

# Comment réussir une continuité écologique qui permette de sauvegarder nos poissons et notre biodiversité aquatique

ou

## Si le pragmatisme ne prend pas le pas sur l'idéologie, nos poissons vont disparaître...

par Patrice Cadet  
ASM Loire – FFAM – 26/03/2020

### Avant-propos

La notion de « continuité de la rivière » est définie dans l'annexe V de la DCE 2000/60 : « La continuité écologique est l'un des paramètres qui permet de qualifier l'état écologique d'une masse d'eau (qualité hydromorphologique). Elle se définit par la capacité à assurer une migration non perturbée des organismes aquatiques et le transport des sédiments ».

A partir de cette simple phrase d'une annexe de la centaine de pages de cette directive européenne, l'administration centrale a décidé de considérer, à travers la LEMA en 2006, sans aucun fondement scientifique, qu'une rivière sauvage fonctionnelle était une rivière non fragmentée, c'est-à-dire une rivière dont tous les obstacles construits par les hommes ont été effacés.

### Faits et observations

**a)** De telles rivières n'ont jamais existé. Depuis 5 à 6 millions d'années, les rivières ont été « naturellement » fragmentées par les embâcles et les barrages de castors, remplacés à partir du Moyen Âge



Barrages de castors et retenues de moulin, bien ombragés, conservent l'eau durant la sécheresse.

par les seuils de moulins, physiquement comparables aux ouvrages des castors. Ce n'est qu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, quand l'homme a acquis les capacités techniques pour construire des grands barrages dont la masse et la hauteur empêchait tout échange amont-aval, qu'une fragmentation réelle est intervenue, mesurable à travers la disparition progressive de certaines espèces de poissons migratrices et des flux de sédiments. Auparavant, non seulement rien de tel ne s'était jamais produit, mais les scientifiques ont démontré que cette fragmentation modeste était à l'origine de la biodiversité aquatique et de la qualité de l'eau. Résultats confirmés aujourd'hui grâce aux travaux accomplis suite à la réintroduction des castors en Europe et en France.

Le mot clé est « hauteur ».

**b)** Après la construction des grands barrages, toutes les espèces de poissons n'ont pas été affectées par cette fragmentation définitive. Seules les espèces migratrices amphihalines (saumon, anguilles, aloses, etc...) sont concernées. Les autres espèces n'ont pas disparu, elles se sont multipliées



de part et d'autre des barrages, notamment la truite, espèce migratrice holobiotique.

Les mots clés sont : « **espèces migratrices amphihalines** ».

**c)** Le déclin global de la biodiversité aquatique caractérisé par une baisse des effectifs de nombreuses espèces de poissons endémiques non migratrices et par un développement simultané des espèces envahissantes n'a été réellement perceptible qu'à partir des années 1970 (source MTES). Il ne peut pas résulter de la fragmentation présente depuis plusieurs siècles, mais provient de la pollution liée à l'utilisation des énergies fossiles émettrices de CO2, concomitante avec l'acquisition des technologies nécessaires à la construction des grands barrages, symboles à l'époque du développement industriel du pays. Or, c'est le niveau de pollution qui agit plus ou moins négativement sur les organismes vivants. Pour les organismes aquatiques, c'est la concentration des polluants dans l'eau qui va déterminer leur capacité de survie et de reproduction et non pas seulement les capacités de déplacement. Or, la concentration est fonction du volume du diluant, donc du volume d'eau. La baisse drastique de la masse d'eau sous l'effet de la sécheresse et de la réduction du taux d'étagement fait inévitablement passer la concentration des polluants toxiques au-dessus du seuil létale.

Les mots clés sont « **dilution des polluants** ».

**d)** La continuité écologique repose sur un postulat : elle se déroule dans l'eau. Que ce soit en 2000, 2006 ou 2010, à l'occasion du Grenelle de l'Environnement, aucun décideur, aucune association, y compris celles qui défendent les moulins, ne pouvaient vraiment imaginer que les avertissements de quelques chercheurs concernant le changement climatique, pouvaient effectivement se traduire sur le terrain par ce qui a été observé ces dernières années et particulièrement en 2009 : la disparition de l'eau dans nos rivières suite à la sécheresse, suivi par des inondations sans précédent dues à un excédent de précipitations pluvieuses. Or, sans eau, les poissons et toute la faune

L'été 2020 s'annonce dans un contexte d'incertitude, le virus du COVID 19 est toujours présent, nous avons entamé le processus de déconfinement, celui-ci sera encore long et pénalisant pour toutes et tous, restons prudents.

Nos moulins observent les mesures barrière, certains vont pouvoir ouvrir au public avec une affluence réduite, d'autres attendront une situation plus claire. Nous devons continuer à les faire vivre, à communiquer sur leur existence dans la presse locale et les réseaux sociaux, c'est leur meilleure défense.

Au niveau national la FFAM a déposé par l'intermédiaire de Maître Jean François Remy, une requête en Conseil d'Etat contre la note de service du MTES destinée aux services déconcentrés de l'Etat. Cette note sur laquelle les services s'appuient pour accélérer le processus de destruction des seuils est un excès de pouvoir ; le dossier de priorisation que l'administration essaie de mettre en place n'est toujours pas clair. La DEB nous ayant dit à la réunion du 05 mars 2020 que la première présentation n'était pas au point, la seconde serait de meilleure qualité, nous attendons la suite. Pierre Meyneng a soulevé un point important sur la note : les études d'effacements sont soumises au consentement des propriétaires, nous allons défendre nos seuils par une lettre au préfet, une information sera diffusée à ce sujet.

Pendant ce temps certaines DDT(M) menacent les propriétaires de seuils en évoquant de nouveaux textes non vérifiables, face à ces actions nous devons résister en exigeant les articles de loi votés par les parlementaires.

L'annulation et le report du congrès 2020, celle de la Journée du Patrimoine de Pays et des Moulins vont laisser un vide dans la vie de notre fédération, l'assemblée générale sous forme informatique nous permettra de répondre aux besoins statutaires de la fédération, elle se déroulera entre septembre et novembre.

Pour continuer à communiquer entre nous, nous allons accroître la communication sur le site internet et les réseaux sociaux, trois nouvelles commissions ont été créées, une pour la réglementation, la production et la commercialisation de farine, une autre pour les relations entre les associations et la fédération et une dernière pour les relations assurances/moulins.

Chaque président d'association reçoit le Flash et les communications de la FFAM, pour que la sauvegarde de nos moulins fonctionne, ces informations sont à diffuser à tous les adhérents et les élus de votre secteur ou région.

Le site internet de la FFAM <https://www.moulinsdefrance.org/> contient tous les arguments pour défendre nos moulins, il est pratique et efficace avec son moteur de recherche, il possède une nouvelle rubrique « environnement » avec tous les documents de Patrice Cadet, utilisez les pour vous documenter et rencontrer vos élus.

La FFAM remercie tous ses adhérents pour leur investissement pour la sauvegarde de nos moulins et de la biodiversité des rivières, défendons avec conviction la place des moulins dans la transition énergétique, ils sont le premier patrimoine industriel d'énergie renouvelable en France.

Bon été et toutes mes amitiés.

aquatique disparaissent très rapidement. Il suffit de quelques minutes pour les poissons, à mettre en perspective avec le ralentissement du réchauffement climatique, qui prendra au moins un siècle. Le mot clé est : « **sécheresse, disparition de l'eau** ».

## I. Conséquences : sécuriser en priorité la présence d'eau

Aujourd'hui la DCE 200/06 ou encore la LEMA de 2006 sont conditionnées par un paramètre incontournable, non discutable : la présence permanente d'eau dans les rivières. Or, le seul moyen de conserver de l'eau dans une rivière quand la sécheresse tarit les sources et que l'écoulement s'arrête, c'est d'avoir des ouvrages répartis sur tout le linéaire qui en retiennent une quantité suffisante pour éviter qu'elle ne disparaisse partout. Plus la masse d'eau est grande, plus il faut de temps pour qu'elle s'évapore totalement et même si elle s'échauffe, la présence d'eau reste une condition sine qua non à la sauvegarde de la vie aquatique. Ces dernières années, les trous naturels de faible capacité, subsistants dans le lit durant les étiages ordinaires, se sont tous asséchés. Sans oublier que les retenues de plusieurs millions de m<sup>3</sup> des grands barrages offrent la possibilité de faire du soutien d'étiage et de rafraîchir l'eau. Ces dernières années,

les rivières qui ont le mieux résisté aux sécheresses sont celles situées en aval des barrages.

La sécurisation de l'eau le long des rivières est d'autant plus facile à remplir que seuils et barrages existent encore. A partir du moment où leur rôle crucial est reconnu comme préalable à l'atteinte de l'objectif poursuivi : permettre aux espèces aquatiques de survivre jusqu'à l'émergence lointaine de conditions environnementales à nouveau propices à leur existence, il devient possible de définir une stratégie de restauration de la continuité écologique susceptible d'atteindre effectivement ce but. D'autant plus que deux autres conditions impératives, évoquées précédemment, seront automatiquement remplies grâce à la présence des ouvrages, synonyme de maintien de la ligne d'eau :

### Réduction de la pollution de l'eau

- La présence des ouvrages entraîne automatiquement une augmentation du volume d'eau global retenu dans la rivière, occasionnant automatiquement une diminution ou un maintien de la concentration des polluants toxiques en-dessous du seuil léthale.
- Les processus biologiques à l'origine de l'autoépuration (réduction des nitrates, du phosphore et de certains pesticides) se mettent automatiquement en place

dès que la vitesse du courant ralenti en arrivant dans les retenues. Le processus est beaucoup moins important sinon négligeable dans l'eau courante (PIREN Seine ; Expertise scientifique collective CNRS-Ifrémer-INRA-IRSTEA, 2017 ; confirmation Agence Seine Normandie). Le changement des pratiques agricoles et surtout la diminution des rejets des zones urbaines amélioreront les performances du processus naturel d'autoépuration en évitant les apports excessifs de polluants à l'origine des processus d'eutrophisation.

### Atténuation du réchauffement climatique

Si les ouvrages sont conservés, encourager leur équipement pour la production d'énergie renouvelable permettra aux moulins de participer, au côté des barrages, aux objectifs nationaux de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, d'autant plus qu'il s'agit de l'énergie la plus décarbonée de toutes. (Les moulins sont potentiellement capables de produire entre 4 et 6 milliards de kWh par an).

- Liste des autres avantages collatéraux économiques du maintien de la ligne d'eau :
- Contribue aux activités agricoles : irrigation, réserve d'eau pour le bétail, infiltration latérale
- Préserve la pêche de loisir en sauvegardant dans les retenues une partie des



Du lit de la rivière totalement asséché, toute vie a disparu, mais les petits poissons survivent au pied du déversoir du moulin où il reste de l'eau. L'eau même de mauvaise qualité est préférable à l'absence totale d'eau pour la vie aquatique (Photo octobre 2019).

poissons (les plus petits) et surtout des macro-invertébrés qui constituent leur alimentation et sans lesquels les poissons ne peuvent pas survivre même après le retour de l'eau.

- Donne les moyens de restaurer le 3<sup>e</sup> patrimoine de France, patrimoine local, support des activités touristiques en zone rurale.

Energie, agriculture et pêche contribuent aux activités économiques rurales.

## Liste des autres avantages collatéraux écologiques liés au maintien de la ligne d'eau :

- Améliore le remplissage de la nappe qui est directement lié à la hauteur d'eau (loi de Darcy), ainsi que l'alimentation des zones humides.
- Contribue à limiter les crues en désynchronisant l'écoulement des masses d'eau sur le bassin versant.
- Diversifie les habitats et donc la biodiversité aquatique et terrestre – zone facilitatrice d'installation de la faune et de la flore. (Castors = ingénieurs de l'écosystème grâce à leur capacité à construire des barrages).
- Gère les sédiments qui aujourd'hui ne résultent plus de l'érosion des bassins versants maintenant boisés, mais de l'érosion des parcelles agricoles cultivées.
- Limite l'échauffement et le refroidissement brutal grâce à l'inertie thermique due à la présence d'une grande masse d'eau. Une propriété extrêmement

profitable à la faune, mis en avant par les scientifiques, qui compense largement le réchauffement superficiel et temporaire résultant du ralentissement de l'eau dans les retenues, au demeurant insignifiant par rapport au réchauffement global. Un argument monté en épingle par les agents de terrains.

## II. Concilier continuité écologique et fragmentation

Une fois la présence d'eau sécurisée dans les rivières, même si c'est de manière fragmentée longitudinalement, le problème de la circulation des poissons et donc la restauration de la continuité écologique, peut-être envisagée de manière pragmatique, c'est-à-dire en impliquant la prise en compte de deux paramètres supplémentaires : le financement, mais aussi l'application de la loi : l'article L214-17 du code de l'environnement précise que les seuils doivent être « entretenus, gérés et équipés ».

Même s'il est absolument certain au vu des faits historiques publiés que les anciens seuils séculaires de moulins n'ont pas bloqué les sédiments – sinon, après plusieurs siècles, ils seraient totalement enfouis dans les sédiments – et n'ont pas entraîné de dégradation des populations de poissons, leur innocuité totale, dans la situation présente est discutable. C'est en effet l'intransigeance de l'administration qui explique l'échec de la politique actuelle de restauration de la continuité écologique, en considérant que tous les

seuils, absolument tous, quelle que soit leur taille, même les plus petits de 20 cm de haut, sont des obstacles à la continuité écologique et doivent être en priorité effacés.

L'administration avance quatre arguments pour justifier sa politique :

- En expliquant que la présence des seuils perturbe depuis des siècles le système hydrologique de manière défavorable à la biodiversité aquatique, alors que leur destruction brutale n'entraînerait aucune perturbation, voire même que cette opération serait, au contraire, favorable à la biodiversité aquatique ! Une affirmation évidemment contradictoire et fausse. Toute perturbation du régime hydrologique d'une rivière nécessite une réadaptation des organismes qui y séjournent, réalisable uniquement s'il y a une bonne stabilité environnementale, ce qui n'est pas le cas avec le dérèglement climatique.
- En expliquant que la destruction de tous les seuils est indispensable pour que certaines espèces comme les chabots, qui sont incapables de sauter et donc de franchir le moindre obstacle, doivent absolument migrer, alors que ce sont des espèces sédentaires qui n'ont pas besoin de se déplacer et se sont parfaitement maintenues entre les seuils, jusqu'à ce que la pollution les extermine. En total contradiction avec cette affirmation, l'administration ne tient pas compte des obstacles naturels (non répertoriés), ni même des grands barrages. Elle ne s'interroge pas sur l'incroyable capacité des espèces dites « invasives » à se répandre partout, dont certaines n'ont pas de meilleures capacités de franchissement que les chabots (poissons chat, perches soleils...), au demeurant capables de transmettre des maladies graves (goujons asiatiques).
- En expliquant que les poissons doivent pouvoir se déplacer dans la rivière et se réfugier en amont dans des zones plus fraîches à l'approche des sécheresses, et échapper à la pollution. Cette vision anthropomorphique du comportement des poissons est évidemment inexacte. Les poissons sont incapables de détecter les pollutions, ni de prévoir les sécheresses, ni de se « réfugier » à l'avance en amont des rivières où elles ne trouveront pas les proies nécessaires à leur nutrition, sans oublier qu'il est difficile d'imaginer des poissons de différentes espèces et de différentes tailles, dont des carnivores, cohabiter en attendant la fin de la sécheresse dans le même trou d'eau !
- En expliquant, que l'accumulation des seuils épuise les espèces migratrices incapables de franchir plus de 4 ou 5 seuils de suite, oubliant que cette fragmentation existe depuis des millions d'années, et que les migrations des

animaux ne sont pas déterminées par une date sur le calendrier, mais par des signaux environnementaux qui ne sont plus cohérents aujourd'hui. Par exemple des hivers particulièrement chauds qui impactent la température de l'eau. Sans oublier que les espèces amphihalines sont celles dont la physiologie est la plus compliquée, impliquant des adaptations à l'occasion des passages de la vie en eau douce à la vie en eau salée, ainsi que des développements d'organes reproducteurs qui sont autant de processus extrêmement sensibles aux perturbateurs endocriniens, expliquant qu'elles soient les plus vulnérables.

En revanche, l'administration peine à convaincre du bienfondé des destructions de seuils puisque, dans les cas emblématiques de l'Allier ou de la Touques, les effacements multiples n'ont pas permis de stopper l'effondrement des populations de poissons (saumons ou truites de mer etc...), ni, à l'inverse, la multiplication des espèces résistantes à la pollution (ablettes, silures, gardons, chevennes, etc...), laissant présager que la destruction des barrages de la Sélune ne donnera pas les résultats escomptés, mais aura coûté beaucoup d'argent public et d'émissions de CO<sub>2</sub> inutiles.

### III. Quels sont les paramètres à prendre en compte pour sélectionner les obstacles à équiper autre que le simple fait de s'être vu attribuer un N° ROE !

#### Physiques

- La hauteur. Le plus compatible avec la réglementation est de définir une hauteur de l'ouvrage construit, c'est-à-dire mesurée sur la face amont. Les travaux des chercheurs ont démontré que cette limite se situe entre 1,5 et 2 m de haut.
- La morphologie de l'ouvrage est importante, en particulier lorsqu'on atteint la limite haute. Des seuils au-delà de la limite, dont la partie aval est en pente très douce peuvent également être déclaré franchissable.
- En revanche, un seuil de 1 m construit sur une cascade naturelle de 1,5 m créé un obstacle difficilement franchissable qu'il conviendrait d'équiper.

#### Les espèces de poissons ciblées

- Les seules espèces qui sont rendues vulnérables par la présence d'obstacles, sont les espèces amphihalines, notamment saumons et anguilles, cette dernière espèce faisant l'objet de recommandations européennes spéciales ; autrement dit les espèces

qui parcourent les distances les plus longues. Leur déplacement est pour l'instant rendu quasiment impossible par la présence des grands barrages sur de nombreux axes fluviaux, sans oublier que cela fait maintenant plus d'un siècle que ces espèces ne se reproduisent plus naturellement dans les zones qu'elles fréquentaient auparavant, posant forcément un problème d'orientation pour le retour.

- Comme pour toute espèce animale sauvage, la sélection naturelle est extrêmement importante pour préserver la vigueur de la population. Dans nos rivières, cette sélection est assurée par les seuils. En équiper certains, plus hauts, se justifie uniquement parce que les effectifs de poissons sont aujourd'hui particulièrement faibles, mais supprimer totalement la sélection naturelle conduira à un affaiblissement et à l'extinction de la souche. En revanche, il est incohérent de faciliter le déplacement généralisé des anguilles, dont plus de 90% des individus sont parasités, dans la mesure où cette mesure va amplifier l'épizootie.
- Aucune autre espèce de poisson, non amphihaline, n'est en danger à cause des ouvrages, en particulier la truite, espèce migratrice holobiotique ou le chabot, espèce sédentaire, mis en avant sans aucune raison scientifique par l'administration pour justifier la destruction universelle des seuils du fait de son incapacité à sauter ! Ces espèces disparaissent uniquement à cause de la pollution de l'eau contre laquelle l'hydromorphologie agit négativement en supprimant les processus d'autoépuration naturel.

#### Spatiaux

- Il s'agit de prendre en compte l'impact du réchauffement climatique à l'échelle du pays et le fait que globalement, à l'exception de quelques sous-bassins versants, le nord de la France souffrira moins du manque d'eau que le sud. En croisant cette donnée avec les contraintes de hauteur des seuils et la présence de barrages, ce sont les fleuves côtiers du nord qui devraient être équipés en priorité. Ce sont eux qui offrent aux espèces amphihalines, les meilleures chances de survie pour attendre des jours meilleurs.
- Plutôt que d'engager des actions généralisées dans toutes les rivières, aussi bien celles qui n'hébergent actuellement aucun poisson migrateur, que celles qui en hébergent effectivement, il faut se recentrer sur ces dernières exclusivement, de manière à se donner les moyens de sauvegarder ce qui existe.

#### Financement

- En croisant, hauteur des seuils, espèces vulnérables, présence effective

d'espèces amphihalines, bassins versants potentiellement préservés des effets du réchauffement climatique, il ne reste que 10% des obstacles répertoriés sur le ROE à équiper. Un chiffre avancé par le Conseil Scientifique de l'AFB en avril 2018, donc tout à fait réalisable, à condition d'éviter le saupoudrage des moyens financiers, dilapidés sur tout le territoire de manière aléatoire.

- Les moyens financiers dont disposent les agences sont suffisants pour réaliser immédiatement ces travaux sur ces 10% d'ouvrages à l'échelle du pays. Ils ne nécessitent pas de fonds supplémentaires et surtout, ils pourraient être faits dans l'urgence et de manière apaisée puisqu'il ne serait pas nécessaire de demander des contributions des propriétaires, comme pour tous les travaux d'intérêt général.
- Les seuils non concernés par des travaux de restauration de la continuité écologique devront être reconnus transparents écologiquement afin de permettre aux propriétaires de s'engager dans la production d'hydroélectricité renouvelable que ce soit pour la commercialisation ou pour l'autoconsommation pour des raisons non pas économiques, mais de convictions écologiques. Une activité économique non délocalisable, qui engendre inévitablement des recettes stables pour l'Etat et les collectivités.

### IV. Divergence par rapport à la note technique du 30 avril 2019 relative à la mise en œuvre du plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique des cours d'eau :

Cette note technique issue de réunions d'informations subies au sein d'un groupe de travail organisé par le CNE, ne peut pas conduire à une politique apaisée pour les raisons suivantes :

- L'administration refuse catégoriquement de reconnaître les avantages et services écologiques associés aux seuils, pourtant prouvés scientifiquement, ce qui lui permet de rendre automatiquement le rapport coût/bénéfice de l'ouvrage défavorable à son maintien. Tout simplement parce que le bénéfice écologique est pour elle, nul. Par voie de conséquence, un seuil qui a forcément un potentiel hydroélectrique faible, ne peut pas être compensé, le coût écologique est déclaré considérable. Une position qui, en revanche justifie le maintien des grands barrages qui produisent énormément d'énergie, même s'ils bloquent totalement la continuité des vallées, contrairement aux seuils qui fonctionnent par surverse.

L'utilisation d'informations inexactes et l'autoritarisme de la DEB ne sont plus acceptables aujourd'hui.

- La priorisation des sites s'effectue avec comme seule règle, la longueur du tronçon de rivière « libéré » pour la circulation des poissons, sans tenir compte de l'augmentation du risque de dessèchement total en étiage.
- La présence avérée d'espèces vulnérables n'est pas requise, et la hauteur n'entre pas en ligne de compte, entraînant conflits et dilution des moyens financiers (des seuils de 20 cm de haut déclarés « prioritaires »).
- Toutes les espèces, même celles qui sont sédentaires ou qui ne sont pas menacées comme la truite, sont prises

en compte, uniquement pour imposer la restauration de la continuité écologique par effacement de tous les seuils, même les plus insignifiants.

- L'effacement reste l'option privilégiée pour bénéficier des subventions, imposant une participation financière exorbitante au propriétaire qui souhaite conserver son bien. Un chantage qui le pousse à abandonner son droit d'eau alors que ces travaux devraient être entièrement pris en charge puisqu'il s'agit de l'intérêt général.
- Les seuils non prioritaires ne sont pas exemptés par la priorisation de certains d'entre eux et doivent, à la demande des DDT(M), se mettre aux normes dans les délais prévus initialement, créant une

insécurité juridique qui ruine les projets hydroélectriques.

- Les seuils des rivières en liste 1 ne peuvent plus être équipés pour la production d'énergie renouvelable.
- Le refus d'appliquer l'article L214-18-1, exonérant de mises aux normes écologiques les sites capables de produire de l'énergie renouvelable, bloquent toutes mises en production des sites sur les rivières en liste 2.
- La note impose une mise aux normes pour les poissons uniquement, au détriment du reste de la biodiversité aquatique et terrestre.
- Aucune prise en compte de l'activité économique en milieu rural.



Un seuil menacé de destruction alors qu'il ne peut manifestement pas être un obstacle à la continuité écologique tout en alimentant un moulin volontaire pour produire de l'hydroélectricité.

A gauche, un seuil agricole équipé judicieusement d'une passe à poisson car manifestement difficile à franchir en raison de sa construction verticale.

## Conclusion :

Contrairement à ce qui est proposé, la note ne peut pas conduire à une politique apaisée de restauration de la continuité écologique car elle vise uniquement les seuils et les ouvrages, sans prendre en compte les conséquences sur la disponibilité et la qualité de l'eau, la sauvegarde de la biodiversité et celle du milieu aquatique. Seule une modification de la loi pourrait changer une politique qui conduira inévitablement à une situation critique pour la biodiversité aquatique tout autant que pour notre société, à condition que son contenu soit suffisamment clair pour que l'administration centrale ne puisse pas en déformer le contenu avec les décrets d'application.