de ces enjeux. Les intérêts des pays acheteurs de civelles semblent avoir été plus pris en compte que ceux des pêcheurs exportateurs. En effet, l'inscription à la CITES, et l'interdiction d'exportation hors des pays de l'Union européenne a eu comme effet de diminuer le prix de vente, passant à près de 1000 € le kg exporté en Asie à environ 400 € le kg acheté pour le repeuplement. Cela porte un coup à la filière française de production de civelles. *« On a supprimé un acheteur potentiel, le marché asiatique, très rémunérateur, alors que dans les opérations de repeuplement, on tourne à 400€. La majeure partie des installations d'élevage d'anguille, les consommateurs d'anguilles fumées sont surtout au nord de l'Europe. Ils se plaignaient de l'achat à un coût trop important. Ils ont pesé dans la décision de ce règlement européen, et ça a facilité l'obligation d'un marché. Ça faisait baisser les prix »*, nous explique cet acteur national.

Les discussions relatives au plan de gestion se sont déroulées au sein du comité national anguille lors des réunions plénières et des réunions des groupes techniques. Les pêcheurs professionnels étaient parmi les acteurs les plus actifs du CNA. Leur objectif était le maintien d'une pêcherie professionnelle d'anguilles. Ils semblent proches de leur administration de tutelle, le ministère de la pêche et de l'agriculture. Ils en attendent la défense de leurs intérêts, comme l'expriment ces pêcheurs du Languedoc-Roussillon : *« L'ensemble de ces revendications se doivent d'être défendues par l'Etat français, qui est le garant de l'intérêt de l'ensemble de ses professionnels, sur l'ensemble de ses façades maritimes. A nouveau, les pêcheurs de la région Languedoc-Roussillon seront particulièrement attentifs à l'évolution de ces négociations. Ils se tiennent prêts à faire connaître leur opinion face au texte communautaire qui sera adopté. »* (Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins Languedoc-Roussillon, 2007). L'une des premières choses dites par le représentant du ministère de l'agriculture et de la pêche en amorce de l'entretien fut de nous renvoyer vers les pêcheurs professionnels.

*Illustration 12 Les pêcheurs défendent leurs intérêts auprès de leur député dans le bassin de la Loire (source : « Votre député vous rend compte de son action », n°6, mai 2009. La lettre de Philippe Boënnec, député du Pays de Retz, on [http://www.u-m-p-44.org/IMG/pdf/Lettre\\_no6.pdf](http://www.u-m-p-44.org/IMG/pdf/Lettre_no6.pdf))*

Selon ce représentant du ministère de l'agriculture et de la pêche, les décisions prises ne sont pas étrangères aux manières de faire inhérentes aux différents ministères. La gestion de la pêche de l'anguille s'est opérée selon les procédures classiquement utilisées par le ministère de la pêche. Dans son discours, il souligne les relations étroites entretenues entre le ministère et le comité national des pêches.

*« Dans la gestion halieutique, ce qu'on fait d'habitude sur les autres espèces, la direction des pêches reçoit les expertises scientifiques. Les TAC et les quotas sont définis au niveau communautaire, et ensuite mis en application au niveau national avec les pêcheurs, qui sont des partenaires. Ça part de l'Europe et ça s'applique aux pêcheurs. La concertation se fait au sein du comité national des pêches. On a une tradition centralisatrice, et sur la gestion de l'anguille, les mesures doivent être tellement fortes et les contraintes sont tellement importantes, qu'on est obligés de les imposer, même si c'est fait sur la base des diagnostics de COGEPOMI. »*  
(Ministère de la pêche).

Les prises de décision concernant la pêche professionnelle semblent loin de concerner tous les

acteurs. Interviennent le ministère, les pêcheurs professionnels, les scientifiques pour avis. Le ministère tranche entre les propositions des scientifiques et les demandes des pêcheurs. Le point de vue des autres catégories de pêcheurs, ainsi que celui des collectivités territoriales était de peu de poids. La demande de moratoire émise par les EPTB et les pêcheurs aux lignes a été peu discutée. Ces représentants locaux, comme les EPTB, qui ont participé aux échanges s'interrogent sur l'intérêt de leur présence au Comité national : *« on a participé au maximum à la mesure de nos possibilités. C'est à Paris, on sent qu'on a plus ou moins d'influence, ça demande pas mal de temps. On essaie d'y être le plus souvent possible, mais on ne peut pas passer non plus notre temps vu l'efficacité de notre présence. Ça reste très moyen. Je ne sais pas si elle est vraiment prise en compte »* (représentant EPTB). Selon lui, la voix des collectivités territoriales n'était que de peu de poids face à celle des pêcheurs et des scientifiques. Il impute cela au fait que le règlement et le plan de gestion ont essentiellement servi à régler un problème de « crise de pêche » : *« je pense qu'avant tout c'était un règlement de crise de pêche. Ceux qui ont été écoutés, ce sont les pêcheurs, les scientifiques, pour ne pas aller quand même au-delà d'un certain nombre de limites, les EPTB, c'était vraiment pas important »*.

La gestion de l'hydroélectricité en lien avec le rétablissement de la libre circulation est prise en charge au niveau national. Ses intérêts sont défendus par le service énergie du Ministère en charge de l'écologie, décrit comme nettement plus volontaire que les hydroélectriciens pour limiter les impacts sur la production hydroélectrique. Un accord a été signé entre les aménageurs et l'Etat pour mener un programme de Recherche & développement.



Illustration 13 L'ascenseur d'EDF du barrage de Tuilières sur la Dordogne expliqué aux visiteurs. (Source, panneau d'information du barrage)

Une logique sectorielle ne s'accommode pas forcément entièrement d'une logique de concertation dans des scènes de négociation comme le Comité national anguille. Une partie des discussions se sont tenues dans les groupes techniques, mais on peut arguer que d'autres scènes de négociation ont existé au niveau national, à l'instar des réunions bilatérales entre « administrations et pêcheurs », coutumières du fonctionnement du COGEPOMI. Lors du Comité national de décembre 2008, le représentant des marins pêcheurs demande un rendez-vous avec l'administration pour régler un certain nombre de points avant transmission du plan de gestion au niveau européen.

Les acteurs du niveau local reprochent le manque de transparence dans les décisions prises. Comment se sont-elles passées ? « *Je ne suis pas dans le secret des Dieux* », me répond ce représentant local alors que je l'interroge sur la manière dont les décisions ont été prises. Une telle réponse semble conforter l'idée de séances de négociations entre professionnels et administrations des niveaux national et européen, qui apparaissent peu transparentes aux yeux des autres acteurs. De telles pratiques paraissent légitimes aux yeux de certains (la négociation a besoin d'une certaine opacité), c'est le cas pour ce chercheur, pas du tout aux yeux d'autres acteurs.

Pour ce pêcheur aux lignes enquêté en 2008, les choix réalisés sont liés à l'influence des pêcheurs professionnels « *Quand on voit le commerce des civelles avec l'importance que ça prend, et l'argent que ça rapporte, on ne touche pas à ça, on dit vraiment là... on marche sur la tête. Mais là, c'est disons, des décisions ministérielles à prendre, et il y a le lobby... c'est des lobbys partout hein. Y a ce lobby de pêcheurs professionnels, avec le prix d'un kilo de civelle, c'est faramineux. Et ouais, mais il y a pas cinquante solutions.* ».

« *Ce plan anguille, ce n'est pas un plan environnemental, mais un plan pêche et hydro-électricité. (...) Les gens qui travaillent pour le plan travaillent pour sauver des intérêts économiques* », nous explique ce représentant. Il regrette que la pêche professionnelle, mais aussi la gestion de la libre circulation aient été appréhendées dans une logique sectorielle. En outre, les représentants de l'hydroélectricité ont été très défendus par le service énergie du Ministère en charge de l'écologie. Certains témoignages nous précisent que les acteurs de l'administration souhaitaient défendre les intérêts de ces acteurs économiques, au-delà de ce qu'ils demandaient eux-mêmes. Ce participant au CNA exprime son désaccord quant à certaines modalités de gestion, comme la tenue de réunions où tous les participants du CNA ne sont pas conviés, ou bien certaines décisions prises hors de la scène du comité. Ce représentant illustre l'accointance entre ministère et usagers par l'anecdote suivante. Un courrier demandant un moratoire de la pêche de l'anguille a été envoyé au Ministère en charge de l'écologie. Edf (à qui ils n'avaient pas écrit) leur a répondu avant le ministère. « *Ça donne l'ambiance* », conclue-t-il.

« *On a fait un courrier adressé aux ministères, le 03 juillet 2008. Nous avons eu une réponse non attendue de EDF ! (...) les ministères ont répondu le 06 octobre, bien après la réponse de EDF.* » (acteur niveau national).

La gestion des intérêts économiques, privés, entre seulement quelques catégories d'acteurs sociaux apparaît contre-productive, allant plus dans le sens de l'intérêt particulier que de l'intérêt général pour ce participant. « *On ne peut pas accepter cette espèce de co-gestion qui méprise les autres catégories d'usagers, qui sont plus dans l'intérêt particulier que dans l'intérêt général* ». Il regrette aussi qu'une partie des décisions ne soit pas décidée en réunion, mais ailleurs. « *On a découvert à un comité national des mesures de dernière dates, qui ont été décidées dans les couloirs* ».

La gestion sectorielle est désapprouvée par une partie des acteurs dans la mesure où les décisions prises apparaissent peu transparentes, où ils se sentent peu impliqués et du fait que les services de l'Etat semblent plus au service d'un intérêt donné que d'un intérêt général.



Une anecdote illustre les relations entre l'échelon national et celui du bassin, en lien avec une forme de gestion sectorielle : la note relative à la définition des quotas a été transmise au secrétaire de la DREAL non par le canal officiel de l'administration, mais par le technicien halieute des pêcheurs, c'est-à-dire par les professionnels. « *Je retrouve ce que j'ai connu avant le plan de gestion anguille. Ils privilégient les interlocuteurs proches* » nous précise-t-il. Cela permet de montrer de quelle manière les réseaux de relation peuvent fonctionner. Dans cette perspective, administration centrale et acteurs professionnels sont plus proches que administration centrale et administration déconcentrée.

On peut, à la suite de Jacqueline Candau et Valérie Deldrève (non daté), s'interroger sur l'influence des pêcheurs professionnels au regard de leur faible importance numérique et économique. Elles se réfèrent aux propos de Christian Lequesne, pour qui le décalage entre la contribution du secteur à l'économie globale et l'importance du dispositif institutionnel européen (un Conseil, une Commission, une direction et un fonds structurel propre) montre la capacité de mobilisation des acteurs, qu'il juge supérieure à leur poids économique et l'importance des enjeux encore associés à la pêche.

#### iv. Des discussions qui ont abouti à un plan équilibré ?

Le plan de gestion est perçu d'une manière plutôt positive au niveau national, hormis les représentants des pêcheurs aux lignes. Pour le ministère de la pêche et pour les représentants des pêcheurs, le plan de gestion est un bon plan dans la mesure où il prend en compte la dimension environnementale. Pour ce représentant, c'est l'un des meilleurs plans de gestion présenté par les différents Etats membre. Selon lui, les mesures prises sur la libre circulation sont beaucoup plus importantes dans le plan de gestion français que dans les autres plans.

Pour les pêcheurs, la défense de leur activité et de leurs intérêts passe par une demande de prise en compte des autres facteurs selon eux responsables. Ils s'opposent à ce que la pêche soit considérée comme le seul facteur responsable, et mettent en question le rôle joué par les barrages, les pollutions, la perte d'habitats etc. Dans cette énumération sont successivement mobilisés différentes catégories d'acteurs. Leur objectif est que les responsabilités soient partagées entre tous les acteurs responsables. Dans cette perspective, pour les représentants du niveau national, le plan de gestion représente un bon plan dans la mesure où sont pris en compte d'autres facteurs que la pêche.

Comme le constate une personne du ministère : « *on est sur de la négociation entre ce qui est optimal par rapport à l'environnement et ce qui est acceptable par rapport à la profession* ».

Pour une partie des acteurs du niveau du bassin, comme nous l'avons déjà mentionné, le niveau national n'a pas fait le choix de l'optimal, dans la mesure où ils jugent que le plan de gestion est un mauvais plan, rédigé pour satisfaire aux exigences de la profession plus que pour réellement sauver l'anguille. Ils regrettent que les mesures prises concernent essentiellement la défense des intérêts de la pêche, sans réelle définition de mesures à l'échelle de l'importance du problème à résoudre. Pourtant, autant dans le règlement que dans le plan de gestion est stipulé le renvoi à la DCE et aux SDAGE pour les mesures de rétablissement de la libre circulation des poissons. Cela constitue aussi un renvoi à une autre échelle de gestion, celle du bassin. Le renvoi à la DCE pose un certain nombre de questions, elle est insuffisante pour ce représentant local : « *il précise que le cadre de la Directive cadre sur l'eau risque d'être insuffisant pour traiter le cas de l'anguille car il s'agit de petites masses d'eau qui n'ont pas constitué une priorité lors de l'élaboration des programmes de mesures de la Directive cadre* ». (CNA, 08 janvier 2008). A cela, le Directeur de l'eau répond que « *la qualité des milieux est un élément essentiel à considérer dans le plan de gestion. Les programmes DCE, SDAGE traitent de la qualité des eaux et de la préservation des zones humides et doivent être pris en compte dans le plan* ». Effectivement, l'anguille ne constitue pas un indicateur de la DCE. Un autre problème réside dans la crainte que la question des poissons migrateurs soit « noyée » au sein des comités de bassin du SDAGE, et d'autant plus si les COGEPOMI et les comités de bassin sont fusionnés.

La gestion des habitats est loin de constituer un aspect prioritaire du Plan de gestion de l'anguille. Peu de choses sont mentionnés dans le document du niveau national. Par contre, cette problématique constitue un réel enjeu pour le niveau du bassin.

### **(c) La gestion de la libre circulation, une problématique pour le bassin qui mobilise différentes catégories d'acteurs**

La question de la pêche relevant essentiellement du niveau national, le niveau de bassin s'est désintéressé de ces questions, comme nous avons pu le voir. Par contre, les problématiques liées à la libre circulation ont été l'objet d'une appropriation forte à ce niveau. « *La gestion de la pêche, c'est avant tout un rôle régalién. C'est l'Etat qui dicte. Les autres démarches, c'est vraiment plus partenarial* », nous explique ce représentant de l'administration du bassin. On peut imputer cela au fait que les questions liées aux habitats sont renvoyées à la DCE. D'ailleurs, pour certains acteurs, la dynamique mise en place n'est pas liée au plan de gestion anguille, mais à la DCE. L'observation de cette dynamique nous conduit à déplacer le champ d'observation.

L'approche au niveau européen et national s'est plutôt focalisée sur la rédaction des textes, tandis que nous faisons porter notre regard sur le processus de mise en œuvre du plan de gestion pour observer les processus de gouvernance au niveau du bassin.

Les différentes catégories d'acteurs identifiées sont impliquées, des administrations d'Etat aux collectivités territoriales. Cette gestion s'opère dans une logique de déconcentration, qui « consiste dans le transfert d'un pouvoir de décision à des organes locaux qui restent toujours dans la hiérarchie des administrations centrales » (Baudin-Cullière, p 76). Elle s'opère aussi dans une logique de décentralisation, qui « se traduit par le transfert d'attributions de l'Etat à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion » (Baudin-Cullière, p 77).

Quelques acteurs économiques sont aussi concernés, les gestionnaires de barrages hydro-électriques, comme EDF, Gdf-Suez. Comme le constate la chargée de mission de MIGADO, les questions concernant ces acteurs ne sont pas prises en charge au niveau du bassin, mais renvoyées au niveau national. Si la question de la libre circulation est régulée par une gestion sectorielle et la mise en place d'une réglementation au niveau national, la dynamique principale se situe au niveau du bassin. Une multitude d'acteurs locaux sont concernés par le rétablissement de la libre circulation, questionnant de fait le principe de subsidiarité.

La mise en œuvre des mesures liées au rétablissement de la libre circulation est envisagée au niveau local, elle passe pour une partie des acteurs locaux impliqués par l'animation de démarches participatives. Ils envisagent cette dimension de la gestion dans une perspective territoriale, à travers des processus de gouvernance, dont on reprendra la définition de Eric Bail, citée par le politiste Jacques Theys : « la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leur intérêt » (cité par Theys, 2003).

La gestion de la libre circulation est prise en charge par le groupe technique « anguille » du COGEPOMI. Ce groupe permet aux « partenaires » de se tenir au courant des avancées des tâches relatives à l'anguille, qu'il s'agisse de la pêche ou d'autres mesures. Pour la pêche, il fonctionne surtout comme chambre de réception des nouvelles en termes de données de pêche,

de l'attribution des quotas..., du fait qu'il a perdu son pouvoir de décision sur cette activité. Une grande partie des échanges porte sur les mesures à prendre pour rétablir la libre circulation des anguilles. Une réelle dynamique s'est mise en place autour de cette thématique. Cet aspect est aussi pris en charge par la réglementation, mais pour les acteurs locaux, cela ne suffit pas à assurer l'application de la réglementation à venir. Cela nécessite selon eux un travail en coordination des différents acteurs concernés et une animation au niveau local.

Dans les bassins, la gestion de l'anguille correspond à une scène spécialisée. Comme le constatent Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « aux scènes généralisées balisées que tracent les circonscriptions électorales et administratives se substituent des scènes spécialisées par types d'enjeux et par mode d'échange, chacun connaissant une composition spécifique d'acteurs » (1996). Dans cette scène sont présents les administrations déconcentrées (DIRM, DREAL, ONEMA), l'Agence de l'eau, les collectivités territoriales (EPTB), les techniciens des usagers (ou leurs élus s'il n'y a pas de technicien). Les collectivités territoriales telles que le conseil général ou régional sont invitées à certaines réunions, en tant que financeurs potentiels. Les échanges portent sur les aspects techniques

Nous avons vu dans le chapitre précédent que différents réseaux sont impliqués, ceux qui lient entre eux les acteurs du COGEPOMI, mais aussi des réseaux de gestionnaires locaux pilotés par les collectivités territoriales. La mise en œuvre du plan de gestion mobilise un ensemble d'acteurs qui va bien au-delà du COGEPOMI. Ces acteurs de la gestion sont aussi sollicités pour participer aux financements.

### i. Décideur financeur ?

L'origine des financements pour les actions permet presque à coup sûr d'identifier le niveau de prise en charge. En principe, le niveau qui prend la décision est aussi le niveau qui délivre des financements.

Les mesures qui portent sur la pêche sont prises en charge par l'Etat, ou bien par le niveau européen. Cela est en concordance avec le fait que les décisions sont de type régalién. Certaines entorses à cette règle sont cependant faites à propos de l'anguille. Le niveau de bassin, via l'Agence de l'eau, a été désigné par le niveau national, pour financer une partie des actions de repeuplement. L'agence de l'eau Adour Garonne se trouve devoir participer au financement de ces actions, sur lesquelles elle ne s'est pas prononcée favorablement. Elle a reçu des consignes de la part de ses administrations de tutelle « *On a le sentiment que via le repeuplement, on faisait financer indirectement des mesures pour la pêche* » (chargée de mission agence de l'eau). Selon

la chargée de mission, le financement de mesures pour la pêche n'est pas un argument très porteur auprès des administrateurs de l'Agence de l'eau. Élaborer un règlement pour préserver une espèce tout en continuant d'autoriser la pêche de l'alevin, suscite des incompréhensions de leur part tant les deux peuvent leur paraître inconciliables. Cette décision prise au niveau national est vécue comme ayant été imposée et avec laquelle il faut composer. « *Il y a une incompréhension majeure. C'est une espèce menacée mais on continue à la prélever. C'est une espèce shaddock. Cela questionne la pertinence de ces actions* ». (Chargé de mission). L'anguille n'est pas pensée à ce niveau comme une ressource, mais comme une espèce à préserver. D'un autre côté, l'Agence présente les pêcheurs professionnels d'une manière très positive sur son site Internet : « La pêche professionnelle contribue à la dynamique économique et sociale des zones rurales. Elle maintient en vie un *patrimoine* culturel lié aux traditions de pêche et à la gastronomie. Par leur présence continue sur les cours d'eau, les pêcheurs sont des observateurs privilégiés des *milieux aquatiques* »<sup>10</sup>. Elle signale en outre les partenariats financiers noués avec les pêcheurs professionnels fluviaux « **Les pêcheurs fluviaux** paient des redevances à l'Agence au titre de la protection des *milieux aquatiques*. Les **marins pêcheurs** ont souhaité contribuer volontairement au budget de l'Agence, témoignant de leur détermination à faire prendre en compte la qualité des *milieux aquatiques* tant continentaux que marins, indispensable à leurs activités »<sup>11</sup>.

La mise en œuvre des mesures concernant la libre circulation nécessite de trouver des partenaires financiers. L'Agence de l'eau dispose d'une ligne budgétaire importante. Les collectivités territoriales sont aussi sollicitées : Régions, Conseil généraux EPTB. « *Quand on prend des mesures d'interdiction de pêche, ce ne sont pas des mesures compensatoires, ou alors par l'Etat. Les autres mesures, sur les milieux, ce n'est pas l'Etat qui finance, mais ce sont d'autres acteurs, d'autres partenaires financiers. Il faut ouvrir le réseau. [Ouvrir à d'autres acteurs de la gestion, comme les collectivités locales, qui sont aussi des financeurs potentiels]* » (acteur local).

Au conseil général de la Gironde, la cellule d'assistance technique à la gestion des zones humides (CATeZH) accompagne les gestionnaires locaux dans la mise en œuvre technique des mesures.

Parmi les justifications au niveau des administrateurs de l'agence de l'eau Adour Garonne pour financer des actions en faveur de l'anguille intervient une image de ce poisson bien éloignée de celle qui transparait dans le règlement européen, où l'anguille constitue un stock à gérer et une

---

<sup>10</sup> <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/eau-et-activites-economiques/la-peche-professionnelle-sur-le-bassin-adour-garonne.html?search-keywords=p%C3%AAcheurs>

<sup>11</sup> idem

ressource à préserver. La thématique de l'anguille est acceptée au niveau des administrateurs de l'Agence de l'eau dans la mesure où « *ils comprennent que c'est des sujets qui leur permettent d'avancer sur la qualité des milieux* » (chargé de mission). Ce représentant d'EPTB nous explique aussi que « *les poissons migrateurs pour les poissons migrateurs, ça n'intéresse pas les élus, il y a des acteurs pour ça, comme MIGADO ou l'ONEMA. Par contre, ce qui les intéresse, c'est que les poissons peuvent être un marqueur de la qualité de l'eau et des milieux* ». Une partie des financements qui bénéficient à l'anguille n'ont d'ailleurs pas été forcément pensés exclusivement pour elle, mais s'inscrivent dans une approche intégrée de gestion et d'entretien des milieux, qui prend en compte qualité des milieux, biodiversité... dont l'anguille.

## ii. Parce que la réglementation ne suffit pas

C'est clairement une action réglementaire qui est chargée de réguler la pêche. Les choses sont plus ambiguës en ce qui concerne la libre circulation. Elle sera aussi l'objet d'une action réglementaire, avec une sanction prévue en cas de non respect. Mais les acteurs locaux, qu'il s'agisse de l'agence de l'eau, des administrations ou des collectivités ont fait le choix de procédures collaboratives impliquant et responsabilisant les acteurs locaux. L'association MIGADO joue un rôle important dans la coordination des acteurs et la déclinaison des mesures.

Le groupe anguille s'est engagé dans l'animation d'une approche participative de la restauration de la libre circulation. Il travaille « en anticipation » de l'application à venir de la loi L.214-17. L'animation se justifie actuellement du fait que les acteurs se trouvent dans une situation intermédiaire, entre une ancienne réglementation (L.432-6) qui n'était pas appliquée et une nouvelle réglementation qui devra l'être quand l'arrêté définissant la liste des cours d'eau classés paraîtra. La chargée de mission de l'Agence de l'eau nous affirme que « *quand il y a aura la réglementation, on continuera quand même la démarche participative* ». Cette démarche est perçue comme, non pas antinomique mais complémentaire à une gestion régaliennne par la réglementation. Elle s'inscrit en outre dans la continuité de la démarche et des discussions initiées au niveau du bassin pour arrêter la liste des cours d'eau classés à enjeux pour les anguilles. Cette démarche apparaît comme « obligée », et ne pas pouvoir être substituée par une organisation technique : « *On est obligés d'être dans un système participatif, même s'il y a une passe à poisson, parce que si elle n'est pas entretenue, le poisson ne passe pas non plus* ». Selon cette gestionnaire, « *on a toujours l'impression qu'on a la clé quand on met en place une nouvelle réglementation. Mais les solutions négociées sont préférables* ». Pour cet acteur, les équipements techniques, loin de suffire, doivent être accompagnés d'un dispositif social, les premiers ne pouvant se substituer totalement au second.

**LES RIVIÈRES PILOTES – FICHE TECHNIQUE DE VALORISATION ET MUTUALISATION D'EXPÉRIENCES**

**Intérêt d'une opération coordonnée de restauration de la libre circulation**


Association MI.GA.DO.  
en partenariat avec l'ensemble des services de l'état et collectivités territoriales, Agence de l'eau, CEMAGREF, ONEMA, Fédérations de pêche, Lyonnaise des Eaux impliqués dans la démarche rivière pilote

Juillet 2009 – Fiche 52

**Contexte**

Lorsque les moulins étaient en activité, une gestion coordonnée et fréquente des vannages permettait aux anguilles de circuler librement dans le cours d'eau. A l'heure actuelle de nombreux moulins ou ouvrages hydrauliques ne sont plus fonctionnels, ou utilisés et condamnant les individus dans le secteur aval de l'obstacle.

De plus, de nombreux avantages ressortent de la mise en place d'une telle gestion, tels qu'une meilleure implication dans la démarche, une information partagée par tous les propriétaires, des démarches collectives et concertées sur l'ensemble des ouvrages, une meilleure efficacité d'action sur l'espèce, des aides au financement des ouvrages supérieures à celles d'actions isolées.



*Rassembler et optimiser les efforts en impliquant tous les partenaires dans la restauration de l'anguille.*

**Définition de l'action**

Développer une opération coordonnée de restauration de la libre circulation sur l'ensemble du linéaire d'un cours d'eau, à travers une animation et la mise en place des actions au niveau de chaque ouvrage de l'aval vers l'amont.

Promouvoir l'intérêt d'une telle démarche coordonnée :

- associer et informer tous les acteurs, à travers le comité de pilotage, visite aux propriétaires
- mener des démarches collectives : pour le diagnostic, études préalables, voire travaux (coûts diminués par rapport à des démarches individuelles de chaque propriétaire, possibilité d'avoir des subventions majorées)
- existence d'une assistance technique pour les propriétaires
- meilleure efficacité pour l'anguille, car ouvrages équipés d'aval en amont,
- action pouvant être menée en parallèle à d'autres actions sur l'habitat piscicole (AAPPMA), la ripisylve (Syndicat de bassin versant), la qualité des eaux (Services de l'Etat...).

*Illustration 14 Extrait d'une fiche action de MIGADO*

La réglementation ne peut s'appliquer telle quelle. Tel est le credo des institutions comme l'agence de l'eau, la DREAL, le service de police de la Direction départementale des territoires. Pour eux, le rétablissement de la libre circulation passe par la mise en place d'actions collectives et concertées. Est-ce à dire, à l'instar de Pierre Lascoumes, que « seule la régulation opérée par la base dans leurs espaces de liberté spécifiques rendent possibles et expliquent l'essentiel de la mise en œuvre des décisions de l'Etat central » (Lascoumes, 1994, p 98) ? Agences de l'eau, experts, techniciens, EPTB et DREAL partagent une même préoccupation, l'implication des acteurs locaux de terrain, leur mobilisation à la plus petite échelle possible. Ils sont d'accord sur le fait que la mise en place d'une réglementation ne suffit pas à régler un problème, mais que cela nécessite un accompagnement. Cela engendre un autre type de relations sociales. Bernard Barraqué observe que la subsidiarité fonde les relations sociales sur les rapports entre la « personne humaine » et la « communauté » (1997). Ce qui n'est pas la même chose que le rapport du sujet à la société ». Dans le premier cas, l'application passe par la dynamique des groupes et des réseaux d'acteurs, dans le second, la réglementation opère la médiation entre le sujet et la société.

Un organisme comme l'Agence de l'eau a délibérément fait le choix : « *On souhaite promouvoir une démarche collective* » (chargée de mission agence de l'eau). Cela induit une nécessité d'animation sur le terrain. Les financements qui sont accordés aux propriétaires d'ouvrages sont majorés quand ils sont organisés dans une démarche collective. C'est aussi ce principe qui est choisi par le service de la police de l'eau de la DDTM, chargé de faire respecter la

réglementation en vigueur et à venir.

Au niveau du département de la Gironde, la DDTM travaille en lien avec la délégation de l'Agence de l'eau et l'ONEMA. Un comité de pilotage a été mis en place avant de mettre en place des missions d'animation. En s'inspirant d'actions menées dans les Landes, le service de l'eau s'inquiète de regrouper les propriétaires de moulins isolés, afin de réaliser une étude globale sur la circulation des anguilles. Malgré ses attributions réglementaires, le service de la police de l'eau cherche aussi à travailler dans une démarche de concertation avec les acteurs locaux.

Les actions concernant la libre circulation se font dans l'esprit de la DCE, en appliquant deux de ses principes majeurs « la gestion de l'eau doit évoluer vers une gestion des milieux aquatiques et elle doit donner la priorité à l'intérêt collectif » (GRISAM, 2010).

Les EPTB sont aussi animateurs. Leur implication peut aller bien au-delà de la déclinaison des mesures administratives qui sont prises. Elle ne vont pas forcément limiter leurs actions à ce qui est prévu dans le plan de gestion, dont les mesures à prendre ne sont qu'une partie d'un ensemble plus vaste : « *oui, oui oui, notre autonomie, on la prend de toute façon. Et ce serait que décliner, valider la version Dordogne du plan local Garonne du plan national anguille avec la mesure 3B, ça nous intéresserait pas. Ce serait que la vision administrative des choses. Alors je pense que ce rôle d'animation, il est reconnu par l'Etat qui anime le COGEPOMI, parce qu'il a un intérêt aussi* », nous expliquait ce technicien d'EPTB. Sur la Dordogne, les actions menées pour la libre circulation des poissons vont bien au-delà de la ZAP. D'un autre côté, les actions menées ne se cantonnent pas à l'anguille mais prennent en compte d'autres espèces, d'autres aspects concernant la gestion des cours d'eau.

#### **A. Les actions d'une gestion intégrée, écosystémique**

Le discours de développement durable est fortement porté par les représentants des pêcheurs professionnels. Dans leurs discours, ils disent souhaiter allier exploitation de la ressource et protection de cette même ressource, notamment en agissant sur le milieu et les autres facteurs de mortalité que la pêche. Dans cette perspective, les pêcheurs professionnels se sont fortement impliqués dans la production de connaissances sur les périodes de dévalaison des anguilles, en lien avec l'arrêt des turbines des centrales hydro-électriques.

D'autres acteurs hybrides émergent, comme le WWF, que *a priori* on n'imaginait pas prendre le parti des pêcheurs professionnels. Mais pour eux, il est aussi important de défendre une pêche durable que de sauver l'anguille. Les deux forment un tout.



Dans un autre ordre d'argument, éliminer la pêche reviendrait à ce que les rivières soient désertées, laissant le champ libre à tous types de pratiques de la part des autres acteurs. Avec de tels arguments, les pêcheurs professionnels se définissent à partir d'un lien spécifique au lieu, au territoire. Pourtant, ce ne sont pas les acteurs dominants de la gestion des milieux dans ces territoires donnés. Leurs relations avec les gestionnaires locaux ne sont pas toujours aisées, ils continuent d'être perçus par une partie d'entre eux dans leur seule identité de prédateurs. C'est par exemple la position de l'Agence de l'eau, qui ne conçoit pas de financer des actions qui selon elle, favorisent indirectement les pêcheurs, alors qu'ils sont prédateurs de la ressource. Les représentants des pêcheurs revendiquent un rapport fort avec le milieu, dont ils disent en être les observateurs, mais sont-ils vraiment considérés comme des acteurs de la gestion des milieux au niveau local ? En outre, cette position, défendue par les représentants, n'est pas forcément partagée par tous les pêcheurs.

Les pêcheurs professionnels semblent dans une situation ambivalente, en tant qu'acteur du niveau local. Selon ce représentant d'EPTB, ils n'ont pas saisi l'opportunité que leur proposait cet élu, juste avant la rédaction du plan de gestion anguille. *« Non, et ça se sent, c'est à dire qu'ils n'ont pas envie de construire des choses, on a à plusieurs reprises tenté de leur dire. A une époque, il y a eu, au sein de l'association française EPTB, avant que le plan national anguille soit voté, c'était en 2005 ou 2006, il y a eu une déclaration de demande de Bernard Cazeau, président de l'association française des EPTB, on demande un moratoire de la pêche de l'anguille, parce qu'un débat était parti sur l'anguille, et un député de Charente maritime, Cazeau, qui commence à partir du l'anguille. Il faudrait demander un moratoire. Oui, on demandera un moratoire. Ça avait créé un tollé avec les pêcheurs. Qu'est-ce que c'est que ça, vous voulez nous assassiner, etc etc. Et on avait tenté de leur expliquer écoutez, vous prenez ça comme une opportunité et une ouverture, de toutes façons on est d'accord la situation n'est pas rose, on est d'accord là dessus. Toutes les ressources se cassent la gueule. On partageait parfaitement le constat. On dit vous avez là une opportunité d'avoir des politiques de haut niveau qui se sont exprimés sur un sujet, pour vous c'est une ouverture pour aller entamer un débat. Demandez un rendez vous à Cazeau pour aller lui parler de sa position de moratoire sur l'anguille, pour parler de toutes les conséquences qu'il a pas en tête, les aspects sociaux, les aspects économiques, les conséquences sur la profession, sur les enjeux que ça représente pour la gestion de la rivière etc., vous avez une ouverture. On vous assure que sur tous ces sujets là, on va vous apporter des cartouches. Et on avait même travaillé avec eux les arguments complémentaires. En disant, regardez, voilà les éléments, voilà les infos qui sont prêtes. Ils ont jamais poursuivi. C'est à dire qu'ils ont attendu que les choses s'éteignent tranquillement, parce que Cazeau n'en a pas fait un combat politique majeur. Il avait fait sa demande, il a relancé le*

*ministère une ou deux fois, le ministère a suivi son plan anguille et puis du moment qu'il est clair vis à vis de Bruxelles, c'est tout ce qui l'intéresse en gros. Après, l'avenir de l'anguille, le plan national anguille, je ne sais pas si dans la discussion il en a été parlé.* » (Technicien).

Les arguments utilisés sont les mêmes au niveau du bassin et au niveau national. Comme mode de défense de leur activité, les pêcheurs attirent l'attention sur les autres facteurs de mortalité. C'est aussi la stratégie utilisée par les autres usagers de la rivière qui sont présents aux négociations ; relier ce qui a été dissocié, penser ensemble ce qu'on a pris l'habitude de penser d'une manière sectorielle. Cela constitue un argument important dans les discours de représentants pêcheurs professionnels : *« on est en osmose avec les choses. On les saucissonne pas, ça s'additionne, chez nous »* (représentant pêcheurs professionnels). Cette dimension invite à se questionner sur les modalités d'organisation des activités et des territoires. Cet acteur décrit les estuaires qui jusqu'à peu, *« étaient des zones de non-droit »*, que l'on s'est empressé de boucler par des vannes et des clapets. La fonctionnalisation des activités induisait de séparer ce qui était connecté. Une espèce comme l'anguille, hybride, non spécialisée dans un seul milieu, ne peut se satisfaire d'une organisation mono-fonctionnelle. Cela est avéré au niveau local, au niveau des territoires concernés, mais aussi au niveau de l'organisation des administrations. La rédaction du plan de gestion a souffert, selon certains acteurs, des divergences de points de vue défendus entre les deux ministères concernés, mais aussi entre les services concernés par les différentes activités.

Une partie des acteurs du bassin que nous avons rencontrés aborde la question de l'anguille en la replaçant dans un programme plus large de préservation et de restauration des milieux, et de la continuité écologique. L'enjeu est de parvenir à concilier différents intérêts, la préservation des moulins et la libre circulation des poissons, la libre circulation des poissons dans les marais estuarien et la production viticole. Cela remet en cause les modalités d'aménagements monofonctionnels des espaces et des milieux. Pour cet expert, ce serait d'ailleurs la raison majeure de la raréfaction du poisson. *« Les territoires ont été fonctionnalisés; ainsi que les pratiques afférentes. Un agriculteur n'est maintenant plus qu'un agriculteur, et il n'a plus qu'une vision monofonctionnelle des choses »*. Cela est dommageable selon lui. Les milieux sont selon lui des victimes des conceptions univoques qui se côtoient, sans que les unes prennent les autres en compte, sans même en tenir compte. On constate aussi que cette organisation monofonctionnelle correspond à des dispositifs techniques que la gestion de l'anguille invite à hybrider.

## **En conclusion**

Les pratiques de concertation et de négociation évoluent selon les échelons. L'approche très sectorielle au niveau européen, où l'anguille est pensée comme une ressource, cède la place à des discussions plus ouvertes à d'autres types d'arguments au niveau national. On y observe des pratiques de concertation au sein du CNA, assorties de pratiques de négociation, en « réunions bilatérales ». L'anguille est à la fois une ressource et un élément du milieu dont il faut restaurer la continuité. Au niveau local, elle devient partie intégrante du milieu et c'est cette identité qui prime.

On ne peut opposer de manière dichotomique la gestion de la pêche et celle de la libre circulation. Les intérêts de l'hydro-électricité sont représentés au niveau national de la même manière que les intérêts liés à la pêche. Mais on observe une différence de taille, la dynamique que les configurations de ces activités induisent au niveau local. En effet, une multitude d'acteurs très différents sont concernés à une petite échelle, induisant leur implication dans la gestion. La libre circulation concerne une catégorie beaucoup plus large d'acteurs que la pêche. Si la catégorie représentée au niveau national semblait plus homogène que la catégorie des pêcheurs, au niveau local il semble que ce soit le contraire.

Au niveau national, ce qui peut faire question, c'est la manière dont différentes catégories de gestionnaires travaillent ensemble sur un objet comme l'anguille. Elle met à mal la tradition de gestion sectorielle, et nécessite une approche transversale. Celle-ci est revendiquée notamment par les pêcheurs, qui cherchent à la mettre en pratique, mais cela n'en pose pas moins un certain nombre de difficultés. La reconcentration et la gestion sectorielle interrogent aussi la pertinence des dispositifs techniques qui existent au niveau local, comme le COGEPOMI.

On se rend aussi compte que la place des pêcheurs dans les territoires est questionnée. Ils se veulent partie prenante d'une gestion durable, souhaitent être définis comme veilleurs du milieu, en tout cas au niveau des représentants. Cependant, leur légitimité est discutée et remise en cause au niveau du bassin. On a vu aussi dans quelle mesure le plan de gestion était critiqué à ce niveau, perçu comme une mesure de soutien à la pêcherie. Cela revient à se demander dans quelle mesure les pêcheurs peuvent « sortir » d'une gestion sectorielle pour intervenir sur d'autres aspects, plus intégrés. Cela pose aussi la question de leur identité, qui de fait, doit être amenée à évoluer.

**La gestion de la pêche dépend du niveau national et est appréhendée dans une logique**

sectorielle, et négociée entre administrations et acteurs sociaux-économiques. Le gestion de la libre circulation s'appuie sur une réglementation décidée au niveau national, mais engage une dynamique collective au niveau du bassin, impliquant différentes catégories d'acteurs sociaux.

On observe un glissement dans l'identité de l'anguille selon les échelons territoriaux. Au niveau européen, l'anguille est essentiellement pensée comme une ressource. Elle subit une première traduction au niveau national, où elle est envisagée comme une ressource, mais aussi comme un élément de l'environnement. Au niveau local, elle subit encore une traduction, où elle est pensée comme un élément de la gestion intégrée des milieux, ou comme élément patrimonial, en couple avec les pêcheurs. L'anguille en elle-même, seule, n'a guère de sens, mais c'est en lien avec les territoires et les autres espèces qu'elle est pensée et envisagée.

### 3. Les données de la connaissance pour la gestion

La gestion de l'anguille s'appuie pour partie sur les connaissances élaborées. Leur production, leur validation, et leur utilisation relèvent de dispositifs aux différents échelons. Elles sont mobilisées aux différents instants du processus de la gestion : pour évaluer un état des lieux qui justifie ou pas d'une gestion, pour définir un objectif à la gestion, pour mettre en œuvre et pour évaluer les actions mises en place. Nous verrons de quelle manière la production et l'utilisation des connaissances pour la gestion fait intervenir les différents échelons, chacun étant en relation d'interdépendance avec les autres. S'interroger sur les connaissances utilisées pour le plan de gestion revient à s'interroger sur les acteurs sociaux chargés de produire cette connaissance et sur le rôle qu'ils sont amenés à jouer. On verra que définir précisément qui sont les acteurs producteurs de connaissance n'est pas si aisé qu'on pourrait le penser du fait que différentes catégories d'acteurs interviennent aux différents échelons.

Nous entendons dans les discours et observons dans les dispositifs une volonté de distinguer ce qui relève du scientifique, de la connaissance, de l'objectivité, et ce qui relève du politique, de la décision, en suivant tel ou tel intérêt. Les dimensions technico-scientifiques sont distinguées dans l'organisation, avec l'existence de groupes techniques et l'existence de rencontre plénières, plus politiques, mais aussi du fait du moment d'apparition des scientifiques dans la prise de décision.

L'utilisation de connaissances est un élément indispensable de la gestion, qui est utilisé, ou tout au moins discuté à tous les échelons. Les décisions en termes de gestion des pêcheries ou des questions environnementales sont souvent issues de constats scientifiques, le plus souvent d'ordre biologique ou écologique. Nous allons dans ce chapitre observer de quelle manière, et à quel niveau est utilisé le savoir scientifique pour la gestion de l'anguille, le poids qu'il a joué dans les décisions prises. D'une part, on va observer comment est organisée la production de connaissance aux différents échelons, d'autre part nous allons nous questionner sur la manière dont elle intervient dans les discussions liées aux différents enjeux défendus. L'observation des modalités de production des connaissances invite à se questionner sur les acteurs qui en sont les producteurs. Dans quelle mesure se distinguent-ils des acteurs politiques, dans quels circuit de décision sont-ils impliqués ? Ces scientifiques sont amenés à effectuer différentes tâches en lien

avec le PGA.

### **(a) Les connaissances, outil de gestion**

La connaissance scientifique est devenue le médiateur indispensable entre l'homme et l'environnement (Granjou, 2003). Il est attendu des acteurs de la connaissance scientifique de fournir une expertise, c'est-à-dire des connaissances orientées vers l'action (Delmas, 2011). Les connaissances nécessaires à la gestion de l'anguille sont produites par des spécialistes de la biologie et de l'écologie. Elles portent sur l'évaluation des stocks et les facteurs de mortalité. Différents facteurs sont cités, la pêche, les obstacles à la libre circulation, les parasites, les pollutions, les courants océaniques et le changement climatique. La pêche constitue l'un des facteurs les mieux renseignés.

La production de ces connaissances est organisée aux différents échelons. Au niveau européen et national, les scientifiques sont organisés en groupes de spécialistes. Le CIEM, constitué de scientifiques issus des différents pays membres, intervient au niveau européen. On a vu que les recommandations du CIEM ont joué un rôle important dans la décision de rédiger un règlement européen. « This means that the marine and freshwater ecosystem, fishing, parasites and diseases, and pollution merit special attention for safeguarding eel stocks. The impact of climate dynamics, probably the most significant factor in modulating recruitment, is an issue of global responsibility. Hence, the quota of eel for fisheries and aquaculture should be judged very conservatively. »<sup>12</sup> Le CIEM émet différents énoncés en 2005, au regard d'un ensemble large de facteurs de mortalités sur l'anguille à prendre en compte. Il conclue sur le fait que le choix de quotas pour la production devra être évalué précisément.

Le GRISAM, constitué de quatre organismes scientifiques (IFREMER, IRSTEA, Museum d'histoire naturelle, ONEMA) intervient au niveau national. Il regroupe des experts de différentes institutions sur les poissons migrateurs depuis 1984. Il a été sollicité par le Ministère en charge de l'écologie pour apporter son expertise. Il a été chargé de produire un rapport d'expertise pour la mise en place du plan de gestion, de donner un avis sur sa première version, de proposer une méthode de suivi de l'échappement en anguilles argentées, et d'une manière plus générale, d'analyser les modalités de gestion des poissons migrateurs en France métropolitaine. L'ONEMA, « bras droit » du Ministère en charge de l'écologie, est chargé de centraliser les connaissances concernant l'anguille. Ce représentant de ministère considère que c'est l'organisme le plus apte à compiler les données. L'IFREMER a été partie prenante de la production de données par le biais du programme Indicang. Il est intervenu essentiellement en

<sup>12</sup> <http://www.ices.dk/iceswork/asc/2005/Abstracts/T/T-list.pdf>

milieu estuarien. Cependant, cet organisme a choisi d'abandonner ce secteur bio-géographique pour concentrer ses investigations en milieu océanique.

Au niveau du bassin et au niveau local, différentes structures produisent des données pour la connaissance : les organismes de recherche, les fédérations de pêche, les EPTB, etc. Les associations de migrateurs jouent un rôle majeur dans la production et la valorisation des données, en les centralisant au niveau du bassin. C'est dans cet objectif de produire des données d'évaluation des stocks de poissons migrateurs qu'a été créée l'association MIGADO en 1989. Cette activité de connaissance est définie comme une « mission essentielle » dans le rapport d'expertise des COGEPOMI (Balland & Manfredi, 2006).

### i. Des données partielles produites à l'échelon local

Au démarrage de la rédaction du plan de gestion, les niveaux de connaissance sur les différents impacts étaient répartis de manière très inégale, le niveau de mortalité anthropique des anguilles n'étant pas connu pour une partie d'entre eux. Les spécialistes du GRISAM ne possèdent d'estimations que pour la pêche professionnelle légale. Les pêches amateurs aux engins, les pêches aux lignes étaient peu renseignées, hormis dans le bassin de la Loire. L'existence de données diffère aussi selon les bassins, certains étant plus renseignés que d'autres. De même, il n'existait quasiment aucune donnée sur les impacts des ouvrages à la montaison et à la dévalaison. Les experts du GRISAM ont cependant produit une estimation pour le plan de gestion et évalué que les sources de mortalité autres que la pêche légale représentaient 50% de la mortalité naturelle. Cet expert nous raconta lors d'une discussion informelle que cette estimation aurait été faite « au doigt mouillé ».

Les connaissances varient selon les stades de l'anguille, et proviennent de sources différentes. Il s'agit soit de données commerciales, en provenance des données de pêche, soit de données techniques issues de pêches électriques réalisées par les organismes de gestion.

Malgré leur caractère partiel, les données existantes permettent d'établir un état des lieux de l'évolution du recrutement en civelles. Comme le précise le PGA (p 17), ces données sont pour une grande part issues des données de captures commerciales d'anguilles : « capture de pêcherie commerciale ; capture par unité d'effort – CPUE – de pêcherie commerciale et de recrutement total ». Comme il est remarqué dans le PGA : « toutes les séries convergent, à l'image des analyses menées à l'échelle européenne, pour indiquer un niveau stable de 1960 à 1980, puis une chute importante et continue jusqu'à nos jours, d'environ 8% par an. Le niveau moyen de recrutement des 5 dernières années (2004 à 2008) est à seulement 8% de celui des années 1970

(PGAN). Les données sont disponibles de manière disparate selon les bassins. Les estimations ont été réalisées à partir des estuaires de la façade atlantique, dans la mesure où il n'existe pas de séries de données aussi longues sur les façades Manche et Méditerranée.

La situation est différente pour les anguilles jaunes. Les données produites proviennent d'un réseau de surveillance des populations piscicoles (réseau hydrobiologique et piscicole), RHP, comprenant environ 700 stations, qui sont pêchées annuellement depuis 1995 (PGAN). Les pêches réalisées dans le cadre de la DCE (Réseau de contrôle de surveillance – RCS), sur 1500 stations, sont intégrées à cette base de données. Ces données constituent la base de données BDMAP gérée par l'ONEMA.

Comme pour la civelle, il n'existe pas de suivi national de dévalaison de l'anguille argentée. Seules deux séries existent en France, l'une sur le Frémur (un suivi scientifique 1996-2007), l'autre sur la Loire (un suivi commercial 1987-2007). Ces deux séries, selon le plan de gestion, n'expriment pas de tendance claire.

Les données disponibles sur la civelle et l'anguille jaune permettent de confirmer le diagnostic européen d'un stock en diminution. La diminution du stock en place est estimée à 3,4% par an depuis 1983 dans les stations les plus favorables.

Une partie des connaissances produites sur l'anguille au niveau européen et au niveau national sont issues des données produites localement. Les experts du GRISAM s'interrogent d'une part sur la qualité des données produites, d'autre part sur leur traitement et leur analyse. « Comment seront récoltées, traitées, analysées, validées et diffusées les données de captures d'anguilles, essentielles pour ce plan ? Car actuellement il semble que ces données soient très peu accessibles et d'une qualité souvent remise en cause localement par les différents acteurs. » (avis GRISAM, p 14). Ce représentant du ministère constate une difficulté à centraliser les données sur la pêche au niveau national. Selon lui, le protocole existant mérite d'être amélioré. Pourtant, il est essentiel pour le niveau national de disposer d'une manière jugée cohérente de la connaissance produite dans les bassins. La centralisation des données au niveau national constitue un enjeu, mais qui peut être contrecarré par le souhait des bassins de disposer des données pour eux-mêmes. Nous avons vu dans quelle mesure la centralisation de déclaration des données de pêche de civelles contrariait les représentants locaux des pêcheurs, qui ont cherché à mettre en point un système afin de pouvoir disposer eux aussi des données déclarées.

Produites au niveau du bassin, c'est à ce niveau que les connaissances doivent être organisées, mais pour ce représentant du ministère, « *il y a besoin d'avoir un vrai pilotage de bassin. La*



*remontée des données n'est pas structurée et la descente apparaît autoritaire. Le plus compliqué, c'est la gestion des réseaux. Les COGEPOMI ont leur autonomie. Chaque bassin fait un peu comme il l'entend* ». Il exprime le souhait d'avoir de la remontée de données, mais selon lui, les bassins ne sont pas « avides d'être cadrés ».

Une autre difficulté à la compilation des données réside dans le fait qu'elles sont gérées par deux organismes différents, l'un pour les pêcheurs fluviaux, l'autre pour les marins pêcheurs. Malgré les mesures prises dans le cadre du plan de gestion pour améliorer la compilation et l'analyse des données de la pêche professionnelle, des manques sont encore signalés par les acteurs. Les données de capture de civelles, qui devaient être facilement et rapidement accessibles afin de connaître le niveau de consommation du quota imparti, ne le sont pas vraiment.

Le GRISAM constate qu'à l'organisation centralisée des connaissances au niveau national correspond la multiplication des acteurs locaux impliqués dans la gestion des cours d'eau et le suivi des milieux aquatiques. Des connaissances sont produites par différents organismes scientifiques et techniques. Dans le bassin Garonne-Dordogne-Gironde, ces connaissances sont centralisées par MIGADO, qui recueille les connaissances produites par les différents acteurs concernés par l'anguille, tout en animant le réseau d'acteurs concernés. Elles sont constituées de données relatives à la pêche professionnelle et aux autres pêches. Les acteurs font le constat d'un manque de données sur la pêche de loisir à la ligne. La seule référence mobilisée concerne le secteur de la Loire, où existent des données sur les prises d'anguilles jaunes par les pêcheurs à la ligne. Le CIEM a procédé à des extrapolations pour estimer les prises dans les autres bassins français. Ces extrapolations ne paraissent pas opportunes pour établir une estimation du nombre d'anguilles prises par les pêcheurs aux lignes dans l'ensemble des territoires concernés. MIGADO a réalisé des estimations très largement inférieures à celles du CIEM. Il estime en effet les prises à 3,6 tonnes dans le département de la Gironde tandis que celles du CIEM étaient de 52 tonnes (Le Bail, 2011). Ces constats posent aussi la question de l'uniformisation et de la généralisation des données produites au niveau supérieur.

La production de connaissances constitue un objectif majeur du plan de gestion. Différentes mesures ont été prévues aux différents échelons. Au niveau national, un programme de Recherche & développement concerne l'amélioration des connaissances concernant les obstacles à la migration des anguilles. Au niveau du bassin, différents types de suivi et d'études ont été mis en place : pêches électriques dans les rivières Index, programme d'études de l'anguille en milieu profond par marquage-recapture avec les pêcheurs, mise en place d'étude auprès des pêcheurs aux lignes et des pêcheurs amateurs aux engins...

## ii. Des données harmonisées au niveau européen

L'un des objectifs du niveau européen en terme de connaissances est de produire des connaissances globales et générales sur l'anguille. Ils doivent compiler des données disparates, plus ou moins renseignées, et doivent standardiser les méthodes, comme par exemple l'évaluation des anguilles argentées (Ices, 2008). On constate une interdépendance entre les différents échelons, et entre les différentes catégories d'acteurs. Les connaissances scientifiques sont élaborées sur la base de sources diverses qui mettent les chercheurs dans une situation d'interdépendance avec ces différentes catégories d'acteurs.

### ***(b) Une gestion en contexte d'incertitude***

La gestion de l'anguille s'effectue pour une large part en contexte d'incertitude, étant donné le manque de connaissances sur un nombre important de points. L'incertitude est présente à différents niveaux : dans la production de l'état des lieux duquel découle une obligation de gestion ; dans la définition de l'objectif de gestion ; dans la répartition des responsabilités. Elle est aussi liée à l'incertitude sociale quant à la participation des acteurs à la production des connaissances. Pour y remédier, les scientifiques sont sollicités pour produire des modélisations. Cette méthode a été utilisée aux différentes étapes de la gestion, de l'application à l'évaluation du plan de gestion. Pour pallier au manque de données quantitatives, les scientifiques ont recours à des modèles mathématiques, élaborés à partir de la connaissance d'un segment de la réalité. Ces modèles sont utilisés pour évaluer les stocks, les impacts des différents facteurs pris en compte, prédire les fenêtres de dévalaison des anguilles, évaluer l'échappement des anguilles argentées.

## i. Du fait de données fragmentaires

Nous avons fréquemment entendu dire « on ne sait pas », de la bouche des acteurs rencontrés, qu'il s'agisse de l'objectif européen, de la manière de le traduire, de la connaissance des facteurs qui influent défavorablement sur l'anguille. Les facteurs les plus connus (mais avec aussi pour ces facteurs une certaine part d'incertitude), sont ceux liés à la pêche, et depuis le programme R&D, ceux liés à l'hydroélectricité. Pour palier à ce manque, les modèles scientifiques sont mobilisés. Cela en réduit-il l'incertitude ? Rien de moins certain. On observe plutôt un déplacement des questionnements de l'état des connaissances vers les hypothèses et les prémisses qui sont à la base des modèles réalisés.

P. Lambert précise que "la rédaction de ces plans de gestion est rendue cependant difficile par la difficulté d'évaluer les stocks dans les bassins aux différentes écophases de l'anguille, et de

cerner les niveaux d'impact occasionnés par les diverses activités sur la biomasse finale des géniteurs produite par le bassin. L'approche par modélisation semble une solution crédible pour apprécier l'effet possible des mesures de gestion "(Dekker, cité par Lambert, 2008). Il s'attache à mettre au point un modèle, "simple eel dynamics", dont l'objectif est d'approcher l'état actuel du stock et sa possible vitesse de reconstitution en fonction de différentes hypothèses de gestion.

Un modèle n'est pas la réalité. La réalisation d'un modèle ne diminue pas forcément l'incertitude, et peut même l'augmenter. Ce qui pourra alors être discuté, c'est la fiabilité du modèle et le choix des variables qui est effectué. Ils sont d'ailleurs le plus souvent présentés avec un certain nombre de précautions. « Les modèles, de par la sélection des données (pêche complète à pied), sont plutôt basés sur des données de stations de petits cours d'eau et relativement peu sur les zones profondes et aval. Les résultats obtenus sur la couche superficielle doivent donc être pris avec beaucoup de prudence » (PGA). « Le modèle n'est qu'une approximation de la réalité; les *résultats* du modèle ne doivent donc pas être considérés comme fiables dans l'absolu », est-il précisé dans le diaporama du CNA de mai 2012.

La réalisation de modèle permet-elle d'accroître le niveau de connaissance ? Patrick Lambert (2008) signale que : "l'approche par modélisation semble une solution crédible pour apprécier l'effet possible des mesures de gestion (Dekker, Pawson et al, 2006) ». Il utilise un modèle procustéen, c'est à dire que la dynamique a été simplifiée à l'extrême pour s'adapter aux données disponibles. Ce fait est discuté par une partie des usagers, notamment les pêcheurs, qui peuvent rétorquer que les chercheurs ne cherchent que là où ils ont des données... et que la gestion ne s'applique que sur les facteurs sur lesquels on possède des données, c'est-à-dire la pêche. Ils contestent le fait que tous les facteurs, selon eux, ne sont pas présents dans le modèle.

Ces modèles sont en outre discutés par les parties qui n'en partagent pas leur construction (il faut aussi que ces acteurs aient une connaissance et une compréhension minimum de ces modèles afin qu'ils puissent être discutés). Différentes critiques sont formulées : le fait que les modèles scientifiques sont uniquement fondés sur les données de capture, qu'ils fixent arbitrairement un taux de mortalité naturelle, souvent constant dans le temps, ce qui n'est pas le cas pour des espèces comme l'anguille (...); le fait que les débarquements de civelle ne peuvent être considérés comme l'unique reflet du recrutement, car ils sont fortement influencés par les conditions du milieu et des marchés.

Pour une partie des acteurs rencontrés, les modèles paraissent trop peu réalistes, trop réducteurs, du fait qu'ils ne prennent pas assez en compte un certain nombre de facteurs. La complexité de la gestion de l'anguille leur semble bien au-delà d'un modèle ne s'intéressant qu'à certains facteurs.

Non pas que les autres facteurs sont absents, mais ils sont moins précisés que ceux de la pêche. Par exemple, IRSTEA a proposé un modèle pour estimer l'effet possible des mesures de gestion sur le temps de restauration de la population d'anguilles, et qui a été présenté dans le plan de gestion. Ce modèle, Simple eel dynamics (SED) distingue deux facteurs de mortalité, ceux liés à la « pêche légale » et une série d'autres facteurs (conditions sanitaires des poissons, mortalités liées aux obstacles, mortalités liées aux pompages, assecs, bouchon vaseux, prélèvements liés au braconnage), regroupés dans une même colonne (Patrick Lambert, 2008).

Réduction (en %) des coefficients de mortalité		temps de restauration <sup>(1)</sup> (année)	Temps avant extinction <sup>(2)</sup> (année)
Autres sources	pêche légale		
100	100	60	-
	75	82	-
	50	129	-
	25	> 500	-
	0	-	121
75	100	82	-
	75	137	-
	50	> 500	-
	25	-	109
	0	-	53
50	100	159	-
	75	> 500	-
	50	-	97
	25	-	46
	0	-	34
25	100	> 500	-
	75	-	94
	50	-	44
	25	-	32
	0	-	26
0	100	-	94
	65	-	42
	25	-	31
	10	-	24
	0	-	22

*Illustration 15 Temps de restauration de la population d'anguilles en fonction du niveau de réduction de la mortalité par pêche légale et des autres sources de mortalité (Lambert, 2008).*

« On fait de la gestion virtuelle avec des modèles », pense ce représentant des pêcheurs. Cet acteur local juge l'exercice difficile : « On va exploiter toutes les données disponibles. Mais elles ont leurs limites. Faire tourner des modèles est difficile. Quand on voit la difficulté d'élaborer un modèle sur un petit territoire ». D'autres acteurs critiquent, non pas les modèles, mais la manière de les élaborer. Ce technicien s'interroge d'ailleurs sur les facteurs qu'on met dans les modèles : « les facteurs environnementaux, comme la température, on ne sait pas, donc on met la pêche ». Celui-ci regrette que les organismes scientifiques n'impliquent pas les autres acteurs, non scientifiques : « IRSTEA, L'ONEMA font peut-être de la modélisation, mais ils travaillent dans leur coin », nous précise ce représentant des pêcheurs. Le modèle EDA, présenté

lors du CNA de mai 2012, a été contesté par un représentant des pêcheurs et d'un chercheur, qui travaillent ensemble. La réponse, en *off*, du chercheur qui a travaillé sur ce modèle est que lui au moins a soumis son modèle à la critique. Il ne reste plus aux détracteurs qu'à proposer un modèle alternatif afin de le proposer à la discussion. Comme le constate ce technicien halieute, les objectifs sur le pourcentage de la biomasse pristine, « *ça va encore être un combat de modélisateurs, afin qu'ils se remettent d'accord pendant des années* ». Quelles sont les hypothèses à la base de tous les facteurs présentés se demande ce représentant de l'hydroélectricité ?

Pour les pêcheurs, les modèles ne correspondent pas à ce qu'ils observent quotidiennement au bord de la rivière. Ce technicien pointe le doigt sur le décalage entre l'approche des scientifiques, qui établissent des modèles et les pêcheurs, qui vivent "dans l'écart au modèle" et qui sont donc peu sensibles à l'intérêt (soi-disant) des modèles. Cette différence est aussi présentée dans un article de Inces insight: "for example, although the producers emphasize high-resolution, short-term forecasts, most researchers prefer time-series of annual averages of regional data. Researchers favour absolute values, whereas many producers appear more interested in providing information on the differences from the average" (Berx, Dickey-Collas, Skogen, 2010).

## ii. De la difficulté à traduire l'objectif du règlement

Selon le règlement « *l'objectif de chaque plan de gestion est de réduire la mortalité anthropique afin d'assurer avec une grande probabilité un taux d'échappement vers la mer d'au moins 40% de la biomasse d'anguilles argentées correspondant à la meilleure estimation possible du taux d'échappement qui aurait été observé si le stock n'avait subi aucune influence anthropique* ». Cet objectif n'est pas précisé par des chiffres, mais prescrit à partir de probabilités, d'estimations et de conditionnel.

Comment appliquer des mesures qui sont peu comprises, parce que jugées peu compréhensibles ? Les objectifs du règlement sont jugées floues, impossibles à évaluer, rendant difficile l'application du règlement selon une partie des acteurs. Qu'est donc la population pristine ? « *Personne ne sait* », selon ce représentant. Pour ce chercheur, cela constitue la deuxième erreur du règlement : « *Deuxième erreur, c'est me semble-t-il le jargon dans lequel ça a été écrit, même si des collègues ne sont pas d'accord, je reste persuadé que ça reste un jargon technocratique dans toute sa splendeur. A partir du moment où neuf personnes sur dix qui lisent ça sont incapables de comprendre l'objectif général, c'est quand même grave* ».

De manière pragmatique, la France a traduit cet objectif de la manière suivante : elle a choisi de fixer comme limite basse au dessus duquel on devrait toujours se situer un niveau de biomasse équivalent à celui qui existait avant l'effondrement du stock au début des années 1980 (ONEMA, 2008). Cela n'en élimine pas pour autant les difficultés. En effet, même pour une période plus récente que celle se référant à la population pristine, les données sur l'anguille sont rarement disponibles. Le règlement européen propose cependant des méthodes afin de contourner ce problème, en utilisation des approximations. « Pour contourner le problème, le règlement propose d'utiliser des approximations : données historiques d'avant 1980, extrapolation des productions par habitats, analogie avec des systèmes similaires. On peut donc considérer que ce sont sur ces indicateurs que les futurs plans de gestion s'appuieront », estime le plan de gestion.

Le plan de gestion souligne la difficulté d'estimer l'objectif établi par le règlement : « le règlement indique que le point de référence de la gestion du stock d'anguilles est de 40% de la biomasse de géniteurs qui auraient été produits dans un environnement non dégradé et sans impact d'origine anthropique. Cet objectif quantitatif est actuellement difficilement mesurable, et son estimation dans la situation pristine l'est encore plus » (PGA, p 23).

Pour ce représentant du ministère, établir un objectif précis n'est pas forcément le plus important en matière de gestion. La modélisation pour estimer l'échappement n'est pas indispensable en terme de décision. Par contre, il dit avoir besoin de données de captures précises pour pouvoir modéliser les prélèvements, données qui pourront servir en terme de gestion.

Certains acteurs locaux sont plutôt critiques par rapport à la manière d'évaluer l'échappement au regard de la population pristine : « *Il est impossible à évaluer. Parce que l'objectif c'est 30% d'échappement de la population pristine, donc en fait ça veut dire déjà il faut qu'on réussisse à estimer ce qu'est une population pristine, ce que serait la population d'anguilles dans le bassin avant toute pression anthropique, donc ça déjà on sait pas l'évaluer. Donc s'il y a aucun ouvrage, aucune pollution, aucune prédation par pêche, qu'est-ce que serait cette population? On sait pas. Rien. Donc ça ça a été évalué, on a décidé que la population pristine, sans impact de l'homme, c'est avant que la population, en anguille commence à s'effondrer, donc début des années 80. Donc on a considéré que c'était ça, que c'était quand l'anguille allait bien, et l'objectif à atteindre est que 40% de c'te population sorte du bassin. Et on ne sait absolument pas estimer actuellement l'échappement du bassin versant, à part le bassin de Loire où on a une légère estimation parce qu'il y a une pêcherie d'avalaison, mais ailleurs on ne sait absolument pas combien d'anguilles sortent du bassin, et en plus savoir à quoi correspondrait 40% de la population qui sortait du bassin, c'est impossible* ». (Technicien niveau bassin).

Pour ce technicien, on sait peu de choses sur l'échappement d'anguilles, et la connaissance disponible n'est pas d'ordre quantitatif, mais qualitatif. « *On ne sait absolument pas combien on en a. Pour l'anguille, c'est super compliqué de parler en quantitatif. En qualitatif, on peut dire ça va mieux ça va moins bien, donc tous les suivis qu'on a mis en place depuis 2005 sont que des suivis qualitatifs en fait. On compare d'une année sur l'autre, c'est pas des suivis quantitatifs, on est incapable de dire si pour 25 anguilles par m<sup>2</sup>, l'anguille va bien, va pas bien. Mais on sait si elle va mieux d'année en année, ou si elle va moins bien d'année en année.* » (Technicien niveau bassin).

### iii. A quoi servent les modèles ?

Les modèles sont censés apporter de la connaissance là où existe de l'incertitude. Cependant, les modèles semblent produire encore plus d'incertitude que la réalité elle-même. Il semble que cela ne fait que déplacer la discussion des facteurs aux hypothèses utilisées pour le modèle. Mais quel est le rôle des modèles produits, objet de connaissance ou objet politique ? Selon certains acteurs rencontrés, il semble que les modèles ont un rôle plus proprement politique que de connaissance à jouer.

« *Comment on peut modéliser un flux en dévalaison ? Comment faire un modèle entre trois points ?* » Se demande cet acteur à propos du modèle GEMAC ? « *Entre tous ces points, faire une courbe pour reconstituer le passé, ok, mais c'est aberrant de prédire l'avenir, aberrant !* ». Là encore, cet acteur se questionne sur les facteurs utilisés : le modèle élaboré n'est basé que sur les données de capture, et ne prend pas en compte le braconnage selon lui. S'il existe un suivi des populations d'anguilles en place, il précise qu'elles sont liées à des observations qui elles aussi ont leurs limites. « *On a beaucoup trop d'incertitudes pour pouvoir utiliser ces modèles* ». Plus précisément, selon lui, ces modèles et les chiffres qu'ils permettent de produire peuvent se justifier d'un point de vue administratif, mais pas d'un point de vue technique. « *C'est aux scientifiques du GRISAM de s'exprimer. Le ministère doit rendre un plan de gestion à l'Europe. Si les scientifiques proposent un chiffre, c'est bon, il ne va pas être critiqué. L'Europe impose un suivi, d'avoir des données de monitoring. Peu importe l'incertitude. On communique des données. Vois les rivières index, pour dire, voilà ce qui entre, ce qui sort* ». S'il dit ne pas croire à la validité des données produites d'un point de vue technique, il leur accorde une validité d'un point de vue administratif : « *du point de vue administratif, le réseau de monitoring permet de dire – voilà nos suivis. On répond à l'Europe* ».

Pour cet autre acteur, le niveau national doit être prudent quant aux modèles qu'il présente à la Commission européenne. Pour lui, le modèle présenté lors du CNA du 31 mai 2012 est un outil

de discussion, entre acteurs du niveau national, mais n'est pas une donnée à diffuser au niveau européen. Selon lui, les fonctionnaires européens ne s'intéressent guère au résultat scientifique, mais au respect de la procédure juridique. Point besoin selon lui de présenter des modèles qui peuvent discréditer le plan de gestion national. Il considère que ce n'est pas tant la mise en place d'actions efficaces qui importe que le respect des obligations communautaires sur la forme. « *On confond la préservation de l'anguille avec le respect du règlement* ». Il trouve dangereux » le fait de présenter un modèle tel que EDA lors du comité dédié au rapportage. Il « estime qu'il faut être prudent quant à la communication des chiffres sur lesquels les parties prenantes s'accordent à formuler d'importantes réserves. Insiste sur les risques liés au fait de fournir à la commission européenne des chiffres dont l'interprétation est soumise à réserves (même en exprimant clairement les réserves, il existe un risque que le PGA soit jugé sur la base de ces seuls chiffres) » (CNA, 31 mai 2012). Ce type de données ne doit pas être diffusé à la légère selon lui. « *Les français disent, on va faire de la recherche, on va exposer des modèles. C'est très dangereux. C'est pour ça que je suis intervenu, qu'on fasse..., qu'on essaie de comprendre, garder pour nous, pour en discuter* » nous explique-t-il par la suite.

### **(c) La place des connaissances dans la décision**

La connaissance scientifique est un facteur important dans la prise de décision pour la gestion. On peut cependant se demander jusqu'à quel point. En effet, on a pu observer le temps long qu'il a fallu pour que les recommandations des scientifiques soient traduites en programme politique. On va regarder le rôle que joue la connaissance disponible dans certaines prises de décisions. Le GRISAM fait le constat que les actions de gestion sont toujours définies sur une base scientifique (GRISAM, 2010). Mais est-ce vraiment le cas ? On verra que l'incertitude pesant sur les données produites n'est pas sans conséquence dans les négociations et les discussions. On questionnera cet aspect en partant du constat de Lesquene (1999), pour qui les connaissances scientifiques constituent une ressource politique.

#### **i. Les connaissances, enjeu politique**

L'existence de zones d'ombre et d'incertitudes n'est pas sans effet sur les décisions de gestion. Les facteurs sur lesquels le plan de gestion se propose d'agir sont ceux sur lesquels on possède des données : la pêche professionnelle, et depuis le programme de Recherche & développement sur la libre circulation, les impacts causés par les ouvrages. Une série d'autres facteurs sont mobilisés aux différents échelons, mais cela ne se traduit pas par des mesures de gestion. Comment en effet agir sur des causes qu'on peut soupçonner mais pas prouver ? Il n'existe pas



de données sur l'impact des pesticides sur les anguilles, ou bien de l'impact des assecs, et ces facteurs ne sont pas pris en compte. Les réflexions lors de la rédaction du plan de gestion sont explicites de ce point de vue, puisqu'il préconise de traiter en premier lieu les facteurs connus.

« La phase marine du cycle de vie de l'anguille étant peu étudiée, la restauration des populations d'anguilles doit commencer par une diminution de la pression exercée par chacun des facteurs de mortalité anthropique en milieu continental, qu'il s'agisse de la pêche, de la destruction des habitats de l'espèce, des contaminations chimiques ou des ouvrages faisant obstacle aux déplacements des individus dans la rivière et ses annexes » (conclusions du groupe de travail ouvrage). Une telle assertion invite à se questionner sur le lien entre gestion et connaissance. En effet, cela semble signifier que les gestionnaires doivent se concentrer sur les facteurs et les milieux qui ont permis la production de connaissances. Cela signifie-t-il aussi que les facteurs non connus ne peuvent être soumis à gestion ? Cela va dans le sens d'une critique souvent entendue de la part des pêcheurs : seule la pêche est étudiée et donc seule la pêche est soumise à restriction, ce qui leur paraît foncièrement injuste. Ce fait est aussi regretté par les producteurs d'hydroélectricité. « *Vous connaissez le syndrome du lampadaire ? C'est exactement ça, on cherche sous la lumière* », nous explique ce représentant. Il regrette que les mesures de gestion ne portent que sur deux catégories d'usagers dont on connaît relativement bien les impacts, au regard des autres facteurs non connus de mortalité.

Les propos de cet acteur national tendraient à faire penser que l'existence de données est inversement proportionnel à la difficulté de la négociation politique. Quand il y a une absence complète de données, les négociations sont encore plus dures. La faiblesse des connaissances sur la libre circulation a constitué un argument pour les représentants de l'hydroélectricité pour repousser la prise de mesures de gestion d'urgence, à court terme, demande qui n'a que partiellement aboutie.

On va présenter ici trois exemples qui montrent comment les aspects de connaissance sont utilisés pour la prise de décision politique, au niveau européen, au niveau national, et au niveau du bassin. On les mettra en perspective avec la place occupée par les acteurs de la connaissance dans l'organigramme de la gestion et les scènes de négociation.

## ii. La rationalité scientifique du niveau européen

### A. **Le règlement**

Le règlement européen se justifie sur la base des constats biologiques d'un stock unique

d'anguilles européennes. Le constat du GRISAM semble validé, la gestion est basée sur des constats scientifiques. Mais les décisions prises au niveau européen relèvent-elles seulement des connaissances produites ?

Les décisions relatives à l'anguille correspondent pour partie aux descriptions que Christian Lequesnes (1999), donne du fonctionnement de la Direction générale de la pêche. Il effectue le constat d'une gestion halieutique basée sur une rationalité scientifique. Il présente la DG pêche, créée en 1976, comme étant composée de fonctionnaires dont « beaucoup considèrent être les gardiens d'une rationalité experte, face à des gouvernements soumis aux pressions clientélistes de leurs pêcheurs ». La particularité de la DG pêche est donc de participer à la construction d'une politique publique européenne en mettant en avant une rationalité de type scientifique. Il constate que les fonctionnaires sont essentiellement issus du cercle des « biologistes des pêches », qui composent les instituts océanographiques nationaux et dont le CIEM constitue un lieu de rencontre et de socialisation. Avec leurs collègues des instituts nationaux, ils forment une communauté épistémique partageant un paradigme dont la définition tient en trois points :

- les stocks de poissons sont menacés par l'irrationalité des pêcheurs
- la mission des scientifiques est d'encourager les gouvernements à pallier cette menace par des mesures de régulation de la ressource halieutique (TAC et quotas)
- dans ce but, il convient de concevoir des modèles statistiques d'évaluation permettant de convaincre les décideurs politiques de l'ampleur des dangers pesant sur les stocks.

Effectivement, en 2006, sur l'appui de données essentiellement d'origine halieutiques, le CIEM préconise l'arrêt de la pêche 15 jours par mois. La décision politique prise au niveau européen n'a pas suivi intégralement l'avis scientifique émis, d'autres considérations étant entrées en ligne de compte.

## **B. La CITES**

Au niveau de la CITES, les avis scientifiques ont joué un poids déterminant dans la décision de définir des quotas d'exportation puis de leur interdiction. L'organisation de la prise de décision dans l'organe de la CITES obéit à des schémas de prise de décision similaires à ceux qui existent pour la prise de décision à la DG Mare. Le Scientific review group (SRG) donne un avis scientifique, qui est ensuite discuté au niveau du comité de gestion. Ce dernier rassemble 27 organismes de gestion, un par pays membre. Comme dans le schéma de décision concernant la gestion des pêches, on peut distinguer une autorité scientifique qui délivre un avis, et un comité de gestion qui discute, accepte, valide ou pas l'avis donné. Selon certains experts rencontrés, les modalités de fonctionnement de la CITES amènent à se questionner sur la place des acteurs scientifiques par rapport aux acteurs politiques. Les scientifiques produisent un avis, qui n'a en

aucun cas valeur de décision. Celle-ci est prise par les acteurs politiques, qui se réservent le droit de prendre en compte ou non l'avis scientifique émis. Dans ce cas-ci, il n'a pas été possible de déroger à l'avis scientifique, malgré les demandes des pêcheurs professionnels français.

Là encore, l'avis émis porte exclusivement sur des considérations biologiques. Les argumentations scientifiques sont d'ordre biologiques. Les connaissances de type socio-économique ne sont sollicitées que sur le versant politique. Le diagnostic n'est pas effectué dans une perspective intégrée au sein du CIEM. Mais cet expert s'interroge sur la prise en compte d'autres aspects que biologiques. Dans un premier temps, une dérogation à l'exportation de civelles hors UE avait été accordée aux pêcheurs français, au regard de considérations socio-économiques, mais cette disposition n'a pas été maintenue. Dans cet exemple, la préconisation scientifique l'a emporté sur la demande politique.

### iii. Le choix des quotas de civelle au niveau national

La manière dont sont décidés les quotas pour les civelles fait entrer en jeu d'autres mécanismes qu'une décision rationnelle prise sur les bases de données jugées neutres et impartiales. Dans le cadre d'une gestion sectorielle, on est confronté à « un modèle de décision classique fondé sur la négociation entre l'Etat, des experts et des groupes d'intérêt » (Salles, 2009).

Le groupe expert du GRISAM dit comprendre le fait que les actions décidées soient le fait d'un compromis politique entre différents enjeux. Mais il avertit aussi sur les effets néfastes de ce jeu qui leur paraît trop peu favorable aux anguilles. Le constat qu'il fait en relecture du plan de gestion est plutôt mitigé : *« de manière globale, le groupe de travail scientifique continue de s'interroger sur l'ambition réelle de ce plan décliné pour la restauration de l'espèce. Alors que les modèles et les connaissances acquises et transmises laissent à penser que le temps de restauration sera long même si tous les facteurs de perturbation sont annulés, l'examen des mesures de gestion retenues révèle certes la volonté de prendre en compte l'ensemble des facteurs continentaux d'origine anthropique, mais en restant à chaque fois très en deçà de ce que l'état alarmant de l'espèce justifierait. Ce choix relève certainement de négociations et d'arbitrages entre les différents acteurs (politique, administratif, exploitants, usagers de l'eau et des milieux aquatiques etc.), ce qui est tout à fait recevable. Mais les résultats ne peuvent recevoir l'accord des scientifiques travaillant sur cette question. Leur regard est d'ailleurs tout aussi critique vis-à-vis d'autres Etats européens qui ne contribueront pas, ou de manière peu significative, à l'effort demandé par le règlement »* (GRISAM, non daté, p3).

Pour ce technicien, *« les pêcheurs négocient directement avec l'Etat, après, on écoute les*

*scientifiques pour se donner bonne conscience* ». Dans le cas de l'attribution des quotas de pêche à la civelle, les scientifiques émettent une proposition, qui sera discutée par les pêcheurs professionnels.

On a vu pour le règlement que la décision au niveau européen s'inscrit dans une chaîne de décision relativement bien organisée. L'exemple des quotas de civelles en France nous offre un autre exemple du rôle joué par les connaissances scientifiques. Différentes explications sont données. Pour les uns, cela s'explique par la nécessité de devoir harmoniser la gestion des prises de civelles avec l'instauration des quotas d'exportation CITES tandis que pour d'autres, comme cet expert, il n'y a absolument aucun lien entre le choix des quotas au niveau français et la mise en place de quotas CITES. Pour d'autres encore, cela s'explique par la culture de la DG Mare qui gère les stocks de poissons essentiellement avec des Taux admissibles de captures, culture dont le ministère de l'agriculture et de la pêche est imprégné. Effectivement, il est précisé dans le plan de gestion que « le processus s'inspirera de celui de fixation des TAC et quotas au niveau communautaire pour les pêches maritimes » (PGA, p 81). C'est bien ce que nous relate cet expert : « *il y a en général toute une mécanique sur laquelle ils sont d'accord au préalable, du style, on ne diminue jamais les quotas de plus de 25% et on n'augmente jamais de plus de 25%. Il y a des règles de fonctionnement, comme ça, et l'avis scientifique dit, on ferme les pêches tandis que eux vont diminuer de 20%. Ils prennent en compte d'autres composantes. Donc ça c'est le circuit au niveau européen, je te le détaille parce qu'on a fait un copié-collé au niveau national pour la civelle* ». Il signale néanmoins une distinction, le fait que le comité socio-économique est constitué en France des représentants des pêcheurs alors qu'au niveau européen le CSTP est plus d'ordre scientifico-technique.

Les scientifiques n'étaient pas favorables à un mode de gestion par quota. Ils ont néanmoins été mis à contribution dans le cadre d'un comité scientifique créé *ad hoc* pour produire une expertise pour l'attribution des quotas de pêche de civelle et les dates d'ouverture et de fermeture de la pêche de l'anguille jaune. Ils précisent à chaque fois dans la note qu'ils produisent que « fournir une telle évaluation ne valide pas pour autant cette démarche d'un point de vue scientifique comme mode de gestion durable ». Cet avis est ensuite soumis au circuit de décision tel qu'il a été défini, et rentre dans un circuit de « politisation » de l'expertise effectuée. On remarque que les différentes catégories d'acteurs ou d'instances concernées sont situées à une place spécifique du circuit de décisions.

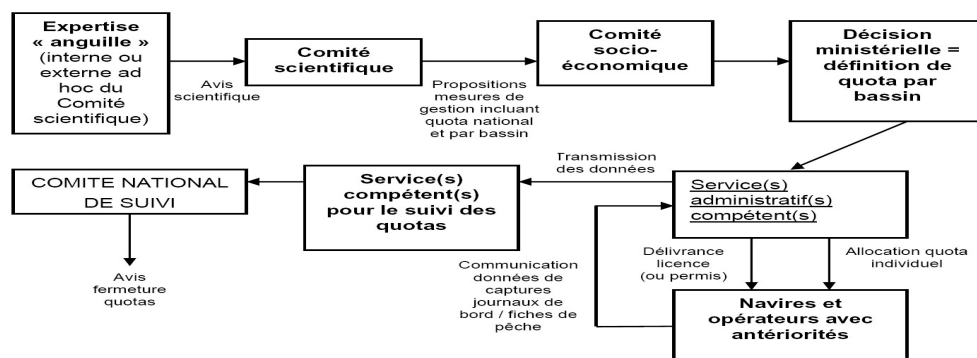


Figure 59 – Projet de dispositif administratif de gestion des quotas de civelle

*Illustration 16 Le dispositif de gestion des quotas de civelles (PGA, p 83).*

Dans un tel schéma, l'expertise scientifique est située en amont, à part des négociations politiques. Il semble bien qu'on est dans un schéma, tel celui décrit par Bruno Latour, quand il parle de "la science qui s'occupait de la nature et la politique des intérêts (2010, p 378). Les scientifiques produisent un avis sur la nature de l'anguille et les taux que l'on peut pêcher, les intérêts politiques étant discuté après, sur la base, ou contre des avis émis.

Cet expert nous décrit le processus de la manière suivante : « *Le processus tel qu'il est, c'est un comité scientifique qui décide. La toute première année, de manière formelle, les deux ministères envoient une lettre de commande à l'ONEMA, le CEMAGREF, l'INRA et le MUSEUM pour avoir un avis sur les quotas, sachant que la lettre dit qu'il faut une personne de l'ONEMA, du CEMAGREF, une personne de l'IFREMER et deux personnes du MUSEUM, ou une je sais plus. On a une lettre de mission, donnez nous des quotas sur des bases biologiques, compte tenu que l'objectif de gestion la première année, c'était réduction de 10% de la mortalité par pêche, en tenant compte de la baisse du (retenue ?) c'était ça le mandat du groupe. On a fait nos calculs, on a donné un avis, de 40 tonnes. Le comité socio-économique s'est réuni et a dit on veut 70* ». On remarque que si selon lui, c'est le comité scientifique qui décide, en réalité, il ne fait que proposer...

A chaque fois l'avis fourni par le groupe scientifique est largement soumis à discussion et critique par le comité socio-économique, en l'occurrence les pêcheurs professionnels. Ceux-ci remettent en cause et la méthode, et les TAC préconisés. Ils mettent en défaut les données utilisées, se questionnent sur les biais et vont jusqu'à contester l'indépendance des mesures prises.

Saison	TAC scientifiques	TAC demandés	Tac attribués
2009-2010	45.5	X	61.54
2010-2011	26.8	56.2	44.66
2011-2012	19.6	44.7	37

*Illustration 17 Quotas proposés, demandés et accordés (sources : CS, CSE)*

Sur la base de ces critiques, les pêcheurs professionnels, font une contre-proposition, largement supérieure aux préconisations des experts. Au final, les quotas décidés sont presque à la moyenne des deux propositions effectuées (plus proche de la demande des professionnels). Pour ce représentant du ministère, comment se définissent les quotas ? *« On prend les chiffres de l'agriculture et ceux de l'écologie et on fait la moyenne ».*

Cette négociation semble facilitée du fait de l'ambiguïté de ce que recouvre la notion de quota. Ces quotas comprennent des quotas destinés à la consommation et des quotas destinés au repeuplement. Les experts qui se sont prononcés incluaient le quota total de pêche tandis que pêcheurs et ministères ont considéré que les quotas qu'ils proposaient ne concernaient que le quota dédié à la consommation, les quantités réservées pour le repeuplement n'étant pas prises en compte dans leur calcul.

Toujours selon le même expert : *« c'est le ministère qui s'est trouvé bien embêté d'avoir un écart du simple au double ou presque, et a trouvé une solution, de dire que le quotas déterminé par les scientifiques était un quota dit de consommation, et qu'on allait rajouter après le quota de repeuplement, puisque à l'époque on devait faire 35% pour le repeuplement et que si on considérait que repeuplement c'étaient des civelles qui retournaient à l'eau, et que du coup on pouvait les exclure 40T + 35% ça faisait 60 tonnes donc finalement c'était pas si mal que ça. Voilà, ce qui n'était pas la lettre de commande initiale, ni dans le plan de gestion ni dans la lettre de commande il était précisé que c'était un quota consommation. Ce qui a été décidé, et donc ce système quota consommation quota repeuplement existe toujours. Tu verras que notre avis l'année suivant précise bien que c'est notre quota total qu'on donne, pas le quota consommation, on explique pourquoi dans l'avis ».*

Finalement, on est dans le même processus de décision que celui relaté Prud'homme, cité par Larrue. (cf. In Larrue (2000) : la fixation des objectifs se fait selon un processus politique, dans

lequel interviennent à la fois des considérations médicales ou écologiques – qui plaident pour des normes basses – et des considérations économiques qui plaident contre des normes basses. Les chiffres finalement retenus sont des compromis, définis par le rapport des forces sociales, économique et politiques en présence. On peut dans cette perspective analyser les modalités de fixation des quotas de pêche à la civelle, proposés par les scientifiques, et ensuite discutés par les parties prenantes concernées et les administrations.

Les scientifiques peuvent être amenés à s'interroger sur le rôle qu'ils jouent dans ce processus, tant ils peuvent avoir l'impression que leur voix n'est guère entendue. Ils sont sollicités pour produire des expertises, en général critiquées, notamment les modèles qu'ils produisent, mais au final, les recommandations de ces expertises sont loin d'être toujours suivies. Selon ce représentant des pêcheurs *« les scientifiques sont insatisfaits parce qu'ils ont l'impression qu'on n'utilise pas le travail qu'ils font »*. D'autres s'interrogent sur les intérêts éventuels que peuvent poursuivre les scientifiques. Leur neutralité est aussi discutée et mise en doute.

La définition des quotas établie par les scientifiques ne satisfait pas non plus tous les acteurs du bassin. Celui-ci regrette que la réduction du nombre de pêcheurs n'ait pas prise en compte *« il faut tenir compte de tout ça pour faire des estimations de réductions. Il aurait fallu additionner tous les facteurs, ils ne l'ont pas fait (...) On est au-delà des 40% de réduction de la pêche, et non des 25% comme le dit le groupe expert »*.

Dans quelle mesure la forme du dispositif influe-t-elle sur les décisions prises ? Ce technicien de bassin se questionne sur l'existence de deux comités pour l'attribution des quotas, avec un comité socio-économique qui conteste le plus souvent l'avis du comité scientifique. Il préférerait que les deux comités travaillent ensemble et non pas en se succédant dans le temps. En effet, si les propositions du Comité scientifique sont discutées et amendées par le Comité socioéconomique, les scientifiques n'interviennent pas pour avis dans la décision politique finalement décidée. Dans ce schéma, les scientifiques sont en amont, à part de la discussion politique.

### Gestion pragmatique ou gestion technico-administrative ?

Le groupe anguille est le lieu où sont discutés les principes de gestion de la libre circulation. Discussion technique s'il en est, ce sont aussi des modalités de gestion de la chose publique qui sont mises en débat et donc d'ordre politique. Le fonctionnement de ce groupe permet lui aussi de questionner la partition entre politique et scientifique et technique. Ce groupe est axé sur la production de certaines formes de connaissances, par différents types d'acteurs : des techniciens

pour la plupart, des scientifiques, des agents administratifs, des collectivités locales.

L'approche dominante du groupe anguille est orientée dans une approche pragmatique, où l'efficacité de la mesure prime. Pour l'animatrice du groupe l'objectif est de « *trouver des solutions pas très chères qui peuvent être mises en place facilement et qui fonctionnent* ». Cela consiste à expérimenter des pratiques de gestion collective de vannes, comme s'entendre sur des dates d'ouverture et de fermeture, ou par la mise en place de systèmes simples d'ouvertures des vannes ou des portes à flot. L'idée est de tester différentes solutions et d'observer celles qui fonctionnent le mieux. Pour cela, des actions de suivi sont mises en place afin d'évaluer les actions entreprises. Cela correspond tout à fait à la définition qu'Olivier Borraz, sociologue, donne du pragmatisme. « *Dans l'action publique, le pragmatisme vise l'efficacité dans les décisions qui sont prises en vue de résoudre un problème, une efficacité qui ne peut être atteinte qu'à travers l'expérimentation, des périodes d'essais-erreurs, des tâtonnements. Les solutions ne sont donc pas prédéfinies, contenues dans des principes immuables, issues d'une rationalité supérieure* » (Borraz, 1987 (ce que les spécialistes en halieutique appellent « la gestion adaptative » (Lambert, comm pers)). Dans cette perspective, la mise en place des mesures favorables à la libre circulation est basée sur une implication des propriétaires, des syndicats de marais ou de rivières, d'usagers. L'idée est de déléguer la mise en place des actions aux acteurs locaux qui ont la charge quotidienne des différents espaces concernés. C'est la démarche mise en place par MIGADO dans le cadre du plan de gestion de l'anguille..

La majorité des acteurs du groupe anguille est favorable à cette gestion pragmatique. Par contre, la délégation régionale de l'ONEMA n'est pas d'accord avec ce choix, qu'elle juge trop peu fiable, et aléatoire. Du bricolage ! En outre, elle met en doute la confiance que l'on peut accorder aux acteurs locaux afin qu'ils se mettent réellement d'accord entre eux. Pour les acteurs du groupe anguille, cette opposition au pragmatisme est le fait d'une seule personne, et non pas de son institution d'appartenance. En effet, le niveau national de l'ONEMA semble quant à lui favorable à cette approche. Nous ne creuserons pas cet aspect ici, mais ce qu'il est intéressant d'observer, c'est la confrontation de deux modes de gestion, et la discussion que cela peut engendrer. En effet, la position de l'ONEMA au niveau régional repose sur une conception plus classique de la gestion : organisée selon une rationalité technico-scientifique, basée sur la conduite préalable d'études afin de mettre en oeuvre des solutions techniques rigoureuses. Ce mode d'articulation entre connaissance et action n'est cependant pas jugé possible par une partie des acteurs locaux, du fait du contexte d'urgence.





**CINQ INITIATIVES  
ORIGINALES**

**PASSER L'ESTUAIRE SANS ENCOMBRE POUR LES POISSONS MIGRATEURS**  
*Syndicat du bassin versant du centre Médoc (33)*

L'impact des ouvrages de protection contre la marée sur le déplacement des poissons est souvent invoqué parmi les causes de régression du stock. Les ouvrages estuariens (portes à flot et clapets) constituent les premiers obstacles.

L'inventeur, Sébastien Simon, technicien rivière environnement du syndicat, a eu l'idée de réfléchir à un mécanisme permettant d'optimiser le franchissement piscicole au niveau des ouvrages à la mer et de l'estuaire de la Gironde.

Ce mécanisme ralentit la fermeture des ouvrages lors de la marée montante afin de donner une chance aux poissons de remonter sur les zones humides et bassins versants, d'y limiter les entrées d'eaux saumâtres, d'établir la continuité écologique entre mer et rivières et de jouer son rôle de protection lors de crues ou de tempête. La perturbation des activités économiques des marais serait également limitée.



*Sébastien Simon, inventeur et Arnaud Reynaud, membre du jury*

**À NOTER**

Découvrez cette opération en visionnant le reportage qui lui est consacré.

<http://www.extranet.eau-adour-garonne.fr/download.asp?download=stockfile/commurvinternet/alcyons2010/filinv08medoc.m>

*Illustration 18 Récompense pour des initiatives locales, approches pragmatiques ?*

Lors de ces discussions, est aussi mis en débat un autre aspect important du principe de subsidiarité, la responsabilité. « La subsidiarité signifie enfin une responsabilité clairement affichée – voire partagée lorsque des individus participent eux-mêmes à la gestion d'une mission publique – et qui peut être de ce fait contestée. Cette notion de responsabilité est elle aussi l'un des fondements de tout système démocratique » (Borraz, 1997, p 41).

Peut-on aller jusqu'à dire que sous un problème d'apparence technique, à travers les discussions pour déterminer la meilleure technique pour laisser passer les poissons, une question profondément politique est posée ? Choisir un calendrier d'ouverture de vannes ou installer des passes à poisson témoignent de deux choix techniques, mais aussi de certaines conceptions de l'acteur social. Dans le premier cas, il est envisagé comme un être responsable qui s'engage lui-même dans une contrainte pour la gestion d'une ressource alors envisagée comme un bien commun (il sera notamment intéressant d'observer ce qui amène les acteurs à collaborer), dans le second cas, son action est envisagée dans une relation réglementaire avec l'Etat et ses représentants, et dans l'idée que seule la contrainte réglementaire peut conduire à une gestion efficace de la ressource. Cette question est en plein coeur des questions touchant au principe de subsidiarité. Au final, ce sont des questions politiques qui se jouent au sein de ces groupes techniques, et les scientifiques et techniciens sont au cœur du dispositif.

#### iv. Des scientifiques dubitatifs sur l'efficacité du repeuplement

Le repeuplement, présenté comme « mesure phare du plan de gestion » par cet acteur local, est l'une des plus contestées. Les choix opérés à cet égard fournissent une illustration intéressante des interrelations entre les différents échelons, les discussions autour des enjeux et la mobilisation des expertises.

Cette action est stipulée de la manière suivante dans le texte du règlement. « Si un État membre autorise la pêche d'anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm, que ce soit au titre d'un plan de gestion de l'anguille élaboré conformément à l'article 2 ou au titre d'une réduction de l'effort de pêche conformément à l'article 4, paragraphe 2, ou à l'article 5, paragraphe 4, il affecte au moins 60 % de toutes les anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm pêchées dans ses eaux chaque année destinées à la commercialisation en vue de servir au repeuplement dans les bassins hydrographiques de l'anguille tels que définis par les États membres conformément à l'article 2, paragraphe 1, aux fins d'augmenter le taux d'échappement des anguilles argentées ».

Une définition du repeuplement est donnée dans les conclusions du CNA de juin 2008 : « le repeuplement consiste à introduire / déverser un être vivant dans un milieu naturel. ». Ces actions sont définies par un encadrement réglementaire strict que nous ne détaillerons pas.

Une partie des acteurs au niveau national et au niveau du bassin ne sont pas favorables à cette mesure. Ils considèrent qu'elle fait partie d'une stratégie de contrôle du marché de la civelle et de son prix afin que les pays d'Europe du Nord puissent en disposer à bas coût : « *Ce sont les lobbies qui ont réussi à faire passer ça. Ce n'est pas pour rien que ce soit sorti pendant que c'était la présidence allemande de l'Europe. Son plan de gestion est basé que sur du repeuplement. Mais ils ont de gros problèmes de circulation. La France est le plus gros producteur de civelles, c'est le seul qui peut vendre pour le repeuplement* » nous explique ce technicien.

Ce pêcheur porte quant à lui un regard critique sur les mesures de repeuplement, qu'il interprète aussi comme une stratégie de la part des pays européens du Nord : « *Dès le début, la pression a été mise par le secteur de l'aquaculture européenne, qui nous accusait de vendre nos civelles trop chères aux asiatiques. On nous a dit que la Pologne voulait acheter pour le repeuplement. Tous les pays scandinaves, n'ont eu de cesse d'arriver à leurs fins, avoir un % pour le repeuplement et une inscription à la CITES, pour casser le marché* ».

Seuls les pêcheurs professionnels approuvent cette mesure, ainsi que le ministère de la pêche. Selon ce technicien, « *à l'époque où ça c'est négocié, les pêcheurs français étaient très*

*favorables. Ils se sont dits que c'était la voie ouverte pour garder un marché plutôt que d'avoir une fermeture complète, ils sont rentrés dedans à fond aussi. Et ils ont aussi persuadé l'Etat de l'intérêt d'y aller ».* Ils peuvent en effet se positionner pour être maîtres d'œuvres des mesures de repeuplement. Cette action est assimilée pour une partie des autres acteurs locaux à des mesures d'aide aux pêcheries.

La décision de repeuplement a été prise au niveau national, mais une partie des décisions est renvoyée au niveau local. « Il sera demandé aux rédacteurs locaux de définir des sites potentiels pour le repeuplement pour juin 2008, à partir des recommandations du GRISAM. Le repeuplement sur le territoire français sera mis en œuvre à l'échelle des bassins », est-il précisé dans le compte-rendu du CNA du 20 mars 2008. A ce stade de la rédaction du plan de gestion, il est proposé aux pêcheurs professionnels qu'ils s'organisent pour assurer la maîtrise d'ouvrage du repeuplement. Le 1<sup>er</sup> juillet 2008 la grille de sélection des sites pour le repeuplement est discutée en comité national anguille. Un désaccord émerge entre le représentant des pêcheurs professionnels et le GRISAM : « le représentant des pêcheurs professionnels en eau douce réagit sur la grille de sélection des sites dont les critères excluent systématiquement les sites lorsque l'on est en présence d'un point RHP. Le représentant poursuit en regrettant que cette grille ait été en grande partie élaborée par le GRISAM qui est défavorable au repeuplement. Le représentant du GRISAM répond en indiquant que le GRISAM estime qu'effectivement, le repeuplement n'est pas une mesure adaptée mais qu'elle a néanmoins proposé des critères de sélection, si des sites doivent être sélectionnés ».

Au niveau local, les acteurs sont plutôt sceptiques quant à l'intérêt du repeuplement. On a vu dans le premier chapitre que le repeuplement faisait partie des tâches imposées par les niveaux supérieurs que le niveau de bassin doit appliquer, bien qu'il n'y soit pas favorable. Une partie des acteurs à cet échelon pensent que cette action va faire perdurer les pressions sur l'espèce. Les détracteurs utilisent comme argument le fait que pêcher des civelles, les stocker chez des mareyeurs puis de les déverser dans des sites choisis vont accroître les risques de mortalité : « *ce qui est une des opérations, mesure phare de ce plan, c'est le repeuplement mais non seulement ce n'est pas une mesure de reconstitution, mais c'est une mesure qui va faire perdurer les pressions sur l'espèce. Parce que les transferts de population, tout le monde les a décrits comme une... comme une, ça peut pas être un gain. Pour que ce soit un gain, il faudra prélever des poissons et les transférer dans des milieux où ils ont des capacités supérieures de survie, et avec une mortalité au passage qui serait inférieure au gain. Or, les endroits plus favorables à ceux sur lesquels on les prélève, il n'y en a pas forcément, et les conditions de transfert sont pas du tout indemnes de perte. On a entendu parler de poissons stabulés pendant des mois dans des*

*bassins de mareyeurs, source de contamination par des virus, ou de surcontamination due à des fortes densités. Donc là il y a peut-être besoin d'un relais d'information un peu plus précis sur ces informations de transfert, c'est ce qu'on avait dit au départ, et peut-être encore plus, et c'est le point phare le point un peu ambitieux, mis en avant, ce sont les opérations de repeuplement, de pseudo repeuplement, de transfert. Non seulement il s'en fait peu, parce que ça marche pas, c'est compliqué, personne ne veut y aller, c'est aussi ça, personne ne veut y aller. Les fédé de pêche veulent pas y aller, les collectivités veulent pas y aller, les EPTB veulent pas y aller, il y a finalement les seuls pêcheurs professionnels qui sont intéressés et qui ont trouvé des montages pour y aller. » (Technicien).*

*« Parce que tant qu'il y a un peu de poisson il vaut mieux les laisser passer, parce qu'ils se débrouillent bien mieux tous seuls que si on les aide, le repeuplement c'est vraiment, c'est du repeuplement de poisson sauvage, ce qui est complètement différent. C'est à dire que le repeuplement en poisson sauvage, c'est très très rare, le repeuplement en saumon d'une rivière au Canada, à Torrent River, où en fait il y avait des chutes, infranchissables, presque à la confluence avec l'océan, et où les canadien) ont essayé de transporter 300 saumons sauvages adultes, capturés sur d'autres bassin. Ils les ont transportés, et boum le taux de saumon a explosé dans cette rivière, mais c'est parce qu'il n'y en avait pas, c'était infranchissable. Là la question qu'on se pose, c'est, on va prendre de la civelle et on va aller la remettre ailleurs, après un temps de séjour dans un bassin, qu'on ne connaît pas trop, en plus il y a des mélanges entre des civelles de l'Adour, des civelles de Garonne, on ne sait même plus si on remet des civelles de Garonne dans la Garonne ou si ça part ailleurs. Séjourner dans ces bassins, ce sont des risques de développement de pathologies, la pêche en tant que tel, c'est une mortalité. Quand vous pêchez au drossage, c'est à dire quand vous poussez un filet, vous tuez de la civelle, euh, en la pêchant. Donc tout ça fait que cette mesure n'est pas du tout intéressante d'un point de vue biologique. C'est une aberration. De l'anguille sauvage, la stocker et la remettre 10 km à l'amont, ... ..hum » (technicien local). Les acteurs locaux signalent en outre la lourdeur des protocoles nécessaires au repeuplement, tout en se questionnant sur son utilité.*

Au niveau local, les actions de repeuplement peuvent constituer un outil politique de pression. Pour ce représentant des pêcheurs, la définition des sites de repeuplement peut aussi être une manière de faire pression sur les propriétaires d'ouvrages. : « Le représentant des marins-pêcheurs souhaite que des sites de repeuplement soient sélectionnés en amont des ouvrages pour inciter les propriétaires à les mettre aux normes » (CR COGEPOMI,)

Cette action pose aussi des problèmes pour la production des données. Les civelles pêchées puis

utilisées pour le repeuplement ne risquent-elles pas de bénéficier d'un double comptage ?

*« C'est-à-dire on ne connaît pas l'efficacité réelle du repeuplement. C'est en partie faux, en tout cas en fonction de ce qu'on connaît de l'efficacité de repeuplement que 100% des civelles qu'on repeuple en amont ne vont pas mourir. Et qu'on peut interpréter le repeuplement comme une non pêche. Dans les working group on a estimé que c'était entre 25% et 100% d'efficacité du repeuplement, en tout cas que ça n'allait pas au-delà de l'efficacité naturelle, au mieux on peut considérer que c'était équivalent, au pire que c'était 25%, voire c'était zéro. Avec la mortalité dans les bassin d'aquaculture. Et la deuxième raison c'est que chaque état membre va compter ses civelles une deuxième fois y compris déjà comptées, ils ont une position quand on les pêche on les compte pas, c'est le quota repeuplement, et quand on va les remettre à l'eau chez nous, on va les compter comme un bénéfice. Donc du coup il y a un système de double compte à l'échelle internationale, y compris à l'échelle franco-française, qui fait que c'est l'avis du comité scientifique auquel j'ai participé, c'est l'avis du working group aussi, qu'on ne peut pas compter deux fois, soit c'est le pays qui pêche qui décompte, soit c'est le pays qui repeuple y compris la France quand elle repeuple pour elle, pour compter l'efficacité du repeuplement, on ne peut pas compter deux fois. Et donc l'objectif étant de diminuer la mortalité. On considère qu'on compte comme mortalité toutes les civelles pêchées et que le pays qui repeuple comptera de manière positive au crédit du stock, ou comme mortalité négative, on voit le verre à moitié vide ou à moitié plein, au moment où il repeuple, au moment où on évaluera l'efficacité du repeuplement, on les comptera à son crédit. Mais, et on a aussi montré, avec ce système là, du fait que le % du repeuplement devait augmenter de 35% à 60%, qu'en parallèle on diminuait progressivement la mortalité, qu'au final on augmentait la mortalité par pêche et à revenir quelque part ... on va consacrer 60% au repeuplement on va diminuer de 60%, donc on a un certain équilibre qui s'instaure de cette manière là. Et c'est expliqué dans notre second avis, de 2010. » (Expert)*

Les scientifiques consultés sur cette mesure y sont plutôt défavorables. Les scientifiques du GRISAM se disent pessimistes. Les avis du CS pour les quotas précisent que bien qu'ils donnent l'avis qu'on leur demande, ils ne sont pas pour autant d'accord avec les choix de gestion opérés. Selon ce représentant, la question du repeuplement, fortement contestée par les scientifiques, a cependant bénéficié de ce qu'il appelle leur bienveillance : *« ok il y a eu sein des scientifiques qui siègent, ou des avis d'experts donnés, une relative bienveillance pour les programmes de repeuplement. Que soit sous la dictée de leurs dirigeants pour certains. On arrive à ce que les programmes proposés par les porteurs de projets soient acceptés »*. Lui-même juge favorablement cette mesure : *« C'est une mesure intéressante pour le soutien des populations. On commence à avoir un peu de recul avec les opérations de suivi scientifique sur les sites de repeuplement. Il y a des milieux vierges soit sous-densitaires où on retrouve des anguilles*

*marquées. Et on retrouve un impact favorable ».*

Les connaissances disponibles sur le repeuplement ne sont pas suffisantes pour prouver son efficacité. Il est d'autant plus soumis à critique que les acteurs se questionnent sur sa finalité. A quoi sert d'interdire l'exportation hors de l'Union européenne ? Pour celui-ci, cela aurait fait porter le financement de ces actions par les pêcheurs s'ils avaient pu continuer à exporter. *« Pour les professionnels de la filière, c'était une manière de payer le repeuplement sans subvention. Au lieu de financement par l'état, on aurait pu en avoir par la filière ».* Pour d'autres, les opérations de repeuplement dans les pays d'Europe du Nord ne servent qu'à compenser les prélèvements par les pêcheurs. Les anguilles produites ne seront pas de celles qui s'échappent, constats étayés par les scientifiques : *« un autre résultat de notre analyse est que l'alevinage dans le reste de l'Europe ne sert qu'à compenser les prélèvements par les pêcheries d'anguilles jaunes et argentées dans ce secteur »* (Lambert, 2008).

Les scientifiques français ont dans l'ensemble une position plutôt mitigée vis-à-vis du repeuplement. Ce n'est pas le cas des scientifiques des pays d'Europe du Nord, qui y sont plutôt favorables. Certains acteurs locaux vont jusqu'à lier les intérêts des scientifiques au repeuplement de leurs bassins. *« Le Danemark avait lancé l'affaire en voulant fermer la pêche de la civelle, pour la réserver que pour les aquacultures danoises. C'est un scientifique qui a des actions dans l'aquaculture, et il a besoin d'acheter des civelles ailleurs »*, nous explique ce représentant.

#### **(d) La valeur des différentes formes d'expertise**

On a jusqu'à présent envisagé la production de connaissances pour la gestion au regard des connaissances scientifiques. On a aussi vu la diversité des acteurs qui participent à la production de données. Outre les organismes scientifiques, les associations de migrateurs, les EPTB, les syndicats de rivière ou de marais, les fédérations ou associations de pêche professionnelle ou amateur participent d'une manière ou d'une autre à la production de données. Les acteurs locaux attachent de l'intérêt à au moins deux aspects de la connaissance : la capacité à produire et à disposer de données pertinentes, la reconnaissance de leur capacité d'expertise. Cette revendication va cependant à l'encontre de l'organisation de la connaissance et de la décision politique. Le modèle de gestion de l'anguille se situe dans un modèle d'instruction publique, où seuls les savoirs scientifiques sont reconnus, les savoirs profanes n'ayant pas ou peu de légitimité (Callon, 1998). Cela est particulièrement évident au niveau européen et national, où l'indépendance des scientifiques est requise et revendiquée. Cela semble être de même au niveau local au sein des COGEPOMI. La prise en compte d'autres savoirs que les scientifiques pose le

problème de la validité et de la neutralité des données qu'ils peuvent produire. Selon cet acteur local : « Une base scientifique est creusée depuis des années. Le COGEPOMI a toujours travaillé en deux temps : faire valider et partager les données avant d'engager un débat sur la gestion. Mais cela s'effectuait selon le principe que les données venaient des organismes techniques. Il n'était pas valorisé qu'il puisse y avoir une source d'informations provenant des pêcheurs. Même si cela se fait un peu en parallèle. Par exemple, le constat qu'on trouve des alosons vivants dans un étang ». Il signale cependant que d'autres formes d'expertise peuvent être mobilisées. Mais quelle est la légitimité au regard de l'objectivité requise de la connaissance ? Cet acteur local mentionne les difficultés de faire appel à des données produites par des pêcheurs, qui, à la différence de celles des scientifiques, ne sont pas jugées objectives : « si on officialise ce type de recours, les pêcheurs risquent de s'en servir : ils vont travailler des données dont ils sont producteurs pour faire du lobbying, un rôle que le Cemagref n'endosse pas. ».

Malgré le fait qu'ils ne soient pas considérés comme des producteurs de connaissance, ils sont pourtant des partenaires incontournables de la production de données. On peut lire dans les Actes de "les rencontres internationales de la petite pêche professionnelle maritime et continentale, bilan des actions et partenariat des pêcheurs professionnels fluviaux de Gironde" le commentaire suivant : "les informations acquises à l'échelle locale servent tout autant à défendre les pêcheurs qu'à répondre aux questions des gestionnaires ou aux travaux des scientifiques. Elles sont utilisées également à l'échelle régionale, nationale et internationale. Elles participent à crédibiliser l'action des pêcheurs et à défendre leur activité à l'échelle internationale" (p3).

L'expertise produite par les pêcheurs constitue pour eux une ressource de légitimation, à l'instar de ce qu'observent Céline Granjou et Isabelle Mauz (2007). Les acteurs du bassin revendiquent la légitimité de leur expertise en faisant appel à des techniciens de formation scientifique qui maîtrisent les codes de la production scientifique, techniciens qui participent aux groupes techniques. Toujours selon ce même acteur local : « Les pêcheurs disposent d'un appui technique : ils savent travailler les données de manière scientifique. L'idée est que les pêcheurs puissent, avec l'aide de leur ingénieur halieute, d'avoir un protocole équivalent à celui du CEMAGREF. »

Les données et connaissances peuvent aussi être utilisées comme outil politique. Effectivement, la gestion des données, et des pêcheurs qui produisent ces données, constitue un enjeu important du plan de gestion. Les gestionnaires en ont besoin pour produire des chiffres de production, les scientifiques aussi puisqu'il s'agit d'une part majeure des données dont ils peuvent disposer.

Elles sont importantes pour les acteurs locaux afin qu'ils puissent suivre précisément les actions dont ils ont la gestion. Dans cette perspective, on comprend pourquoi la concentration des données de pêche de civelles au niveau national sans passer par le niveau local a été vécue au niveau du bassin comme une désappropriation d'un élément important. Les pêcheurs sont un élément indispensable de la chaîne de production des connaissances. Diffuser ou pas leurs données fait partie de leurs armes politiques. Les pêcheurs aux lignes, dont il existe peu de données de pêche hormis sur la Loire, ont rejeté en bloc le plan de gestion, ils ont à un moment donné refusé de communiquer des informations sur les anguilles pêchées. Il en est de même des pêcheurs amateurs aux engins et aux filets de la Gironde. En conflit avec IRSTEA suite entre autres au rapport de sociologie produit sur l'alose, ils ont décidé de ne pas communiquer leurs données de pêche à l'organisme qui les récoltait traditionnellement.

Jusqu'à présent, les pêcheurs professionnels et amateurs ont été considérés comme des partenaires de la production de connaissances, et non comme des producteurs de connaissances eux-mêmes. Ils fournissaient leurs données, mais sans qu'on attende d'eux des analyses et des traitements, qui sont le fait des scientifiques. Dans certains cas, ils sont associés à des programmes de recherche scientifique. Les pêcheurs professionnels de la Loire ont participé à l'élaboration d'un programme de recherche sur les fenêtres de dévalaison en collaboration avec des scientifiques, financé par EDF. Ce programme a aussi été mis en œuvre sur les barrages de la Dordogne gérés par EDF.

On a vu que les gestionnaires du niveau du bassin ont regretté que leur capacité d'expertise générale de la situation n'ait pas été prise en compte par le niveau national. Cette expertise est notamment basée sur une bonne connaissance de la situation de terrain, et la capacité à évaluer la faisabilité des actions qui sont proposées par le niveau national. Il s'agit d'une forme d'expertise collective, élaborée et partagée lors des rencontres des différents groupes techniques et pléniers. Différents types de données et de connaissances sont partagés, dont les savoirs scientifico-techniques. Ce type d'expertise tend à se rapprocher de la définition que Corinne Delmas fait de l'expertise interactionnelle, une forme d'expertise, qui sans pour autant produire des connaissances, favorise le dialogue (Delmas, 2011). Effectivement, le suivi de la gestion induit de comprendre et de s'approprier les nombreuses données partagées, de lire les modèles qui sont proposés etc. Mais il semble que ce partage et cette forme d'expertise interactionnelle peut aussi conduire à la production de nouvelles connaissances, du fait du partage de types d'approches différentes. Comme le constate aussi Corinne Delmas : « au cœur du rôle d'expert, la compétence recouvre la diversité des savoirs et savoir-faire mobilisés » (Delmas, 2011). Dans les groupes se côtoient expertise scientifique et expertise profane. La mise en commun des



différentes formes d'expertise, bureaucratique, technico-scientifique, profane, politique etc. nous semble au contraire propice à la production de nouveaux types de savoirs pour l'action. Pour Corinne Delmas, définir l'expertise comme étant l'ensemble des savoirs mobilisés pour l'action « permet de prendre en compte toutes les sortes d'expertise, y compris les plus informelles, militantes et « autonomes ». Elle se situe également à rebours d'un modèle technocratique de décision et de la vision positiviste d'une expertise qui serait nécessairement « neutre » » (Delmas, 2011).

Si les acteurs politiques peuvent devenir des acteurs de production de connaissances en faisant reconnaître la légitimité de leur expertise, les acteurs scientifiques peuvent-ils constituer des acteurs politiques ? On a vu que les dispositifs de négociation les situent à la marge de la négociation politique, dans une perspective dichotomique. Les points de vue portés sur les chercheurs invitent à repenser l'organisation dichotomique entre scientifique et politique. Leur dimension de neutralité est loin d'être partagée par tous les acteurs, dont une partie questionne les valeurs mobilisées dans les propositions émises. En outre, le milieu scientifique n'est pas homogène et est agité de controverses. De quel côté sont les scientifiques, se demandent certains d'entre eux ? Certains sont réputés prendre le parti des pêcheurs et être proches d'eux tandis que d'autres s'interrogent sur les prises de position de scientifiques contre la pêche.

### **(e) En conclusion**

Les connaissances pour la gestion constituent à la fois un outil technique et politique. Les connaissances ne sont pas produites par les seules scientifiques, mais un nombre diversifié d'acteurs participent à leur élaboration, de la production des données, à leur traitement et analyse, en passant par leur collecte. La distinction établie par les acteurs de manière récurrente pour distinguer ce qui ressort du politique et ce qui ressort du scientifique ne cesse d'être brouillée par les acteurs et les processus dans lesquels ils sont engagés. On observe même dans les discours des souhaits pour que l'organisation du dispositif soit repensée.

**Les connaissances constituent un enjeu important du plan de gestion pour tous les acteurs sociaux impliqués, entre les échelons et pour désigner les responsabilités dans les facteurs de mortalité. Les connaissances de type scientifique sont mobilisées dans les discussions pour la prise de décision. Mais est exprimé un souhait de prise en compte d'autres types de savoir. Les différents types d'expertise entretiennent une relation ambivalente avec la dimension politique de la gestion.**

## Conclusion

Nous arrivons au terme de ce parcours, où nous avons décomposé la mise en oeuvre du règlement anguille à partir de trois postes d'observation : les caractéristiques du dispositif et la répartition des tâches ; les négociations portant sur les enjeux ; l'utilisation des connaissances dans la décision. L'anguille apparaît comme un objet transversal, qui induit de relier une partie des éléments qui ont été déliés. Insaisissable, elle endosse différentes identités selon les échelons en fonction des préoccupations affichées. Les descriptions qu'en faisait l'ethnozoologie de la Grèce antique s'appliquent encore à l'anguille d'aujourd'hui. "L'ethnozoologie de la Grèce antique insiste sur l'ambiguïté de l'espèce, sur son caractère littéralement et métaphoriquement insaisissable, et sur son identité incertaine, participant de plusieurs formes animales. Ces traits indiquent la vocation médiatrice de l'anguille. En Grèce, et dans quelques autres cultures, il lui revient d'incarner l'intermédiaire dont la présence permet de concilier des principes incompatibles, de rapprocher des réalités mutuellement exclusives" (Cochin, 1986). L'anguille est-elle un médiateur entre les acteurs sociaux, ceux de la pêche et ceux de la libre circulation, entre les instances administratives qu'elle oblige à sortir de leurs routines ? On a en outre vu que sa préservation mobilise différentes logiques de gestion publique. En ce sens, la politique publique concernant l'anguille permet-elle de mettre en oeuvre le changement ? D'un autre point de vue, la prise en compte de la seule politique liée à l'anguille n'a guère de sens, dans la mesure où elle mobilise d'autres politiques publiques, comme la DCE, et les politiques liées à la restauration de la continuité écologique.

La politique publique engagée autour de l'anguille invite aussi à s'interroger sur les processus de politisation et de dépolitisation, notamment du fait de la technicisation des procédures. Comme le remarque Patrick Hassenteufel (2011), « la dépolitisation s'opère par diverses procédures, parmi lesquelles la technicisation. Elle correspond au déplacement d'enjeux de politiques publiques d'arènes publiques vers des forums techniques. La technicisation renvoie à la fois aux lieux du débat (faiblement publicisés), aux intervenants (peu nombreux et dotés de fortes compétences spécialisées par rapport à l'enjeu de politique publique) et au type d'arguments échangés (situés sur un registre technique) » (Hassenteufel, 2011, p 182). On a en effet pu observer l'importance des groupes techniques dans les prises de décision, on a aussi remarqué l'imbrication étroite entre les instances techniques et les instances politiques, ayant souvent les mêmes participants, et la difficulté à parfois démêler ce qui ressort de considérations techniques et ce qui ressort de considérations politiques. En outre, la neutralité des données techniques et scientifique est régulièrement remise en cause et discutée.

Les différentes modalités d'implication des acteurs sociaux dans la production de données pour la connaissance incitent d'ailleurs une partie d'entre eux à souhaiter un autre mode de production de connaissances, associant plus étroitement rationalité technico-scientifique et savoirs profanes. Les modèles produits par les chercheurs sont largement soumis à la critique. Dans quelle mesure ce type d'objet peut-il associer dans sa réalisation des acteurs non scientifiques ?

Une partie des discussions abordait la gestion de l'anguille comme relevant de la défense d'intérêts particuliers, privés, ou bien de la prise en compte de l'intérêt général. Nécessite-t-il d'appliquer le principe de responsabilité ? Cela est nécessaire du fait du renvoi d'une partie des procédures à mettre en place à la DCE, dont, pour Denis Salles l'opérationnalisation constitue un bon exemple de l'activation de dispositifs de responsabilisation (Sallès, 2009). Nous n'avons fait qu'aborder ces aspects, sans disposer du matériau pour creuser cette question. Cela était rendu d'autant plus difficile dans ce travail que cela induit un déplacement de focale. Répondre à ces questionnements nécessiterait des approches monographiques sur quelques sites précisément identifiés. Cela pourrait constituer une prochaine étape du travail engagé ici.

## Sources utilisées

Abélès M., Bellier I., McDonald M., 1993. « Approche anthropologique de la commission européenne », Rapport, halshs-00374346, version 1, 22 avril 2009.

Aymeri-Douzans M., Georgakakis D., 2008. “Les hauts fonctionnaires de l’Union européenne”, in Belot C., Magnette P., Saurugger S., *Sciences politiques de l’Europe* », on halshs-00276947 ; version 1, 5 mai 2008.

Balland P., Manfredi A., 2006. Le devenir des programmes de restauration en faveur des poissons migrateurs. Rapport de l’inspection générale de l’environnement, Ministère de l’écologie et du développement durable, 90 p.

Barraqué B., 1997. « Subsidiarité et politique de l’eau », in Faure (ed), 1997. *Territoires et subsidiarité. L’action publique locale à la lumière d’un principe controversé*, ed l’Harmattan, Paris, 165-201.

Barthélémy C. 2003. Les rapports sociaux à la frontière des savoirs, pêche amateur et environnement autour du fleuve Rhône, Doctorat de Sociologie, Université de Provence.

Baudin-Cullière, 1997. « La notion de subsidiarité dans les organisation politique et administrative française », in Faure A. (dir), 1997. *Territoires et subsidiarité. L’action publique locale à la lumière d’un principe controversé*. Ed l’Harmattan, coll Logiques politiques, 307p.

Berx B., Dickey-Collas M., Skogen M., 2010. “ hooking up date users with data”, in Ices Insight,, issue n° 47, September 2010, 24-26.

Bongrand P., Laborier P., 2005, « L’entretien dans l’analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », in *Revue française de science politique*, vol 55, n°1, février 2005, p 73-111.

Borraz O. « Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? », in Faure A. (dir), 1997. *Territoires et subsidiarité. L’action publique locale à la lumière d’un principe controversé*. Ed l’Harmattan, coll Logiques politiques, 307p

Boyer S., Guerri O., Pustelnik G., 2000. Situation des programmes migrateurs sur l’ensemble des bassin versants Garonne et Dordogne. In *Bull FR. Pêche Piscic.* (2000) **357-358**: 323-244.

Callon Michel, 1998. « Des différentes formes de démocratie technique », in *Annales des mines*, janvier 1998, 63-73.

Carayol Valérie, 2005. « Principe de contrôle, communication et temporalités organisationnelles », **28**, <http://edc.revues.org/index276.html>.

Grandjou C. et Mauz I., « Un « impératif scientifique » pour l’action publique ? Analyse d’une compétition pour l’expertise environnementale. », *Socio-logos. Revue de l’association française de sociologie* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 17 octobre 2007, Consulté le 02 août 2012. URL : <http://socio-logos.revues.org/893>

Cochin Jacques, 1986. "Le sens de l'erreur. Réflexions sur l'ethnozoologie de l'anguille dans le marais de redon", in IIIe congrès national des sociétés savantes, Poitiers, sciences, fasc. II, p 143-160.

Candau Jacqueline, Deldrève Valérie, non daté, Cours de sociologie de l'environnement, Université Bordeaux2-V. Segalen.

Delmas Corinne, 2011. *Sociologie politique de l'expertise*, ed la Découverte, coll Repère, 12p.

Cnadau J. et Deldrève V., non daté, »Cours de sociologie de l'environnement de J Candau et V. Deldrève », Université de Bordeaux2-V Segalen.

Document. DG Pêche 9247/06 en date du 11 mai 2006

Faure A. (dir), 1997. *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. Ed l'Harmattan, coll Logiques politiques, 307p.

Froese R., 2011. "Fishery reform slips through the net" *Nature*, jul 2011, n°475, p7

Goffman (E), *La mise en scène de la vie quotidienne : la présentation de soi*, tome 1, Paris, Minit, 1973

Gramaglia C., 2004. « Mise à l'essai du concept de sphère sur le terrain des conflits environnementaux... ». *ethnographiques.org*, Numéro 6 - novembre 2004 [en ligne]. (<http://www.ethnographiques.org/2004/Gramaglia> - consulté le 7.06.2012).

Grandjou Céline, Mauz Isabelle, 2007, « un « impératif scientifique » pour l'action publique ? Analyse d'une compétition pour l'expertise environnementale », *socio-logos*, n°2.

Grandjou C., 2003. « L'expertise scientifique à destination politique », in *Cahiers internationaux de sociologie*, 2003/1 n° 114, p 175-183.

GRISAM, 2006. « Connaissances, outils et méthodes pour la mise en place de plans de gestion de l'anguille (*A. anguilla*) dans les bassins versants français. Rapport d'expertise scientifique et technique du groupe « anguille » du GIS Poissons Amphihalins (GRISAM), juin 2006, 83p.

GRISAM, 2010. Analyse du contexte et des modalités de gestion des poissons migrateurs amphihalins en France métropolitaine.

GRISAM, non daté, Synthèse des avis du groupe de travail du GRISAM sur la relecture du plan de gestion anguilles français, 49p.

Groupe anguille, 1984. Rapport de synthèse et programme quinquennal, juin 1984, 59p.

Guéri O. & Pustelnik G., 1998. *Objectif retour aux sources. Bassin versant Dordogne*, Etablissement public interdépartemental Dordogne, 221p.

Hassenteufel 2011. *Sociologie politique : l'action publique*, ed Armand Colin, 318p.

<http://presseuropa.fr/press-releases/peche-de-l-anguille-la-commission-propose-la-fermeture-saisonniere-en-attendant-l-approbation-de-programmes-de-protection-nationaux>).

[http://www.arda.fr/modules/CDActesAnguilles/actes\\_pdf/11ppt\\_Wickstrom.pdf](http://www.arda.fr/modules/CDActesAnguilles/actes_pdf/11ppt_Wickstrom.pdf)

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=939187&t=e&l=fr>

<http://www.ices.dk/iceswork/asc/2005/Abstracts/T/T-list.pdf>

[http://www.nature-environnement17.org/L-anguille-en-danger.html#outil\\_sommaire\\_1](http://www.nature-environnement17.org/L-anguille-en-danger.html#outil_sommaire_1)).

ICES Advisory Committee on Fisheries Management, 2008. Report of the 2008 session of the Joint EIFAC/ICES Working Group on Eels

Ices Insight, issue n° 47, September 2010

Jean-Michel Aymeri-Douzans et Didier Georgakakis, 2008. « Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne », in Belot Céline, Magnette Paul, Saurugger Sabine (ed), *Science politique de l'Europe* », (compléter), halshs-002/6947.

Lambert P., 2008. « evaluation des effets possibles de différents niveaux de réduction des impacts anthropiques sur le temps de restauration du stock d'anguille européenne », document Cemagref-ONEMA, juillet 2008, 25p.

Larrue C., 2000. *Analyser les politiques publiques d'environnement*, ed Harmattan, 207 p.

Lascoumes P. et Le Galès P., 2007. *Sociologie de l'action publique*. Ed Armand Colin, 126p.

Lascoumes P., 2004. La gouvernementalité : de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir. In *Le portique*, n° 13-14, Foucault: usages et actualités, mis en ligne le 15 juin 2007 URL : [:/leportique.revues.org/document625.html](http://leportique.revues.org/document625.html). Consulté le 15 juillet 2008.

Lascoumes Pierre, 1994. *L'éco-pouvoir*, Paris, ed la Découverte, 317p.

Le Bail Florian, 2011. « Développement d'un protocole de suivi des pêcheries à la ligne d'anguilles jaunes (*Anguilla anguilla*) dans le bassin Garonne Dordogne », diplôme d'ingénieur agronome, MIGADO, Agrocampus Ouest.

*Le journal d'Océan*, 2002. « La pêche en Gironde : réglementation et science ». Entretien avec Jacqueline Rabic, secrétaire générale du syndicat des pêcheurs professionnels de Gironde », n°1, été-automne 2002.

*Le Marin*, 17/08/2007

*Le Pêcheur professionnel*

Lesquene, 1999. Quand l'Union européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche ? *Les études du CERI*, n° 61, décembre 1999, 36p.

Margerum R.D., 2008. A typology of collaboration efforts in environmental management. In *Environmental management*, 41: 487-500.

Mechin Colette, Wintz Maurice, 2005. Enjeux sociaux, politiques et culturels de la présence du grand cormoran (*Phalacrocorax carbo* L.) dans le bassin rhénan et la zone des étangs lorrains. Du statut d'oiseau migrateur à celui d'espèce invasive pérenne. Université Marc Bloch, Strasbourg, rapport final, programme Invasions biologique, Ministère de l'écologie et du développement durable.

MEDDTL, 2011. *Les poissons migrateurs amphihalins. Les grandes orientations de la stratégie*

*nationale de gestion*, MEDDTL, 27p.

MEEDDM, MAAP, ONEMA. 2010, *Plan de gestion anguille de la France*, Volet national, 120p.

Menozzi M-J, Barthélémy C., 2010. « Développement d'outils pour une gestion durable des poissons migrateurs. Application à une espèce distribuée à l'échelle du bassin versant : la grande alose *alosa alosa*, 78p.

Muller Pierre, 1992. « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. In *Revue française de science politique*, n°2, 275-297.

Muller Pierre, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. In *Revue française de science politique*, n°2, 189-208.

Négrier Emmanuel, 1997, « Subsidiarité et échange politique régionalisé », in Faure A. (dir), 1997. *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. Ed l'Harmattan, coll Logiques politiques, 307p, 253-272.

ONEMA, 2008, « Sauvegarde de l'anguille, un règlement européen. Questions réponses, 12p.

Pellegrini P. & Rochard E., 2008. „Les poissons migrateurs, ds indicateurs de la qualité des relations des humains entre eux et avec leur milieu“, 277-284, in Da Lage A. , Amat J-P, Frérot A-M, Guichard-Anguis S., Julien-Lafférière B., Wicherek S-P, «*L'après développement durable* ». *Espaces, nature, culture et qualité*, Ellipses.

Préfecture de la région Aquitaine, *Plan de gestion anguille de la France*, Volet local Garonne-Dordogne-Charente-Seudre-Leyre.

Programme Indicang, « Présentation du règlement européens pour la reconstitution du stock d'anguille européenne (*anguilla anguilla*) », colloque InterregIIIB, 2007, [http://www.ifremer.fr/indicang/seminaire-2007/pdf/reglement\\_europeen\\_ministeres.pdf](http://www.ifremer.fr/indicang/seminaire-2007/pdf/reglement_europeen_ministeres.pdf)

Pustelnik G. & Guerri O., 2000. « Les bases méthodologiques d'un projet de gestion des poissons migrateurs sur le bassin versant de la Dordogne », in *Bull. Fr. Pêche Piscic* (2000) 357/358, 407-417.

Salles D., 2009. « Environnement, la gouvernance par la responsabilité ? » *Vertigo*, Hors série 6.

Sites de la Commission européenne et du Parlement européen

Theys J., 2003. *La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement* ». in *Développement durable et territoire*, <http://developpementdurable.revues.org/1523>

Thibault M, 1992. *Restauration des rivières à grands migrateurs : une perspective historique, Eaux libres*, pp 8-18.

UE, 2007. Règlement (CE) N° 1100/2007 Du conseil du 18 septembre 2007, instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes.

UICN, 2010, La Liste rouge des espèces menacées en France, Poissons d'eau douce de France métropolitaine



## Liste des illustrations

Illustration 1 Une anguille dans l'eau.....	10
Illustration 2 Les différents bassins hydrographiques français (source, PGA, p9).....	12
Illustration 3 Le bassin Garonne- Dordogne -Charente-Seudre-Leydre (source, PGA, volet local).....	12
Illustration 4 La situation biologique de la civelle (in PGA, p 17).....	22
Illustration 5 La zone d'actions prioritaires définie dans le bassin (source, PGA, volet local).....	38
Illustration 6 Répartition des tâches entre le niveau européen, national et de bassin.....	41
Illustration 7 Portes à flots, obstacle à la circulation des poissons.....	49
Illustration 8 Deux modèles de gestion.....	58
Illustration 9 Communiqué de presse du Ministère de l'agriculture et de la pêche.....	60
Illustration 10 Principales productions aquacoles des pays européens (source : EIFAC / ICES WGEEL Report 2008).....	62
Illustration 11 Les structures et activités représentées au Comité national anguille.....	66
Illustration 12 Les pêcheurs défendent leurs intérêts auprès de leur député dans le bassin de la Loire (source : « Votre député vous rend compte de son action », n°6, mai 2009. La lettre de Philippe Boënnec, député du Pays de Retz, on <a href="http://www.u-m-p-44.org/IMG/pdf/Lettre_no6.pdf">http://www.u-m-p-44.org/IMG/pdf/Lettre_no6.pdf</a> ).....	76
Illustration 13 L'ascenseur d'EDF du barrage de Tuilières sur la Dordogne expliqué aux visiteurs.(Source, panneau d'information du barrage).....	78
Illustration 14 Extrait d'une fiche action de MIGADO.....	86
Illustration 15 Temps de restauration de la population d'anguilles en fonction du niveau de réduction de la mortalité par pêche légale et des autres sources de mortalité (Lambert, 2008). .....	99
Illustration 16 Le dispositif de gestion des quotas de civelles (PGA, p 83).....	108
Illustration 17 Quotas proposés, demandés et accordés (sources : CS, CSE).....	109
Illustration 18 Récompense pour des initiatives locales, approches pragmatiques ? .....	112

## Grille d'entretien type

*Je suis ici dans le cadre d'une étude sur la plan de gestion de l'anguille.. Je vais donc vous poser quelques questions sur votre activité, en lien avec le plan de gestion..*

-Pouvez-vous vous présenter, me dire ce que vous faites, me présenter votre rôle, vos missions au sein de votre structure ?

-Quelle est votre tâche ? Et quels sont les autres services (ou bureaux) concernés par la plan de gestion de l'anguille ? Quelles sont les autres personnes de votre organisme à s'occuper du plan de gestion ?

-Pouvez-vous me décrire le rôle que vous avez joué dans la mise en place du plan anguille.

-Comment s'est organisée la répartition du travail entre ?

-Avez-vous participé aux groupes de travail ?

-Quel est le rôle de votre organisme dans la production de connaissances scientifiques sur l'anguille ? Par rapport aux autres organismes chargés aussi de produire de la connaissance ?

-Quels outils, données scientifiques ont été utilisés pour prendre les décisions ? Quelles sont les difficultés rencontrées ? Pour la pêche / pour la libre circulation. Par exemple, l'attribution des quotas. Connaissez-vous les critères qui ont présidé à la définition des ZAP ?

-Qui s'occupe du suivi des quotas ? Comment cela se passe ?

-Quelle articulation entre centrale et délégations régionales ? Qu'est-ce qui est décidé et géré au niveau national, régional, départemental ? Quelles difficultés, aspect positifs cela présente ?

## Liste des abréviations

AAPPMA Association Agréé de Pêche de Pêche et de Protection du milieu Aquatique  
ACFM l' Advisory Committee on Fishery Management  
BDMAP Banque de Données Milieux Aquatiques et Poissons  
BNDE Banque nationale des données sur l'Eau  
CATERZH - Cellule d'Animation Territoriale pour l'Entretien des Rivières  
et des Zones Humides  
CECPI Commission Européenne Consultative pour les Pêches dans les Eaux Intérieures  
CEMAGREF institut de Recherche pour l'Ingénierie de l'Agriculture et de l'Environnement  
CIEM/ICES Conseil International pour l'Exploration de la Mer  
CIPE Commission Interprofessionnelle des Pêches Estuariennes  
CNA – Comité national anguille  
CNPMEM Comité National des Pêches et des Elevages Marins  
CNTS Centre National de Traitement Statistique  
COGEPOMI Comité de Gestion des Poissons Migrateurs  
CONAPPED Comité National pour la Pêche Professionnelle en Eau Douce  
CPUE Capture Par Unité d'Effort  
CSP Conseil Supérieur de la Pêche  
CSTP Comité scientifique et technique de la pêche  
DCE Directive Cadre sur l'Eau  
DCR Règlement sur la Collecte des Données  
DIREN Direction Régionale de l'Environnement  
DIRM – Direction interrégionale de la mer  
DPMA Direction des Pêches Maritimes de l'Aquaculture  
DRAM Direction Régionale des Affaires Maritimes  
DDTM – Direction départementale des territoires et de la mer  
EDF Electricité De France  
EIFAC European Inland Fisheries Advisory Committee  
EPTB Etablissements Publics Territoriaux de Bassin  
FNPE Fédération Nationale pour la Pêche en France  
GRISAM Groupement d'Intérêt Scientifique sur les Amphihalins  
ICES – International council for the exploration of the sea  
IFREMER Institut Français de Recherche sur le Mer  
INRA – Institut de la recherche agronomique  
IRSTEA - Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture  
(a remplacé le CEMAGREF en 2011)  
MAAP Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche  
MEEDDM Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (avant  
MEDDTL : Ministère de l'écologie, du développement durable des territoires et du logement  
MIGADO – Migrateurs Garonne Dordogne  
ONEMA Office Nationale de l'Eau et des Milieux Aquatiques  
PCB PolyChloroBiphényles  
PCP Politique Commune des Pêches  
PGA – Plan de gestion anguille  
PLAGEPOMI Plan de Gestion des Poissons Migrateurs  
RCS Réseau de Contrôle et de Surveillance  
RHP Réseau Hydro-biologique et Piscicole  
SAGE Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
SNPE Suivi National de la Pêche aux Engins et filets  
SRG – Scientific review group  
STRANAPOMI – Stratégie nationale pour les poissons migrateurs  
TAC – Taux autorisés de capture  
UGA Unité de Gestion de l'Anguille  
WGEEL Groupe de Travail du l'Anguille du CIEM

## Liste des personnes rencontrées

Représentant DREAL  
Technicien MIGADO  
Marin pêcheur  
Pêcheur amateur  
3 Pêcheurs professionnel fluvial Dordogne  
2 Pêcheurs professionnels Garonne  
Représentant marin pêcheurs  
Représentant CONAPPED  
Technicien CNPMM et CONAPPED  
Représentant scientifique  
Représentant EDF  
2 Techniciens ONEMA, niveau régional et national  
2 techniciens de syndicat de marais  
2 techniciens d'EPTB  
représentant du Ministère en charge de l'écologie  
2 représentants du ministère de la pêche et de l'agriculture  
expert CITES  
Technicien DDTM  
Technicien Agence de l'eau  
Représentant et technicien de la FNPF  
Représentant de la Fédération de pêche Gironde

### **Terrain**

Séminaire Recherche & Développement, 28-29 novembre 2011  
Comité national anguille, 31 mai 2012-08-10  
AG du CONAPPED, mars 2012  
Séminaire du GRISAM, avril 2012, Rochefort  
Séances de marquage-recapture avec les pêcheurs professionnels  
Séances de pêche électrique avec les agents de MIGADO  
COGEPOMI anguille de novembre 2008 et du 23 novembre 2010  
Données de terrain issues de l'étude alose (2008-2010).