

# La gouvernance conflictuelle relative à la cogestion des saumons dans le bassin du fleuve Columbia (États-Unis)

Nicolas Barbier

Volume 13, Number 3, December 2013

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1026865ar>

[See table of contents](#)

## Publisher(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

## ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this article

Barbier, N. (2013). La gouvernance conflictuelle relative à la cogestion des saumons dans le bassin du fleuve Columbia (États-Unis). *VertigO*, 13(3).

## Article abstract

In the U.S. portion of the Columbia Basin, salmon populations are five times lower than 150 years ago. They are co-managed by federal, state and tribal protagonists in order to restore them. On this territory larger than France, the federal government dominates the governance relating to the co-management of endangered and threatened species of salmon. The NOAA Fisheries Service writes up recovery plans and biological opinions that guide the actions on the ground. State and tribal agencies carry out multiple tasks on the ground, including the reintroduction of local salmon populations, the restoration of riparian areas, the management of salmon hatcheries or the enforcement of fishing rules. At the same time, a federal court in Oregon has authority to change the federal plans and biological opinions if the latter do not comply with the 1973 Endangered Species Act. During the 2000s, this court notably contributed to reduce the lethal impact of dams on salmon. If some local salmon populations have been partially restored, major problems remain unresolved : large dams keep hindering the overall recovery, just like continuing pollution and environmental degradation in parts of watersheds. Conflicts of interest between different groups go on. Environmental and fishing groups as well as Indian tribes call for more ambitious recovery targets. They come up against major agricultural and industrial interests generally protected by federal and state governments. These two governmental protagonists are opposed to the development of elements of tribal projects related to salmon hatcheries. The adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples by the Obama administration in 2010 could defuse conflicts and bring about changes in the governance.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2014



This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

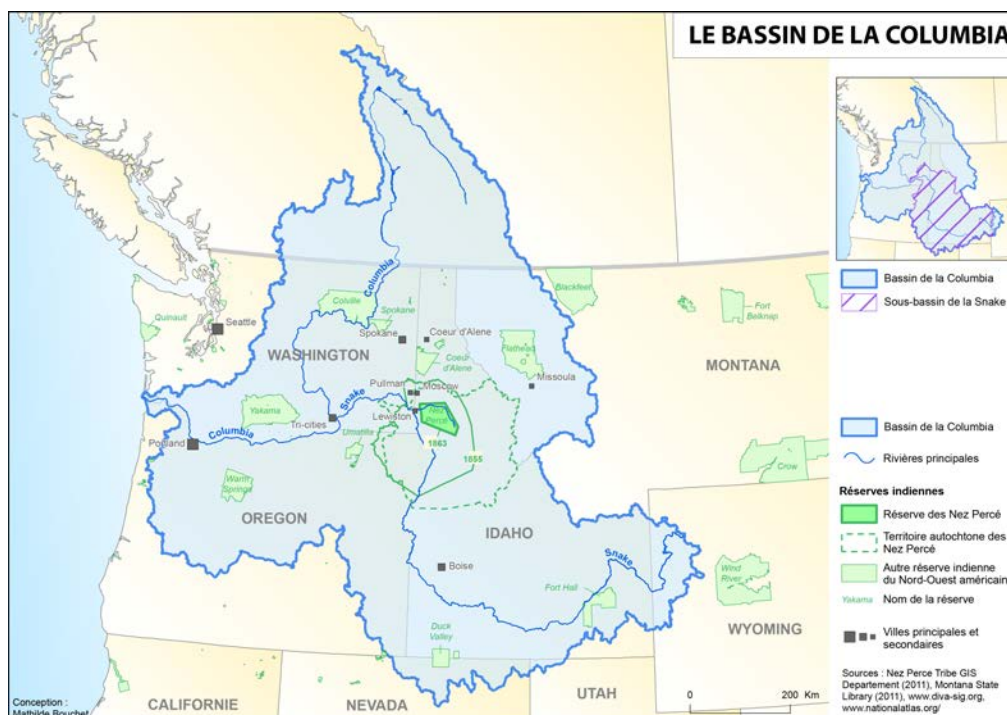
Nicolas Barbier

# La gouvernance conflictuelle relative à la cogestion des saumons dans le bassin du fleuve Columbia (États-Unis)

## Introduction

- 1 La gouvernance réunit les agences fédérales et fédérées ainsi que les tribus indiennes du Bassin *états-unien* du fleuve Columbia dans les États d'Idaho, d'Oregon et de Washington. Le bassin en question couvre plus de 670 000 km<sup>2</sup> dont environ 80 % dans le Nord-Ouest américain aux États-Unis et 20 % au Canada. Ses écosystèmes sont variés entre les plaines et les canyons semi-arides au sud de l'Idaho et le littoral pacifique maritime fort arrosé, en passant par les montagnes forestières à l'est du bassin, le plateau continental steppique au centre et la Chaîne des Cascades aux records d'enneigement à l'ouest. Les étroites connexions écosystémiques entre l'aval et l'amont du bassin nécessitent une gouvernance à l'échelle du bassin du Columbia. Elles sont étudiées selon une approche biscalaire (bassin du Columbia ; territoire autochtone des Nez Percé) (Figure 1).

**Figure 1. Le bassin du Columbia**



- 2 Le défi régional est immense : il s'agit de restaurer des populations de saumons dont les retours vers l'embouchure de la Columbia ont chuté de onze à seize millions par an au 19e siècle (Taylor, 2009) à moins de 2,5 millions au début du 21e (Fish Passage Center, 2013).
- 3 La cogestion des saumons est liée à un enjeu environnemental principal (la qualité des écosystèmes aquatiques) et à quatre grands enjeux économiques : en dehors de la pêche, il s'agit des usages agricoles, hydroélectriques et récréatifs de l'eau (Figure 2). À ceux-ci s'ajoute un enjeu géopolitique : depuis les années 1960, les tribus indiennes du bassin du Columbia luttent, avec une réussite partielle, pour la reconquête de droits de traités relatifs aux ressources de pêche.

**Figure 2. Photographies du terrain étudié**

Nicolas Barbier, 2006.



Un Nez Percé pêche le saumon sur la *Rapid River* (Idaho).

Daryl Hunter.



Des non-Indiens pêchent le saumon sur la Rivière Salmon (Idaho).

Dean Forbes, 2011.



Des pesticides déversés au nord du territoire autochtone des Nez Percé.

VisitIdaho.org, 2013.



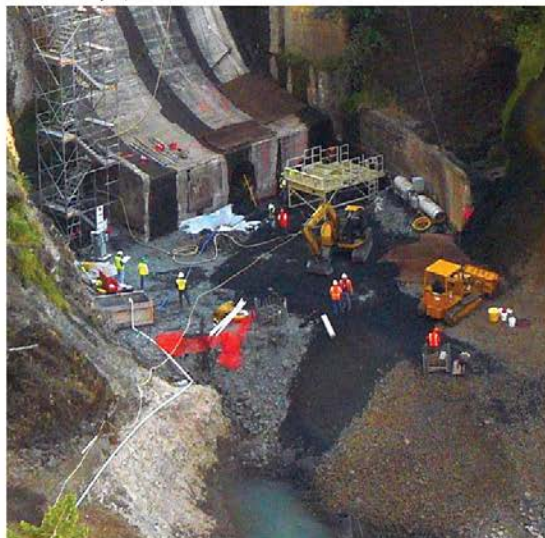
Hells Canyon (Rivière Snake).

Columbia River Inter-Tribal Fish Commission, 2013.



Un Nez Percé réintroduit des saumons en forêt nationale.

Steve Stampfli, 2011.



Démantèlement du barrage de Condit sur la White Salmon (ouest de l'Etat de Washington).

4 L'étude porte sur une série de thématiques connexes : les contextes socio-environnementaux et politico-juridique ; les enjeux régionaux liés aux saumons ; les relations entre les acteurs de la gouvernance et la répartition de leurs rôles en termes de capacité d'action, de pouvoir de décision et de zones d'intervention ; l'impact de ces enjeux, des relations entre acteurs et de la répartition des rôles sur les résultats de la cogestion.



- 5 La problématique s'articule autour de quatre questions. Quels sont le contexte socio-environnemental et le cadre juridique de la gouvernance relative à la cogestion des saumons ? Dans quelle mesure les enjeux régionaux liés aux saumons orientent-ils cette gouvernance et influent-ils sur les résultats de la cogestion ? Quels sont les terrains d'entente et les conflits entre acteurs ? Quelles stratégies, pragmatiques, durables et respectueuses des droits territoriaux des Amérindiens, peuvent être envisagées dans le but d'accroître les chances de restauration ?

## Méthodologie et cadrage conceptuel

### Une méthodologie fondée sur un travail approfondi de terrain et d'analyse

- 6 Cet article est en partie basé sur ma thèse de doctorat qui s'intitule *Conflits de gestion du territoire, de l'environnement et des ressources naturelles dans la région des Nez Percé (Idaho, Oregon, Washington). Étude du territoire indien dans le contexte autochtone aux États-Unis depuis le début de la conquête de l'Ouest*. Mon travail de terrain de doctorat en tant que chercheur invité (*visiting scholar*) au département de géographie de l'Université d'Idaho pendant trois années complètes<sup>1</sup> a comporté deux dimensions principales. La première a consisté à obtenir des informations auprès de personnes compétentes. Pour y parvenir, j'ai réalisé plusieurs longs entretiens filmés semi-directifs avec des personnes directement impliquées dans la gouvernance relative à la cogestion des saumons ou concernées par celle-ci (biologiste, directeur de département, gestionnaire d'écloserie, gestionnaire du port de Lewiston, juristes...). Avant de filmer, j'ai d'abord rencontré des personnes qui m'ont été présentées par mon conseiller universitaire Gundars Rudzitis (professeur de géographie). Ces personnes m'ont conseillé d'en rencontrer d'autres. J'ai également contacté des personnes dont les noms étaient mentionnés dans la presse régionale. J'ai par ailleurs obtenu un permis de recherche auprès de la Tribu des Nez Percé après leur avoir présenté mon projet de recherche. Je me suis ainsi constitué un réseau de personnes qui ont soit accepté d'être filmées, soit m'ont fourni des informations utiles. Les entretiens filmés ont fait l'objet d'un traitement qualitatif afin d'en extraire les éléments discursifs les plus pertinents. La seconde dimension de mon travail de terrain a été la synthèse d'articles et d'ouvrages scientifiques, d'articles de presse ainsi que de documents juridiques et gouvernementaux pertinents relatifs à la cogestion des saumons, à ses aspects écologiques, économiques, juridiques et politiques. Des professeurs de l'Université d'Idaho m'ont orienté vers des documents appropriés. J'ai approfondi ce travail de documentation lors de mon retour en France. J'ai notamment obtenu d'autres informations utiles auprès d'autres personnes compétentes (un dirigeant de projet de restauration du saumon, une employée d'agence fédérale par exemple) au moyen de courriels. Ces travaux de terrain et d'approfondissement ont débouché sur une analyse poussée de la gouvernance conflictuelle relative à la cogestion du saumon dans le Bassin états-unien du fleuve Columbia. Tout en exposant les composantes fondamentales de la gouvernance à l'étude (enjeux, cadres juridique et environnemental, obstacles à la restauration, répartition des pouvoirs de cogestion), j'ai examiné de près la portée de l'implication des peuples amérindiens auprès desquels j'ai travaillé au cours de mon doctorat, en particulier la Tribu des Nez Percé (Barbier, 2012). Avant d'entamer cet examen, il convient d'explicitier le concept de gouvernance en le contextualisant.

### La gouvernance : encadrée par le droit fédéral

- 7 Selon Mick Dodson et Diane Smith, la gouvernance peut être conçue, de manière large, comme « les processus [études scientifiques suivies d'évolutions politicojuridiques], les structures [le système politicojuridique américain] et les institutions [gouvernements, cours de justice] à travers lesquels un groupe, une communauté ou une société [les acteurs fédéraux, fédérés, tribaux et associatifs] :
- prend des décisions, distribue et exerce le pouvoir et l'autorité [arrêts, décrets et lois fédéraux, accords intergouvernementaux] ;

- détermine ses objectifs stratégiques [études biologiques programmatrices, plans de restauration de l'espèce] ;
- organise le comportement individuel et collectif, développe des règles [quotas de pêche, seuils de pollution] ;
- et attribue les responsabilités » (Dodson et Smith, 2003) [gestion des écloséries, actions de restauration de l'habitat du poisson].

8 Les territoires opérationnels où se déploie un système de gouvernance sont supposés être à la fois emboîtés et cohérents. Ainsi, les différentes responsabilités des acteurs de la gouvernance sont réparties en fonction des frontières des États fédérés, des bassins hydrographiques et des territoires indiens et non-indiens de pêche, le tout dans un objectif de cohérence globale.

9 Dans le cadre de la cogestion, l'objectif premier de la gouvernance est l'efficacité sur le terrain du plan d'action élaboré au bénéfice de l'ensemble de la population représentée par les différents cogestionnaires. Une bonne cogestion et une bonne gouvernance sont supposées être transparentes et contrôlables par la société civile concernée (budget, objectifs, résultats) (Depraz, 2008 ; Rosière, 2008). Dans le cas à l'étude, le but est de faire respecter le droit fédéral. Ce dernier limite le niveau de contrôle de la société civile à la consultation *via* des audiences publiques et aux procès.

10 Théoriquement, la gouvernance consiste à décentrer des mécanismes de décision et à décentraliser des fonctions étatiques (Guay et Martin, 2008). Toutefois, dans le cas du saumon, si ces fonctions sont bien décentralisées, les mécanismes de décision sont pour l'essentiel concentrés au sein de l'appareil décisionnel fédéral. Le pouvoir exécutif fédéral (par le biais de l'*U.S. Secretary of Commerce*, directeur de l'*U.S. Department of Commerce*) fixe les critères de placement d'une espèce sur l'*Endangered Species List*. Le Congrès américain (*via* notamment des amendements apportés à l'*Endangered Species Act* ou une annexe [ *rider*] ajoutée à une loi) a une autorité potentielle supérieure au *secretary*. Les cours fédérales ont l'obligation de faire respecter les lois du Congrès dès lors que celles-ci n'enfreignent pas la Constitution américaine. Elles peuvent invalider un projet d'un département ou d'une agence fédérale violant une loi du Congrès ou la Constitution (Connelly, 2006). La gouvernance et la cogestion à l'étude sont donc fortement encadrées par le droit en vigueur dans l'espace considéré.

## La cogestion : dominée par l'État fédéral

11 Définissons d'abord le terme de gestion dans le contexte à l'étude. Elle désigne l'utilisation planifiée, par plusieurs groupes humains organisés [les gouvernements et leurs agences opérationnelles pour l'essentiel] d'une ressource naturelle [le saumon]. Cette gestion se matérialise par une organisation et des usages de l'espace [zones d'intervention des différentes agences, de restauration de l'habitat des saumons, de pêche] et par des modes d'exploitation de la ressource réglementés en fonction d'objectifs fixés par le plan de gestion [quotas de pêche]. La rédaction d'un plan est suivie de sa mise en application sur le terrain. La gestion d'une ressource est forcément tributaire d'un projet politique ou d'une fusion de projets politiques mis au point par des leaders politiques [fédéraux, fédérés, tribaux].

12 La cogestion dans le territoire à l'étude est le fruit d'ententes et de compromis entre partenaires. Les compromis et les modalités de la cogestion peuvent être imposés par des acteurs dotés d'une autorité territoriale dominante, l'État fédéral en l'occurrence. La cogestion signifie d'abord que les cogestionnaires (appelés aussi partenaires ou acteurs) y adhèrent sur la base d'intérêts communs [l'augmentation du nombre de saumons]. En principe, son processus décisionnel doit être le fruit de l'accord librement consenti et donné en connaissance de cause de tous les cogestionnaires. Ce n'est pas le cas de nombreux rouages du processus étudié ni de ce processus dans sa globalité. On démontrera qu'il est mis au point par l'État fédéral sans accord préalable des tribus du bassin du fleuve Columbia. Ces dernières doivent s'y soumettre afin d'obtenir un rôle de terrain significatif de cogestionnaires.

13 Une gestion implique un partage des rôles dans la mise en application du plan de cogestion. Les moyens d'action de la cogestion sont partagés entre les partenaires selon leur capacité d'action respective. Un partenaire dont la capacité d'action est moindre peut se voir offrir les

moyens de l'accroître. Les tribus du bassin du fleuve Columbia ont obtenu certains moyens, presque toujours sous contrôle fédéral. Les cogestionnaires procèdent ensemble, avec l'appui de leur personnel scientifique, à l'évaluation des résultats des projets. Ils sont censés en partager équitablement les risques et les bénéfices. On peut estimer que les Amérindiens partagent équitablement les bénéfices de la pêche avec les non-Indiens. En revanche, ils sont souvent en désaccord avec les risques pris par l'État fédéral. Des lois, des politiques et des projets fédéraux affectent les populations de saumons [pollutions autorisées de l'eau ; maintien des barrages ; réintroduction restreinte de saumons d'écloserie destinés à la ponte...]. Avant la colonisation américaine, la culture des tribus du bassin du fleuve Columbia était en grande partie fondée sur leur participation à la gestion des saumons et sa consommation. Ces tribus tentent de raviver et de se réapproprier ce fondement identitaire. Depuis la colonisation, elles ne sont plus cogestionnaires égales dans le bassin. Les risques pris par l'État fédéral affectant le saumon tendent à nuire davantage aux Indiens qu'aux non-Indiens. En effet, la plupart des non-Indiens du bassin ne partagent pas ce lien identitaire très fort avec le poisson.

## Saumon, résistance identitaire et pratiques territoriales

### Une territorialité amérindienne liée au saumon

- 14 La plupart des non-Indiens de la région ne partagent pas cet aspect de la territorialité avec les Indiens. Pour ces non-Indiens, le saumon représente généralement une ressource naturelle, importante pour certains, moins pour d'autres. Beaucoup souhaitent voir son environnement protégé à des degrés divers. Ainsi, les écologistes exigent un niveau élevé de protection. À l'opposé, les acteurs du secteur privé (agriculture, industries) ne veulent généralement pas d'un régime plus strict de protection lorsque ce dernier risque de restreindre la rentabilité de leur activité.
- 15 Les relations que les Amérindiens de la région ont établies avec le saumon du Pacifique sont antérieures à la colonisation. Elles pourraient remonter à plusieurs milliers d'années. Avant la colonisation, environ 40 % du régime alimentaire des tribus du bassin était composé de saumons (Wilson, 1999). Leur consommation de saumons reste largement supérieure à la moyenne régionale (CBFWNB<sup>2</sup>, 2011). Pour ces tribus, le saumon est une ressource alimentaire majeure qui les lie à leurs ancêtres, à un mode de vie traditionnel en grande partie fondé sur la pêche, à de nombreux sites de pêches associés à des lieux de peuplement et enfin à une spiritualité traditionnelle. Selon cette dernière, la gestion attentionnée du saumon et de l'environnement dont il dépend est consubstantielle à l'identité amérindienne régionale. La territorialité des tribus du bassin, c'est-à-dire l'ensemble des modalités des relations entre celles-ci et leurs territoires, relève de valeurs culturelles (comme le devoir de respect de l'habitat du poisson), de représentations symboliques, de la mémoire et de coutumes liées au saumon. Lors de cérémonies indiennes dans le bassin du fleuve Columbia, le saumon est honoré. Des non-Indiens, le plus souvent très minoritaires, peuvent y être invités. Le saumon est considéré comme le « chef de la rivière » (Allen Pinkham, ancien chef des Nez Percé) (Rudzitis, 2005). Selon Silas Whitman, chef des Nez Percé en 2013 et âgé de 72 ans, « si le saumon disparaît, les Nez Percé disparaissent » (Whitman, 4/8/2006).

### Un territoire autochtone colonisé, peu peuplé, à l'économie diversifiée et inégalitaire

- 16 À la fin du 19<sup>e</sup> siècle, en raison surtout de vagues d'épidémies meurtrières, le risque de disparition des Nez Percé était réel. Depuis, leur population a plus que doublé. En 2011, les 3500 membres de la tribu des Nez Percé ne détenaient plus que 627 km<sup>2</sup> (1,2 %) d'un territoire autochtone de 54 000 km<sup>2</sup> composé à 68 % de terres fédérales inhabitées (forêts nationales de conifères dominantes) (Cronce, 25/5/2011, courriel). En dehors notamment de quatre agglomérations principales (Boise, Eugene, Portland, Spokane) et de zones semi-arides (centre du bassin du fleuve Columbia, sud de l'Idaho), ce territoire est représentatif d'une partie du bassin du fleuve Columbia. Ses terres agricoles sont minoritaires mais localement étendues (Collines Palouse, Prairie Camas). C'est un territoire majoritairement rural, montagneux

et bien arrosé. Concentré dans le bassin de la Snake, il est situé au carrefour du centre-nord de l'Idaho (environ 75 % de sa superficie), du nord-est de l'Oregon (15 %) et du sud-est de l'État de Washington (environ 10 %). Sa densité moyenne de population est inférieure à 4 habitants/km<sup>2</sup> et ses villes principales n'excèdent pas les 40 000 habitants. Les activités de service y prédominent et certaines ont connu une expansion récente significative (commerce, tourisme, télécommunication, agences immobilières, éducation...) dans la foulée de la croissance démographique régionale. Les activités du « Vieil Ouest » (agriculture, exploitation du bois et papeterie, extraction des minéraux et des métaux) ont décliné mais résistent bien (Barbier, 2012).

- 17 Les racines historiques de l'actuelle domination fédérale sur la gouvernance à l'étude sont anciennes. Elles remontent à la diplomatie coercitive fédérale exercée à l'encontre des tribus du bassin lors des négociations de traités. Pour les Nez Percé, il s'agit du Traité de 1863 et de l'Accord de 1893 signés avec les États-Unis (Greenwald, 2002 ; Gay, 1987 ; Josephy, 1997). Les Nez Percé ont toujours reconnu la validité d'un premier traité signé en 1855. Ce dernier réservait 30 000 km<sup>2</sup> à leur peuple. Ils ont toujours contesté le droit des représentants fédéraux d'user de procédés coercitifs en 1863 et 1893. La Réserve de 1863 est dix fois moins vaste que celle de 1855. L'Accord de 1893 se traduit par la mise en application de la Loi fédérale Dawes de 1887. Il entraîna la division de la Réserve de 1863 en parcelles privées et l'ouverture aux colons des deux tiers de sa superficie. D'où l'émiettement actuel des terres Nez Percé. La plupart des autres tribus du bassin du fleuve Columbia (Colville, Spokane, Umatilla, Yakima...) ont connu un sort peu ou prou similaire. Toutefois, les Warm Springs, dont la réserve était peu convoitée par les colons, gardèrent l'essentiel de leurs terres (Barbier, 2012).
- 18 Les problèmes territoriaux des Amérindiens se doublent de difficultés économiques. Par exemple, de 2005 à 2009, le revenu annuel moyen par habitant des Amérindiens de la Réserve des Nez Percé s'élevait à 16 200 \$ (Idaho : 22 200 \$) (U.S. Census Bureau, 2010). En 2010 aux États-Unis, 28 % des Amérindiens vivaient au-dessous du seuil de pauvreté (U.S. Census Bureau, 2011). L'État fédéral participe au développement économique des tribus. Mais ce soutien financier est minime si on l'évalue à l'aune des gains américains résultant des terres prises aux Amérindiens. Chez les Nez Percé, des casinos et d'autres entreprises privées (commerces, construction, plomberie, aménagement paysager...) contribuent à une économie devenue fortement tertiaire. Le gouvernement de la tribu et ses départements fonctionnent surtout grâce à des fonds fédéraux, à l'image du département de la gestion des ressources de pêche (170 personnes). L'action de la tribu liée aux saumons est largement tributaire des objectifs fédéraux de restauration (Barbier, 2012).

### Critères fédéraux de classification du saumon sur la liste des espèces protégées

- 19 L'État fédéral finance l'essentiel de l'activité des départements tribaux. En 2010, il a versé au département de la gestion des ressources de pêche de la tribu des Nez Percé la quasi-totalité de ses 17 millions de dollars de budget (Barbier, 2012). La grande majorité des fonds fédéraux octroyés pour la gestion des saumons est censée compenser les dommages causés à ces poissons par les systèmes hydroélectriques.
- 20 Âgés de quelques mois à deux ans, les saumons du Pacifique éclos dans le bassin de la Snake (portion orientale du bassin du fleuve Columbia) grandissent puis descendent vers l'océan, en traversant les barrages. Ils passent de un à cinq ans dans le Pacifique (Streamnet, 2008). Plus de 90 % des saumons ayant survécu dans l'océan nagent vers leur rivière natale pour y pondre, puis y mourir (Quinn, 2005).
- 21 Au sein du territoire autochtone des Nez Percé, trois espèces de saumons sont menacées : le Chinook du printemps et de l'été, le Chinook de l'automne et le Steelhead (du bassin de la Snake pour ces trois espèces). Le Sockeye du bassin de la Snake est quant à lui en danger. Le Coho n'est pas classifié. Dans le Nord-Ouest américain en 2013, cinq espèces de saumons du Pacifique étaient en danger et vingt-trois menacées (NOAAFS, 2008<sup>3</sup>). Les espèces de saumons menacés et en danger figurent dans l'*Endangered Species List* (ESL). Les critères de classification d'une espèce de saumons dans cette liste (espèce protégée) concernent tout

autant le nombre de saumons, sa particularité (caractéristiques génétiques et de l'habitat ; évolution historique), son taux de croissance, sa productivité (capacité d'une population à générer une progéniture adaptée aux conditions naturelles) ainsi que la répartition spatiale des saumons dans son aire d'habitat historique (Blumm et al., 2006).

- 22 L'*Endangered Species Act* de 1973 (ESA, loi du Congrès américain sur les saumons protégés) distingue aussi les saumons d'écloserie (la plupart non classifiés dans l'ESL) des saumons sauvages (classifiés). Un des motifs de cette distinction est d'ordre économique : la pêche aux saumons d'écloserie génère des dividendes conséquents.

## Le saumon, enjeu économique

- 23 Entre 2008 et 2011, grâce aux récents efforts de restauration et notamment au rôle clef des écloseries, un peu plus de deux millions de saumons sont revenus chaque année à l'embouchure du fleuve Columbia (retour nettement inférieur à deux millions en 2012). On reste loin des onze à seize millions annuels estimés du 19<sup>e</sup> siècle. Cependant, le progrès récent est incontestable. En effet, à peine un million de saumons regagnaient leurs rivières d'éclosion lors de certaines années entre 1999 et 2007, avec des écarts souvent très importants d'une année sur l'autre (Fish Passage Center, 2013).
- 24 Environ 70 à 80 % des saumons de retour dans le Bassin du Columbia après leur périple maritime ont été élevés dans des écloseries au début de leur existence (Northwest Fisheries Science Center, 2006). Les grands programmes d'écloserie ont démarré en 1938 après la construction du premier grand barrage fédéral (Bonneville) en aval du Columbia. Leur rentabilité est élevée : en 2010, la gestion des 80 écloseries du bassin du Columbia coûtait 80 millions de dollars par an et rapportait 220 millions de dollars en revenus annuels directs ou indirects (Learn, 2010). Un autre enjeu économique régional impacte les populations de saumons : les barrages, principaux fournisseurs d'électricité dans le Nord-Ouest américain.

## La priorisation des enjeux liés aux saumons, obstacle à la restauration

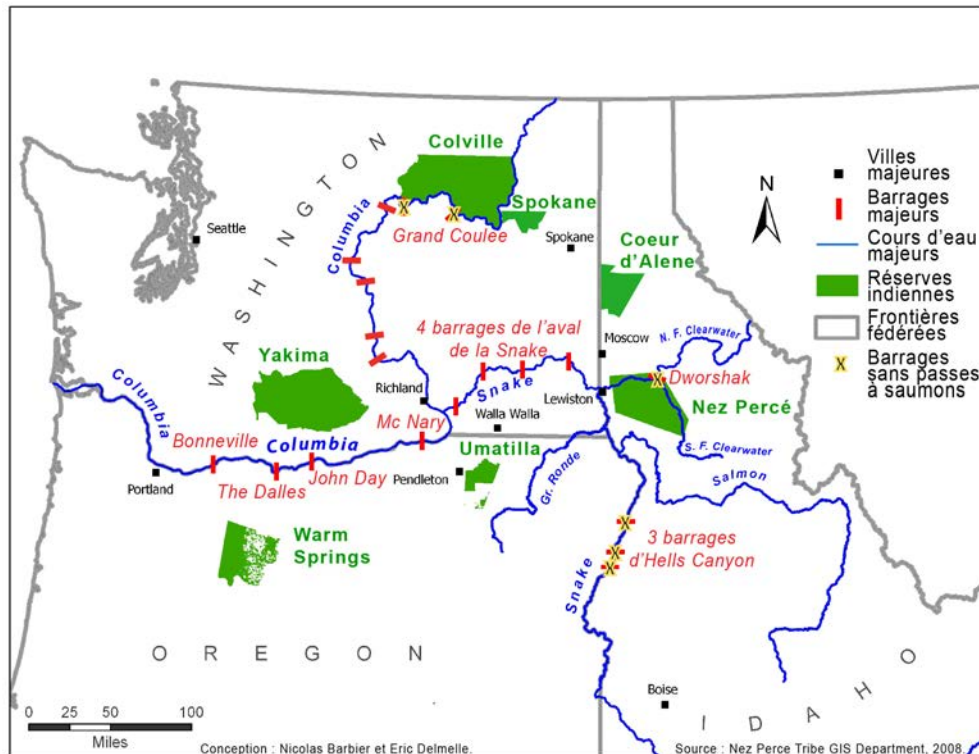
### Le grand obstacle physique : les barrages et leurs réservoirs

- 25 Les barrages fournissent environ 60 % de l'électricité consommée dans le Nord-Ouest américain (Northwest River Partners, 2013). La question du maintien de ces infrastructures constitue un enjeu régional jugé primordial. Le seul barrage de John Day sur le Columbia peut répondre aux besoins en électricité de deux métropoles de la taille de Seattle (U.S. Army Corps of Engineers, 2008). Entre Portland et Lewiston, huit grands barrages du fleuve Columbia et de la Snake, pourtant munis de passes à saumons, et leurs réservoirs constituent un obstacle majeur pour les jeunes saumons en phase de croissance qui descendent les rivières. Lors des années à débits modérés, ces huit grands barrages et leurs réservoirs tuent en moyenne : entre 44 % et 81 % des jeunes Chinook de l'automne de la Snake en route vers l'océan ; entre 55 % et 65 % des jeunes Steelhead de la Snake. La mortalité est supérieure lors des années à débits plus faibles (Federal Caucus, 2009). La mortalité directe des jeunes saumons lors du passage de ces barrages et de leurs réservoirs est liée :
- à la faiblesse des courants dans les réservoirs, d'où l'augmentation du temps de migration ;
  - aux températures de l'eau trop élevées en été dans ces réservoirs ;
  - aux nouveaux prédateurs dans et autour des réservoirs ;
  - aux niveaux d'oxygène dissout plus faibles dans leur eau ;
  - au passage des barrages eux-mêmes, mais la construction de nouveaux déversoirs à saumons entre 2000 et 2010 a fait baisser la mortalité lors du franchissement (Barbier, 2012 ; Cech, 2009 ; NOAAFS, 2000 ; U.S. Army Corps of Engineers, 2007).
- 26 Les études indiquent aussi que la mortalité consécutive au passage des réservoirs/barrages est due à l'affaiblissement des saumons (Milstein, 2008), et que le taux de mortalité dû aux réservoirs est largement supérieur à celui dû au franchissement des barrages (NOAAFS, 2000).



27 En revanche, l'efficacité des échelles à saumons pour les saumons adultes qui remontent les rivières entraîne un taux de mortalité négligeable. D'autres immenses barrages (Chief Joseph au nord du bassin, Dworshak à l'est sur la Clearwater, Hells Canyon sur la Snake), sans passe à saumons, ont fait disparaître le saumon sur des milliers de kilomètres de rivière. L'effacement de ces immenses infrastructures n'est pas prévu. Néanmoins, depuis une vingtaine d'années, un programme de démantèlement de barrages vieillissants a été entamé dans le bassin du Columbia. Son rythme est lent et les barrages concernés sont de tailles petite ou moyenne. Grâce à ce programme, de petites populations de saumons réinvestissent un habitat qu'elles n'avaient parfois pas utilisé depuis plus de 100 ans. En dehors des barrages, il existe d'autres contraintes majeures pour les saumons.

**Figure 3. Les grands barrages sur la Columbia, la Snake et la Clearwater.**



## Les obstacles juridico-environnementaux

28 La surpêche est peu évoquée dans le Nord-Ouest américain. Elle constitue pourtant un frein important aux programmes de restauration. Les écloseries fédérales et fédérées sont surtout utilisées pour maximiser la pêche à l'intérieur des terres. Il n'existe aucun plan fédéral, fédéré ou tribal de réduction significative des quotas de pêche. En mer cependant, un traité américano-canadien conclu en 2008 a amoindri la pêche des exploitants d'Alaska (de 15 %) et du Canada (de 30 %) (Todgham Cherniak, 2009).

29 À la surpêche s'ajoute la destruction d'une partie de l'habitat des saumons par la sédimentation (induite par l'agriculture et l'exploitation du bois entre autres), la chenalisation (industrialisation le long des rivières, transport par péniche) ainsi que la suppression de la végétation riparienne (aménagements divers, agriculture). La dégradation de la qualité de l'eau dans une large partie de leur habitat leur est particulièrement nuisible : pollutions de l'eau d'origine agricole sur l'immense majorité de l'espace agricole régional, industrielle dans de nombreuses vallées (Columbia, Snake, Yakima...) et urbaine (vieilles stations d'épuration...). Des seuils fédéraux de consommation journalière maximale de saumons ont été établis (Environmental Protection Agency, 2013), car le niveau de protection et de restauration des écosystèmes aquatiques ne garantit pas la protection de la santé du poisson, ni celle de ses consommateurs. Depuis 2008, l'État fédéral a pris des mesures afin de réduire la pollution de ces écosystèmes. Une réglementation fédérale proscrit l'usage d'une petite minorité de

produits chimiques agricoles autour des eaux à saumons (zones tampons dont l'étendue est très minoritaire au sein de l'espace agricole régional). En 2009, l'*U.S. Environmental Protection Agency* s'est engagée à mieux contrôler les plus gros pollueurs (moyens et résultats incertains). Ces mesures diminueront localement la pollution. En revanche, leurs objectifs limités ne devraient pas se traduire par des améliorations majeures, pas plus que le renforcement, en 2011, des seuils de pollution concernant une fraction minime des polluants chimiques dans le seul État d'Oregon (Barbier, 2012 ; Barbier et Heude, 2013).

30 Une partie cruciale du contenu de la loi ESA, non suffisamment clarifiée par les législateurs et les cours fédérales, bride également la restauration. Cette loi vise à protéger et à restaurer les espèces en danger ou menacées ainsi que les écosystèmes dont elles dépendent. Elle permet aux agences gouvernementales, à des groupes ou à des individus d'obtenir un permis de tuer, non intentionnellement (*incidental take permit*), des saumons protégés ou d'endommager leur habitat si deux conditions sont réunies : l'action entreprise ne réduit pas sensiblement la probabilité de survie ou de restauration de l'espèce ; le candidat au permis minimise et compense les dommages causés aux saumons et/ou à son habitat (action ou financement de restauration...) (NOAAFS, 2009).

31 Parmi les candidats dont le permis a toujours été renouvelé, citons l'agence fédérale de l'*U.S. Army Corps of Engineers*, gestionnaire des huit grands barrages entre Portland et Lewiston. Ce permis est contesté. Depuis plus de dix ans, un procès dans une cour fédérale de l'Oregon oppose deux parties :

- d'un côté, des groupes environnementaux et de pêcheurs, l'État d'Oregon, les tribus des Nez Percé et des Spokane, favorables au maintien de l'option du démantèlement de quatre des huit grands barrages localisés dans la partie aval de la Snake ;
- de l'autre, des agences fédérales et les États d'Idaho et de Washington, favorables au maintien des barrages.

32 La cour fédérale tente de déterminer si la gestion des quatre barrages respecte l'ESA. Cette cour peut demander la modification des études programmatrices fédérales (dénommées *BiOps - Biological Opinions*) concernant les barrages. L'ESA donne à la cour le pouvoir d'ordonner leur démantèlement. L'agence fédérale *National Oceanic and Atmospheric Administration Fisheries Service* (NOAAFS), impliquée dans le procès en tant que partisane du maintien des barrages, rédige ces *BiOps*. Ces dernières doivent déterminer les mesures compensatoires à prendre concernant l'impact des barrages sur les saumons protégés. Fin 2011, la cour a donné deux ans et demi à l'agence fédérale du NOAAFS (mars 2014) pour rédiger une *BiOp* améliorée sur la base d'un travail collaboratif avec les tribus et les États fédérés. Par contre, elle n'a pas exigé un rôle tribal co-décisionnel et co-rédactionnel de cette *BiOp* (U.S. District Court of Oregon, 2011). Parallèlement, les tribus Umatilla, Warm Springs et Yakima du bassin du Columbia se sont engagées à ne pas tenter de procès aux agences fédérales au sujet du démantèlement des barrages entre 2008 et 2017. En échange, elles ont obtenu des financements fédéraux avantageux de leurs activités (FCRPS Action Agencies, Three Treaty Tribes, 2008).

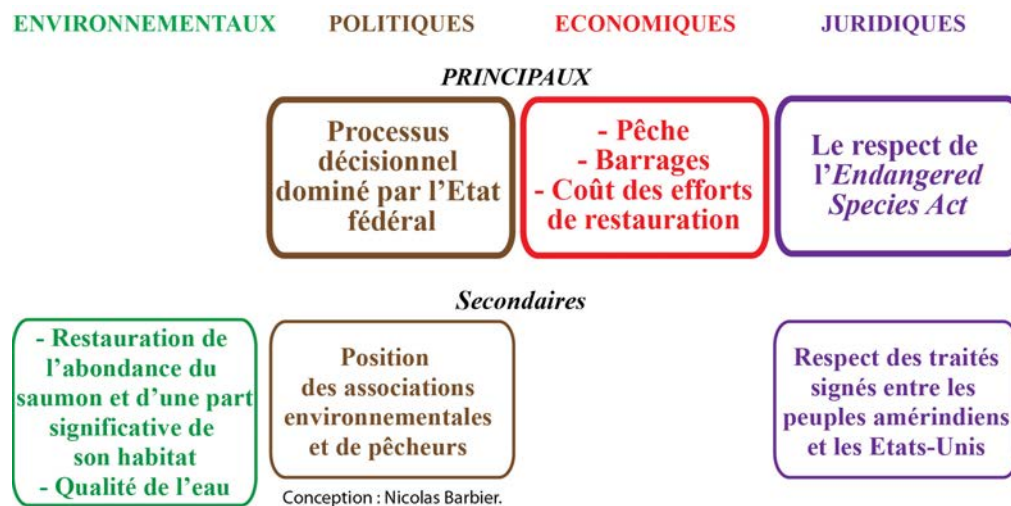
33 L'opinion publique régionale est divisée sur la question de ces barrages. Selon un sondage réalisé en 2011 auprès de 1200 personnes résidant dans les États d'Idaho, d'Oregon et de Washington, 9 % des sondés souhaitent que l'on commence à démanteler les barrages afin de sauver certaines espèces de saumons. 34 % acceptaient un démantèlement à condition qu'il n'ait pas d'impact économique et qu'il ne se traduise pas par une hausse significative des tarifs de l'électricité. 31 % considéraient que briser ces barrages constituerait une solution extrême inacceptable. Les autres sondés ne se sont pas prononcés (Oregon Public Broadcasting, 2011). Ce sondage est un indicateur de la hiérarchie des enjeux existants. Actuellement, l'enjeu économique fort du maintien des huit grands barrages entre Portland et Lewiston exclut le démantèlement de certains d'entre eux pour des motifs surtout environnementaux.

### L'environnement et le droit des Amérindiens : des enjeux secondaires

34 Les gouvernements américains et amérindiens ont des priorités distinctes en termes de gestion du poisson. Les tribus ont deux priorités co-dominantes : la restauration des populations de saumons, un poisson considéré comme sacré et essentiel à leur survie, et la pêche. Le

maintien d'une pêche maximisée année après année constitue la priorité dominante des agences fédérales et fédérées. Celles-ci ont aussi une obligation juridique : respecter l'ESA. En tant qu'organe décisionnel dominant, l'État fédéral est l'auteur principal de la hiérarchie des enjeux qui oriente la gouvernance relative à la cogestion régionale du saumon.

**Figure 4. Les enjeux dont la gouvernance est tributaire.**



35 Cette hiérarchie va de pair avec une répartition inéquitable des pouvoirs décisionnels de cogestion.

## L'inéquitable répartition des pouvoirs de cogestion

« Toute-puissance » fédérale

36 La répartition des pouvoirs décisionnels entre acteurs est clarifiée au tableau 1.

**Tableau 1. Le rôle des acteurs de la gouvernance dans le processus décisionnel.**

DOMINANT	Le pouvoir législatif fédéral : le <b>Congrès</b> , rédacteur de l' <i>Endangered Species Act</i> .
DOMINANT SECONDAIRE	Les <b>cours fédérales</b> : peuvent <b>recadrer l'action des agences fédérales</b> si elles ne respectent pas l'ESA ; peuvent demander une révision des <i>BiOps</i> (cf ci-dessous).
DOMINANT TERTIAIRE	Le <b>Secretary of Commerce</b> décide du placement des espèces de saumons dans l' <i>Endangered Species List</i> (saumons protégés). L'agence fédérale du <b>NOAA Fisheries Service</b> sous l'égide de l' <b>U.S. Department of Commerce</b> : - Doit <b>mettre l'Endangered Species Act en application</b> , restaurer les espèces protégées, sans obligation de restauration de leur abondance. - Doit <b>protéger et restaurer l'habitat vital</b> des saumons protégés en terres publiques et privées. - Rédige les <b>plans de restauration (recovery plans)</b> . Ces documents juridiques <b>non contraignants</b> décrivent les actions nécessaires de gestion, précisent les critères de retrait des espèces de l' <i>Endangered Species List</i> et estiment les coûts de restauration. - Rédige une <b>étude biologique programmatrice (BiOp)</b> quand une agence fédérale entreprend, autorise ou finance une action qui va tuer des saumons protégés ou risque de leur nuire (ex. : maintien des barrages fédéraux). La <i>BiOp</i> doit prouver que l'action ne met pas l'espèce en danger. Elle inclut des mesures à prendre pour minimiser l'impact de l'action et la compenser (restauration de l'habitat du saumon, programmes d'écloserie...).
CONSULTATIF AUX INTERÊTS PROTEGES / CO-DOMINANT POTENTIEL	Les <b>agences fédérées de gestion de la faune</b> : - <b>Quand les espèces de saumons figurent dans l'Endangered Species List</b> , ces agences appliquent les décisions fédérales relatives à ces espèces. Jusqu'à présent, ces décisions ont largement tenu compte des priorités fédérées. - <b>Si des espèces de saumons étaient retirées de l'Endangered Species List</b> , elles décideraient de la gestion de ces espèces de façon autonome.
CONSULTATIF AUX INTERÊTS PARTIELLEMENT PROTEGES	Les <b>tribus indiennes</b> n'ont aucun pouvoir décisionnel. <b>Les agences fédérales doivent</b> : - <b>Coopérer avec les tribus</b> . - Etablir des relations intergouvernementales avec elles. - « Dans la mesure du possible », <b>les consulter</b> et leur offrir des opportunités pour parvenir à un consensus lorsqu'une action fédérale a un impact sur une ressource tribale de pêche ou des droits tribaux de pêche. <b>Si des espèces de saumons étaient retirées de l'Endangered Species List</b> , l'autorité fédérée sur les activités tribales de gestion des saumons serait probablement très limitée. Néanmoins, <b>l'Etat fédéral pourrait</b> strictement limiter les fonds accordés aux tribus, des fonds dont elles dépendent.

Conception : Nicolas Barbier.

Sources : Federal Caucus, 2013 ; NOAAFS, 2013 ; U.S. Congress, 1973 ; U.S. Department of the Interior et U.S. Department of Commerce, 1997.

- 37 Sur le terrain, les deux autres acteurs fédéraux principaux de la gouvernance sont :
- La *Bonneville Power Administration*. Elle vend l'électricité produite par les huit grands barrages du Columbia et du Snake entre Portland et Lewiston. Elle finance des programmes d'écloserie pour compenser la mortalité des saumons due à ces barrages.
  - L'*U.S. Army Corps of Engineers*. Ce gestionnaire de barrages majeurs a installé des déversoirs à saumons mieux adaptés. Il libère de l'eau des réservoirs afin de faciliter la migration des saumons (selon des volumes et des périodes fixés par la cour fédérale de l'Oregon). Il assure le transport (en camion ou péniche) vers l'aval d'une partie des saumons d'écloserie. En 2009, ce transport concernait entre 25 et 45 % des saumons élevés dans quatre éclosiers du territoire autochtone des Nez Percé et relâchés en aval du barrage de Bonneville. Le taux de survie à l'âge adulte de ces jeunes saumons transportés est souvent supérieur à celui des saumons qui traversent les huit barrages (NWFishletter, 2012 [b]).
- 38 Les États fédérés et les tribus signent des accords de coopération avec le NOAAFS et se voient confier des missions de restauration des saumons protégés. Ils bénéficient de fonds fédéraux

(et fédérés pour les États) pour leur contribution à la restauration de l'habitat des saumons (réhabilitation de portions de lit majeur des cours d'eau), pour leur gestion des écloséries et des programmes de réintroduction ou encore pour la recherche scientifique (NOAAFS, 2006). Grâce à ces fonds, les tribus de la région sont des acteurs importants des programmes de restauration des saumons. Ce statut est le résultat de leur détermination à s'imposer comme tel.

### Prérogatives et atouts juridico-territoriaux tribaux

39 Le personnel des tribus a un rôle étendu de cogestionnaire de terrain en vertu de plusieurs instruments juridiquement contraignants. Il s'agit premièrement de droits de pêche figurant dans des traités. Ceux des Nez Percé, semblables chez un grand nombre d'autres tribus régionales (Umatilla, Walla-Walla, Warm Springs, Wasco, Yakima...), peuvent s'exercer « dans tous les sites indiens traditionnels de pêche ». Selon le Traité de 1855 signé entre la tribu et les États-Unis, ces droits sont partagés avec les citoyens non-indiens dans ces zones (droits non remis en cause en 1863 et 1893). Ce traité précisait un droit tribal exclusif de pêche dans la Réserve de 1855 (le Traité de 1863 dans celle 1863) (Nez Perce Tribe, United States of America, 1855, 1863)<sup>4</sup>. Deuxièmement, l'arrêt fédéral Boldt de 1974 stipule un partage égal des quotas de pêche au saumon entre Indiens (50 %) et non-Indiens (50 %) dans le Bassin états-unien du fleuve Columbia (U.S. District Court, W. D. Washington at Tacoma, 1974). Troisièmement, un autre arrêt fédéral (*Washington v. Washington State Commercial Passenger Fishing Vessel Association*, 1979) souligne que les traités signés entre les tribus et les États-Unis doivent permettre aux membres des tribus de maintenir « un niveau de vie convenable » au moyen de la pêche (U.S. Supreme Court, 1979). Quatrièmement, enfin, un décret de 1997 de l'*U.S. Department of the Interior* indique que les agences fédérales doivent fournir aux tribus une assistance financière, scientifique et technique. Cette assistance a pour but la participation des tribus, sur le terrain, à l'application des objectifs de protection des saumons protégés (U.S. Department of the Interior et U.S. Department of Commerce, 1997).

40 Les quatre principales tribus du bassin (Nez Percé, Umatilla, Warm Springs, Yakima) ont pour objectif à long terme de restaurer l'abondance passée des saumons. À cette fin, elles sont notamment en charge de la gestion d'écloséries (quatre pour les Nez Percé) (CRITFC<sup>5</sup>, 2013). Concernant les prérogatives et les revendications territoriales de la Tribu des Nez Percé, le Traité de 1863 et l'Accord de 1893 ayant été obtenus par des procédés coercitifs, elle souhaite un pouvoir de cogestion des saumons davantage en accord avec le contenu du Traité de 1855. Dans le territoire autochtone des Nez Percé, la zone d'action de la tribu en matière de restauration de l'habitat du saumon est restreinte. Elle est l'acteur dominant au sein des terres tribales ainsi que dans les terrains non-indiens privés environnants de propriétaires consentants (soit environ un tiers du total de ces propriétaires selon la tribu [Hills, 20/9/2011, courriel]). Les États fédéraux et fédérés sont les acteurs dominants dans les autres propriétés privées, c'est-à-dire dans l'immense majorité de celles-ci. Dans les terres fédérales, l'État fédéral est co-acteur principal et la tribu co-acteur secondaire (surtout dans trois [Clearwater, Nez Perce et Wallowa-Whitman] des six forêts nationales du territoire autochtone).

41 Dans ce territoire autochtone, la tribu réintroduit davantage de saumons destinés à la ponte que les agences fédérales et fédérées. Le travail tribal ne concerne qu'une petite minorité des rivières de ce territoire. La plupart d'entre elles sont concentrées dans le Territoire de 1855. Par ailleurs, à titre d'exemple, dans les 75 % du territoire autochtone concentrés en Idaho, l'État d'Idaho relâche environ un tiers de saumons Chinook destinés à la pêche de plus que la tribu (Cleary, 11/1/2013, courriel ; East, 23/1/2013, courriel). Sans remettre la gouvernance en question, la restriction fédérale des programmes de réintroduction de saumons destinés à la ponte représente un élément marquant de dysfonctionnement.

## Controverses, compromis, conflits persistants et solutions potentielles

### Une « complémentation » minorée

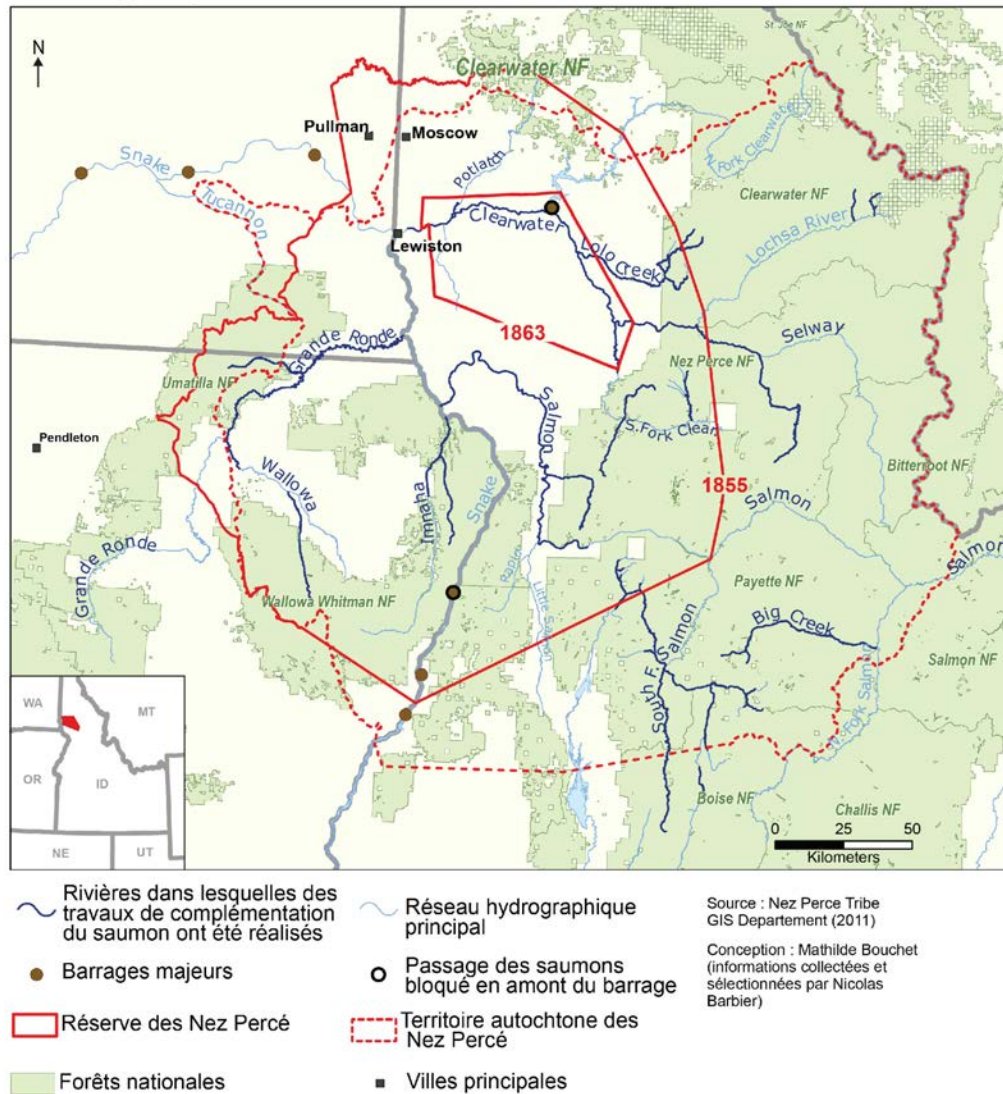
42 La « complémentation » (*supplementation*) consiste à élever des saumons dans les écloséries pour ensuite les relâcher dans les rivières afin qu'ils y pondent et y restaurent des populations.



La plupart de ces saumons sont relâchés jeunes, avant leur descente vers l'océan. La « complémentation » représente l'une des priorités des tribus du bassin du Columbia (soit plus de la moitié des saumons relâchés de leurs écloséries). Elle est moins utilisée dans les programmes fédéraux et fédérés : la très grande majorité (plus de 75 %) des saumons relâchés dans les rivières par les agences américaines sont destinés à la pêche et non à la *supplementation* (CBFWNB, 2012 ; NWFishletter, 2012 [a]). Douglas Dompier, biologiste non-indien retraité du saumon pour la *Columbia River Inter-Tribal Fish Commission* (1979-2004), résume ainsi l'attitude des agences américaines à l'égard des tribus concernant la « complémentation » : « Au lieu d'aider les tribus et les saumons dans les cours d'eau, elles [les agences américaines] n'ont eu de cesse de réduire l'efficacité des programmes tribaux. Ce besoin inflexible de contrôler les poissons au service de la population qu'ils représentent [les pêcheurs non-indiens] a été et continue d'être un facteur majeur dans le déclin du saumon »<sup>6</sup> (Dompier, 2/11/2006).

43 Depuis les années 1990, la « complémentation » s'est traduite par de nombreuses réussites tribales dans le bassin du Columbia. Citons trois exemples à l'actif des Nez Percé dans leur territoire autochtone. Le nombre de saumons Chinook d'automne du Bassin de la Snake revenant pondre est passé de quelques centaines par an dans les années 1990 à plus de 25 000 en 2010 et 2011 ; depuis 2007, entre 2000 et 5000 Coho, disparus du bassin du Clearwater en 1994, remontent les rivières du bassin ; plus de 1000 Chinook du printemps du petit bassin de la Lookingglass (nord-est de l'Oregon) remontent ses rivières chaque année, alors qu'ils avaient disparu dans les années 1980 (Nez Perce Tribe, 2012 [a]).

**Figure 5. Les travaux de « complémentation » du saumon réalisés par le personnel de la Tribu des Nez Percé en 2010.**



- 44 La probabilité d'un impact beaucoup plus fort de la « complémentation » amérindienne augmenterait considérablement si trois conditions étaient réunies : des fonds accrus consacrés à cette activité ; une plus grande autonomie amérindienne dans sa pratique ; des quotas de pêche temporairement amoindris. Mais une réussite tribale croissante et étendue pourrait éroder le contrôle fédéral sur les mécanismes de la gouvernance. La portée potentielle de la « complémentation » est capitale d'un point de vue géopolitique : l'État fédéral acceptera-t-il un jour d'introduire une équité dans le processus décisionnel entre lui et les tribus sur la base d'un découpage territorial davantage en adéquation avec le contenu des traités ?
- 45 Le NOAAFS détermine les populations qui ont besoin d'un apport en saumons d'écloserie pour atteindre les objectifs de restauration. Ces saumons d'écloserie peuvent alors être protégés par l'ESA. Le NOAAFS fixe leur nombre (Vidargas, 2009). Au sein de chaque population, la proportion de saumons d'écloserie protégés par rapport au nombre total de saumons (sauvages et d'écloserie confondus) varie énormément (Wilson, 4/2/2013, courriel). Les arguments fédéraux et fédérés contre un développement accru de la « complémentation » font face à une série de contre-arguments tribaux essentiellement liés à la distinction saumons d'écloserie - saumons sauvages. Les deux parties sont impliquées dans une controverse scientifique qui a globalement peu évolué depuis une quinzaine d'années. Le tableau 2 propose une synthèse des arguments mis en avant par les deux parties.

**Tableau 2. La controverse scientifique liée à la « complémentation »**

Les arguments fédéraux et fédérés en faveur des restrictions de la « complémentation »	Les contre-arguments des tribus du Bassin de la Columbia pour la développer
L'altération de la diversité génétique des saumons sauvages par croisement entre saumons sauvages et d'écloserie, d'où un changement des <b>conditions physiques</b> des poissons.	<p><i>Des critères stricts de sélection des saumons pour la « complémentation » (période de migration, caractéristiques physiques, évolution particulière du groupe choisi...).</i></p> <p><i>Depuis les années 1930, une partie des saumons d'écloserie s'est reproduite avec des saumons sauvages.</i></p> <p><i>La progéniture des saumons d'écloserie destinés à la ponte est labellisée sauvage.</i></p>
Une <b>productivité</b> réduite des saumons sauvages après la « complémentation ».	<i>La productivité baisse naturellement à mesure que la concurrence pour les zones de ponte, dans une population croissante, augmente.</i>
La diffusion de <b>maladies</b> par les saumons d'écloserie.	<i>Récemment dans les écloseries, la densité amoindrie des poissons en bassins, de meilleurs aliments, une manipulation moins stressante et une désinfection améliorée ont fait baisser l'usage d'antibiotiques.</i>
Une <b>efficacité</b> fluctuante et spatialement disparate.	<i>De multiples exemples de projets réussis dont: Chinook d'automne de la Snake [Etat d'ID] ; Coho de la Methow et de la Wenatchee [WA] ; Chinook du printemps de la Walla Walla [OR, WA], etc.</i>
<b>Les autres atouts scientifiques des tribus</b>	
<p><i>La rareté des études prouvant un impact nuisible significatif de la « complémentation » (maladies, changements nuisibles des conditions physiques...).</i></p> <p><i>En dehors des problèmes liés aux impacts anthropiques, l'immense majorité des saumons d'écloserie se porte bien dans les rivières.</i></p>	
<b>Les atouts américains pour limiter la « complémentation »</b>	
<p>Des réglementations américaines, fondées sur les arguments ci-dessus, obligent les employés fédéraux, fédérés et tribaux à piéger une partie des saumons destinés à la ponte avant qu'ils ne pondent.</p> <p>Certains leaders amérindiens sont influencés par certains arguments fédéraux pour limiter la « complémentation ».</p>	

Conception : Nicolas Barbier.

Sources : Arguments/atouts fédéraux et fédérés : Bonneville Power Administration, 2000 ; Chilcote et al., 2011 ; Lackey, 2000 ; Contre-arguments/atouts tribaux : Cleary, 29/11/2011, courriel ; CBFWNB, 2010, 2012 ; CRITFC, 2012 ; Learn, 2011 ; NWFishletter, 2012 [a] ; Zollman, 19/1/2010, courriel.

46 La « complémentation » fait finalement l'objet d'un compromis entre tribus et agences américaines. D'autres aspects de la cogestion sont plus conflictuels.

### Une cogestion perturbée par des ententes partielles et des conflits

47 Les ententes partielles et les conflits dépendent du niveau de respect américain à l'égard de droits amérindiens de traités signés au 19<sup>e</sup> siècle. Ils concernent deux protagonistes principaux : les tribus d'un côté, l'État fédéral de l'autre (tableau 3). Les questions des droits sur l'eau, de protection de la qualité des écosystèmes aquatiques et des actions de lutte contre les effets du réchauffement climatique concernent également les États fédérés. Dans les terrains privés non-indiens des réserves indiennes, les tribus se heurtent à des individus ou à des groupes non-indiens.

Tableau 3. Coopérations, ententes partielles, conflits.

<b>COOPERATIONS</b> APPLICATION OPTIMISEE DES DROITS DE TRAITE	<b>ENTENTES PARTIELLES</b> APPLICATION MOYENNE OU MEDIocre DE CES DROITS	<b>CONFLITS</b> ABSENCE DE RESPECT POUR CES DROITS
<p>Quotas de pêche</p> <p>Restauration d'une fraction mineure de l'habitat du saumon</p> <p>Etudes scientifiques</p>	<p>Efforts fédéraux pour améliorer les <b>déversoirs à saumons</b> dans les huit barrages majeurs entre Portland et Lewiston</p> <p>Légers progrès de la <b>protection juridique de la qualité de l'eau</b>, mais poursuite de nombreuses pollutions significatives</p> <p>Les <b>droits sur l'eau</b> menacent de nuire aux saumons dans beaucoup de rivières à cause de baisses potentielles des débits</p> <p>Limitations fédérales de la « <b>complémentation</b> »</p> <p>Faiblesse de la <b>participation</b> à la <b>restauration</b> de l'habitat du saumon de la part de la majorité des <b>propriétaires non-indiens</b> dans les réserves indiennes</p> <p>Faiblesse des <b>mesures</b> prises pour <b>lutter contre l'impact du réchauffement climatique</b></p>	<p>Absence de <b>rôles décisionnels</b> partagés entre tribu et Etat fédéral dans l'élaboration des plans de cogestion et le droit qui l'encadre</p> <p><b>Démantèlement de barrages majeurs</b> (aval de la Snake) et installation de <b>passes à saumons</b> (Hells Canyon) <b>exclus</b></p> <p><b>Iniquité</b> de la répartition du <b>financement fédéral</b> entre activités tribales et fédérées à l'avantage des secondes</p>

Conception : Nicolas Barbier.

48 Pour Dave Johnson, directeur du département Nez Percé de la gestion des ressources de pêche, l'iniquité du financement fédéral entre tribus et États fédérés amenuise l'impact du travail tribal. Il indique ainsi : « Il existe toujours une très grande inégalité sur le plan du financement. Nous obtenons de l'argent par le biais de contrats et de subventions. Les États fédérés génèrent des revenus par le biais des permis de pêche tout en étant en compétition avec nous pour ces contrats et subventions. Ils ont une infrastructure et obtiennent des millions de dollars par an par l'intermédiaire d'impôts fédéraux. [...] Les différentes agences fédérées bloquent délibérément l'accès des tribus à ces dollars fédéraux »<sup>7</sup> (Johnson, 27/11/2006).

49 Les tribus demandent aux non-Indiens de mieux respecter les traités, ce qui permettrait selon elles un rôle tribal plus conforme au contenu de ces traités. Ce respect accru serait en accord avec la Constitution des États-Unis selon laquelle les traités sont « la loi suprême du pays » (*supreme law of the land*, Article VI, clause 2 de la Constitution des États-Unis). Il serait aussi conforme à une déclaration onusienne selon laquelle les traités signés entre États et peuples autochtones doivent être respectés.

### La Déclaration onusienne sur les droits des peuples autochtones négligée

50 À propos de cette déclaration onusienne de 2007, l'Assemblée générale de l'ONU se déclare « consciente de la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits des peuples autochtones affirmés dans les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec les États » (ONU, 2007). Selon Silas Whitman, chef actuel de la Tribu des Nez Percé, l'instauration d'une gouvernance respectant mieux les droits de la tribu relatifs aux saumons, et donc la déclaration onusienne, peut en effet être considérée comme une nécessité : « Les conséquences du déclin du saumon sont tragiques. Il s'agit de la perte d'une tradition relative aux méthodes, aux lieux et aux périodes de pêche. Nous vivons un déclin des bienfaits nutritifs [de la consommation des saumons] ainsi que la perte d'un style de vie qui nous aidaient à survivre, à vivre plus longtemps et dans de meilleures conditions. En conséquence, nous avons davantage de cancers, de maladies du sang, de diabète et de problèmes de cholestérol<sup>8</sup> »<sup>9</sup> (Whitman, 4/8/2006).

- 51 La déclaration onusienne a été adoptée par les États-Unis en 2010 (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2010). Bien qu'elle demeure juridiquement non contraignante, le manque de respect à son égard de la part des États l'ayant adopté n'est pas anodin. Cette carence souligne le maintien de la domination des États, détenteurs du plus grand pouvoir potentiel de coercition, sur les peuples autochtones. Les tribus du bassin du Columbia sont reconnues comme des peuples autochtones par l'ONU et par les États-Unis. « En droit international, les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes et sont donc titulaires du droit à l'autodétermination » (Deroche, 2005). Tout peuple peut décider lui-même de son statut et de son mode d'organisation politiques, de son système juridique et de ses lois, de ses normes sociales et culturelles, de la gestion de son territoire et de ses ressources, du mode de fonctionnement et de la gestion de son économie, et, d'une manière générale, de son développement économique, social et culturel (Deroche, 2005 ; Perrin, 2005). Selon Erica-Irène Daes, professeur de droit et experte de l'ONU au sein du *Working Group on Indigenous Populations*, la seule différence entre les notions de « peuple autochtone » et de « peuple » réside dans le fait que « les groupes généralement appelés autochtones n'ont pu exercer leur droit à l'autodétermination en participant à la reconstruction de l'État-nation contemporain » (Daes, 1996).
- 52 Les États-Unis respectent partiellement les droits des peuples autochtones précisés par la déclaration onusienne en rapport avec la gestion de ressources naturelles comme les saumons. Selon son article 29, « les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection [...] de la capacité de production de leurs [...] ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte » (ONU, 2007). Les agences fédérales mettent en œuvre ces programmes en versant des fonds fédéraux aux tribus (activités d'écloserie ; restauration de l'habitat des saumons). Mais elles privilégient le financement des activités fédérées et elles ne déploient pas une stratégie de restauration de l'abondance des saumons.
- 53 Les États-Unis dérogent partiellement ou intégralement à quatre extraits de quatre articles de la déclaration :
- L'article 26-3 précise que « les États accordent reconnaissance et protection juridiques [...] [aux] ressources [utilisées par les peuples autochtones] » (ONU, 2007). L'ESA n'accorde pas aux ressources tribales de pêche une protection juridique adéquate pour remplir les objectifs tribaux de restauration ;
  - Selon l'article 19 : « Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones [...] avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » (CPDLCC) ;
  - D'après l'article 27 : « Les États mettront en place et appliqueront, en concertation avec les peuples autochtones concernés, un processus équitable [...] afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs [...] ressources [...]. Les peuples autochtones auront le droit de participer à ce processus » ;
  - Enfin, selon l'article 32-2 : « Les États consultent les peuples autochtones [...] en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs [...] ressources » (ONU, 2007).
- 54 Ainsi, les peuples autochtones du bassin du Columbia n'ont pas le droit de donner leur CPDLCC à propos des plans fédéraux de cogestion des saumons (*recovery plans*), du financement des activités tribales de restauration et des arrêts fédéraux en rapport avec l'ESA. Ce droit au CPDLCC leur est également refusé concernant les mesures prises par l'agence fédérale du NOAAFS pour compenser l'impact des barrages fédéraux sur les saumons protégés (études programmatrices *BiOp*). Ils ne peuvent pas non plus exercer ce droit en matière de seuils de pollution de l'eau affectant les saumons, hormis dans une minorité de réserves indiennes (celle des Umatilla par exemple) où la part de la population indienne dans la population totale est importante et où les autorités fédérées ne s'y opposent pas.



55 En outre, en matière de *BiOp* et de *recovery plan*, la concertation fédérale avec les tribus est très inégale et le processus équitable (pouvoir co-rédactionnel) inexistant. Les tribus peuvent donner leur CPDLCC à des accords de coopération avec les agences américaines. Mais elles le font à condition de s'être préalablement soumises à la loi fédérale qui leur est imposée en premier lieu. Le droit et l'opinion publique états-uniens en rapport aux peuples amérindiens étant susceptibles d'évolution, quelles peuvent-être les solutions pragmatiques aux blocages juridico-territoriaux et environnementaux persistants ?

### Vers une « métacogestion » américano-indienne du saumon ?

56 Une solution envisageable consisterait en l'élaboration progressive d'une « métacogestion » du saumon combinant des conceptions indiennes et non-indiennes. Dans une perspective de respect accru des droits des Indiens et d'une restauration de l'abondance des saumons, elle nécessiterait plusieurs évolutions conjointes exposées ci-après. Davantage d'Amérindiens pourraient enseigner leur mode de gestion des saumons à l'école et à l'université. La question des barrages pourrait être abordée dans une perspective environnementale et économique à très long terme. L'habitat d'altitude du saumon pourrait bénéficier d'une protection et d'une restauration plus étendues et plus rapides afin de pallier aux effets du réchauffement climatique. Davantage d'eau des réservoirs de barrages d'altitude (ceux de l'amont du Bassin de la Snake et non ceux entre Portland et Hells Canyon) pourrait être libérée de façon à aider les saumons à migrer. Enfin, les fonds fédéraux pourraient être équitablement répartis entre les agences indiennes et non-indiennes.

57 Compte tenu des divergences d'opinions, et dans le respect des droits des non-Indiens du bassin du Columbia, une « métacogestion » du saumon ne semble réalisable que dans une partie des territoires autochtones. Proposons deux pistes de solutions dans ce sens. Celles-ci permettraient de mieux respecter les projets des peuples autochtones du Bassin du fleuve Columbia en conformité avec la déclaration onusienne. La première piste de solution concerne les barrages. Les mesures destinées à remédier aux problèmes des barrages devraient être élaborées pour moitié par des employés des tribus indiennes (l'autre moitié étant des employés fédéraux). Un accord américano-indien concernant certains barrages majeurs les plus vieillissants et les plus coûteux à rénover devrait ainsi être plus aisément conclu. La deuxième piste de solution a trait à la complémentation et aux seuils de pollution. Dans les territoires de traité, une portion significative des sites tribaux traditionnels de pêche en terre fédérale inhabitée et des tronçons significatifs de rivières devraient faire l'objet de plans tribaux de « complémentation » et de restauration de l'habitat des saumons. Les seuils de pollution de l'eau, les amendes à infliger aux pollueurs et leur contrôle seraient co-décidés par des employés des tribus indiennes (50 % des co-décideurs) et fédéraux-fédérés (50 %). En cas de conflits persistants entre Indiens et non-Indiens, une division des zones polluées existantes en fonction de niveaux autorisés de pollution pourrait être mise en place. Il se pourrait que seule une décision du Congrès américain d'accorder à la déclaration onusienne la même valeur juridique qu'à ses lois garantisse la réalisation pratique de ce genre de solutions. Une telle décision est hautement improbable à moyen terme.

## Conclusion

58 Dans le bassin du Columbia, l'autorité dominante des agences fédérales ainsi que les intérêts fédérés sont protégés par le droit américain au détriment des droits de traité des peuples amérindiens. Au sein du système régional de gouvernance lié à la cogestion des saumons, ces peuples possèdent des pouvoirs étendus de cogestionnaires de terrain dans leurs territoires autochtones respectifs, mais aucun pouvoir décisionnel. Les différents objectifs de cogestion des acteurs, liés à des perceptions environnementales contrastées, rendent la restauration de populations abondantes improbable. Les acteurs fédéraux et fédérés ainsi que la majorité de la population régionale ne sont pas prêts à faire disparaître plusieurs grands barrages fédéraux, garants de factures d'électricité modestes et de profits conséquents. Pourtant, leurs coûts de rénovation, inéluctables, seront très élevés. Ils devront être démantelés à moyen ou à long terme. Un autre obstacle à la restauration du saumon provient des propriétaires terriens non-indiens : la plupart ne souhaitent pas ou peu s'impliquer dans la restauration de son habitat

souvent dégradé sur leurs terrains. La loi américaine ne les y contraint pas. Par ailleurs, la plupart des pêcheurs indiens et non-indiens ne semblent pas disposés à envisager une baisse temporaire significative des quotas de pêche au saumon. Pourtant, des programmes de restauration écologiques (habitat et réintroduction), non-indiens et tribaux, surtout financés par des fonds fédéraux, ont démontré leur capacité à faire rebondir des populations de saumons. L'efficacité de cette gouvernance ambivalente est également amoindrie par des conflits liés à un manque de respect des États-Unis à l'égard de traités signés avec les tribus au 19<sup>e</sup> siècle. Cette efficacité est de surcroît affaiblie par des conflits relatifs à la gestion quantitative et qualitative de l'eau et au déficit de financement de projets utiles dans un contexte de réchauffement climatique.

59 Des solutions combinant le respect de la déclaration onusienne sur les droits des peuples autochtones et des projets plus ambitieux de restauration sont actuellement hors de portée. Seuls des fragments mineurs de l'habitat historique du saumon au sein du bassin du Columbia font l'objet d'une participation amérindienne importante sur le terrain. Depuis les années 1990, les tronçons de vallées qui bénéficient de projets de restauration se sont étendus. Mais ils demeurent dispersés, à l'image des aires protégées ou encore des réserves indiennes régionales. Cet éclatement des zones restaurées, associé aux pollutions et à des quotas élevés de pêche, empêche la restauration de saumons en bonne santé à l'échelle du bassin. Dès lors, il existe deux alternatives : soit les zones restaurées à l'environnement aquatique protégé et les projets de « complémentation » se multiplient au fil des décennies, optimisant les chances de restauration ; soit ils restent confinés à des portions minimales du bassin, perpétuant des populations salmonicoles globalement basses.

60 Le morcellement territorial de la cogestion, à partir du moment où celle-ci est coordonnée à l'échelle du bassin, n'est pas une entrave à la restauration de l'abondance des saumons. La relégation de cette restauration parmi les priorités régionales secondaires, la surpêche, l'étalement spatial et la multiplicité des dégradations environnementales le sont.

---

### **Bibliographie**

Barbier, N., Heude, J., 2013, Restauration d'écosystèmes aquatiques et ripariens dans le territoire autochtone des Indiens Nez Percé (Idaho, Oregon, Washington). Vers un recul significatif des pollutions et des dégradations ? In « Eaux de la vie » : pour une histoire de la biodiversité des cours d'eau. Beck, C., Guizard-Duchamp, F. (coords), Presses Universitaires de Valenciennes, Revue du Nord, Hors série 19, pp. 113-129.

Barbier, N., 2012, *Conflits de gestion du territoire, de l'environnement et des ressources naturelles dans la région des Nez Percé (Idaho, Oregon, Washington)*, Thèse de doctorat de géographie<sup>10</sup>, Université de Bourgogne, 1002 p.

Blumm, M. et al., 2006, Practiced at the art of deception : the failure of Columbia Basin salmon recovery under the Endangered Species Act, *Environmental Law*, 36, pp. 709-810.

Bonneville Power Administration, 2000. Research on Captive Broodstock Programs for Pacific Salmon. Annual Report 1999-2000, [En ligne] URL : [http://www.fishlib.org/library/Documents/BPA\\_Fish\\_and\\_Wildlife/17859-1.pdf](http://www.fishlib.org/library/Documents/BPA_Fish_and_Wildlife/17859-1.pdf). Consulté le 13 mars 2013.

Cech, T., 2009, *Principles of water resources : history, development, management, and policy*, Bognor Regis, John Wiley and Sons, 546 p.

Chilcote, M. et al., 2011. Reduced recruitment performance in natural populations of anadromous salmonids associated with hatchery-reared fish, *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 68, pp. 511-522, [En ligne] URL : <http://nativefishsociety.org/wp-content/uploads/Chilcote-et-al-2011-h-w-reduced-recruitment.pdf>. Consulté le 13 mars 2013.

Cleary, P., 29/11/2011, 11/1/2013, Courriels, Dirigeant du projet de restauration des saumons pour la Tribu des Nez Percé dans le nord-est de l'Oregon (peterc@nezperce.org).

CBFWNB, 13/1/2012, Hatchery/Wild/Supplementation : Agencies Scoping Plan For 'Hatchery Effects Evaluation Team', [En ligne] URL : <http://www.cbulletin.com/415444.aspx>. Consulté le 12/3/2013.

CBFWNB, 21/10/2011, EPA Approves Toughened Oregon Water Quality Standards Based On Higher 'Fish Consumption Rate', [En ligne] URL : <http://www.cbulletin.com/413443.aspx>. Consulté le 5 mars 2013.

- CBFWNB, 19/11/2010, Tribes Detail Success, Promise Of Supplementation To Boost Natural Spawning Salmon Populations, [En ligne] URL : <http://www.cbulletin.com/401841.aspx>. Consulté le 13 mars 2013.
- CRITFC, 2013, The Plan : Wy-Kan-Ush-Mi Wa-Kish-Wit, [En ligne] URL : <http://www.critfc.org/fish-and-watersheds/fish-and-habitat-restoration/the-plan-wy-kan-ush-mi-wa-kish-wit>. Consulté le 19 mars 2013.
- CRITFC, 2012, A tribal success story, URL : <http://www.critfc.org/wp-content/uploads/2012/10/success-stories-full-set-.pdf>. Consulté le 13 mars 2013.
- Connelly, A., 2006, The sources of the law, *University of Kentucky College of Law*, [En ligne] URL : [http://www.law.uky.edu/files/docs/clinic/sources\\_of\\_the\\_law.pdf](http://www.law.uky.edu/files/docs/clinic/sources_of_the_law.pdf). Consulté le 8 février 2013.
- Cronce, J., 25/5/2011, Courriel, Responsable du département Systèmes d'Informations Géographiques pour la Tribu des Nez Percé (jcronce@nezperce.org).
- Depraz, S., 2008, *Géographie des espaces naturels protégés*, Paris, Armand Colin, 320 p.
- Daes, E.-I., 1996, Document de travail sur la notion de peuple autochtone, *Organisation des Nations Unies*, E/CN.4/AC.4/1996/2.
- Deroche, F., 2005, *La notion de « peuples autochtones » : une synthèse des principaux débats terminologiques*, 18 p., In Fritz, J.-C. (dir.), *La nouvelle question indigène : Peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan, pp. 47-64.
- Dodson M., D. Smith, 2003, Governance for sustainable development : Strategic issues and principles for Indigenous Australian communities, *Centre for Aboriginal Economic Policy Research*, 250, pp. 1-25, [En ligne] URL : [http://caepr.anu.edu.au/sites/default/files/Publications/DP/2003\\_DP250.pdf](http://caepr.anu.edu.au/sites/default/files/Publications/DP/2003_DP250.pdf). Consulté le 6 février 2013.
- Dompier, D., 2/11/2006, Entretien filmé réalisé par Nicolas Barbier.
- East, C., 23/1/2013, Courriel, Biologiste du saumon pour la Tribu des Nez Percé (carle@nezperce.org).
- Environmental Protection Agency, 2013, Fish contaminant survey, [En ligne] URL : <http://www2.epa.gov/columbiariver/fish-contaminant-survey>. Consulté le 11 mars 2013.
- Federal Caucus, 2013, The Endangered Species Act : programs and authorities ; What is a biological opinion ? - BiOps for ESA-listed fish in the Columbia River Basin, [En ligne] URL : <http://www.salmonrecovery.gov/BiologicalOpinions.aspx>. Consulté le 11 mars 2013.
- Federal Caucus, 2009, Question : Do the FCRPS dams kill 90 percent of juvenile salmon on the way to the ocean ?, [En ligne] URL : <http://www.salmonrecovery.gov/Files/Fact %20sheets/Frequently %20asked %20questions.pdf>. Consulté le 11 mars 2013.
- FCRPS Action Agencies, Three Treaty Tribes, 2008, Columbia Basin Fish Accords, Memorandum of Agreement between the three Treaty Tribes and FCRPS action agencies, [En ligne] URL : <http://www.critfc.org/wp-content/uploads/2012/10/moa.pdf>. Consulté le 11 mars 2013.
- Fish Passage Center, 2013, Columbia River Mouth Fish Returns, [En ligne] URL : [http://www.fpc.org/adultsalmon/summary\\_actualreturnsbyspecies.html](http://www.fpc.org/adultsalmon/summary_actualreturnsbyspecies.html). Consulté le 13 mars 2013.
- Gay, J., 1987, *With the Nez Perce, Alice Fletcher in the field, 1889-1892*, Lincoln, University of Nebraska Press, 188 p.
- Greenwald, E., 2002, *Reconfiguring the reservation : The Nez Percés, Jicarilla Apaches, and the Dawes Act*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 186 p.
- Guay C., T. Martin, 2008, L'ère/l'aire de la gouvernance autochtone : le territoire en question, *Canadian Journal of Regional Science*, 31, 3, pp. 637-650.
- Hills, B., 20/9/2011, Courriel, Chef de projet de la restauration du Bassin de la Lapwai pour la Tribu des Nez Percé (bobbyh@nezperce.org).
- Johnson, D., 27/11/2006, Entretien filmé réalisé par Nicolas Barbier.
- Joseph, A., 1997, *The Nez Perce Indians and the opening of the Northwest*, New York, Mariner Books, 705 p.
- Lackey, R., 2000, Restoring Wild Salmon to the Pacific Northwest : Chasing an Illusion ?, *U.S. Environmental Protection Agency*, [En ligne] URL : <http://www.epa.gov/wed/pages/staff/lackey/pubs/illusion.htm>. Consulté le 13 mars 2013.
- Learn, S., 10/12/2011, Nez Perce hatchery strategy pays big dividends for Snake River fall chinook, raises big questions for Northwest, *The Oregonian*, [En ligne] URL : [http://www.oregonlive.com/environment/index.ssf/2011/12/nez\\_perce\\_hatchery\\_strategy\\_pa.html](http://www.oregonlive.com/environment/index.ssf/2011/12/nez_perce_hatchery_strategy_pa.html). Consulté le 13 mars 2013.

Learn S., 6/8/2010, Federal biologists say that cutting hatchery production could help protect wild salmon, *The Oregonian*, [En ligne] URL : [http://www.oregonlive.com/environment/index.ssf/2010/08/post\\_18.html](http://www.oregonlive.com/environment/index.ssf/2010/08/post_18.html). Consulté le 11 mars 2013.

Milstein, M., 27/10/2008, Research hints dam improvements helping salmon, *The Oregonian*, [En ligne] URL : [http://www.oregonlive.com/news/index.ssf/2008/10/research\\_hints\\_dam\\_improvement.html](http://www.oregonlive.com/news/index.ssf/2008/10/research_hints_dam_improvement.html). Consulté le 11 mars 2013.

NOAAFS, 2013, Pacific Northwest Salmon Recovery Planning & Implementation, [En ligne] URL : [http://www.nwr.noaa.gov/protected\\_species/salmon\\_steelhead/recovery\\_planning\\_and\\_implementation/salmon\\_recovery\\_planning.html](http://www.nwr.noaa.gov/protected_species/salmon_steelhead/recovery_planning_and_implementation/salmon_recovery_planning.html). Consulté le 11 mars 2013.

NOAAFS, 2009, ESA Section 10 Regulations : Part 222 - General Endangered and Threatened Marine Species : 222.307 Permits for incidental taking of species, [En ligne] URL : <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/sec10regs.pdf>. Consulté le 11 mars 2013.

NOAAFS, 2008, Endangered Species Act Status of West Coast Salmon & Steelhead, [En ligne] URL : [http://www.opc.ca.gov/webmaster/ftp/project\\_pages/salmon\\_and\\_steelhead/CEMAR/0805COPC09b\\_EX2%20ESA%20status.pdf](http://www.opc.ca.gov/webmaster/ftp/project_pages/salmon_and_steelhead/CEMAR/0805COPC09b_EX2%20ESA%20status.pdf). Consulté le 11 mars 2013.

NOAAFS, 2006, Pacific Coastal Salmon Recovery Fund : Performance Goals, Measures and Reporting Framework, [En ligne] URL : [http://www.nwr.noaa.gov/publications/recovery\\_planning/salmon\\_steelhead/pcsr/pcsr-perf-framework.pdf](http://www.nwr.noaa.gov/publications/recovery_planning/salmon_steelhead/pcsr/pcsr-perf-framework.pdf). Consulté le 12 mars 2013.

NOAAFS, 2000, Survival of Downstream Migration, [En ligne] URL : <http://www.bluefish.org/dampool.htm>. Consulté le 11 mars 2013.

Nez Perce Tribe, 2013, Department of Fisheries Resources Management, [En ligne] URL : <http://www.nptfisheries.org/DFRMHome.aspx>. Consulté le 12 mars 2013.

Nez Perce Tribe, 2012 [a], Lookingglass Creek Spring Chinook Restoration - Snake River Fall Chinook Recovery - Clearwater River Coho Restoration, [En ligne] URL : [http://www.nptfisheries.org/Portals/0/success-lookingglass\\_creek.pdf](http://www.nptfisheries.org/Portals/0/success-lookingglass_creek.pdf) ; [http://www.nptfisheries.org/Portals/0/success-snake\\_fall\\_chinook.pdf](http://www.nptfisheries.org/Portals/0/success-snake_fall_chinook.pdf) ; <http://www.nptfisheries.org/Portals/0/success-clearwater-coho.pdf>. Consultés le 12 mars 2013.

Nez Perce Tribe, 2012 [b], 1. Community need. Nez Perce Tribe Multipurpose Grant, [En ligne] URL : <http://www.nptwaterresources.org/Docs%20and%20Reports/TU45/NPT%20Multipurpose%20Grant%20version%20%20%202-9-2012.pdf>. Consulté le 15 mars 2013.

Nez Perce Tribe, United States of America, 1863, Treaty of 1863, [En ligne] URL : <http://www.ccrh.org/comm/river/treaties/np63.htm>. Consulté le 12 mars 2013.

Nez Perce Tribe, United States of America, 1855, Treaty of 1855, [En ligne] URL : <http://www.ccrh.org/comm/river/treaties/nezperce.htm>. Consulté le 12 mars 2013.

NWFishletter, 19/1/2012 [a], Fish Fitness Will Get Another Look, [En ligne] URL : <http://www.newsdata.com/fishletter/298/3story.html>. Consulté le 12 mars 2013.

NWFishletter, 19/1/2012 [b], Latest Survival Data Good News For Barged Fish, [En ligne] URL : <http://www.newsdata.com/fishletter/298/1story.html>. Consulté le 14 mars 2013.

Northwest Fisheries Science Center, 2006, Salmon Hatchery Questions & Answers, [En ligne] URL : [http://www.nwfsc.noaa.gov/resources/search\\_fa\\_qcfm?faqmaincatid=3](http://www.nwfsc.noaa.gov/resources/search_fa_qcfm?faqmaincatid=3). Consulté le 18 mars 2013.

Northwest River Partners, 2013, Northwest Hydropower and Columbia Basin River Benefits, Fast Facts 2013-14, [En ligne] URL : [http://www.nwrivernpartners.org/images/stories/NWRP\\_pocket\\_guide\\_2013\\_FINAL\\_web.pdf](http://www.nwrivernpartners.org/images/stories/NWRP_pocket_guide_2013_FINAL_web.pdf). Consulté le 29 octobre 2013.

Office of the High Commissioner for Human Rights, 23/12/2010, Indigenous rights declaration endorsed by States, [En ligne] URL : <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Indigenousrightsdeclarationendorsed.aspx>. Consulté le 13 mars 2013.

Oregon Public Broadcasting, 2011, Survey Finds Consensus On Better Salmon Habitat But Not On Dam Removal, [En ligne] URL : <http://earthfix.kuow.org/water/article/survey-finds-agreement-for-helping-salmon-with-hab>. Consulté le 11 mars 2013.

Organisation des Nations Unies, 2007, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, [En ligne] URL : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/08/PDF/N0651208.pdf?OpenElement>. Consulté le 13 mars 2013.

Perrin, H., 2005, *Les peuples autochtones, à l'origine d'un renouveau du principe d'autodétermination ?*, 13 p., In Fritz, J.-C. (dir.), *La nouvelle question indigène : Peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan, pp. 261-273.

- Quinn, T., 2005, *The Behavior and Ecology of Pacific Salmon and Trout*, Vancouver, University of British Columbia Press, 378 p.
- Rosière, S., 2008, *Dictionnaire de l'espace politique, géographie politique et géopolitique*, Paris, Armand Colin, 319 p.
- Rudzitis, G., 2005, Indigenous Indian Populations, Racist Discourses and Ongoing Conflicts in the American Northwest, *Exchange : Practices and Representations*, Paris, Presse Universitaire de Paris-Sorbonne, pp. 171-196.
- Streamnet, 2008, Interactive salmon life cycle, [En ligne] URL : <http://www.streamnet.org/SLC.html>. Consulté le 8 mars 2013.
- Taylor, J., 2009, *Making Salmon : An Environmental History of the Northwest Fisheries Crisis*, Seattle, University of Washington Press, 440 p.
- Todgham Cherniak, C., 10/1/2009, Canada and United States Renew Pacific Salmon Treaty, *Trade Lawyers Blog*, [En ligne] URL : <http://www.tradelawyersblog.com/blog/article/canada-and-united-states-renew-pacific-salmon-treaty>. Consulté le 11 mars 2013.
- U.S. Army Corps of Engineers, 2008, The Dalles, John Day & Willow Creek Dams, URL : <http://www.nwp.usace.army.mil/Portals/24/docs/pubs/pamphlets/TDJDWCBrochure.pdf>. Consulté le 29 octobre 2013.
- U.S. Army Corps of Engineers, 2007, Salmon survival : surface bypass system, [En ligne] URL : [http://www.salmonrecovery.gov/Files/Fact %20sheets/ All %20FCRPS %20dams %20to %20have %20surface %20bypass %20for %20fish %20by %202009.pdf](http://www.salmonrecovery.gov/Files/Fact%20sheets/All%20FCRPS%20dams%20to%20have%20surface%20bypass%20for%20fish%20by%202009.pdf). Consulté le 11 mars 2013.
- U.S. Census bureau, 2011, American Indian and Alaska Native Heritage Month : November 2011, [En ligne] URL : [http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/facts\\_for\\_features\\_special\\_editions/cb11-ff22.html](http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/facts_for_features_special_editions/cb11-ff22.html). Consulté le 19/3/2013.
- U.S. Census Bureau, 2010, 2005-2009 American Community Survey 5-Year Estimates, Detailed Tables, [En ligne] URL : [http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS\\_09\\_5YR\\_B19301C&prodType=table](http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_09_5YR_B19301C&prodType=table). Consulté le 8 mars 2013.
- U.S. Congress, 1973, Endangered Species Act, 7 U.S.C. § 136, 16 U.S.C. § 1531 et seq, [En ligne] URL : <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/esa.pdf>. Consulté le 12 mars 2013.
- U.S. Department of Health and Human Services, 2012, Obesity and American Indians/Alaska Natives, [En ligne] URL : <http://minorityhealth.hhs.gov/templates/content.aspx?vl=3&vlID=537&ID=6457>. Consulté le 18 mars 2013.
- U.S. Department of the Interior, U.S. Department of Commerce, 1997, American Indian Tribal Rights, Federal-Tribal Trust Responsibilities, and the Endangered Species Act. Secretarial Order, Appendix F, Tribal Coordination Documents, [En ligne] URL : [http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/recovery/appendix\\_f-j.pdf](http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/recovery/appendix_f-j.pdf). Consulté le 11 mars 2013.
- U.S. District Court of Oregon, 2011, National Wildlife Federation et al. v. National Marine Fisheries Service et al., Case 3 :01-cv-00640-RE, Document 1855, [En ligne] URL : [http://media.oregonlive.com/environment\\_impact/other/ReddenDecision.pdf](http://media.oregonlive.com/environment_impact/other/ReddenDecision.pdf). Consulté le 11 mars 2013.
- U.S. District Court, W. D. Washington at Tacoma, 1974, United States v. State of Washington, 384 F.Supp. 312, Civ. No. 9213, [En ligne] URL : <http://www.narf.org/events/06/boldt.htm>. Consulté le 12 mars 2013.
- U.S. Supreme Court, 1979, Washington v. Washington State Commercial Passenger Fishing Vessel Association, 443 U. S. 658, [En ligne] URL : <http://supreme.justia.com/us/443/658/case.html>. Consulté le 12 mars 2013.
- Vidargas, N., 2009, A Means to Conserve ? Wild Salmon and Hatcheries Under the Endangered Species Act, *Environs*, University of California, Davis, 32, 1, pp. 345-388.
- Whitman, S., 4/8/2006, Entretien filmé réalisé par Nicolas Barbier.
- Wilson, L., 4/2/2013, Courriel, Employée du NOAA Fisheries Office of Protected Resources (pr.webmaster@noaa.gov).
- Wilson, R., 1999, *Removing dam development to recover Columbia Basin treaty protected salmon economies*, Madison, University of Wisconsin, 190 p.
- Zollman, R., 2/11/2009, 19/1/2010, Courriel, Contrôleur de la production de saumons pour la Tribu des Nez Percé (rickz@nezperce.org).



## Notes

1 Contact à l'Université d'Idaho : Gundars Rudzitis, professeur de géographie, membre de mon jury de thèse et conseiller (gundars@uidaho.edu).

2 *Columbia Basin Fish and Wildlife News Bulletin*.

3 La liste n'a pas évolué depuis 2008.

4 Ce droit tribal exclusif de pêche dans la réserve n'est plus en vigueur, des non-Indiens ayant le droit d'y pêcher moyennant l'achat d'une licence de pêche auprès de l'*Idaho Department of Fish and Game*.

5 *Columbia River Inter-Tribal Fish Commission*.

6 « They are constantly finding ways to make the tribal programs less efficient [...] rather than helping the tribes and helping the salmon in these rivers and streams. This tremendous need to control the fish to serve their constituencies is what has really been a major, major factor in the decline of salmon ».

7 « We are still on a very unequal footing in regards to funding. We get money from grants and contracts, whereas the States have got not only license revenues, but also compete for the same grants and contracts as we do. The States also got an infrastructure and federal funding - taxes - that are provided for them, millions of dollars per year. [...] There is a block on the part of the various State agencies to prevent the tribes from having access to these federal dollars ».

8 À titre d'exemple, en 2010, le pourcentage de diabétiques chez les Nez Percé (16 %) était deux fois supérieur à la moyenne nationale et fédérée (8 %), et le taux de cancer vingt fois supérieur (Nez Perce Tribe, 2012 [b]). Selon une enquête fédérale, en 2010, 40 % des Amérindiens adultes étaient obèses (U.S. Department of Health and Human Services, 2012).

9 « That's a tragedy, the consequences of the decline of fish. It's a loss of a cultural tradition on how to fish, where to fish, when to fish. It's a loss on nutritive values, and a loss of a lifestyle that helped us to survive and live longer and in better conditions. It has caused us to be more prone toward cancers, blood diseases, diabetes, cholesterol problems ».

10 Diplôme obtenu avec la mention très honorable et les félicitations du jury à l'unanimité.

---

## Pour citer cet article

### Référence électronique

Nicolas Barbier, « La gouvernance conflictuelle relative à la cogestion des saumons dans le bassin du fleuve Columbia (États-Unis) », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 13 Numéro 3 | décembre 2013, mis en ligne le 30 décembre 2013, consulté le 23 septembre 2014. URL : <http://vertigo.revues.org/14412> ; DOI : 10.4000/vertigo.14412

---

## À propos de l'auteur

### Nicolas Barbier

Chercheur postdoctoral en géographie, GEOLAB, UMR 6042, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, France, Courriel : 19nbarbier77@gmail.com

---

## Droits d'auteur

© Tous droits réservés

---

## Résumés

Dans la portion états-unienne du bassin du Columbia, les populations de saumons sont cinq fois moins nombreuses qu'il y a 150 ans. Elles sont cogérées par des acteurs fédéraux, fédérés et tribaux afin de les restaurer. Dans cette région plus étendue que la France, l'État fédéral domine la gouvernance relative à la cogestion d'espèces de saumons en danger ou menacées. L'agence fédérale du *NOAA Fisheries Service* rédige les plans de restauration et les études biologiques programmatrices qui orientent les actions de terrain. Les acteurs de terrain fédérés et tribaux ont une multitude de tâches, de la réintroduction de populations locales à la restauration de zones ripariennes en passant par la gestion des écloséries ou le contrôle de

la pêche. Parallèlement, une cour fédérale de l'État d'Oregon a le pouvoir de réorienter les plans et études fédéraux si ceux-ci ne sont pas conformes à l'*Endangered Species Act* votée par le Congrès des États-Unis en 1973. Au cours des années 2000, cette cour a notamment contribué à réduire l'impact létal des barrages sur les saumons. Si certaines populations locales de saumons ont été partiellement reconstituées, des problèmes majeurs ne sont pas résolus : les grands barrages continuent d'entraver la restauration globale, de même que les pollutions et les dégradations d'une partie de l'environnement des bassins hydrographiques. Des conflits entre groupes d'intérêts se poursuivent. Des groupes d'écologistes et de pêcheurs ainsi que des tribus indiennes réclament une restauration plus ambitieuse. Ils se heurtent à des intérêts industriels et agricoles majeurs généralement protégés par les États fédéral et fédérés. Ces deux acteurs gouvernementaux s'opposent au développement d'une partie des projets tribaux liés aux écloseries. L'adoption de la Déclaration onusienne sur les droits des peuples autochtones par l'Administration de Barack Obama en 2010 pourrait atténuer des différends et faire évoluer la gouvernance à l'étude.

In the U.S. portion of the Columbia Basin, salmon populations are five times lower than 150 years ago. They are co-managed by federal, state and tribal protagonists in order to restore them. On this territory larger than France, the federal government dominates the governance relating to the co-management of endangered and threatened species of salmon. The NOAA Fisheries Service writes up recovery plans and biological opinions that guide the actions on the ground. State and tribal agencies carry out multiple tasks on the ground, including the reintroduction of local salmon populations, the restoration of riparian areas, the management of salmon hatcheries or the enforcement of fishing rules. At the same time, a federal court in Oregon has authority to change the federal plans and biological opinions if the latter do not comply with the 1973 Endangered Species Act. During the 2000s, this court notably contributed to reduce the lethal impact of dams on salmon. If some local salmon populations have been partially restored, major problems remain unresolved : large dams keep hindering the overall recovery, just like continuing pollution and environmental degradation in parts of watersheds. Conflicts of interest between different groups go on. Environmental and fishing groups as well as Indian tribes call for more ambitious recovery targets. They come up against major agricultural and industrial interests generally protected by federal and state governments. These two governmental protagonists are opposed to the development of elements of tribal projects related to salmon hatcheries. The adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples by the Obama administration in 2010 could defuse conflicts and bring about changes in the governance.

### ***Entrées d'index***

***Mots-clés*** : gouvernance, cogestion, saumon, bassin versant, Columbia, fleuve, conflit  
***Keywords*** : governance, co-management, salmon, Columbia, basin, river, conflict