Pourquoi la continuité écologique est-elle le territoire de conflits ? Deux universitaires étudient la question depuis plusieurs années — Marie-Anne Germaine (Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Laboratoire Mosaïques CNRS Université Caen Basse-Normandie) et Régis Barraud (Université de Poitiers, Laboratoire Ruralités, Maison des SHS de Poitiers) — Ils apportent leur réponse dans un article intéressant de la revue électronique des sciences de l'environnement *Vertigo*.

Inflation normative et multiples interventions en rivières

M.A. Germaine et R. Barraud procèdent d'abord à une utile mise en contexte du problème. Les rivières et leurs vallées sont le lieu de processus divers de patrimonialisation, tantôt centrés sur l'histoire et la culture, tantôt centrés sur la nature et les usages du milieu naturel à fin de loisir. Quand bien même les acteurs de ces visions du patrimoine n'avaient pas les mêmes finalités, l'équilibre de leurs actions restait assez paisible

Les choses ont changé avec les bouleversements des années 1990 et surtout 2000, marquées par la frénésie normative et règlementaire sur les rivières : première loi sur l'eau Loi sur l'eau, 1992 ; Directive-cadre européenne sur l'eau, 2000 ; Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), 2006 ; Grenelle de l'Environnement, 2007 ; Plan de préservation du saumon atlantique, 2008 ; Plan national de restauration de la continuité des cours d'eau, 2009 ; Plan de gestion de l'anguille, 2010 ; Stratégie nationale pour les poissons migrateurs, 2010 ; institutionnalisation de la Trame Verte et Bleue 2010-présent ; Classement des rivières 2012-présent, etc.

Cette liste est loin d'être complète puisque se superpose à ces orientations nationales une kyrielle de classements locaux (ZNIEFF, Natura 2000) et de dispositifs zonés par bassins hydrographiques (SDAGE des Agences de l'eau, SAGE des syndicats de rivière et des EPTB).

Ces évolutions récentes ont consacré une vision particulière de la rivière : « *considérer avant tout la vallée comme une infrastructure naturelle dont il s'agit de préserver, voire de restaurer, la fonctionnalité. Dès lors, il s'agit de reconquérir les espaces de liberté du cours d'eau, de retrouver un écoulement libre et plus largement d'œuvrer pour un retour à plus de naturalité (…)Sur le terrain, ces différents textes se traduisent par une généralisation des opérations de restauration écologique, dont l'Onema (2010), fournit une présentation de la diversité dans un recueil d'expériences : préservation des zones humides,*

effacement partiel ou total d'obstacles transversaux, suppression ou dérivation d'étangs sur cours d'eau, reconnexion des annexes hydrauliques, reconstitution du matelas alluvial, suppression des contraintes latérales, modification de la géométrie du lit mineur ou moyen, reméandrage, retour du cours d'eau dans son talweg d'origine ou encore remise à ciel ouvert d'un cours d'eau».

Trois exemples précoces, une seule opération sans réel conflit

Les auteurs donnent trois exemples précoces d'opérations de restauration écologique concernant des ouvrages hydrauliques situés dans l'Ouest de la France : la concertation sur les chaussées de moulins du Thouet (à partir de 2004-2005), l'effacement du barrage de Kernansquillec (annoncé en 1995), la suppression des barrage de la Sélune (par vote d'un SAGE en 2005). De manière symptomatique, seul le projet le plus ancien (Kernansquillec) a abouti à une opération appropriée par l'ensemble des acteurs, et cela au prix d'un vrai projet alternatif incluant la valorisation du patrimoine industriel, la préservation ambitieuse du patrimoine naturel et le développement local des loisirs. Mais les opérations plus récentes sont soit des échecs au sens où l'effacement a été refusé par les acteurs consultés (Thouet) soit des conflits où les antagonismes se radicalisent au lieu de s'apaiser (Sélune).

Dans le cas du Thouet en particulier, les auteurs décrivent ainsi la démarche : « *En 2004/2005, le Syndicat mixte de la vallée du Thouet lance un diagnostic sur la centaine d'ouvrages qui ponctuent la rivière. Il choisit une méthode originale en mettant en place une analyse multicritère participative dont les résultats doivent permettre de définir une politique d'intervention (Barraud et al., 2009). Cette démarche a pour but d'évaluer l'impact de chaque ouvrage sur le milieu tout en tenant compte des différentes valeurs – patrimoniale, récréative, affective – de ces derniers. L'expérience conduit à identifier six ouvrages particulièrement pénalisants parmi les barrages droits. Le syndicat mixte fait alors appel à un bureau d'étude qui propose quatre scénarii de gestion, dont un prévoit le maintien des ouvrages accompagné de mesures de gestion. Malgré cette démarche innovante, les gestionnaires font face à un refus catégorique de l'association syndicale. Ses adhérents résistent de fait fortement aux adaptations préconisées dans le cadre du régime actuel. Cette opposition s'appuie sur la défense de droits anciens liés à des usages privatifs, mais elle renvoie également à la défense d'une certaine vision de la nature qui favorise le maintien de plans d'eau permettant la pratique de la pêche aux carnassiers ou du canoë-kayak. Ceux-ci correspondent également à un certain modèle esthétique, celui de la rivière à pleins bords, partagé par les élus et les*

habitants. »

On observera que dans cette logique participative de vraie concertation, élus et habitants s'engagent en toute connaissance de cause pour la défense d'un modèle de la rivière. Ce constat rejoint celui effectué en Suède par Jørgensen et Renöfält (2013), dont l'OCE avait commenté les travaux. Ce n'est pas le manque de connaissance ou de compréhension qui divise les riverains, mais bien l'antagonisme sur l'idée et l'image que l'on a de la rivière.

Trois visions en compétition

Quelles sont justement ces visions antagonistes de la rivière ? Les auteurs de l'étude distinguent trois modes de représentation.

« L'analyse du conflit patrimonial lié au processus de démantèlement des seuils et barrages permet de mettre au jour trois modèles principaux de représentations sociales de la rivière. Le premier est le modèle historiquement construit de la rivière aménagée. Il repose sur une posture anthropocentrée qui reconnaît, au-delà des valeurs culturelles associées aux aménagements et aux usages passés, une valeur écologique au paysage hérité. La patrimonialité de ce paysage est soutenue par des références à l'histoire, au droit et à l'économie (durable, pour les partisans de l'énergie hydroélectrique). Le deuxième modèle, écocentré, puise les valeurs patrimoniales dans une réinterprétation du cours d'eau comme infrastructure naturelle. La restauration écologique est le moyen qui doit assurer la préservation et le rétablissement du patrimoine naturel, évalué à partir de la fonctionnalité écologique, des services écosystémiques délivrés et de la biodiversité. Le diagnostic scientifique qui calibre cette rivière restaurée sous-tend un modèle de nature idéalisée, y compris dans sa dimension esthétique (Lespez et al., 2013). Enfin, un troisième modèle semble émerger. Il peut parfois se confondre avec le modèle précédent, mais il s'en distingue par son fondement éthique clairement biocentré. Il s'agit du modèle de la rivière sauvage. Ce modèle est soutenu à l'échelle internationale par des ONG de l'environnement, en France par WWF et un réseau associé, précisément dénommé 'rivières sauvages' (Barraud, 2011b, Germaine et Barraud, à paraître). Les services rendus par les rivières 'libérées' de barrages sont considérés, mais le cours d'eau sauvage dispose d'une valeur intrinsèque (Larrère, 2002). Dans cette dernière conception, la patrimonialité est fondée, en fonction des contextes culturels, sur la référence à une wilderness passée à reconquérir (Amérique du Nord) ou bien sur la promesse d'une naturalité produite par la non-intervention de l'homme sur les milieux. »

Il est manifeste que ces visions ne sont pas compatibles. L'idéal de renaturation « gestionnaire » (vision 2) ou « utopique » (vision 3, utopique au sens de n'ayant pas d'existence connue, ce qui est le cas d'une rivière sans aucune influence anthropique) passe par la négation plus ou moins complète de la présence humaine en rivière, en particulier des ouvrages visant à calibrer, canaliser ou exploiter l'eau.

Puissance publique et intérêts privés : a-t-on ouvert la boîte de Pandore ?

Les auteurs se montrent assez critiques sur les projets initiés par l'Etat, ses services décentralisés ou ses organismes spécialisés comme l'ONEMA. Ils soulignent notamment les carences fréquentes de prise en compte des dimensions de la rivière autres qu'écologique :

« L'opération [d'effacement] s'inscrit dans une finalité réglementaire : il s'agit de répondre aux exigences et orientations qu'impliquent les textes récents (DCE, LEMA, SDAGE, SAGE, Grenelle…). L'opération est présentée comme une obligation juridique. Ces projets reposent le plus souvent sur des diagnostics incomplets dans lesquels l'expertise écologique domine alors que les usages, et plus généralement les dimensions socio-économiques, sont négligés. La concertation est généralement réduite et s'apparente plus à de l'information. Finalement, ces projets débouchent sur de simples interventions techniques. Bien que ces opérations puissent être réussies du point de vue écologique ou piscicole, il nous semble qu'elles ne peuvent être considérées comme abouties du point de vue socio-économique. Le démantèlement du barrage de Maisons-Rouge sur la Vienne en 1998 dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature s'inscrit dans cette catégorie : considérée comme un projet vitrine par les gestionnaires de l'eau (Onema, 2010), cette opération n'a bénéficié d'aucune compensation socio-économique alors que des activités étaient exercées sur le plan d'eau. La même crainte existe pour l'opération à venir sur la Sélune. »

Toutefois, les opérations lancées par des acteurs privés souffrent du même type de problème : propriétaires de microcentrales, fédération de pêche, club de kayakistes, promeneurs et randonneurs, associations environnementalistes… chacun possède des préjugés sur ce que doivent être le bon état et la bonne gestion de la rivière. Il en résulte en général des biais dès le diagnostic et l'étude de faisabilité, aboutissant à un manque de concertation et d'intégration des visions diverses de la rivière et de sa vallée. A l'heure où il est question de décentraliser la gestion des milieux aquatiques pour la confier aux intercommunalités, ces observations font réfléchir.

Entre un certain autoritarisme public, qui n'a pas les moyens humains et économiques pour l'application territoriale correcte de ses normes environnementales ambitieuses, et des velléités privatives, dont le jeu local se déploie sous couvert d'aménagement des rivières, on a l'impression à lire M.A. Germaine et R. Barraud que les réformes de continuité écologique ont ouvert une boite de Pandore…

Quelques observations complémentaires

L'étude fort instructive de M.A. Germaine et R. Barraud appelle quelques observations. Nous les formulons depuis notre expérience du terrain, puisqu'un certain nombre de particuliers et d'associations ont saisi l'Observatoire de la continuité écologique afin d'examiner des cas variés à travers la France, et que nos rapporteurs ont généralement été impliqués dans des concertations autour de projets de restauration hydromorphologique.

L'effacement perçu comme agression, une conflictualité liée à la radicalité de la posture publique – Tout d'abord, la conflictualité de la continuité écologique n'est pas simplement celle de visions antagonistes, elle est presque toujours proportionnée au premier chef à l'attitude de l'autorité de charge de l'eau (EPTB, syndicats, DDT-ONEMA, Agences de l'eau, etc.). Dans les cas où l'on envisage un aménagement des ouvrages avec aide financière publique, les conflits sont minimes ou inexistants. En d'autres termes, les associations de défense du patrimoine culturel et les propriétaires ne versent pas dans un extrémisme de la conservation « à l'identique », ces acteurs acquiescent à l'idée que l'on peut moderniser les ouvrages et les transformer. La continuité écologique *restauratrice* est une zone de consensus possible, à tout le moins de limitation des conflits aux positions ultraminoritaires dans la population (les naturalistes souhaitant effacer toute présence humaine, les culturalistes souhaitant interdire toute modification de l'existant). La continuité écologique *destructrice* porte en revanche en elle le conflit associé à toute destruction (en particulier quand l'objectif annoncé dépasse les 50 000 ouvrages en rivières).

Dans les cas où l'on pose la nécessité d'un effacement, avec menace (tacite ou explicite) d'une obligation d'aménagement sans aucune aide financière, la conflit naît et tend à perdurer jusqu'au contentieux. C'est donc généralement la radicalité de la posture administrative (ou syndicale) qui produit le conflit initial, pour des raisons somme toute compréhensibles : aucun texte français ou européen n'a jamais exigé l'effacement des ouvrages hydrauliques ; on peut améliorer la

morphologie et l'écologie de la rivière par d'autres moyens que les effacements. Le choix assumé et volontaire de la solution la plus « extrême » est donc perçu comme un jugement de valeur sans objectivité ni équité, voire comme une agression directe. Le sentiment d'injustice des propriétaires et riverains se nourrit également au fait que l'Etat français est resté longtemps inactif (ou pas assez actif) sur les autres causes de dégradation des rivières (notamment les pollutions agricoles valant condamnation à plusieurs reprises par l'Union européenne), de sorte que la radicalité de l'effacement comme solution unique est encore moins acceptée.

Parallèlement au patrimoine historique, le rôle croissant de l'énergie dans les débats – Ensuite, le thème de l'énergie et sa place dans les visions conflictuelles de la rivière nous paraissent quelque peu sous-évalués, au profit essentiellement de la vision culturaliste-historiciste comme principal discours hostile à l'effacement. Il y a eu au cours de la décennie 2000 et en ce début des années 2010 un regain progressif d'intérêt pour la micro-hydroélectricité, dû à plusieurs facteurs : le hausse des tarifs de rachat du kWh rendant la pico-hydro plus rentable, la hausse du prix des hydrocarbures soulignant la place centrale de 'énergie dans l'économie (domestique et nationale), le discours de la transition énergétique et les engagements européens de la France dans le paquet énergie-climat, les doutes sur la capacité du nucléaire à assurer la décarbonation du mix énergétique, la perception du réchauffement climatique comme menace de premier ordre sur les milieux, le renouvellement générationnel des propriétaires et la meilleure visibilité des milieux de la petite hydro-électricité sur les médias numériques.

Plusieurs symptômes témoignent de l'importance croissante de l'énergie comme vecteur d'intérêt pour préserver seuils et barrages et donc vecteur de conflit dans les opérations d'effacement : les questions de droit d'eau et règlement d'eau (liées exclusivement à l'usage actuel ou potentiel de la puissance hydraulique) sont désormais souvent au cœur des conflits juridiques avec l'administration sur l'interprétation ou l'indemnisation ; le discours public lui-même devient contradictoire lorsque les différentes services de l'Etat et les collectivités territoriales soutiennent des directions incompatibles pour les rivières comme milieux naturels ou comme ressources énergétiques (point relevé par la Cour des comptes en 2013 dans son rapport sur l'aide publique aux énergies renouvelables) ; les militants écologistes (associatifs ou politiques) sont fréquemment divisés sur ces questions — les « énergétistes » faisant de la lutte contre le nucléaire et le fossile une priorité ne se reconnaissent pas forcément dans le discours des « naturalistes » condamnant fermement la petite comme la grande hydro-électricité.

Principe de précaution et recherche de garantie – Un autre angle oublié des conflits autour de la restauration écologique est celui de la vision « prudentielle », liée à la prise en compte et l'évitement des risques environnementaux et humains. C'est pourtant un registre que l'on observe souvent dans les débats entourant les opérations de restauration écologique. Cette représentation n'a pas de vision positive marquée de la rivière (culturelle ou naturelle), plutôt une vision négative de l'eau comme risque. Le grand public a été sensibilisé par les programmes d'action et de prévention des inondations, eux-mêmes décidés en raison de l'évolution des lois européennes face au retour plus fréquent d'événements hydrologiques exceptionnels. De plus, la sensibilité à la pollution de l'eau s'est accrue dans la population.

Or, les opérations de restauration, et en particulier d'effacement, ne sont pas neutres sur ces plans-là : plus l'opération est ambitieuse et plus elle va modifier les écoulements, à l'échelle du tronçon et du bassin versant. Les processus d'érosion et d'alluvionnement soulèvent des craintes chez les riverains (modification de leurs berges, résistance du bâti, changement de charge solide transportée en charriage, etc.), de même que la remobilisation des sédiments stockés dans les biefs et retenues, sédiments pouvant être pollués ou avoir des effets négatifs à court terme sur les milieux aval. Ces craintes ne sont que partiellement apaisées par les études de faisabilité qui, pour des raisons de coût, ne mobilisent généralement pas des modèles dynamiques de la rivière capables d'offrir une garantie robuste sur son comportement futur. Ce registre d'opposition n'est ni esthétique, ni historique ni énergétique, il traduit plutôt la recherche d'un « risque-zéro » dans une époque où le principe de précaution est mis en avant comme guide de l'action publique. La rivière canalisée est perçue (à tort ou à raison) comme un état actuel d'équilibre, atteint empiriquement par les aménagements successifs, et l'incapacité à garantir que l'équilibre ne sera pas rompu se traduit par des oppositions vivaces.

L'enjeu économique, un clivage de plus en plus sensible – Dernier trait conflictuel présent dans les opérations de restauration hydromorphologique, mais pas évoqué dans l'analyse de Germaine et Barraud : la dimension économique. Cet angle est devenu plus saillant depuis la crise de 2007-2008 et surtout ses conséquences sociales durables en France, depuis 2010-2011. Il concerne aussi bien les opérations d'effacement que les opérations d'aménagement : elles sont perçues par une frange importante des riverains comme un « luxe inutile » à l'heure où la dépense publique est limitée et le crédit difficile d'accès. Soit on reproche de traiter l'hydromorphologie avant d'autres besoins liés à la qualité de l'eau (par exemple la mise aux normes de l'assainissement non collectif en zone rurale), soit on reproche la dépense en soi, pour son manque de bénéfices manifestes. Ce dernier angle

critique est rendu plus efficace par le fait que les opérations de restauration de continuité écologique ne se fixent pas souvent d'objectifs quantifiés, ni même de dispositifs de suivi scientifique. Ce point est une problématique internationale puisque les chercheurs nord-américains, engagés depuis plus longtemps que les Européens dans la continuité écologique, soulignent eux aussi l'absence de ce suivi de donc de l'analyse coût-bénéfice attendue (article très cité de Palmer et al 2005, dont le diagnostic n'a pas été réellement suivi d'effets outre-Atlantique). Dans la mesure où les opérations de restauration écologique sont effectivement coûteuses (entre 10 k€ et 100 k€ le mètre de chute selon la complexité du dossier), une approche trop abstraite et lointaine en « services rendus par les écosystèmes » n'est pas de nature à réconcilier le public des riverains avec la continuité écologique.

Référence : Germaine M.A., R. Barraud (2013), Restauration écologique et processus de patrimonialisation des rivières dans l'Ouest de la France, Vertigo, [En ligne], Hors-série 16 | juin 2013

http://vertigo.revues.org/13583#abstract