RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n° 008036-01 Décembre 2012

Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (Parce)

Diagnostic de mise en oeuvre

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère
de l'Écologie,
du Développement
durable
et de l'Énergie

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008036-01

Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (Parce)

Diagnostic de mise en oeuvre

établi par

Philippe BELLEC et Étienne LEFEBVRE
Membres permanents du CGEDD

Décembre 2012

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil[1].

Rapport CGEDD **n° 008036-01**	Date du rapport : **décembre 2012**
Titre : **plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (Parce)** Sous-titre du rapport : **diagnostic de mise en oeuvre**	
Commanditaire(s) : **le Directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)**	Date de la commande : **le 6 octobre 2011**
Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : **Messieurs Philippe BELLEC et Étienne LEFEBVRE**	
Coordonnateur(trice) :	
Superviseur(euse) : **Monsieur Philippe QUÉVREMONT**	
Relecteur(trice) : **Madame Marie-Laure GARCIN**	
Nombre de pages du rapport : **42 (hors annexes)**	

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Sommaire

Résumé....3

Introduction : les objectifs et la méthodologie de la mission....7

1. La politique de rétablissement de la continuité écologique des cours d'eau....9
1.1.1. Les dispositions issues de l'application de la directive-cadre sur l'eau....9
1.1.2. Ce qui change pour les propriétaires de moulins....12
1.1.3. Une urgence difficile à assumer concrètement....15
1.1.4. Une politique nouvelle mal acceptée....17
1.2. Une politique qui se développe à l'échelle internationale 18
1.2.1. L'exemple américain....18
1.2.2. L'exemple australien....21
1.2.3. La situation en Europe....21
1.3. Droits d'eau et mise aux normes des ouvrages....22
1.3.1. La question des droits d'eau....22

2. Les modalités de mise en œuvre du Parce à l'échelle nationale et des grands bassins. 25
2.1. Contenu de la circulaire Parce du 25 janvier 2010....25
2.2. La mise en œuvre du Parce au plan local....26
2.3. Les avis des fédérations de propriétaires de moulins....29
2.3.1. Les positions revendicatives de la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins (FFAM)....29
2.3.2. La position de la fédération des moulins de France (FDMF), critique mais constructive....30
2.3.3. L'association des riverains de France (ARF) souligne les difficultés et fait des suggestions....31
2.4. La position de la direction de l'eau et de la biodiversité sur ses relations avec les propriétaires de moulins....33
2.5. Le cas particulier de la valorisation de la très petite hydroélectricité....34
2.5.1. Quelques éléments factuels....34
2.5.2. Ce que demandent les fédérations et France Hydro Électricité....35
2.6. Les apports des acteurs nationaux et à l'échelle des grands bassins....36
2.6.1. Un rôle central de l'Onema dans l'accès à la connaissance....36
2.6.2. Les difficultés rencontrées par les administrations locales....37
2.6.3. Le rôle important des notaires....38

Conclusion....41

Annexes....43

1. Lettre de mission....45

2. Liste des personnes rencontrées....47

3. Compte-rendu des visites de terrain....51
3.1. Sage Ciron (Gironde)....51
3.1.1. La concertation dans le cadre du Sage a demandé du temps....51
3.1.2. La FDMF revendique un véritable rôle de partenariat....52
3.1.3. L'administration assume ses responsabilités....52
3.1.4. MIGADO qui conduit ses propres expérimentions prend position....53
3.2. Pyrénées-Atlantiques....54
3.2.1. Des relations tendues entre l'Etat et les propriétaires de moulins....54
3.2.2. Les aides financières sont en cours de calage....55
3.2.3. L'automatisation des vannes réclamée par la FFAM est-elle une bonne idée ? 55
3.3. Mayenne....56
3.3.1. Une tradition de gestion collective....57
3.3.2. Un travail de fond de l'administration locale....57
3.3.3. Des interrogations....58
3.4. Sèvre Nantaise....58
3.4.1. Un outil d'analyse multicritères participative pour objectiver l'utilité collective des ouvrages....59
3.5. Sèvre Niortaise amont....60

4. Propositions de la FFAM 61

5. Propositions de la FDMF....65

6. Suggestions de l'Association des Riverains de France....67

7. Note juridique DDTM Gironde....71

8. Glossaire des sigles et acronymes....75

9. Liste des recommandations....77

Résumé

La détérioration de la continuité écologique est l'un des facteurs déclassant importants de l'état des cours d'eau dans notre pays au sens de la directive-cadre sur l'eau (DCE), qui a justifié le lancement par les pouvoirs publics d'un plan de restauration spécifique complexe et aux objectifs ambitieux, dit Parce. La mission confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable résulte de la réaction des propriétaires de moulins dont les droits d'eau parfois très anciens peuvent être directement affectés par ce plan. Ils en contestent l'application, à la fois au plan de certains principes et surtout des méthodes.

Comme l'explique la première partie du rapport, cette reconquête de la qualité des milieux naturels aquatiques qui n'est pas propre à l'Europe repose sur une approche sociétale nouvelle de la fonction des rivières et la prise en compte de ces dernières en tant qu'écosystèmes complexes. Elle suppose des bouleversements du rapport des riverains aux cours d'eau auxquels ils sont mal préparés, alors que « l'intelligence collective » de la rivière qui prévalait lorsque les usages économiques étaient encore nombreux a souvent disparu.

Un constat général très partagé porte sur la complexité de la matière : au plan juridique la législation moderne issue de la directive-cadre sur l'eau vient se superposer aux droits d'eau, parfois démembrés, souvent issus de droits vieux de plusieurs siècles, pouvant apparaître archaïques, mais confortés par la jurisprudence.

Aux termes de multiples contacts que la mission a voulu équilibrés entre les niveaux national et local d'une part, entre les différentes parties prenantes d'autre part, conformément à la lettre de commande annexée, le présent rapport débouche sur une douzaine de recommandations au fil du texte et regroupées en fin de document.

Un premier ensemble de recommandations est sous tendu par l'attente des fédérations de propriétaires de moulins d'une plus grande reconnaissance de la place tenue et de leur capacité à jouer un rôle important dans la mise en œuvre du Parce. A l'heure où les moyens des administrations se réduisent, la mission considère que les associations pourraient être susceptibles de faire un travail utile de pédagogie auprès des propriétaires de moulins. Pour cela sont proposées les pistes suivantes :

- permettre la représentation des fédérations dans les instances où sont débattues les questions de continuité écologique ;
- être en situation d'apporter des réponses claires à leurs interrogations, aussi bien sur les aspects scientifiques et techniques (impact réel des ouvrages sur la continuité biologique et sédimentaire, analyse du potentiel de la petite hydroélectricité à l'heure de la transition énergétique, limites de la remise en état des vannages pour assurer la continuité en tout temps...), que sur les efforts demandés par ailleurs aux autres catégories d'usagers pour atteindre les objectifs de bon état ... ;
- proposer à l'Onema avec l'appui des agences de l'eau d'engager avec les fédérations un partenariat sur des thèmes directement utiles pour les propriétaires. Par exemple : rédaction de cahiers des charges type, constitution de bases de données connectées aux bases existantes (mises aux normes réalisées, bordereaux de prix, liste de bureaux d'études...), approfondissement

de certaines approches concrètes de nature technique : impact des turbines sur les poissons, fonctionnement des vannages, gestion du transit sédimentaire ... ;

- renforcer l'information juridique en direction des propriétaires. La mission suggère le lancement d'une action de communication sur les droits et devoirs des propriétaires, organisation conjointe de séminaires avec les associations....

Plusieurs recommandations concernent directement les services centraux et locaux :

- mettre en place un ambitieux programme de formation des personnels en charge de l'application du Parce, sans négliger les aspects psychologiques, sociologiques, patrimoniaux et paysagers ;

- inventorier et diffuser les pratiques bonnes et innovantes : recours aux entités de pilotage départemental avec implication des usagers ; grilles préalables de diagnostic partagé et multicritères des ouvrages ; démarches d'auto gouvernance validées ... ;

- faciliter, sous réserve de réversibilité, les expérimentations pour les ouvrages dont le maintien – et donc l'aménagement – constitue un enjeu pour la collectivité, avec une prise en charge de leur financement par les agences de l'eau à un taux équivalent aux travaux d'effacement ;

- systématiser la référence au Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et à son programme de mesure objet d'une déclinaison départementale, plus intégrateur que le Parce ;

- mettre en place un processus de labellisation des bureaux d'études ;

- compléter la formation des notaires pour conforter leur rôle de conseil et d'officier public auprès des futurs riverains.

Pour mettre en œuvre tout ou partie de ces recommandations la mission suggère à l'administration, à ses établissements publics et aux associations de propriétaires de s'accorder autour de la formalisation de modalités pratiques concertées de mise en œuvre de la loi et du Parce. L'objet de ce document, qui pourrait prendre la forme d'un « gentlemen's agreement », serait de rappeler les objectifs communs d'amélioration de la gestion écologique des cours d'eau contenus dans la directive-cadre sur l'eau et dans la loi du 30 décembre 2006 et de préciser des modalités concertées de mise en œuvre du Parce.

La mission souligne cependant deux difficultés dans la mise en œuvre du Parce. D'une part, bien que les délais officiels ne soient pas dépassés, un certain décalage tend à se creuser, dans certains bassins, entre le travail de terrain demandé aux services de l'Etat, visant à accélérer la conception de projets d'aménagements ou d'effacement des seuils, et la parution officielle des listes servant d'appui à cette politique. Un seul bassin a aujourd'hui procédé à leur publication.

Il semble par ailleurs que l'on puisse s'interroger sur l'ambition fixée par les textes en matière de calendrier. La complexité juridique liée à des interventions sur un patrimoine privé assorti de droits parfois multiséculaires, la nécessaire maturation de certains aspects scientifiques et techniques permettant d'assurer les options à prendre en matière d'aménagements, l'indispensable travail de proximité à mener avec les responsables locaux et les propriétaires d'ouvrages..., conduisent à penser que le rythme affiché par les pouvoirs publics peut paraître optimiste. Il conviendrait sans doute de desserrer un peu l'étreinte des délais de réalisation du Parce, afin de laisser davantage le temps d'un travail de proximité en profondeur et de parfaire les investigations d'ordre juridique, scientifique et technique en cours.

****

Introduction : les objectifs et la méthodologie de la mission

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)[1] a été saisi par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), par courrier du 6 octobre 2011. Les fondements de cette demande reposent principalement sur le constat :

- d'une opposition des propriétaires de moulins hydrauliques à la mise en application du plan et à la circulaire du 25 janvier 2010[2],

- d'une certaine contestation des diagnostics de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), sa présentation étant souvent considérée comme étant « à charge » et infondée contre des ouvrages existant de longue date.

Les attentes formulées par la lettre de mission consistent en un éclairage sur la réalité de la mise en œuvre du Parce et des propositions d'ajustements à envisager. Elle évoque la notion de diagnostic de mise en œuvre de cette politique et utilise le terme de bilan. Toutefois, compte tenu des motivations exprimées par ailleurs et des attentes formulées oralement par le commanditaire, l'équipe missionnée n'a pas souhaité se lancer dans un examen systématique et détaillé de la mise en œuvre globale du plan sur l'ensemble du territoire national. En accord avec la direction de l'eau et de la biodiversité, elle s'est focalisée sur la problématique des moulins et plus particulièrement sur les modes de gouvernance et de participation et sur les relations entre les services de l'État et les associations.

Elle s'est livrée également à un examen partiel de la mise en œuvre concrète du Parce et a tenté d'évaluer les raisons de blocage ou de tension constatés. Pour cela, elle a procédé, sur la base d'un échantillon géographique de rivières, ainsi qu'il était demandé à :

- un examen des méthodes et de la gouvernance du Parce ;

- une analyse de la réaction des associations de propriétaires concernés ; un examen des moyens humains mis en place et des résultats obtenus dans les bassins visités.

Méthode :

Dans un premier temps, des échanges avec les organismes nationaux et de bassin (Deb, DGEC, Onema, Dreal de bassin, AELB , AESN) ont été effectués, puis avec les deux fédérations : Fédération française des associations de sauvegarde des moulins et Fédération des moulins de France, ainsi qu'avec France hydro-électricité. Une liste des

[1] Cf. lexique des sigles et acronymes en annexes.

[2] Circulaire relative à la mise en œuvre par l'État et ses établissements publics d'un plan d'action pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (BO n°23 du 25 février 2010) – cf § 2.1 ci-après.

cours d'eau à analyser a été établie en liaison notamment avec les fédérations de moulins.

Les missionnaires ont assisté par ailleurs à deux tables-rondes publiques organisées sur le thème de la continuité écologique des cours d'eau dans le cadre du salon des maires à Paris, le 23 novembre 2011 et à l'occasion du carrefour des gestions de l'eau à Rennes le 25 janvier 2012.

Quatre visites sur le terrain ont été réalisées : Gironde ; Pyrénées-Atlantiques ; Mayenne et Sèvre Nantaise. D'autres contacts par messagerie ont été pris, notamment avec l'Association syndicale locale de la Sèvre Niortaise Amont.

Les situations locales ont été examinées à la fois sous l'angle de certaines rivières prises isolément (Ciron, Moine, Sèvre-Nantaise, Sanguèze) et dans une approche plus globale à l'échelle départementale, voire interdépartementale. En Mayenne, les rivières prises en compte ont été l'Erve, le Vicoin et la Jouanne. En Pyrénées-Atlantiques, ont été évoqués le Gave de Pau et le bassin Ardanavy - Aran – Bidouze – Lihoury (cf. annexe 3).

1. La politique de rétablissement de la continuité écologique des cours d'eau

La notion de continuité écologique introduite par la directive cadre sur l'eau s'inscrit dans le prolongement d'un corpus réglementaire déjà ancien

1.1.1. Les dispositions issues de l'application de la directive-cadre sur l'eau

La continuité écologique des cours d'eau constitue un des éléments participant à l'objectif de bon état des masses d'eau tel que défini par la directive-cadre sur l'eau (DCE)[3]. Jusqu'à la promulgation de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (Lema), les rivières pouvaient être classées sous deux régimes :

- les rivières réservées au titre de l'article 2 de la loi de 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique ;
- les rivières classées au titre de l'article L.432-6 du Code de l'environnement, reprenant les dispositions de la loi du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.

L'article L 214-17 du code de l'environnement a traduit en droit français les dispositions de la directive-cadre sur l'eau concernant la continuité des rivières. Il institue un nouveau classement des cours d'eau, selon deux listes, qui incluent la précédente classification, en la redéfinissant et la complétant :

- **Liste 1** : cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux parmi ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés comme réservoirs biologiques ;
- **Liste 2** : cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs.

Ainsi, la loi du 30 décembre 2006[4] a fait apparaître en droit français un nouveau paradigme, à travers les notions nouvelles de continuité écologique, de réservoir biologique et de transit sédimentaire. L'accent est mis davantage sur l'eau en tant que milieu naturel et sur la rivière en tant qu'écosystéme et espace de vie, que sur leurs dimensions productives et utilitaristes. Ce qui n'est pas sans engendrer un changement en profondeur dans les approches fonctionnelles, sociétales, politiques et juridiques de la gestion des cours d'eau.

La refonte des classements de cours d'eau sur la base de la continuité écologique est en outre l'occasion de réexaminer les classements existants, parfois obsolètes au vu des espèces présentes ou des objectifs fixés aux masses d'eau.

Par construction, l'article L 214.17 ne concerne pas les rivières présentant un enjeu écologique faible. De même il ne s'applique pas aux masses d'eau artificielles (MEA) ou fortement modifiées (MEFM) visées par ailleurs par la DCE. Pour ces dernières, la

---

[3] Directive-cadre européenne pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : directive du 23 octobre 2000 ; JOCE du 22 décembre 2000.

[4] Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et le s milieux aquatiques.

notion de « bon état écologique » est remplacé par celle, moins exigeante, de « bon potentiel écologique », l'objectif d'un bon état chimique étant identique.[5]

La notion de continuité écologique

La notion de continuité écologique des cours d'eau tire son origine de l'annexe V de la DCE qui identifie, dans l'état des eaux de surface la « continuité de la rivière ». Elle a ensuite été introduite dans le droit français par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema) du 30 décembre 2006 (codifiée à l'article L214-17 1° du code de l'environnement) et précisée par le décret du 14 décembre 2007 (R214-109). En France, cet aspect revêt une importance particulière du fait de l'importance du littoral et du nombre de rivières empruntées par les espèces piscicoles migratrices, notamment celles transitant entre eaux marines et eaux douces (amphialines). Ces dispositions s'inscrivent dans une longue lignée de textes visant la gestion des rivières et la protection de leurs richesses piscicoles.

Une circulaire du 6 février 2008[6] a par ailleurs précisé la mise en œuvre de l'article L214-17 et défini la notion de continuité écologique :

« Constitue un obstacle à la continuité écologique, au sens du 1° du I de l'article L214-17 et de l'article R214-1, l'ouvrage entrant dans l'un des cas suivants :

1° Il ne permet pas la libre circulation des espèces biologiques, notamment parce qu'il perturbe significativement leur accès aux zones indispensables à leur reproduction, leur croissance, leur alimentation ou leur abri ;

2° Il empêche le bon déroulement du transport naturel des sédiments ;

3° Il interrompt les connexions latérales avec les réservoirs biologiques ;

4° Il affecte substantiellement l'hydrologie des réservoirs biologiques. »

La Lema a ainsi introduit une relation fonctionnelle entre d'une part aménagement et morphologie des cours d'eau et d'autre part leur état écologique.

Outre les notions de réservoir biologique et de transit des sédiments, les nouvelles dispositions entraînent des évolutions profondes par rapport à la réglementation précédente sur trois points principaux :

- une approche globale écosystémique du fonctionnement de la rivière plus vaste que la seule prise en compte du déplacement des poissons migrateurs ;
- une augmentation des rivières ou sections de rivières concernées par les classements (sous réserve des arrêtés définitifs) ;

[5] La définition en est donnée par l'article L 212.1 VI du code de l'environnement et précisée par le décret 2005-475 du 16 mai 2005 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

[6] Circulaire DCE 2008/25 du 6 février 2008 relative au classement des cours d'eau au titre de l'article L214-17-1 du code de l'environnement et aux obligations qui en découlent pour les ouvrages.

- des engagements politiques ambitieux vis-à-vis de l'Union européenne visant à obtenir un pourcentage de bon état des masses d'eau à hauteur de 66% à l'échéance 2015[7], objectif dont la continuité des rivières ne représente qu'un des aspects, mais non négligeable[8].

Ces points entraînent une grande complexité dans l'approche technique des aménagements à réaliser, une révision partielle des objectifs poursuivis par les syndicats de rivière et une urgence impliquant une forte mobilisation des services.

La notion de réservoir biologique

L'article R214-108 du code de l'environnement précise le contenu de la notion de réservoir biologique. Elle concerne les cours d'eau qui comprennent une ou plusieurs zones de reproduction ou d'habitat des espèces de phytoplanctons, de macrophytes et de phytobenthos, de faune benthique invertébrée ou d'ichtyofaune, et permettent leur répartition dans un ou plusieurs cours d'eau du bassin versant.

Autrement dit les réservoirs biologiques nécessaires au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau correspondent :

- à un tronçon de cours d'eau ou annexe hydraulique qui va jouer le rôle de pépinière, de « fournisseur » d'espèces susceptibles de coloniser une zone naturellement ou artificiellement appauvrie (réensemencement du milieu) ;

- à des aires où les espèces peuvent accéder à l'ensemble des habitats naturels nécessaires à l'accomplissement des principales phases de leur cycle biologique (reproduction, abri-repos, croissance, alimentation). Chez des espèces telles que le brochet, la truite fario, la truite de lac, les zones indispensables aux phases successives du cycle biologique sont bien individualisées et peuvent être séparées par des distances importantes : les besoins migratoires sont stricts pour le maintien d'une population en bon état[9]. Les espèces migratrices identifiées sont : anguille, alose, lamproie marine, lamproie fluviatile, saumon atlantique, truite de mer, truite fario, brochet et ombre.

Le réservoir biologique implique donc que la libre circulation des espèces soit (ou puisse être) assurée en son sein et entre lui-même et les autres milieux aquatiques dont il permet de soutenir les éléments biologiques. Cette continuité doit être considérée à la fois sous l'angle longitudinal (relations amont-aval) et latéral (annexes fluviales, zone humide, champs d'expansion des crues).

[7] Certains interlocuteurs de la mission considèrent que l'objectif de bon état retenu par la France a été fixé à un niveau sensiblement supérieur à celui d'autres pays de la Communauté européenne comparables, et que les risques qu'il ne puisse être atteint dans les délais impartis n'auraient pas été suffisamment pris en compte. Ceci d'autant plus du fait des moyens importants que requiert la participation effective des acteurs à ces objectifs collectifs.

[8] Dans certains départements, comme la Mayenne, l'hydromorphologie des cours d'eau est considérée comme responsable à 83% de leur déclassement, et à 50% au niveau national.

[9] Guide technique de l'agence Rhône-Méditerranée-Corse 2001.

Il est précisé que « le gain écologique (maintien ou restauration) doit être vérifié au regard du diagnostic de la continuité des habitats » afin de conduire à une inscription en liste 2. La notion de réservoir biologique va ainsi au-delà de la seule circulation des espèces amphialines et prend en compte les déplacements entre plusieurs zones de vie au sein d'une même rivière.

La prise en compte du transit sédimentaire et de l'hydromorphologie

Outre la notion de réservoir biologique, la Lema introduit également celle de transit sédimentaire. Pour la classification en très bon état écologique, la DCE requiert des conditions hydromorphologiques peu ou pas perturbées (morphologie, régime hydrologique, continuité pour les cours d'eau), intégrant ainsi le fait que le bon fonctionnement des rivières dépend de leur équilibre sédimentaire. Des études à l'échelle internationale tendraient à montrer que la restauration écologique facilite la récupération des services écosystémiques et permet d'augmenter de 44 % la biodiversité et de 25 % les services écosystémiques[10]. À l'inverse, il n'y a pas de récupération biologique tant que dure l'altération physique[11], et l'artificialisation des milieux aquatiques (chenalisation par exemple) pourraient être à l'origine d'une réduction de 80% ou plus de la biomasse des poissons.

Il convient cependant de noter que la notion de transit sédimentaire, claire dans ses attendus, présente quelques incertitudes quant à sa mise en œuvre. Ceci a amené la Dreal de bassin Loire-Bretagne à introduire une note prudentielle dans son dossier de consultation dans le cadre du nouveau classement des rivières : « le manque de connaissance et de retour d'expériences sur cette question nouvelle impose un grand pragmatisme quant au niveau de « mise en conformité » à prévoir et d'obligation induite par un classement sur ce paramètre. » (p.6). La circulaire du 25 janvier 2010 renvoie sur ce point à une typologie nationale des cours d'eau devant être finalisée courant 2010. Un guide technique publié par l'Onema[12], tout en précisant qu'« aucune définition juridique n'existe pour déterminer le caractère suffisant du transport assuré. », fournit les éléments techniques permettant de déterminer l'état sédimentaire des cours d'eau et propose des modes d'intervention possibles.

1.1.2. Ce qui change pour les propriétaires de moulins

La DCE et la Lema font évoluer le cadre de mise en œuvre de la politique de l'eau, mais ne modifient pas significativement les principes de responsabilité qui s'imposent aux propriétaires en matière de mise aux normes des ouvrages.

[10] Rey-Benayas J.M., Newton A.C., Diaz A., Bullock J. (2009). «Enhancement of Biodiversity and Ecosystem Services by Ecological Restoration: A Meta-Analysis.» Science 325(5944): 1121 – 1124 (cité par Onema : Pourquoi restaurer , – mai 2010).

[11] Wasson J-G., Malavoi J-R., Maridet L., Souchon Y., Paulin L. (1995). Impacts écologiques de la chenalisation des rivières : 152 (idem note 2). Le terme de chenalisation englobe tous les aménagements de rivière visant à accélérer l'écoulement par surdimensionnement et simplification de la géométrie des lits mineurs, et réduction de la rugosité, dans le but principal de réduire les inondations.

[12] Onema : Eléments de connaissance pour la gestion du transport solide en rivière.

Pour les rivières classées en liste 1

En pratique, l'inscription en liste 1 distingue les ouvrages selon qu'ils sont ou non soumis à autorisation. Pour ceux qui ne le sont pas, aucune exigence particulière n'est formulée. Par contre, le renouvellement d'une concession ou d'une autorisation, dès lors qu'elle modifie la consistance de l'ouvrage, implique des aménagements visant à ne pas perturber le fonctionnement de la rivière. La circulaire du 6 février 2008[13] précise que, pour les ouvrages existants, des prescriptions peuvent aussi être émises : construction de dispositifs de franchissement pour la montaison et/ou la dévalaison et pour le transport des sédiments. La circulaire du 25 janvier 2010 va plus loin, considérant que « compte tenu du caractère exceptionnel de ces cours d'eau, de leur rareté, de la très grande facilité de les dégrader, notamment par une activité anthropique touchant à l'hydrologie ou l'hydromorphologie et pour ne pas être en contradiction avec l'obligation de non-dégradation issue de la DCE, aucun équipement hydroélectrique ne doit être envisagé sur les éventuels ouvrages transversaux qui pourraient se situer sur ces cours d'eau. ». Ainsi, bien que permis par les textes, tout aménagement nouveau est en pratique quasiment exclu, sauf à pouvoir démontrer une totale absence d'incidence sur le fonctionnement de la rivière. Cette disposition rend ainsi difficile la création d'aménagements hydroélectriques sur des ouvrages situés en liste 1[14].

Pour les rivières classées en liste 2

L'inscription en liste 2 implique une mise aux normes des ouvrages existants dans un délai de cinq ans. Cette obligation existait déjà pour les rivières répertoriées dans le cadre de l'article L432.6 du code de l'environnement. Ce qui signifie concrètement que les ouvrages existants sur les rivières déjà classées au titre de l'article L432.6 devraient être totalement ou partiellement aux normes par rapport aux prescriptions de l'article L214.17. En revanche, outre le fait que ce classement est revu et susceptible d'être élargi, l'article L214.17 renforce les contraintes en introduisant la notion de transit sédimentaire. Ainsi, le seul aménagement de passes à poissons peut ne pas suffire pour satisfaire aux exigences de continuité des rivières.

Ainsi, des ouvrages considérés comme étant aux normes au titre de l'article L 432.6 pourraient ne plus l'être au titre de l'application du L 214.17. A partir de là, plusieurs types de problèmes apparaissent :

- validation des caractéristiques techniques des passes à poissons, notamment lorsque plusieurs espèces sont répertoriées, que leurs modes de vie sont peu connus ou que les bureaux d'études spécialisés sont en désaccord sur la solution à mettre en œuvre ;

[13] Circulaire DCE n° 2008/25 du 06/02/08 relative au classement des cours d'eau au titre de l'article L. 214-17-I du code de l'environnement et aux obligations qui en découlent pour les ouvrages (BO du MEDAD n° 3 du 15 février 2008).

[14] Postérieurement à la fin des travaux de la mission, un arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 2012 a annulé la disposition interdisant l'installation d'équipements hydroélectriques sur les ouvrages transversaux existant sur ces cours d'eau. (**N° 338159 ECLI : FR : CESSR : 2012 : 338159.20121114**) Cf. note 41.

- prise en compte du transit sédimentaire : comment assurer que les aménagements réalisés à la charge du propriétaire ne seront pas remis en cause ultérieurement en fonction de l'évolution des sciences et techniques en la matière ;

- capacité des maîtres d'ouvrage à assumer techniquement et financièrement des aménagements parfois lourds sur un délai de 5 ans. D'autant plus que leur niveau d'information sur leurs obligations est parfois faible (cf. chapitres 2.2.3 et 2.4.3) et leurs capacités d'anticipation d'autant plus réduites.

Sur ce dernier point, la mission a pu noter des interrogations des propriétaires sur le financement d'aménagements dont ils assureraient eux-mêmes la réalisation. Si leur responsabilité juridique est clairement définie, le subventionnement des travaux sur la base des coûts externes occasionnés n'apparaît pas facilement envisageable. C'est un point qui pourrait être examiné dans le cadre d'un dialogue entre les pouvoirs publics et les associations de propriétaires.

Par ailleurs, des préoccupations ont été exprimées concernant l'intervention des bureaux d'études techniques. Ces derniers sont relativement peu nombreux. De ce fait, leur capacité à répondre à une croissance importante de la demande dans des délais très courts ne va pas de soi, y compris pour les plus expérimentés. La crainte d'études stéréotypées plus ou moins inexploitables a été émise à plusieurs reprises par les interlocuteurs de la mission. Sans que la mission ait pu vérifier ces assertions, il apparaît que l'animation des bureaux de conseils techniques pourrait être renforcée. Surtout, un processus de certification ou de labellisation pourrait être envisagé, sur la base d'un référentiel qualité commun.

1.La mission recommande d'engager une démarche de qualification/certification des bureaux d'études, axée sur les points suivants: définition de la compétence de l'écologue intervenant, contenu et niveau de sa formation initiale, diplômes universitaires correspondants, niveau des responsabilités assumées actuel et passé, ampleur des références « expertes » maîtrisées, méthodes et matériels utilisés, références de chantiers de réalisation. [15]

Par ailleurs, les aides publiques sont assujetties à une validation par les services financeurs des solutions envisagées, sans pour autant en garantir les choix techniques. Cela signifie concrètement que ce sont les pouvoirs publics qui décident au cas par cas du montant des aides susceptibles d'être octroyées, en fonction de l'intérêt de la collectivité. Les propriétaires peuvent ainsi avoir l'impression d'être soumis à des décisions qu'ils ne partagent pas obligatoirement. Or il apparaît que dans de nombreux cas, la solution préconisée par l'administration, car la moins coûteuse et la plus efficace, est l'effacement total ou partiel de l'ouvrage. Cette approche, jugée parfois excessive par les propriétaires, engendre une contestation de la méthode appliquée et, au-delà, des objectifs poursuivis.

[15] Voir « Compétences et professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact (évaluations environnementales) » rapport CGEDD, T. Lavoux, A. Féménias, mai 2011.

De manière générale, la recherche de solutions adaptées à la situation locale doit être privilégiée. Certains acteurs de terrain rencontrés ont souhaité pouvoir effectuer des expérimentations réversibles permettant de mieux identifier des solutions satisfaisantes possibles. Cela peut concerner à la fois des modes de gestion concertée des ouvrages, l'amélioration de l'entretien des ouvrages, des aménagements physiques de faible ampleur (par exemple sur les passes à poissons) ou le remplacement de turbines. La loi n'interdit pas des expérimentations de cette nature, mais elles nécessitent cependant d'être rigoureusement encadrées, tant dans l'analyse a priori de leurs impacts prévisibles eu égard à l'objectif de rétablissement de la continuité écologique, que dans les délais de mise en oeuvre et d'observation des effets produits, que dans leur mode de financement.

De telles expérimentations n'ont cependant de légitimité que pour des ouvrages présentant un intérêt collectif majeur et/ou pour les ouvrages ayant fait l'objet, de la part de leur propriétaires, d'entretien régulier et de qualité. Pour cela, il est nécessaire que des règles claires soient élaborées afin de définir des critères d'appréciation partagés collectivement, permettant notamment d'objectiver au mieux les options prises par les pouvoirs publics en matière d'aide financière aux ouvrages (cf. chapitre 2.2).

A noter qu'au moment de la rédaction de ce rapport, le degré d'avancement des différents bassins pour l'établissement des listes est inégal, et qu'une seule liste a fait récemment l'objet d'une décision officielle en Loire-Bretagne[16].

Pour les autres propriétaires

Pour les ouvrages qui ne seront classés ni en liste 1, ni en liste 2, la réglementation n'impose que les règles générales relatives à la police de l'eau et aux ouvrages soumis à autorisation.

1.1.3. Une urgence difficile à assumer concrètement

Il a fallu mener de front la révision conceptuelle de cette politique et la préparation de sa mise en œuvre. Cette dernière a été définie sous forme d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (Parce). En le présentant, le 13 novembre 2009 à Lisieux (14), la Secrétaire d'État en charge de l'écologie, Chantal Jouanno, a insisté sur trois points :

- La restauration de la continuité écologique passe par la suppression de « l'obstacle » à cette continuité, ce qui ne signifie pas systématiquement la suppression de « l'ouvrage ». Des solutions de gestion ou d'aménagement, telles que des ouvertures régulières de vannes ou des passes à poissons permettent l'atténuation de l'effet de l'obstacle tout en maintenant l'ouvrage et son usage. Toutefois, les ouvrages non entretenus doivent de préférence être modifiés afin

[16] Arrêtés du 10 juillet 2012 du préfet de bassin Loire-Bretagne portant sur la liste 1 et sur la liste 2 des cours d'eau, tronçons de cours d'eau ou canaux au titre de l'article L214-7 du code de l'environnement (JORF du 22 juillet 2012).

d’assurer par leurs caractéristiques mêmes la continuité écologique (arasement, brèches, démolition, etc.).

- Il est impératif d’établir les priorités d’intervention de manière concertée sur le bassin entre les services déconcentrés de l’État et ses établissements publics.

- Il est essentiel de baser les interventions sur une alliance entre police de l’eau, aides financières et structure locale de gestion de cours d’eau. La contractualisation entre agence de l’eau et collectivités territoriales doit permettre d’aider l’action de la police de l’eau. L’État et ses établissements publics doivent par ailleurs être exemplaires quant à leurs propres ouvrages.

Pour la mise en application du Parce, l'Onema a été invitée à réaliser un important travail d'inventaire, à travers le référentiel national des obstacles à l’écoulement (ROE) complété par un recueil d'informations sur la continuité écologique (ICE). Ces travaux ont permis de recenser 60 000 obstacles, dont moins de 4% sont équipés d'un ouvrage de franchissement piscicole. Ce qui permet d'évaluer l'ampleur de la tâche à mener.

Par ailleurs, en parallèle à l'établissement des listes 1 et 2, les services chargés de la gestion et de la police de l'eau ont réorienté les priorités de leur action vers un objectif de rétablissement de la continuité écologique, avec en ligne de mire l'échéance de 2015. La continuité écologique des rivières est l'un des objectifs identifiés par la DGALN dans les feuilles de route des services déconcentrés de l’État. Les financements nécessaires sont par ailleurs inscrits dans le neuvième programme des agences de l'eau et seront prévus dans le dixième programme en cours de préparation.

Le nouveau classement des cours d'eau génère en effet des obligations de mise aux normes de la part des propriétaires d'ouvrages, soit au moment du renouvellement des autorisations pour ce qui relève de la liste 1, soit dans un délai de 5 ans pour les cours d'eau nouvellement classés en liste 2.

Dans un premier temps, un objectif de mise aux normes de 1500 seuils a été établi à l'échelle nationale. Le Grenelle a par ailleurs fourni un objectif de mise aux normes de 1200 seuils à l'échéance 2012, dans le cadre de trame verte. Ces seuils sont en principes inclus dans les 1500, correspondant à l'application de la législation antérieure de 1984, largement reprise pour l'établissement de la liste 2.

L'accélération du processus de mise aux normes des seuils, indispensable pour atteindre l'objectif de 2015, implique une forte mobilisation des services des agences de l'eau, de l'Onema et de l’État, tant au niveau régional que départemental. Un travail important a été assuré depuis 2009, visant à permettre la réalisation des travaux avant 2015.

Cette situation n'est cependant pas sans créer des tensions sur le terrain, en particulier avec des propriétaires de moulins, parfois peu informés de leurs droits et obligations, et qui se retrouvent confrontés à des engagements financiers imprévus, ou à des renoncements juridiques mal cernés.

En effet, l'obligation de mise aux normes s'impose à eux. Si des aides publiques ont été prévues, le financement d'une partie des travaux restent à leur charge. Force est de constater que l'accélération du programme voulu par l'Europe et l'État français prend souvent au dépourvu les propriétaires de seuils en contravention avec la loi et parfois bousculés par des services de l'État contraints par le respect des délais. Cette situation engendre des contestations de divers ordres, notamment de la part de certains propriétaires de moulins.

1.1.4. Une politique nouvelle mal acceptée

Ainsi que l'évoque Régis Barraud, universitaire français spécialisé sur ces questions, « Depuis le milieu des années 1990, on assiste à l'échelle internationale à un changement de paradigme de la gestion des cours d'eau. »[17]

Outre les aspects techniques, la politique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau s'appuie également sur une approche de nature idéologique des relations de l'homme et de son environnement. Invariant observé depuis le début de l'humanité, la perception de la nocivité de l'action anthropique sur le milieu naturel est de plus en plus dramatisée, eu égard aux moyens techniques considérables dont bénéficient les activités humaines, notamment depuis l'invention de la machine à vapeur et son utilisation à l'échelle industrielle.

Les arguments scientifiques mis en avant pour justifier cette politique ne doivent cependant pas masquer son versant sociétal et le parti-pris culturel qui le sous-tend. L'acceptabilité sociale d'une politique comme celle-ci passe également par la prise en compte de ses composantes patrimoniales particulières (attachement affectif au paysage, droits d'eau ancestraux...). Selon l'universitaire Régis BARRAUD, ces opérations révèlent pour partie l'émergence de nouveaux modèles paysagers, indicateurs de la diversification des regards sur les paysage et de l'évolution de la demande sociale de paysage et de nature. Elles renvoient également à la relation, non seulement physique, mais également philosophique que l'homme entretient avec la nature. Sur ce plan, on peut considérer que le plan Parce s'inscrit dans la continuité des principes de retour à une nature, sinon sauvage, du moins libre, qui fondent la politique de la nature depuis la création du premier parc naturel national américain de Yellowstone en 1872. Un auteur américain a pu ainsi évoquer un « exercice de vérité et de rédemption» avec la nature[18]. Ainsi peut-on lire, dans un document récent réalisé par une association affiliée à la FFAM, que « l'administration [...] exige un retour à l'état de nature qui n'a existé qu'avant l'antiquité »[19]. Cette conception s'oppose à celle d'une partie du public concerné qui en conteste le bien-fondé.

Dans le cas particulier du Parce, les propos tenus par certains opposants font clairement apparaître une interrogation sur la maîtrise des effets de cette politique sur

[17] Régis Barraud : « Rivières du futur, *wild rivers* ? ».

[18] KD Moore : « Dam breaching is America's own exercise in truth and reconciliation » - Cité par Gordon Grant : Dam removal : Panacea or Pandora for rivers ? - Hydrological Process 2001.

[19] Les riverains et usagers des cours d'eau du bassin Loire-Bretagne : « Y a-t-il une discontinuité écologique ? » - septembre 2011 ; p.8.

le fonctionnement des rivières. Ainsi, le même document considère-t-il que « l'État devrait s'interroger sur les conséquences irréversibles d'une destruction des seuils », avant d'affirmer que les arguments en faveur de la continuité écologique « ne s'appuient sur aucune donnée scientifique et ne constituent pas une démonstration, mais une série d'affirmations sans fondement décisif. »[20].

Les objectifs d'amélioration de la qualité de l'eau et de durabilité de son utilisation ne sont pas contestés. Par contre, l'argumentation diffusée par les services de l'État, et singulièrement par l'Onema, est considérée comme incomplète et « à charge » :

- les éléments diffusés ne sont pas réellement établis sur la base d'un diagnostic faisant apparaître en regard les points négatifs, mais également les points positifs des aménagements existants sur le milieu physique ;

- l'Onema est accusé de déterminer les bases d'une politique unilatérale de l'eau « en seule faveur des espèces piscicoles, ignorant sciemment les autres impacts ».

Ces critiques paraissent exacerbées du fait que les objections émises ne trouvent pas toujours une réponse suffisante dans les publications de nature scientifique diffusées par l'Onema (pourtant assez nombreuses et de bonne tenue, notamment celles sur la restauration physique des cours d'eau de mai 2010) et par les agences de l'eau, ni par un contact direct entre les représentants des moulins et les techniciens.

1.2. Une politique qui se développe à l'échelle internationale

De fait, si la France, au travers du plan Parce, met en œuvre une politique inscrite à l'échelon européen, d'autres pays ont entrepris une action de ce type à plus ou moins grande échelle. Les exemples internationaux accessibles à partir d'une interrogation par Internet se situent principalement en Amérique du Nord et en Australie. Si les autres pays européens semblent moins avancés que la France en termes de rétablissement de la continuité écologique des cours d'eau, le cas de l'Allemagne peut notamment être signalé. Le discours le plus répandu est celui des mouvements favorables à l'effacement des barrages, les administrations ne livrant généralement que des informations de nature réglementaires.

1.2.1. L'exemple américain

Aux USA, environ 76000 « grands barrages » et 2,5 millions de petits ouvrages sont recensés. Environ 880 ouvrages ont été supprimés, dont 300 depuis 1999.

[20] Idem pp. 7 et 12

(source : American rivers)

Le mouvement de restauration des rivières est largement porté par des ONG à l'échelle nationale, comme American Rivers[21], Hydropower Reform Coalition[22], ou à l'échelle régionale comme Save the Bay de Narragansett (Rhode-Island). Ces ONG pratiquent un fort lobbying au profit de l'écologie des rivières. Ainsi, American Rivers, qui œuvre depuis 1973, considère avoir contribué directement, grâce à son action de lobbying et son expertise, à l'effacement de 150 barrages sur l'ensemble des USA. Elle trouve son équivalent ailleurs dans le monde au travers de l'International Rivers Network[23], créé en 1985, et en Europe avec l'European Rivers Network[24], fondé en 1994.

Entre 1999 et 2006, 253 projets de démolition de barrages ou de seuils ont été réalisés aux USA (American Rivers, 2007). L'objectif affiché est double : assurer la sécurité des populations en détruisant les barrages anciens devenus dangereux ; réduire les dommages environnementaux et notamment permettre le libre déplacement des espèces piscicoles (en particulier le saumon).

La mission a examiné un peu plus précisément quelques exemples, dont celui de Rhode-Island[25]. Il y a 674 barrages recensés sur Rhode Island[26]. La plupart ont été construits avant 1900 pour réguler le cours des rivières, faire fonctionner des usines, utiliser l'énergie hydraulique ou pour le loisir. Parmi ces barrages, 204 sont identifiés comme présentant un danger élevé ou significatif, facteur de risque pour la vie humaine ou les biens. Il est fait le constat d'un coût élevé d'entretien de ces ouvrages pour la collectivité et les propriétaires.

Les règles énoncées abordent les impacts naturels principalement au regard des poissons. Toutefois, bien que de date récente, le règlement d'État de Rhode Island

[21] www.americanrivers.org

[22] www.hydroreform.org

[23] www.internationalrivers.org

[24] www.rivernet.org

[25] www.savebay.org, en faveur de la sauvegarde de la baie de Narragansett

[26] Rules and Regulations for Dam Safety (Department of environmental management de Rhode-Island - 2007)

évoque principalement les risques aux personnes et aux biens et n'intègre qu'assez marginalement les préoccupations environnementales.

Ces dernières sont davantage le fait d'une ONG, Save The Bay, qui a développé un partenariat, notamment avec l'État fédéral, l'État local et d'autres organisations locales en faveur de projets de restauration et d'effacement de barrages. Save The Bay considère que l'effacement des barrages est le meilleur instrument en faveur de la restauration des cours d'eau, dans la mesure où dans ce cas, la rivière retourne dans son chenal et retrouve naturellement très rapidement sa fonction d'habitat.

Pour l'ONG, les bénéfices attendus d'un effacement d'ouvrage sont les mêmes que ceux énoncés en France par l'Onema :

- Faciliter le déplacement des poissons et accessoirement éviter les coûts liés à la gestion des poissons migrateurs ;
- Redonner à la rivière des niveaux naturels de température et d'oxygène ;
- Faciliter l'exercice des activités des sports d'eau vive ;
- Améliorer le transport des sédiments et renforcer le nourrissement en sable des plages côtières ;
- Réduire les charges financières des propriétaires et dans certains cas éliminer des risques civils.

L'accent est mis par ailleurs sur l'importance du dialogue à entretenir avec la population et les propriétaires d'ouvrages.[27]

Il semble cependant que l'action menée en faveur de la suppression des barrages revêt, aux USA, une connotation dépassant les seules préoccupations de sécurité ou de circulation des espèces. Selon un chercheur américain, Gordon Grant, l'accélération du processus d'effacement révèlerait une forte valeur symbolique : « libérer », « débrancher » les rivières serait perçu comme un acte de rédemption[28]. Ce serait notamment le cas pour beaucoup d'anciennes chaussées de moulins en Nouvelle-Angleterre[29]. Ce qui pose la question de l'articulation des politiques publiques de gestion de la nature et des politiques publiques du paysage. La question de l'effacement ou de l'aménagement des seuils en rivière se situe ainsi à la rencontre entre trois types de préoccupations : la biodiversité, le paysage et les aménités, portées par certaines ONG, et les pratiques sportives et halieutiques.

[27] « Discussions within the community are essential to a positive outcome from a dam removal decision. Mill ponds and other impoundments stand as an important reminder of our early colonial history, and provide a strong sense of place and identity to the community. There are also strong aesthetic and nostalgic attachments to dams. Dam removal is not right for all locations or all communities, but these issues can be used to foster dialogue about the preservation of our history and local identity, and the restoration of water quality, fisheries and river habitat. » (cf. site internet de Save the Bay)

[28] Idem note 11. L'article de Gordon Grant cité par Barraud est intitulé : "Dam Removal: Panacea or Pandora for rivers ?" paru dans Hydrological Processes (Vol. 15, p. 1531-1532"). Ses propos sont les suivants : "dam removal has great symbolic value in terms of representing our good intentions towards the environment". Mais il renvoie également aux propos de la philosophe, Kathleen Dean Moore : "Dam breaching is America's own exercise in truth and reconciliation", extraits d'un article intitulé "Amazing grace", paru dans la revue Audubon de mars-avril 2001(p.26).

[29] Mullens, J.B. 2003. An Examination of Dam Removal in New England. Proceedings of the New England - St. Lawrence Valley Geographical Society Vol. XXXII pp. 51-62 http://www1.wsc.ma.edu/nestval/Mullens_JoBeth.pdf

1.2.2. L'exemple australien

Le document analysé émane du Department of Primary Industries de l'État de Nouvelle Galles du Sud (2006). La connotation du document diffère sensiblement de celui de Rhode-Island dans la mesure où il s'agit d'un rapport et non d'un dispositif réglementaire. Il apparaît cependant d'emblée dans une posture différente. La question environnementale est mise clairement en avant. De même, la préconisation visant à favoriser la suppression d'obstacles en rivière est claire.[30]

Pour autant, le Gouvernement de Nouvelle Galles du Sud considère qu'une telle action relève d'un processus complexe qui ne peut être mené sans prendre en compte les attentes en matière environnementale, mais aussi culturelles, patrimoniales et sociales de la population[31]. Ainsi, des barrages peuvent-ils être supprimés d'abord là où ils n'ont plus d'usage et d'utilité. Il est ainsi évoqué des effacements de barrages permettant de libérer des centaines de kilomètres de voies d'eau pour le passage des poissons sur l'ensemble de l'État. Le raisonnement est principalement économique. Étant donné l'objectif fixé, la question est de savoir, d'un commun accord entre les propriétaires et les représentants de la communauté, quel est le meilleur coût entre un effacement et un aménagement permettant de réduire l'impact environnemental, notamment l'installation de passes à poissons.

1.2.3. La situation en Europe

Concrètement, la politique de rétablissement de la continuité écologique des cours d'eau vise principalement la migration des espèces. Ce sont donc les pays qui ont des axes de migration : France, Espagne, Scandinavie, qui sont les plus concernés.

L'Espagne

En Espagne, le nombre d'effacements de seuils a augmenté au cours de la dernière décade (une cinquantaine), sous l'influence de municipalités et surtout d'ONG favorables à une gestion des rivières plus respectueuse de la nature.

Ce sont principalement les petits aménagements de rivière qui sont concernés, même si certains ouvrages plus importants bloquant la remontée des saumons ou des esturgeons font l'objet de fortes pressions, sans résultats concrets pour l'instant[32]. Une étude réalisée par WWF cite en la matière l'exemple de la France.[33]

---

30 Reducing the impact of weirs on aquatic habitat 2006 - p. i (executive summary)

31 Cf. site internet : www.dpi.nsw.gov.au

32 Cf interview de Pedro Brufao, président de Rios con Vida – 15 décembre 2008

33 WWF : « Liberando rios, Propuestas de WWF por el desmantielamento de presas en espana » 2009 p.5

L'Allemagne

Il existe une longue tradition d'effacements de petits ouvrages dans le cadre de programme de renaturalisations ponctuelles de 1960 -1995. Dans le cadre de l'application de la DCE, l'Allemagne a cependant fait le choix du classement d'une proportion élevée de ses cours d'eau en « masses d'eau fortement modifiées », avec un niveau d'exigence moindre, relative au « bon potentiel » et non au « bon état »[34].

En Europe, la France fait donc figure de pionnière de la démolition d'obstacles en rivière, suite à l'effacement de deux ouvrages significatifs en 1998 pour favoriser la remontée des saumons : Maisons-Rouges (4 m) sur la Vienne et Saint Etienne du Vigan (12 m) sur le Haut-Allier. Auparavant, en 1996, une opération considérée comme exemplaire a consisté en la démolition du barrage de Kernansquillec, sur le Léguer (Côtes d'Armor).

1.3. Droits d'eau et mise aux normes des ouvrages

1.3.1. La question des droits d'eau

Un des éléments de contestation porte sur la propriété d'usage de la force hydraulique. Cette propriété, fort ancienne parfois, constitue un des rares privilèges non abolis lors de la nuit du 4 août 1789. L'utilisation de la force hydraulique est largement tombée en désuétude depuis le 19ème siècle, hormis dans le cas de rares moulins en état de marche conservant une activité réelle ou symbolique, et de l'existence de micro centrales hydroélectriques. De ce fait, nombre de seuils ne sont plus ou mal entretenus depuis de nombreuses années et n'ont plus de raison d'être.

Une des difficultés rencontrées par l'administration est d'attester la régularité de l'aménagement. Depuis 1789, les aménagements ont fait l'objet d'autorisations, dont les titres sont généralement disponibles. Pour les droits fondés en titre antérieurement à 1789, la jurisprudence émise avec constance permet l'utilisation de tous les moyens disponibles, notamment leur présence sur les cartes de Cassini[35].

Cette même jurisprudence considère que ces droits sont tombés en désuétude lorsque les aménagements existants ne permettent plus leur utilisation. Pour cela, la règle admise est que la remise en état soit de même ordre de coût que leur construction à neuf. La ruine partielle d'un ouvrage, l'obstruction du canal d'amenée et l'absence de machinerie n'engendre pas ipso-facto la remise en cause des droits d'eau, dès lors que le propriétaire pourrait remettre l'ensemble en état[36-37].

---

[34] Ce n'est pas le choix de la France, davantage concernée par la question des poissons migrateurs, notamment amphialins, qui a remis en cause sa politique de grands barrages hydro-électriques sur les rivières sensibles.

[35] Premières cartes générales du royaume de France publiées entre 1756 et 1815, dont les levés ont été effectués entre 1756 et 1789.

[36] Un arrêt récent du Conseil d'Etat du 20 juin 2012 confirme cette jurisprudence (Arrêt N° 340295 ECLI:FR:CESSR:2012:340295.20120620) :

Un des instruments à la disposition des pouvoirs publics pour l'application de l'article L214-17 du code de l'environnement est l'exercice de la police de l'eau, dont les principales dispositions favorisant la mise en œuvre du Parce ont été rappelées par une circulaire du ministère de l'écologie du 25 janvier 2010. À noter cependant que l'action des services de l'État en matière de police de l'eau porte sur l'ensemble des cours d'eau, contrairement au Parce qui ne concerne que les rivières prioritaires, dont le bon état écologique et chimique est aujourd'hui constaté ou jugé atteignable à l'échéance 2015.

- sont regardées comme fondées en titre ou ayant une existence légale les prises d'eau sur des cours d'eau non domaniaux qui, soit ont fait l'objet d'une aliénation comme bien national, soit sont établies en vertu d'un acte antérieur à l'abolition des droits féodaux ;
- une prise d'eau est présumée établie en vertu d'un acte antérieur à l'abolition des droits féodaux dès lors qu'est prouvée son existence matérielle à cette date (4 août 1789) ;
- la preuve de cette existence matérielle peut être apportée par tout moyen, notamment par sa localisation sur la carte de Cassini datant du XVIIIème siècle ;
- le droit d'eau fondé en titre ne se perd pas par l'absence d'exercice du droit d'usage ; sa disparition ne peut résulter que de la constatation que la force motrice du cours d'eau ne pouvait plus être utilisée du fait de la ruine ou du changement d'affectation des ouvrages essentiels destinés à utiliser la pente et le volume du cours d'eau.

[37] Concernant l'utilisation des droits d'eau, une interrogation sur l'articulation entre la notion de droit individuel d'usage et celle de bien commun (proche de celle du *res nullius* du droit romain), pourrait être posée, d'autant plus que les fonctions utilitaires des rivières ont largement évoluées depuis deux siècles au profit d'une notion de « service écologique ».

2. Les modalités de mise en œuvre du Parce à l'échelle nationale et des grands bassins

2.1. Contenu de la circulaire Parce du 25 janvier 2010

La circulaire du 25 janvier 2010 précise la mise en œuvre par l'État et ses établissements publics du plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (Parce). Elle porte principalement sur la restauration de la continuité amont-aval. Son objectif est de rappeler aux services les éléments de cadrage national, ainsi que les instruments de police de l'eau utilisables, afin de coordonner au mieux les politiques portées par l'État et ses établissements publics, notamment les agences de l'eau et l'Onema.

Document de 47 pages, cette circulaire et ses annexes fournissent aux services une « boîte à outils » indispensable au pilotage du plan. Elle est conforme à la tradition administrative française en ce sens qu'elle propose une interprétation administrative complète et une méthode homogène sur l'ensemble du territoire (organisation des services, priorisation des interventions, liste des outils juridiques de police...).

Elle s'articule autour des 5 piliers du Parce :

- renforcement de la connaissance sur les seuils et barrages ;
- définition de priorités d'intervention par bassin ;
- financement par les agences de l'eau de 1200 ouvrages prioritaires d'ici 2012 ;
- mise en œuvre de la police de l'eau ;
- évaluation des bénéfices environnementaux des mesures mises en œuvre.

Elle donne une place centrale aux services déconcentrés, et en premier lieu aux préfets de département, donc aux directions départementales des territoires (et de la mer) , en charge opérationnelle du Parce sur le terrain.

Signée par les ministres concernés, elle rappelle les objectifs importants du Grenelle : faire face au double péril de l'érosion de la biodiversité (avec la DCE et la trame verte et bleue), et du changement climatique (directive énergie renouvelable avec le développement de l'hydroélectricité).

La circulaire vise notamment la définition deux niveaux de priorité et de leurs modalités de mise en œuvre. Le premier niveau de priorité porte, en attente de la parution de tous les arrêtés des futurs classements en liste 2, sur les cours d'eau prioritaires classés en application de l'article L432-6 du code de l'environnement, sur les zones d'actions prioritaires (Zap) pour les anguilles et sur les sous-bassins identifiés dans les Sdage. Un second niveau de priorisation porte sur la sélection des obstacles prioritaires. Elle affirme clairement que la restauration de la continuité écologique des cours d'eau n'a pas pour but de supprimer tous les seuils et barrages, y compris ceux qui n'ont pas d'usage économique. Elle affiche un objectif de résultat privilégiant l'efficacité globale des interventions plutôt que leur nombre.

Véritable guide de référence, la circulaire de janvier 2010 présente un caractère dense et complexe, formant un tout, mais dont la complète appropriation par les services ne va pas nécessairement de soi.

2.2. La mise en œuvre du Parce au plan local

Afin de mieux percevoir la façon dont cette politique est mise en œuvre au plan local, quatre visites sur le terrain ont été réalisées : Gironde (8-9 février) ; Pyrénées-Atlantiques (28 février) ; Mayenne (6 mars) et Sèvre Nantaise (15 mars). D'autres contacts ont été pris, notamment avec l'Association syndicale locale de la Sèvre Niortaise Amont[38].

Les situations locales ont été examinées à la fois sous l'angle de certaines rivières prises isolément (Ciron, Moine, Sèvre-Nantaise) et dans une approche plus globale à l'échelle départementale, voire interdépartementale.

Lors de ses déplacements, la mission s'est attachée à cerner :

- les enjeux d'aménagement ;
- les moyens humains et techniques mis en œuvre (dont l'organisation des services et les difficultés rencontrées par les agents de terrain de l'administration) ;
- l'organisation collective (Sage, syndicat, ASL...) ;
- les modalités de concertation et la nature des contacts sur le terrain avec notamment les difficultés liées au caractère privé de nombreux ouvrages, comme les moulins ;
- la position des principaux acteurs et partenaires et l'attitude des associations locales de propriétaires, des instances de gestion locales (CLE, syndicats de rivière, EPTB...), et le cas échéant des élus.

Parmi les constats que la mission a pu effectuer, il convient de noter particulièrement la relative faiblesse quantitative des moyens disponibles dans les services chargés de la police de l'eau pour la mise en œuvre du Parce. Le plus souvent, un ou deux agents sont affectés sur cette politique, pour un linéaire de rivières parfois conséquent. Cette faiblesse est heureusement compensée partiellement par l'implication personnelle, parfois exemplaire, des agents concernés.

Cette situation est d'autant plus ressentie que les délais fixés aux services pour diagnostiquer les ouvrages, informer les propriétaires et préparer des dossiers sont très courts. Si les engagements de la France à l'échéance 2015 nécessitent une forte mobilisation, l'accélération liée à l'identification des obstacles « Grenelle » et à la mise en œuvre des zones d'action prioritaires (Zap) pour les anguilles, obligent souvent une mise en place à marche forcée qui compliquent la tâche des services et qui est susceptible d'engendrer des maladresses dans la communication en direction des propriétaires, ou dans le montage des dossiers. Les échanges dont la mission a pu être le témoin entre les représentants de l'administration et certains propriétaires, notamment au niveau associatif, ont pu cependant montrer qu'un dialogue pouvait s'instaurer, même s'il s'établit parfois dans des conditions difficiles. Si, du côté des

[38] Cf. compte-rendus de visite en annexe 3;

propriétaires et de leurs associations, un effort doit être fait pour dépasser les intérêts particuliers au profit de l'intérêt collectif, il appartient à l'administration de mettre en place les cadres et les outils d'un dialogue confiant et pérenne dans le temps, au risque de ruiner rapidement les progrès parfois laborieux des concertations en cours[39].

Il n'en demeure pas moins que les choses progressent dans de nombreux bassins versants et que les procédures engagées semblent pouvoir aboutir positivement avec la majeure partie des propriétaires concernés. L'implication des élus locaux, au sein des collectivités, des syndicats de rivière, des commissions locales de l'eau ou des établissements publics de bassin versant constitue un élément déterminant pour cette mise en place, étant noté que les dispositions du plan Parce viennent parfois remettre en cause des investissements relativement récents et conséquents sur les ouvrages.

Il est ressorti des contacts de terrain un besoin de temps pour dérouler un processus complexe qui nécessite une bonne appropriation locale. Dans les départements visités, un travail important a été mené depuis plusieurs années, dont le produit mérite d'être davantage valorisé, voire développé, au plan national. Un inventaire des solutions/méthodes mises en place ou envisagées dans les départements pourrait être utilement effectué.

C'est le cas notamment de la gestion concertée des vannages, assurée par un syndicat de rivière ou par une entente entre les différents propriétaires. Une gestion collective des vannages est déjà opérationnelle sur l'Oudon, de même que sur le cours supérieur de la Sèvre Niortaise. Des essais d'ouverture permanente des vannes ont pu être également effectués sur la Sanguèze, dans le bassin de la Sèvre Nantaise. Ice type de gestion gagnerait sans doute à être développé, y compris via des aménagements légers susceptibles d'être effacés en cas d'échec. La mise en place d'associations syndicales locales peut constituer un cadre juridique possible à cette organisation. Dans les cas favorables, une remise en état des vannes pourrait être préconisée comme moyen d'assurer la continuité écologique.

Il convient cependant de noter que ce type de gestion, selon la nature de la rivière et des espèces qui la parcourent, n'est pas adapté à toutes les situations. Par ailleurs, le recours fréquent aux clapets en remplacement des vannes à guillotine, s'il est conforme aux règlements, ne constitue pas nécessairement la meilleure solution en matière de transparence migratoire et sédimentaire, du fait de la surverse par le haut. L'Onema devrait produire prochainement un guide technique sur ce sujet[40].

[39] La mission a notamment relevé la complexité des nuances du vocabulaire utilisé, notamment dans l'utilisation de termes « arasement », « effacement » ; « démolition » ; « déstabilisation », dont la différence de contenu peut être perçue comme relativement subtile et parfois source de malentendus.

[40] Cf. § 3.2.3 ci-après en annexe au présent rapport.

2. La gestion concertée et garantie des vannages paraît constituer, pour certaines rivières une solution simple et pertinente de restauration de la continuité écologique. La mission recommande d'en examiner systématiquement l'intérêt et la faisabilité dans le cadre des études préalables, et d'envisager, lorsque cela peut sembler pertinent, un programme de remise en état des vannes. Il appartient cependant à l'Onema d'en encadrer les conditions et les limites, à la fois en terme d'efficacité et de coût.
3.La mission considère cependant que l'intérêt relatif des ouvrages et l'état des équipements ne justifie pas systématiquement des interventions coûteuses pour la collectivité. Par contre, il lui apparaît souhaitable de définir des critères d'appréciation partagés susceptibles de bien identifier ceux qui, de part leur intérêt patrimonial et leurs usages, méritent d'être préservés.

L'outil utilisé dans le bassin de la Sèvre Nantaise est apparu à la mission comme pertinent et de nature à être appliqué de manière plus large, sous réserve de l'existence d'autres dispositifs de même nature, dont il conviendrait au préalable de faire l'inventaire. Cette grille intègre les éléments suivants :

- état de l'ouvrage ;
- impact sur la qualité de l'eau et l'eutrophisation en amont ;
- impact sur la fonction biologique (franchissement de l'ouvrage par les poissons) ;
- intérêt éventuel pour la pérennité d'un ouvrage d'art en amont ;
- intérêt pour la fonction hydraulique ;
- usages (eau potable, irrigation, randonnée, usages privatifs,...) ;
- intérêt paysager et patrimonial.

Outre l'intérêt des installations existantes, il conviendrait d'ajouter le potentiel de production hydro-électrique, conforme aux orientations définies dans le cadre des Sdage et des Sage.

4.La mission recommande la mise au point de grilles multicritères du type de celle utilisée sur le bassin de la Sèvre Nantaise comme susceptibles de constituer une base d'évaluation de l'intérêt des ouvrages, commune aux différentes parties prenantes concernées par l'aménagement de la rivière.

Dans ce cadre, la mise en place d'une démarche de contrat de projets permettant de valoriser les installations consensuellement prioritaires, présentant un fort caractère patrimonial pour la collectivité, pourrait être éventuellement envisagée.

Par ailleurs, une crainte a été exprimée concernant la maîtrise des coûts des travaux et le risque d'inflation lié à la prise en charge d'aménagements spécifiques en faveur du cadre de vie des propriétaires-riverains. Cette préoccupation renvoie également aux règles de financement des aménagements dans les différents bassins fluviaux. Si la spécificité de ces bassins justifie des principes différents, la diversité des règles de

financement, accentuée par des interventions différenciées entre collectivités, engendre une certaine incompréhension.

2.3. Les avis des fédérations de propriétaires de moulins

Les propriétaires de moulins sont organisés en deux fédérations : la fédération française des associations de sauvegarde des moulins (FFAM, anciennement fédération française des amis des moulins) et la fédération des moulins de France (FDMF), plus récente, issue de la précédente.

Deux autres organisations nationales comptent parmi leurs adhérents des propriétaires de moulins : l'association des riverains de France (ARF) et France Hydro-électricité (FHE). La mission a pu constater le caractère dynamique de ces associations, structurées à différents échelons territoriaux. Elles paraissent disposer de réelles compétences techniques et juridiques au travers de leurs membres bénévoles et de l'expérience de pratiques anciennes de la part de certains propriétaires de moulins de tradition familiale. Si sur la forme, les positions défendues par ces organisations sont sensiblement différentes dans le degré de revendications ou dans l'énoncé de propositions constructives, sur le fond elles paraissent se rejoindre assez largement. Outre un diagnostic proche concernant les difficultés rencontrées sur le terrain, les deux principales fédérations de moulins regrettent un manque de communication et de reconnaissance de la part des pouvoirs publics comme interlocuteurs dans la mise en œuvre de la politique de continuité écologique des cours d'eau, tant au plan national que local.

2.3.1. Les positions revendicatives de la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins (FFAM)

Un recours en annulation de la circulaire Parce du 25 janvier 2010 présentée ci-dessus, a été déposé par la FFAM en date du 8 décembre 2010. A noter que l'administration a répondu point par point aux griefs de la FFAM dans un mémoire en date du 12 août 2011. À ce jour (juillet 2012) la décision du Conseil d'État n'est pas connue. Il n'est pas dans les attendus de la présente mission de se prononcer sur le fond juridique de ces questions.[41]

Par contre, dans le cadre de cette mission, la FFAM a transmis une note présentant 10 revendications et propositions (cf. pièce jointe en annexe 3), comprenant les éléments suivants, à savoir :

- que l'administration fournisse une réponse argumentée à un document que la FFAM a envoyé au ministre le 12 septembre 2010, tendant à prouver que tous les ouvrages hydrauliques existants ont été reconnus et/ou réglementés par l'administration ;

[41] Le Conseil d'État a rendu un arrêt postérieurement aux travaux de la mission le 14 novembre 2012. Il a validé l'ensemble de la circulaire, hormis la disposition de l'annexe 1-5 de la circulaire concernant les aménagements hydroélectriques sur les cours d'eau en très bon état écologique (cf note 14).

- que la recherche des éléments administratifs caractérisant les ouvrages hydrauliques soit effectuée systématiquement dans les archives de tous services soit administratifs soit de conservation ;

- que les agents des services de l'État prennent conscience de la charge financière importante qu'ils sont susceptibles d'imposer pour remédier aux carences de leur administration qui n'a souvent pas gardé les dossiers des autorisations, historiques ou réglementaires, conservation dont ils avaient la charge ;

- que l'administration fasse preuve d'une attitude plus équitable et équilibrée, compte tenu de la négligence dont elle a fait preuve depuis des décennies ; négligence par ailleurs partagée par certains propriétaires, mais qui auraient dû être rappelés à l'ordre en temps utile ;

- qu'une simplification des démarches et documents à fournir pour l'entretien des éléments régulateurs des ouvrages hydrauliques – vannages, prises d'eau, biefs, etc. – soit mise en place ;

- que le décret stipulant qu'une non-réponse de l'administration dans les deux mois vaut rejet de la demande, soit modifié ;

- que le potentiel hydro-électrique soit réellement évalué paritairement, hors des « éléments de cadrage » imposés autoritairement selon des critères jugés abscons, et que certains agents de l'État ne confondent pas le « potentiel » avec « ce qui fonctionne ».(cf. : rapport Dambrine – 2006) ;

- que les instances de représentation des propriétaires de moulins hydrauliques soient associées en tant que telles à la définition de la politique de l'eau, et non plus classées légalement dans la catégorie des « riverains ». ;

- que les projets de classement prévus par l'article L214-17 du code de l'environnement soient suspendus tant qu'une politique cohérente ne sera pas mise en place ;

- que, dans chaque région, soit établi de manière partenariale un « code de bonne gestion » des ouvrages hydrauliques, code à relier aux droits d'eau ou autorisations existants.

2.3.2. La position de la fédération des moulins de France (FDMF), critique mais constructive

Sans remettre en cause l'opposition contentieuse de la FFAM, la FDMF a préféré formaliser des critiques plus constructives (annexe 4 « Propositions de la FDMF ») qu'on peut résumer comme suit :

- l'information et la concertation sont insuffisantes : le dispositif est complexe et peu lisible, les acteurs sont nombreux et peu coordonnés, sans chef de file et avec des rôles qui paraissent mal définis. La FDMF elle-même ne peut jouer son rôle de médiation, voire d'information et de formation en direction de ses adhérents. Les Sage sont des structures appropriées mais l'ignorance des adhérents de leur fonctionnement ne leur permet pas de participer aux commissions locales de l'eau ou aux collèges des usagers ;

- l'expertise technique est contestée : l'expérience acquise est mal valorisée d'un territoire à l'autre, la compétence des bureaux d'études laisse à désirer avec parfois des solutions disproportionnées aux enjeux ; leurs choix ne sont pas transparents ;

- les aides financières ne sont pas uniformisées d'un lieu à l'autre : une impression d'inégalité de traitement prévaut, avec une part d'autofinancement pouvant être très différente pour des situations comparables ;

- les outils mis à la disposition du propriétaire manquent : l'éventail des solutions possibles n'est pas donné, les « guides pratiques » ne sont pas connus ou pas accessibles (sur les passes à poissons, à canoës, sur l'entretien ou la réfection d'une chaussée, d'un seuil, des berges, sur le maniement des vannes...). La fédération réclame une vraie « banque de solutions », avec une liste de bureaux d'études et d'entreprises fiables ;

- le potentiel de la petite hydroélectricité des moulins n'est pas reconnu : l'attitude de l'administration et de ses partenaires est très réservée alors que les énergies renouvelables doivent être encouragées, les évaluations conduites dans les Sage sont insuffisantes, les aides financières à l'expérimentation inexistantes.

2.3.3. L'association des riverains de France (ARF) souligne les difficultés et fait des suggestions

La mission a également rencontré l'Association des riverains de France, forte de 3000 adhérents dont une centaine d'associations. Son objet, étendu bien sûr à l'ensemble du linéaire des rivières, est proche de celui des fédérations de propriétaires de moulins qu'elle compte d'ailleurs parmi ses adhérents. Ses revendications et propositions sont résumées ici (voir en annexe 5 la note remise à la mission):

- difficultés liées aux hommes et aux institutions
    - lors de la transmission du patrimoine, le propriétaire, parfois étranger, est peu informé par le notaire sur l'utilisation de l'ouvrage ;
    - les élus ont une difficulté à relayer une réglementation qui change rapidement ;

- une incohérence des solutions proposées par les « institutions » est relevée: fédérations de pêche, irriguants, kayakistes, administrations ...

- difficultés liées aux aménagements et à leurs fonctionnements
  - les travaux connexes aux remembrements ont souvent détérioré l'état initial ;
  - les effluents domestiques ne sont pas toujours bien traités ;
  - d'autres usagers contestent la valorisation hydroélectrique.
- manque d'informations des riverains
  - les solutions pré formatées et incomplètes proposées par l'administration ne conviennent pas aux propriétaires. La complexité des dossiers à remplir exige le recours à des bureaux d'études dépendants de l'Onema, tandis que les conséquences des travaux sont mis à la seule charge du riverain.

Suggestions

- informer les acteurs, les faire participer; éviter les solutions toutes faites; travailler simultanément sur les ouvrages publics et privés; donner la priorité aux masses d'eau où l'amélioration sera spectaculaire, affecter les fonds publics aux ouvrages publics; éviter de faire du riverain un bouc émissaire; protéger le patrimoine historique et architectural.

Des positions exprimées par les représentants des propriétaires, la mission tire notamment les éléments suivants :

- la mise en œuvre du Parce, partie prenante à l'objectif de bon état imposé par la DCE, est une démarche dont la légitimité doit prendre en compte l'existence d'aménagements parfois très anciens, dont la valeur patrimoniale, privée ou collective, peut être élevée ;

- la superposition des procédures et la brièveté des délais imposés (plan anguilles : 2015 ; DCE : 2015, 2021, 2027 ; arrêtés de classement au titre du L214-17 : 2012 ; date butoir pour la mise aux normes des ouvrages situés sur les cours d'eau classés en liste 2 : 2014 ; ouvrages Grenelle : 2012) induit une grande complexité, préjudiciable à la lisibilité d'ensemble d'objectifs dont on peut par ailleurs s'interroger de la faisabilité sur des durées aussi courtes ;

- l'argumentation scientifique en faveur de la restauration de la continuité écologique se cale progressivement et n'a pas fait l'objet d'un exercice de communication suffisant ;

- la catégorie des représentants d'usagers, dûment prévue dans les textes constitutifs des instances de concertation, doit inclure les propriétaires d'ouvrage directement concernés par la restauration de la continuité écologique.

La plupart de ces points sont abordés par ailleurs dans le cadre de ce rapport.

5.L'attente de reconnaissance des fédérations de propriétaires paraît légitime. La mission propose qu'elle trouve une réponse au niveau d'une meilleure représentation dans certaines instances nationales, régionales (groupe de travail du Comité national de l'eau, comités de bassin et commissions locales de l'eau (CLE). Pour être fructueuse, une telle reconnaissance doit cependant induire une participation constructive de la part des associations et de leurs fédérations, indispensable au développement d'un véritable partenariat.

2.4. La position de la direction de l'eau et de la biodiversité sur ses relations avec les propriétaires de moulins

La direction de l'eau et de la biodiversité a souhaité préciser le processus de consultation des fédérations des moulins mise en place par l'État dans le cadre du plan de restauration de la continuité écologique des cours d'eau.

La Deb indique ainsi que le projet de circulaire du 25 janvier 2010 a été soumis à consultation des différents acteurs concernés pour observations, par courriel, en date du 9 novembre 2009. La FFAM, qui en été destinataire, n'a pas formulé d'observations sur le projet dans ce cadre. La FFAM a été spécifiquement destinataire de la circulaire signée par courriel le 9 février 2010. Elle a enfin été reçue par le cabinet de la ministre en charge de l'écologie, le 2 août 2011.

Lorsque la Deb a eu connaissance courant 2011 de l'existence d'une deuxième fédération de défense des moulins (FDMF), une rencontre lui a été proposée, qui s'est tenue en novembre 2011.

Depuis ces différents échanges, les deux fédérations sont consultées par l'État sur les projets de textes relatifs à la continuité, comme par exemple sur le projet de circulaire de mise en application des interdictions et obligations liées aux classements de cours d'eau. La Deb précise que ces consultations ont eu lieu par courriel du 13 juillet 2012. Les observations reçues ont été traitées par écrit. Une réunion de présentation et d'explication du projet de circulaire a été organisée le 17 septembre, à laquelle les deux fédérations ont participé. La synthèse des observations et remarques, ainsi que des réponses apportées par la Deb, ont été adressées le 2 octobre 2012 à tous les acteurs consultés.

Il est également précisé qu'à l'échelon des services déconcentrés, la préparation des classements de cours d'eau (L214-17) a donné lieu de 1 à 3 réunions d'information dans chaque département, à l'initiative des directions départementales des territoires (DDT(M)), auxquelles les associations de propriétaires de moulins (et les associations de riverains) ont été conviées.

Par ailleurs, plusieurs manifestations relatives à la continuité ont été organisées par l'Onema au cours de ces dernières années, auxquelles les 2 fédérations ont été invitées à participer :

- rencontre sur la continuité écologique dans le plan de gestion de l'anguille le 26 janvier 2010 ;
- journée d'information sur la continuité écologique des cours d'eau le 5 mai 2010 ;
- table ronde au salon des maires sur la restauration des cours d'eau, le 23 novembre 2011 ;
- séminaire de restitution du programme de R&D sur les obstacles à la circulation de l'anguille les 28-29 novembre 2011.

Enfin, le ministère est intervenu à une table-ronde sur la politique de restauration de la continuité lors des assises de l'association Électricité Autonome Française (EAF) le 14 septembre 2010, manifestation à laquelle les propriétaires de moulins étaient représentés.

2.5. Le cas particulier de la valorisation de la très petite hydroélectricité

2.5.1. Quelques éléments factuels

Une convention a été signée en juin 2010 par le ministre en charge du développement durable et l'ensemble des partenaires (sauf France-nature-environnement qui la qualifiée de « productiviste »). Elle fixe les engagements d'un développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques à 3 TWh/an en 2020 sur les 67 produits à ce jour.

La circulaire Parce articule l'application des directives cadre sur l'eau (bon état des masses d'eau) et les objectifs de développement de l'énergie renouvelable (en application du programme de lutte contre le changement climatique). Elle met en avant le principe d'un équipement préférentiellement sur les cours d'eau non classés en listes 1ou 2, considérés a priori suffisants pour atteindre l'objectif de la convention.

L'Union française de l'électricité a de son côté évalué un potentiel de production supplémentaire annuel de 10,6 TWh (1,1 pour les seuils existants à équiper, comme par exemple d'anciens moulins; 9,5 pour de nouveaux ouvrages), surtout en zone de montagne. Les puissances unitaires inventoriées vont de 300 kW, qui constitue un niveau inférieur réaliste, à quelques dizaines de MW. Beaucoup de petits seuils sur les petits cours d'eau se situent en deçà de cette limite basse, qui correspond par exemple à une chute de 4m et un débit de 11m3/s avec un rendement de 0,7. De son côté la Deb a évoqué une notion de rentabilité à prendre en compte.

Une étude commandée par l'agence de l'eau Loire-Bretagne en 2007 inventorie les chutes potentielles équipables d'au moins 100 kW (par exemple chute d'environ 3m avec 5m3/s, ce qui représente un obstacle non négligeable pour la continuité, nécessitant un équipement). Elle a évalué ce potentiel à +0,8 TWh qualifiés de « réalistes » au regard des objectifs environnementaux existants sur ce bassin.

On peut tirer de ces différentes approches que la pico hydroélectricité (quelques dizaines de kW de puissance), au centre des revendications des propriétaires de moulins, est en dehors du champ de leurs conclusions.

2.5.2. Ce que demandent les fédérations et France Hydro Électricité

La FFAM et la FDMF récusent ces analyses tendant à limiter les possibilités d'équipement des seuils existants en arguant comme suit :

- la future « transition énergétique » et le probable renchérissement du coût de l'énergie nécessitera que toutes les ressources renouvelables soient exploitées, dont la pico hydroélectricité, avec l'aide notamment des « smarts grids » (réseaux électriques déconcentrés intelligents),

- les innovations technologiques sont permanentes en la matière, les fabricants proposant des dispositifs adaptés aux basses chutes: turbine « VLH », à tourbillon (ou à vortex), à vis d'Archimède, roue traditionnelle... aux effets sur les poissons limités (turbines « ichtyophiles »).

Dès lors elles regrettent l'absence en France d'aides publiques pouvant aider une véritable filière, alors que d'autres pays y seraient beaucoup plus attentifs. Les services instructeurs décourageraient les projets au prétexte d'un défaut de rentabilité, outrepassant ainsi leur compétence. France-hydro-électricité (FHE) qui regroupe 500 petits usiniers et une soixantaine d'entreprises spécialisées remet en cause de son côté les conditions de la concertation qui devait précéder les propositions de classement des cours d'eau. Elle demande qu'un gros travail d'information soit engagé par les agences de l'eau et l'Onema, rejoignant ainsi la position de l'association des riverains de France. FHE attire également l'attention sur la nécessité de conforter le rôle joué par l'Ademe (non rencontrée) dans ce domaine qui a édité en 2003 un « Guide pour le montage de projets de petite hydroélectricité » jugé de grande qualité mais nécessitant une complète mise à jour.

La Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du Medde interrogée par la mission confirme que pour elle la pico hydroélectricité n'est pas un enjeu majeur mais qu'il s'agit néanmoins d'une énergie renouvelable digne d'intérêt et qu'elle ne serait pas opposée à son évaluation spécifique. Le rapport Dambrine de 2006 sur les perspectives de développement de la production hydroélectrique en France avait rappelé d'une part le potentiel supplémentaire de 1TWh des centrales entre 10 et 100kW et d'autre part que « sur les 100 000 moulins qui existaient au XIXème siècle, des études montrent que 30 000 peuvent être équipés, sans changer la configuration de la rivière, à condition de mettre au point les matériels pour exploiter cette énergie à des coûts raisonnables », sans plus de précision sur les études en question.

La mission observe que ces différences d'analyses sont pour les propriétaires d'ouvrage des prétextes à différer les mises aux normes, l'abandon d'un potentiel énergétique lié à leur droit d'eau étant considéré comme définitif. L'équipement de la majorité des chutes est pourtant hors d'atteinte, car il nécessiterait de lourdes démarches administratives et des équipements coûteux hypothéqués par une

rentabilité très faible y compris dans une perspective d'augmentation des valeurs de rachat de l'électricité.

Le projet RESTOR

La FDMF a informé la mission du lancement très récent par la Commission européenne d'un projet ambitieux d'inventaire du potentiel hydroélectrique des petites chutes (autour de 35 kW), dans une dizaine de pays. En France, France Hydro Électricité en serait le maître d'œuvre en partenariat avec la FDMF. Le travail d'identification des sites estimés à 7000 y serait confié à un chargé de mission sur une période de 3 ans, avec également l'objectif de lancer une coopérative de production expérimentale. L'association européenne de la petite hydroélectricité ESHA[42] en tirerait ensuite un guide à l'échelle européenne.

6.La mission constate un certain blocage sur le sujet sensible de la pico hydroélectricité dont il serait souhaitable de sortir rapidement en donnant la parole aux experts reconnus, voire en diligentant les examens complémentaires nécessaires. Si un inventaire exhaustif du potentiel en matière de pico-électricité devait être lancé, la mission recommanderait la constitution d'un comité de pilotage constitué notamment de professionnels du domaine, de l'administration, de l'Onema ... en prévoyant l'exploitation des bases de données de ce dernier. L'impact environnemental au regard des engagements européens est à prendre en compte, notamment sous l'angle de l'effet cumulatif d'une succession de petits ouvrages hydroélectriques.

2.6. Les apports des acteurs nationaux et à l'échelle des grands bassins

2.6.1. Un rôle central de l'Onema dans l'accès à la connaissance

Avec ses bases nationales citées plus haut, le référentiel des obstacles à l'écoulement sur les cours d'eau (ROE) dont une première version est disponible, complété par le recueil d'information sur la continuité écologique (ICE) en cours de construction, l'Onema joue un rôle central dans l'accès à la connaissance.

Il rappelle que la restauration de la continuité écologique est d'intérêt général et que la priorité donnée à l'effacement par les agences de l'eau est conforme à leur mission d'obtention du bon état au meilleur coût. Les passes à poissons sont en effet coûteuses, car bien souvent les travaux doivent s'étendre à l'ensemble du seuil mal entretenu, devenu instable, et qu'il faut renforcer. Elles n'équipent que 4% des seuils dans le recueil ICE, et le plus souvent sont mal entretenues. La circulaire insiste bien sur la priorisation : par exemple réaliser d'abord les aménagements sur les cours d'eau qui sont confirmés au classement.

La question de l'hydroélectricité doit être examinée globalement, y compris dans ses conséquences pour les poissons. Les turbines classiques ont un impact important sur la mortalité des poissons. La turbine « VLH », tirant partie des basses chutes, est a priori intéressante, mais créerait aussi un courant d'appel à la montaison préjudiciable

[42]ESHA European Small Hydropower Association

au saumon par exemple. Des études complémentaires sont nécessaires qui se heurtent parfois à l'insuffisance d'usiniers volontaires.

Une base de données sur le suivi des ouvrages est en cours d'expérimentation pour capitaliser les expériences.

Les agents de l'Onema sont parfois perçus comme trop rigoristes et leurs options scientifiques et techniques ne sont pas toujours comprises et acceptées. Malgré les plaquettes présentant la synthèse des études réalisées, un manque de communication et surtout d'explicitation des positions émises persiste. Ainsi qu'ont pu l'exprimer certains interlocuteurs, il est difficile de répondre à des objections simples par des considérations devant s'appuyer sur des données complexes. Il a pu être constaté au cours de la mission qu'une séance d'explication détaillant les arguments techniques et scientifiques pouvait être de nature à abaisser les tensions.

Par ailleurs, compte tenu des financements engagés, une garantie sur la pertinence des solutions techniques est sollicitée de la part des propriétaires. Il semble que sur ce point des avancées doivent être encore obtenues afin de pouvoir répondre à l'ensemble des prescriptions découlant de la Lema.

7. Il est recommandé à l'Onema de développer un partenariat plus institutionnel, organisé au niveau central, avec les fédérations de propriétaires de moulins. Il pourrait porter sur les thèmes suivants : explicitation des réponses scientifiques aux objections formulées par les fédérations de propriétaires ; aide à la rédaction de cahiers des charges-type pour les travaux de mise aux normes ; mise en commun de bases de données répondant aux attentes directes des propriétaires … Cette initiative pourrait être élargie, en tant que de besoin, à des juristes. À charge pour les fédérations nationales et associations locales de relayer ces outils auprès de leurs adhérents.

2.6.2. Les difficultés rencontrées par les administrations locales

De l'avis des administrations territoriales rencontrées, force est de constater que l'expertise de l'administration locale s'est détériorée suite aux réorganisations et à la contraction des moyens, et qu'un gros effort de formation est à conduire, rejoignant le constat fait par les fédérations. L'hypothèse privilégiée à court terme a pu être celle de l'effacement, sans que celle-ci ait cependant jamais été considérée comme une solution unique.

Le constat est fait aussi d'un défaut d'application des règlements d'eau : absence de manœuvre régulière des vannages, non respect de la côte de retenue légale... Il s'en suit des désordres : droit des tiers non respecté, entrave à la circulation des poissons, envasement de la retenue avec réduction de la profondeur d'eau favorisant l'eutrophisation, élévation de la température ... Si l'administration n'a pas suffisamment contrôlé la conformité des ouvrages au cours des années précédentes, cela n'exonère pas les propriétaires de respecter la réglementation, ni de revenir à des modes de gestion vertueux, notamment en manœuvrant leurs ouvrages en fonction de la situation de la rivière et du besoin des espèces.

Des difficultés de mise en oeuvre apparaissent par ailleurs du fait de la complexité des procédures et de la fixation d'objectifs à réaliser dans des délais jugés très optimistes. Il peut être regretté que l'idée d'un classement en plusieurs temps, envisagé un moment pour la liste 2, ait été abandonnée au profit d'un seul arrêté.

La mission partage le constat de la complexité de la réglementation développée en application de la DCE, de sa difficile articulation avec les droits ancestraux, et de l'imposition de délais très courts dans l'obtention des résultats, alors même que la réglementation antérieure n'a pas été appliquée partout (classement des cours d'eau en application de la loi Pêche). Pour autant le rappel au respect des règlements d'eau est indispensable. Le propriétaire d'ouvrage est en effet responsable de son impact sur le milieu aquatique qui ne lui appartient pas. L'objectif supérieur de la lutte contre l'érosion de la biodiversité doit être plus clairement affiché.

8.La mission recommande à la Deb et aux services :
- la signature rapide des arrêtés de classement des cours d'eau au titre du L214-17 CE, clés de voûte du Parce. Les conséquences doivent en être expliquées aux usagers dont les propriétaires de moulins, et faire l'objet d'une instruction complémentaire aux services insistant sur la nécessité de fixer des priorités dans les conséquences de ce classement ;
- la mise en œuvre d'un ambitieux programme de formation à l'attention des personnels en charge de l'application du Parce, sans négliger les aspects psychologique, sociologique, patrimoniaux et paysagers[43] ;
- le rappel aux propriétaires de leurs droits et devoirs, sous la forme d'une campagne d'informations, associant si possible étroitement leurs fédérations
- un repositionnement du Parce sous la bannière des plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT) au niveau départemental et du schéma régionale de cohérence écologique (SRCE) au niveau régional.

2.6.3. Le rôle important des notaires

La mission a eu un échange avec le Conseil supérieur du notariat (CSN) et a constaté son attention particulière aux questions environnementales mais aussi aux difficultés que rencontrent les notaires ruraux pour remplir leur devoir d'information et de transcription des éléments de droit, en particulier dans l'articulation entre les règlements d'eau et la restauration de la continuité écologique. Si la documentation de base est disponible dans le Jurisclasseur notamment, la complexité de la matière est un handicap certain.

Au sein du CSN, l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement (Inere) a pour mission de renforcer les compétences des notaires. Il est disposé à engager avec l'appui des acteurs un travail de fond d'information et de mise à disposition de documents, fiches et actes type.

[43] Sur ces aspects, notamment psychologiques, voir le guide méthodologique de l'agence de l'eau Loire-Bretagne « Restauration des cours d'eau: communiquer pour se concerter ».

9.La mission recommande à l'administration et à ses partenaires de mettre les notaires en capacité de remplir efficacement leur obligation d'information et de transcription dans les actes de transfert de propriété, des droits et devoirs liés à la continuité écologique, et pour cela de fournir un appui au Conseil supérieur du notariat et à son Institut de formation.

Conclusion

La continuité écologique est l'un des aspects permettant l'atteinte du bon état des cours d'eau. Touchant à des aspects patrimoniaux, c'est sans doute un des points les plus difficiles à mettre en œuvre sur le plan juridique. La mission constate que la question de la mise aux normes des ouvrages n'est pas nouvelle. Il ne lui appartenait pas d'établir un bilan des dispositions antérieures, notamment de la loi pêche de 1984 sur ce point. Il semble toutefois que des retards importants dans sa mise en œuvre puisse être observé. Or, le même délai de 5 ans avait été fixé par cette loi.

Dans ce contexte, la fixation d'objectifs de calendrier ambitieux mérite d'être reconsidérée. La complexité juridique des interventions sur un patrimoine privé assorti de droits parfois multiséculaires ; la nécessaire maturation de certains aspects scientifiques et techniques permettant d'assurer les options à prendre en matière d'aménagements ; l'indispensable travail de proximité à mener avec les responsables locaux et les propriétaires d'ouvrages…; sont autant d'éléments qui conduisent à penser que le rythme affiché par les pouvoirs publics peut paraître optimiste.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la loi ne peut être assurée que par un renforcement du dialogue et dans la prise en considération des efforts faits, parfois de manière continue depuis plusieurs siècles, par certains propriétaires de moulins[44].

10.La mission recommande de desserrer les délais de mise en conformité prévus par la loi, dès lors qu'une démarche contractuelle collective active avec les maîtres d'ouvrage est engagée.

De même, la mission a pu constater l'existence de gestions collectives des vannages, y compris par entente privée. C'est le cas par exemple de l'association foncière libre (ASL) constituée dans la partie amont de la Sèvre Niortaise dans les Deux-Sèvres[45].

11.La mission suggère à l'administration (DGALN, Onema, agences de l'eau) et aux associations de mieux formaliser de manière concertée des modalités pratiques de mise en œuvre de la loi et du Parce.

Ce document, qui pourrait prendre la forme d'un gentlemen's agreement[46], sur les modalités pratiques de mise en œuvre du Parce, serait l'occasion de rappeler les objectifs communs d'amélioration de la gestion écologique des cours d'eau, de donner un cadre à la plupart des recommandations citées, et de définir des modalités de rencontres régulières au niveau national. À titre purement indicatif, il pourrait aborder des questions de délais, de conseils juridiques et techniques, de financements (notamment lorsque le maître d'ouvrage effectue tout ou partie des travaux par lui-même), la mise au point de grilles d'analyse multicritères pour l'identification des

[44] Cf. supra 1.1.2.

[45] Cf. recommandation 2.

[46] "L'essence d'un gentlemen's agreement réside dans le fait qu'il repose sur l'honneur des parties en regard de sa réalisation, plutôt que dans le fait qu'il soit imposable." (Wikipedia)

options d'aménagement[47]... Il pourrait préciser certaines bases scientifiques et techniques. La question de la pérennité juridique et technique des aménagements préconisés pourrait être également abordée à cette occasion.

Toutefois, une telle recommandation ne peut s'appuyer que sur la volonté partagée de mettre en œuvre les dispositions législatives qui s'imposent à tous et satisfaire à plusieurs conditions :

- l'instauration de lieux de dialogue et de concertation associant l'ensemble des parties prenantes et favorisant la conception d'actions collectives, là où ils n'existent pas ;
- l'acceptation par les associations d'entrer dans un processus de dialogue avec leurs interlocuteurs publics aux différentes échelles territoriales ;
- la mise au point de référentiels scientifiques et techniques clairs, largement diffusés ;
- une clarification concernant les démarches de gestion collectives, notamment des vannages ;
- la mise en place d'une politique de formation des agents chargés de mettre en œuvre sur le terrain la politique relative à la continuité écologique des cours d'eau ;
- un travail en direction des bureaux d'études visant à établir un processus de labellisation ;
- une approche concertée sur les différents bassins et claire dans ses attendus concernant le financement des interventions sur les ouvrages.

Le développement des conditions de concertation et l'approfondissement des hypothèses techniques, supposent toutefois des moyens techniques, humains et financiers, tant de la part des services de l'État que des propriétaires.

Philippe BELLEC	***Étienne LEFEBVRE***
Inspecteur de l'administration du développement durable	***Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts***

[47] Cf. recommandation 5.

Annexes

1. Lettre de mission

008036-01

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature
Direction de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction des espaces naturels
Bureau des milieux aquatiques

La Défense, le 05 OCT 2010

Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

à

Monsieur Christian LEYRIT

Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Nos réf. : 2011 136 BMA CCG Lettre mission bilan PARCE-cab.odt
Vos réf. :
Affaire suivie par : **Claire-Cécile Garnier**
claire-cecile.garnier@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 30 79 – **Fax** : 01 40 81 82 55
Courriel : en4.eo.deb.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

En vue d'atteindre les objectifs de la directive cadre sur l'eau et de respecter les différents engagements de la France en matière de restauration de la biodiversité, renforcés dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la secrétaire d'Etat à l'écologie a lancé le 9 novembre 2009 un plan national d'actions pour la restauration de la continuité écologique. Ce plan a fait l'objet d'une circulaire de mise en œuvre, du 25 janvier 2010, visant d'une part, à mettre en place une organisation coordonnée des services déconcentrés et des établissements publics (agences de l'eau et ONEMA), d'autre part à établir des règles de priorisation des interventions. Cette circulaire détaille également l'ensemble des outils juridiques à la disposition des services de police de l'eau permettant de mener à bien ces interventions.

Le plan fixe pour objectif le rétablissement de la continuité écologique sur 1 200 ouvrages d'ici 2012 (dernière année des 9ème programmes des agences de l'eau). La circulaire préconise que ce rétablissement se fasse prioritairement par aménagement des ouvrages lorsqu'un usage y est associé et par suppression totale, dès qu'elle est envisageable, lorsque l'ouvrage est abandonné ou n'a plus d'usage.

Les bassins ont aujourd'hui établi leur liste d'ouvrages « prioritaires » (dits également ouvrages « Grenelle »).

Le lancement de ce plan et la publication de sa circulaire de mise en œuvre ont généré de vives réactions de la part des propriétaires de moulins hydrauliques. Ceux-ci expriment des interrogations sur sa mise en œuvre dont ils estiment qu'elle se fait sans prise en compte de la gestion équilibrée de l'eau et avec un objectif centré uniquement sur l'effacement systématique des ouvrages. Les diagnostics réalisés par les spécialistes de l'ONEMA sont aussi contestés.

.../...

Présent pour l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr
Grande Arche Paroi Sud – 92055 La Défense cedex – Tél. 01 40 81 21 22 – Fax 01 40 81 80 00

Les services en charge de la mise en œuvre de ce plan font également part de grandes difficultés liées notamment à la forte opposition des propriétaires de moulins. Les services soulignent notamment que certains moulins sont en infraction depuis plusieurs années à l'obligation réglementaire d'aménagement de passes à poissons sur des cours d'eau à grands migrateurs classés au titre de l'article L.432-6 du code de l'environnement mais que leurs propriétaires contestent pour autant les aménagements ou l'effacement.

Au regard de ces éléments, je souhaite confier au Conseil général de l'environnement et du développement durable la réalisation d'un diagnostic de la mise en œuvre concrète de ce plan de restauration, et d'une évaluation des raisons de blocage ou de tension.

Je vous demande de bien vouloir désigner deux membres du Conseil qui effectueront, sur une dizaine de cours d'eau à définir, un bilan des méthodologies et de la gouvernance mises en œuvre pour la réalisation de ce plan de restauration, de la réaction des propriétaires concernés ainsi que des moyens humains consacrés par l'administration et des résultats obtenus.

Ce bilan devra permettre d'éclairer les directions concernées sur la réalité de cette mise en œuvre et les ajustements à envisager le cas échéant.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable pourra s'appuyer en tant que de besoin sur la direction de l'eau et de la biodiversité et notamment, le bureau des milieux aquatiques au sein de la sous-direction des espaces naturels, sur les directions départementales et les DREAL de bassin et les services de l'ONEMA concernés. Il conviendra de recueillir la perception des représentants des propriétaires, tout particulièrement de la fédération française des amis des moulins ou encore de la fédération des moulins de France. Les inspecteurs missionnés nous rendront compte régulièrement de leurs travaux et remettront leurs premières conclusions pour fin janvier 2012.

Le Directeur Général [illegible] aménagement, du Logement et de la Nature

Jean-Marc MICHEL

Présent
pour
l'avenir

2. Liste des personnes rencontrées

NOM	ORGANISME
M de VITTON	Association des amis des moulins de la Mayenne
M BONNEFON	Agence de l'eau Adour-Garonne
Lucien MAMAN	Agence de l'eau Loire-Bretagne
Hélène BISCARA	Agence de l'eau Loire-Bretagne
Yves MERILLON	Agence de l'eau Loire-Bretagne DGA
Christophe VENTURINI	Agence de l'Eau Loire-Bretagne Délégation Anjou-Maine
Philippe RIGUIDEL	Agence de l'Eau Loire-Bretagne Délégation Anjou-Maine - Directeur
Hervé VINCENDEAU	Amis des Moulins de l'Anjou - FFAM
M PILOTON	Ancien préfet Mayenne
Claudine BORREL	Association de la Sèvre Nantaise et de ses Affluents
Joel ARRIVE	Association de pêche « Les crocodiles de la Moine »
Jean-Pierre RENOUX	Association des Amis de la Maine
Luc GUICHET	Association des Amis de la Maine
Augustine MORICEAU	Association des Amis de la Maine Présidente
Jean-Louis METAIREAU	Association des amis de la Sèvre et de la Sanguèze Président
Jean MOREAU, représentant Alain FORGET	Association des Amis des moulins de Loire-Atlantique
Gérard BAZIN	Association des irriguants de la Moine Président
Marcel DE LANGHE	Association des riverains de France
Jean-Pierre POUPINOT	Association des riverains de France
Monique RIEUX	Association des riverains de France
Pierre BILIEN	Association des riverains de France
M FRANCART	Association pour la protection de la vallée de l'Erve, du Treulon et de la Vaise (Mayenne)
M POUGNARD	Association syndicale libre Sèvre niortaise amont
Michel LECOMTE	Club de canoë-kayak de Clisson
Michel RETAILLEAU	Club olympique de canoë kayak de Cholet
Véronique RIOU	Conseil général de la Mayenne (adjointe au directeur de l'eau, des milieux et des paysages)
Gérard LOCHU	Conseil général de la Mayenne (conseiller général du canton de Meslay du Maine
Claude TARLEVE	Conseil général de la Mayenne (conseiller générale du canton de Chailland)
Jean-Luc GAUQUELIN	Conseil général de la Mayenne (directeur de l'eau, des milieux et des paysages)
Laurent GENEAU	Conseil général de la Mayenne (directeur de l'environnement et de la prévention des risques)

M Ecolin	Conseil Général Mayenne
Marie-Thérèse PRUNIER	Conseil supérieur du notariat
Jean-Claude PETUREAU	DDT des deux-Sèvres (directeur)
Johan DUPRET	DDT 49 – service police de l'eau
Christine CADILLON	DDT Mayenne
Yannick GALARD	DDT Mayenne
Marc NAVEZ	DDT Mayenne (directeur)
Bruno des ROBERTS	DDTM de Loire-Atlantique
Marie-Andrée GORAGUER	DDTM de Loire-Atlantique
P COJOCARU	DDTM et MISE Gironde
F PALLOIS	DDTM Gironde
M GOUSSAL	DDTM Gironde
M VAUDEL	DDTM MISE Pyrénées-Atlantiques
M JUNQUET	DDTM Pyrénées-Atlantiques
Claire-Cécile GARNIER	DEB
Odile GAULTIER	DEB Directrice
X DOUBLIC	DGEC
C MARCOVICI	DGEC bureau production électrique
M ADAM	Dreal Aquitaine
Emmanuel DIDON	Dreal Centre délégation de bassin
Nicolas FORRAY	Dreal Centre, Dreal de bassin Loire-Bretagne Directeur
Hubert FERRY-WILCZEK	Dreal des Pays de la Loire Directeur
Paul FERRAND	Dreal des Pays de la Loire Directeur-adjt
Jean ROYER	Dreal Centre service eau et biodiversité
Adrien ALBERT	Dreal Centre service eau et biodiversité
Jérôme DUMONT	Dreal Centre service eau et biodiversité
André CROCHERIE	Dreal Midi-Pyrénées (directeur)
M PERON	FDMF Fédération des moulins de France
Alain EYQUEM	FDMF président Fédération des Moulins de France
Mme LAMY	FDMF Fédération girondine des amis des moulins
Yann NICOLAS	Fédération de Pêche de Maine-et-Loire - Ingénieur
M POIRIER	Fédération des pêcheurs de Mayenne (président)
Jean-Marie PINGAULT	Fédération Française des Associations de Sauvegarde des Moulins Conseiller juridique
Michel BOURREAU	FFAM
Jean-Marie PINGAULT	FFAM Fédération Française des Amis des Moulins
Annie BOUCHARD	FFAM Présidente Fédération Française des Associations de Sauvegarde des Moulins
M FORSANS	FFAM Pyrénées-Atlantiques
M LEVY	France Hydro-Electricité
Mme PENALBA	France Hydro-Electricité Présidente
Astrid GADET	IIBSN
Annabel DREILLARD	IIBSN
Annabel DREILLARD	IIBSN
Boris LUSTGARTEN	IIBSN - Directeur
Odile PLUCHON	IIBSN - SEVRAVAL
Jean-Pierre CHAVASSIEUX	IIBSN – Conseiller Général de Maine-et-Loire Président
M CUENDE	Institution Adour EPTB
Dominique MORIN	Ligue de Canoë-Kayak des Pays de la Loire
Claude CESBRON	Maire de Gorges

M LARTIGUE	Migrateurs Garonne Dordogne
M GUILLONI	Migrateurs Garonne Dordogne
Mle AQUEM	Natura 2000 Ciron animatrice
O. LEROYER	Onema
Yvan ROUVEURE	Onema de Maine-et-Loire – Agent technique
Pascal BERTRAND	Onema délégation inter régionale Centre Ouest
Matthieu CHANSEAU	Onema délégation Sud-Ouest
Camille BARNETCHE	Onema Dépt action territoriale
René LALEMENT	Onema Dir connaissance
Alexis DELAUNAY	Onema Dir usage et territoires
M LABAYE	Onema Pyrénées-Atlantiques
Eric PILLOTON	Préfet de la Mayenne
Lionel BEFFRE	Préfet des Pyrénées-Atlantiques
Dominique MAUDET	Président de la CLE du SAGE Sèvre Nantaise / Président du Syndicat de la Sèvre aux Menhirs Roulants
André BOISSINOT	Président du Club olympique de canoë kayak de Cholet
Charles BAUDON	Président du Syndicat des Maines Vendéennes
Yves MOREAU	Président du syndicat pour l'Aménagement de la Sanguèze
Laurent DEJOIE	Président du Syndicat SEVRAVAL – Maire de Vertou
Guy BARUZIE	Représentant des propriétaires du lotissement du Plessis
Muriel RIBEYROLLES	SIVOM de Mauléon
François CAILLEAUD	SMC « Les sources de la Sèvre Nantaise »
Eddie RENOU	Syndicat de la Sanguèze, syndicatde la Moine Technicien de rivière
M IROLA	syndicat de rivière Ciron animateur
M AUPHAN	Syndicat du bassin de l'Erve (président)
Joseph GUILBAUD	Syndicat du Vicoin
M MERIC	Syndicat et CLE Sage Ciron
M DALIE	Syndicat Joyeuse Lihoury Pyrénées-Atlantiques
Damien GALLARD	Syndicat Mixte du Bassin des Maines Vendéennes - IIBSN

3. Compte-rendu des visites de terrain

3.1. Sage Ciron (Gironde)

L'analyse de la mise en œuvre de la continuité écologique dans le contexte du Sage du Ciron a été proposée à la mission par la FDMF comme un bon exemple de concertation.

Le bassin versant du Ciron est situé au Sud-Est du département de la Gironde. Il s'étend sur 1311 km² et recouvre tout ou partie de 58 communes. Long d'environ 100 km le Ciron a une pente hydrographique moyenne de 1,48 m/km. Les aménagements y sont anciens, issus de la tradition de flottabilité de la rivière. Jusque 2005 les ouvrages y étaient régulièrement entretenus par le syndicat, créé à l'initiative de l'Administration, avec nettoyage des berges et des embâcles, et maintien de biefs permettant par exemple la défense des forêts contre l'incendie (90% du bassin amont est boisé de pins maritimes). Les emprunts alors contractés sont aujourd'hui à peine remboursés.

66 ouvrages ont été recensés, dont 40 réputés sans usage. De forts ensablements concernent 15 d'entre eux, 12 l'étant dans une moindre mesure. Seuls 141 km sur 1235 sont considérés comme facilement accessibles pour l'anguille. La vallée est classée Natura 2000 (habitats de visons d'Europe, de loutres, présence d'une hêtraie relique).

Les entretiens de la mission se sont organisés autour d'une réunion plénière avec la présence de tous les acteurs (15 personnes), de visites sur le terrain, et d'un échange avec les seuls représentants de l'administration (DDTM et Dreal).

3.1.1. La concertation dans le cadre du Sage a demandé du temps

En 2001 est lancée l'idée du Sage à l'occasion d'une étude globale pour concilier les usagers. Le démarrage effectif de l'élaboration remonte à 2005. Il devrait être approuvé au 2ème semestre 2012 avec des objectifs de continuité qui figurent en bonne place mais qui ne sont aujourd'hui pas encore tous acceptés : les pêcheurs estiment que les biefs sont des lieux de faune pas moins riches que les courants ; les kayakistes tiennent aux plans d'eau qui assurent un tirant d'eau suffisant toute l'année et la présence de passes à canoës « ludiques » ; selon les usagers l'obstacle au transit sédimentaire des ouvrages ne serait pas avéré : il serait toujours possible de manœuvrer judicieusement les vannages ; après une période de reconstruction des barrages, on ne comprend pas qu'il faille aujourd'hui les détruire... Sur la partie aval la décision prise par l'État d'effacer l'usine hydroélectrique de la Trave sur le DPF ne fait pas l'unanimité et la concertation et une véritable comparaison des options possibles n'auraient pas été conduites, position cependant contestée par les services de l'État. Ces constats viennent conforter la recommandation N°1 ci-dessus de la mission : répondre aux remises en cause des objectifs du Parce.

Néanmoins le projet de classement des cours d'eau et le gain écologique espéré ont permis de sélectionner 20 ouvrages prioritaires sur lesquels va être lancée très prochainement une étude financée sur fonds publics à 90%. Ne resterait à la charge de chaque propriétaire que 400€.

3.1.2. La FDMF revendique un véritable rôle de partenariat

L'association locale affiliée à la FDMF a pu intégrer la CLE ; elle ne regroupe cependant pas tous les propriétaires de moulins ce qui limite sa légitimité. En s'appuyant sur elle et sur son réseau juridique la fédération a pris des initiatives intéressantes comme la diffusion d'un questionnaire « d'auto diagnostic » à l'usage des propriétaires souvent ignorants de leurs droits et devoirs, ou la création d'un groupe interne « recherche en archives » pour venir en aide aux propriétaires qui ne disposent pas ou ne comprennent pas des documents parfois très anciens, comme les droits fondés en titre qui régissent l'utilisation de leur ouvrage, ou qui ont des difficultés à rassembler les informations éparses qui les concernent sur des serveurs variés (de l'Onema, du Medde...). À cet égard, la FDMF déplore que les notaires n'exercent pas suffisamment leur rôle de conseil lors de la rédaction des actes.

Cela a été l'occasion pour la FDMF de revenir sur ses revendications de fond :

- Attachement à la pico hydroélectricité et agacement des diagnostics de non rentabilité fait par les services de l'État dont elle estime que ce n'est pas le rôle, alors que le prix de l'énergie est tendanciellement orienté à la hausse et que les performances des turbines évoluent constamment. L'étude qui doit être conduite sur un échantillonnage important à l'échelle européenne par la Fédération européenne des hydroélectriciens, mentionnée plus haut est évoquée.

- Mise en cause de l'expertise technique : certains bureaux d'études qui sont encore peu nombreux avec cette spécialité, ne sont pas fiables, voire reproduisent des recommandations à l'identique dans des situations non comparables. La Deb questionnée par la FDMF aurait estimé qu'un travail de qualification des bureaux d'études n'était pas de son ressort (voir la recommandation 1). Par ailleurs les travaux de l'Onema ne sont pas toujours jugé convainquants, sur le transit sédimentaire par exemple.

- L' « auto gestion » est revendiquée pour certaines rivières : les propriétaires dûment informés et encadrés sont susceptibles d'agir collectivement avec efficacité (voir l'exemple d'une association syndicale libre sur le cours amont de la Sèvre Niortaise développé ci-dessous).

3.1.3. L'administration assume ses responsabilités

Depuis de nombreuses années, l'administration territoriale de l'État a réduit ses interventions de police sur la gestion des cours d'eau, sauf pour ce qui concerne le règlement de conflits et l'application des règles de sécurité. Aujourd'hui, elle consacre au seul Parce les moyens suivants : DDTM 1 ETP répartis entre 3 agents ; Dreal 0,5 ETP répartis entre 2 agents. Outre ses actions de contrôle, elle met à disposition des propriétaires de moulins les archives administratives qu'elle détient (règlements d'eau, droits fondés en titre) ; elle fait un travail de recherche pour détecter les ouvrages dépourvus de base légale, notamment en exploitant la carte de Belleyme. En s'appuyant largement sur la circulaire de janvier 2010, elle confectionne des atlas et a diffusé une note juridique relative à la question des ouvrages fondés en titre (annexe 6). Rappelant les devoirs des propriétaires, dont ils sont souvent ignorants, les services

de l'État (DDTM) rappellent que le droit d'eau porte sur l'utilisation de l'énergie hydraulique, mais ne concerne pas l'eau par elle-même, qui garde un statut de bien commun relevant de la seule responsabilité de l'État. Elle insiste par contre sur la responsabilité des opérateurs de sport d'eau (canoë, kayak...) en matière de sécurité. La mission a pu enfin noter qu'elle se défend de préconiser systématiquement l'effacement des ouvrages.

Au plan départemental, une « mission d'animation continuité écologique » (Mace) pilotée par la fédération de pêche a été constituée. Elle vise à encourager et accompagner de façon opérationnelle la mise en œuvre de la restauration de la continuité écologique des rivières. Deux méthodes d'approche sont envisagées selon l'existence ou non d'un gestionnaire de bassin versant : en présence d'un gestionnaire, mettre en place un accompagnement technique du maître d'ouvrage collectif ; en l'absence, inciter les propriétaires d'ouvrages à s'engager dans une opération groupée départementale. L'animateur du Mace devrait en outre assurer un accompagnement des propriétaires pour la mise aux normes effective de leurs ouvrages.

L'absence de connaissances précises permettant la prise en compte opérationnelle du transit sédimentaire est reconnue et n'est pas sans créer des difficultés[48].

3.1.4. MIGADO qui conduit ses propres expérimentions prend position

L'association pour la restauration et la gestion des poissons migrateurs du bassin de la Garonne et de la Dordogne (Migado) était représentée par son président, un vice président et un technicien. Elle a affirmé que les turbines détruiraient 45% des poissons qui tenteraient de la franchir, chiffre contesté par la FDMF. Elle a insisté sur la sauvegarde du patrimoine environnemental en rappelant que sur le bassin Garonne-Dordogne 60% des 1100 obstacles présents posent un problème de franchissement ; le linéaire permettant la libre circulation des poissons ne serait que de 10%. Elle a néanmoins attiré l'attention sur des risques de propagation de maladies si des linéaires situés en amont, en connexion avec des piscicultures, étaient rouverts.

La mission observe que les moyens de l'administration se contractent, notamment en capacité d'animation; dès lors, conforter les associations locales de propriétaires peut être une stratégie gagnante. L'idée est de mutualiser les connaissances et expériences pour reconstituer une « intelligence collective » de la rivière, sans doute auprès du syndicat de rivière, à partir des archives de l'administration, les auto-diagnostics des propriétaires, etc. L'Onema et/ou les agences de l'eau, doivent y jouer un rôle, à partir des bases existantes (ROE, ICE, voir recommandation ci-dessus). La professionnalisation des bureaux d'études et des entreprises spécialisées constituent un enjeu complémentaire.

La circulaire de janvier 2010 confie à l'Onema le soin de poursuivre l'acquisition de connaissances et la capitalisation des expériences dans la mis en œuvre du Parce. Plusieurs champs d'approfondissement sont ici identifiés: le transit sédimentaire et l'impact des ouvrages sur ce dernier, l'évaluation du risque de propagation de maladies

[48] Cf. § 1.1.1 du présent rapport sur la prise en compte du transit sédimentaire.

lors de reconnexion de tronçons indemnes (ex septicémie hémorragique), ou encore l'impact démontré des turbines de toute nature sur les poissons qui les traversent. Ces exemples viennent illustrer la recommandation N°3.

L'idée de constituer une entité de pilotage au niveau départemental est intéressante, à condition que les usagers y soient représentés (exemple de la mission d'animation de la continuité écologique en Gironde). Selon l'association Migado, le pilotage devrait en être confié à une structure pérenne comme la fédération des pêcheurs.

3.2. Pyrénées-Atlantiques

La mission s'est rendue dans le département des Pyrénées-Atlantiques sur la proposition de la FFAM, dont l'association locale regroupe 108 adhérents dont 70 propriétaires de moulins. Les enjeux de la continuité écologique y sont importants avec 197 ouvrages sur les cours d'eau proposés en liste 2 au titre du L 214-17 CE, 60 ouvrages « anguille », et un potentiel hydroélectrique lié au relief. Sur les grands cours d'eau des aménagements importants ont été réalisés par le passé. Les nouvelles démarches appellent des actions coordonnées, avec clarification de la maîtrise d'ouvrage lorsque les propriétaires sont défaillants.

La mission a privilégié des échanges bilatéraux : avec la Mise d'une part (DDTM, agence de l'eau et Onema), à laquelle s'est jointe l'Institution Adour, et avec la FFAM et son association locale d'autre part, sans visite sur le terrain. Le préfet a souhaité en fin de visite recevoir la mission.

3.2.1. Des relations tendues entre l'Etat et les propriétaires de moulins

S'appuyant sur l'exemple d'une étude préalable groupée initiée avec succès dans le département voisin des Landes, la DDTM a souhaité engager une opération similaire sur la rive gauche de l'Adour (rivières Ardanavy - Aran - Bidouze – Lihoury) auprès de 23 propriétaires d'ouvrage. Une lettre administrative leur a alors été envoyée, faisant notamment référence à une analyse de l'Onema. Si la participation financière demandée pour l'étude était modique (500 € soit 10% environ du coût pour chaque ouvrage), il était indiqué que dans tous les cas les travaux envisagés pour garantir la libre circulation des poissons seraient à la charge du propriétaire. L'Institution Adour, établissement public territorial de bassin, maître d'ouvrage, a alors tenu avec la DDTM des réunions difficiles pour tenter de justifier les propositions.

Tout en admettant certaines maladresses de communication, l'administration a souhaité associer les propriétaires au sein du comité de pilotage de l'opération, en précisant que toute la palette des aménagements serait a priori envisageable : arasement, avec abaissement de l'ouvrage, éventuellement pourvu d'échancrures, pouvant être complété d'une passe à poissons alors plus efficace ; remise en état des vannages dans la perspective d'une ouverture coordonnée[49] ; aménagement de passes à poissons sur les ouvrages à finalité économique ou à utilité collective reconnue ; effacement de l'ouvrage si aucune autre solution ne peut-être trouvée à la

[49] Cf. recommandation 3.

suite du dialogue avec le propriétaire. Néanmoins, les services relevèrent que cette concertation prendrait du temps, avec des effectifs en diminution déjà très sollicités par les multiples programmes de la DCE dont on connaît les délais d'application extrêmement contraints. Le préfet a indiqué pour sa part les orientations qu'il souhaitait voir retenir: mise en place d'une maîtrise d'ouvrage solide, d'un financement clair, et analyse de chaque situation particulière sans mise en avant de la destruction systématique des ouvrages.

3.2.2. Les aides financières sont en cours de calage

Côté financements de l'agence de l'eau, le 10ème programme en cours d'élaboration devrait retenir les taux de participation suivants, pour les cas les plus fréquents d'absence de production énergétique :

- 90% pour les études coordonnées ;
- 25% pour des travaux décidés à titre individuel ;
- 80% pour les effacements et arasements (abaissements de seuil) ;
- 50% pour les travaux autres (passes à poissons, remises en état), dans le cadre d'opérations coordonnées avec définition d'une gestion collective de la rivière.

Côté Département et Région des aides seraient également possibles.

3.2.3. L'automatisation des vannes réclamée par la FFAM est-elle une bonne idée ?

La FFAM préconise la remise en état systématique des vannages qui maintiendrait ainsi le patrimoine paysager, tout en permettant d'atteindre les objectifs de la continuité, tant écologique que sédimentaire. Elle y ajoute, pour optimiser les manœuvres, la possibilité d'une automatisation à un coût global qu'elle estime modéré.

Un spécialiste de l'Onema, questionné sur place (délégation interrégionale Sud-Ouest), s'est montré réservé sur la solution consistant à créer un passage dans l'ouvrage, en identifiant deux problèmes essentiels :

- souvent les vannes reposent sur un radier situé au dessus de la ligne d'eau aval. Dans ce cas, l'ouverture de la vanne se traduira obligatoirement par une chute. Quand on compare les capacités de nage des poissons (vitesse maximale de l'anguille de 1.5 m/s pour l'adulte et moins de 0.5 m/s pour les jeunes stades par exemple) et les réalités hydrauliques (la vitesse d'écoulement dans une chute de 0,2 m par exemple est de 2 m/s), on s'aperçoit très rapidement que les poissons vont avoir de grandes difficultés. De plus, dans de très nombreux cas, le jet est plongeant, ce qui ne permet le passage que des espèces sauteuses comme les salmonidés. Cela réduit encore plus le champ des possibilités ;

- de même, en admettant que le radier soit plus bas que la ligne d'eau aval, dès lors que la vanne n'est pas totalement ouverte, le problème est identique à la situation précédente, dans la mesure où la différence de niveau d'eau entre l'amont et l'aval entraîne là aussi une mise en vitesse dont la valeur est excessive eu égard à la capacité des poissons de les franchir. Si la vanne est totalement ouverte (au dessus du niveau d'eau amont), elle laissera passer la totalité du débit du cours d'eau. Toutefois, comme dans la très grande majorité des cas la largeur des vannages est limitée au niveau des seuils de moulins, cela se traduira par une élévation artificielle du niveau d'eau amont et donc par la création d'une chute.

Le seul cas où cela peut fonctionner, c'est lorsque l'obstacle est en grande partie constitué de vannages (ce n'est quasiment jamais le cas pour les moulins qui présentent des seuils bâtis) et que le radier sur lequel repose les vannes est situé au dessous de la ligne d'eau aval. Dans ce cas, on lève toutes les vannes, il n'y a plus de points durs et le cours d'eau retrouve sa pente naturelle. Il s'agit d'un effacement de l'obstacle. Le représentant de l'Onema conclut que dans la très grande majorité des cas, le franchissement des poissons ne sera pas assuré.

Il est par contre difficile de déconnecter la manœuvre régulière d'un ouvrage de son usage économique. Or la remise en état de des seules vannes est souvent insuffisant, l'état du reste des ouvrages laissant souvent à désirer. L'agence de l'eau Loire-Bretagne indique enfin dans son projet de 10ème programme que « les travaux de réfection d'ouvrages ne sont pas éligibles aux aides de l'agence ». Cette solution peut néanmoins être étudiée avec les riverains motivés.

3.3. Mayenne

4300 km de cours d'eau sont recensés dans le département de la Mayenne. Leur gestion est assurée en grande partie par 13 structures intercommunales couvrant 90% du département. 10 d'entre elles ont signé un contrat restauration-entretien avec l'agence de l'eau et le conseil général (10 M€).

L'objectif de bonne qualité des masses d'eau à l'horizon de 2015 est de 39% sur le bassin Mayenne-Sarthe-Loir. Or, l'origine du déclassement de la qualité de masses d'eau provient à 83% de l'hydro-morphologie. Plusieurs syndicats ont entrepris des études globales portant sur 166 barrages. 112 ouvrages prioritaires dont 29 étaient en conformité au 21/12/2011, dont 27 par effacement de l'ouvrage.

La mission s'est rendue dans deux secteurs du départements, sur le Vicoin à Saint-Berthevin, et sur L'Erve à Sainte-Suzanne. Deux aménagements de rivière qui ont donné lieu à l'attribution d'un trophée de la part de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. La suppression du barrage du Coupeau sur le Vicoin, affluent de la Mayenne, à Saint-Berthevin (2007), est par ailleurs considérée comme une référence à l'échelle régionale.

3.3.1. Une tradition de gestion collective

Plusieurs facteurs favorables de réussite peuvent être observés en Mayenne :

- le nombre de Sage ;
- la forte volonté politique des syndicats de bassin ;
- la qualité et le nombre des techniciens de rivières.

Traditionnellement les syndicats de rivière interviennent dans la maintenance ordinaire des ouvrages et dans la gestion hydraulique. Ils sont sensibilisés et apparaissent assez favorables à l'action de l'État en matière de continuité écologique. 10 techniciens de rivières financés par l'agence de l'eau constituent leur capacité technique d'intervention.

Leur rôle est toutefois bien distinct de celui de l'administration. Ils interviennent en aval de l'action de cette dernière pour la mettre en œuvre. À l'inverse, passé les phases de concertation, il appartient à l'État (police de l'eau) de gérer les oppositions.

C'est sous l'égide des syndicats de rivières qu'est organisée la concertation de proximité avec les propriétaires d'ouvrages afin d'établir les projets d'aménagement. Ceux-ci sont analysés dans le cadre d'un processus global d'études confiées à des consultants privés. Le financement en est effectué via des contrats restauration-entretien (devenus contrats territoriaux) cofinancés par l'agence de l'eau et le CG. Dans le cas de la Mayenne, c'est le bureau Hydroconcept qui réalise les prestations d'étude. Une révision statutaire des syndicats de rivière est en cours afin d'asseoir leur compétence en tant que maîtres d'ouvrage d'aménagements.

Le travail de concertation effectué en amont des projets n'empêche pas une opposition assez forte de certains propriétaires et des associations qui les regroupent. Leur mobilisation a conduit notamment à un avis défavorable du commissaire enquêteur lors de l'enquête publique préalable à la déclaration d'intérêt général pour les aménagements de la vallée de l'Erve. Cet avis défavorable a entraîné la suspension du projet et la relance de toute la procédure. Une nouvelle enquête publique est prévue en 2012.

3.3.2. Un travail de fond de l'administration locale

La DDT de Mayenne s'est impliquée fortement ces dernières années dans la restauration écologique des cours d'eau et a pu y affecter des moyens humains (1 technicien à temps plein, une part importante du temps du chef d'unité, d'un administratif et d'un technicien également chargés de la police de l'eau).

Jusqu'à présent, 85 ouvrages prioritaires ont été visités. Le processus suivi (validé par la Deb) est le suivant :

- courrier adressé au propriétaire lui annonçant la visite et lui demandant de préparer des documents,
- visite sur place de deux agents (1 agent assermenté + vacataire) : souvent un membre de l'association des amis des moulins est présent,
- transmission d'un projet de décision assorti d'un délai de réponse d'un mois,
- notification de la décision définitive.

Une information est faite au syndicat de rivière.

Cette visite est précédée d'un travail important de recherche documentaire concernant les droits d'eau. Sur les 85 ouvrages visités, 45 droits d'eau ont été considérés comme valides, sachant que lorsqu'il y a doute, le droit d'eau est considéré comme valide. Le travail préparatoire consiste également à rechercher à la fois les bénéficiaires du droit d'eau et les propriétaires supposés.

3.3.3. Des interrogations

Les échanges ont pu faire apparaître l'opinion selon laquelle la communication initiale de l'État sur la mise en œuvre de la politique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau n'a pas été optimum, mettant trop l'accent sur l'effacement des obstacles, au détriment des possibilités d'aménagement des ouvrages.

De même, les réponses de nature scientifique et technique apportées aux objections apportées par les propriétaires de moulins ou les associations d'opposants n'ont pas toujours été d'une clarté suffisante, malgré les efforts faits au niveau national et local. Ceci, d''autant plus que les bureaux d'études ne sont pas toujours d'accord sur la pertinence des réponses techniques préconisées (cas des aloses[50]). Une remarque faite à la mission est qu'il faut du temps pour convaincre, et faire la preuve de la pertinence des solutions préconisées.

3.4. Sèvre Nantaise

Le bassin de la Sèvre Nantaise est constitué par la Sèvre Nantaise, l'Ouin, la Moine, la Sanguèze et la Maine. Au total, environ 2000 km de linéaire en incluant les réseaux secondaires. Un territoire d'environ 2 350 kilomètres carrés sur 143 communes, réparties sur quatre départements : Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Deux-Sèvres et Vendée et deux régions administratives : Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes. 240 ouvrages hydrauliques sont comptabilisés sur les 314 km des principaux cours d'eau.

Des actions ont été menées sur la Sèvre Nantaise, visant à mieux identifier les enjeux collectifs des ouvrages existants et leur valeur patrimoniale.

[50] Il a été indiqué à la mission des divergences entre bureaux d'études concernant l'aménagement de passes à poissons pour les aloses.

3.4.1. Un outil d'analyse multicritères participative pour objectiver l'utilité collective des ouvrages

Un des éléments saillants de l'action menée ces dernières années par l'institution interdépartementale de bassin de la Sèvre Nantaise (IIBSN) est l'utilisation d'une grille multicritères permettant d'évaluer les usages privés et collectifs des ouvrages. Cette grille a été élaborée initialement par le Cemagref au profit d'Epidor. Elle a été retravaillée par un groupe de chercheurs nantais et appliquée sur le terrain, tout d'abord dans le secteur du Thouet, puis sur la Sèvre Nantaise.

Le renseignement de la base de données à partir de la grille a été effectué de manière partenariale par un groupe co-animé par la collectivité concernée et le gestionnaire de bassin et composé par :

- les propriétaires riverains,
- les services de la police de l'eau,
- les associations de propriétaires de moulins,
- les techniciens de rivière,
- la fédération de pêche,
- les clubs d'usagers de loisirs aquatiques,
- les élus.

La grille intègre les éléments suivants :

- état de l'ouvrage,
- impact sur la qualité de l'eau et l'eutrophisation en amont,
- impact sur la fonction biologique (franchissement de l'ouvrage par les poissons),
- intérêt éventuel pour la pérennité d'un ouvrage d'art en amont,
- intérêt pour la fonction hydraulique,
- usages (eau potable, irrigation, randonnée, usages privatifs...),
- intérêt paysager et patrimonial.

L'évaluation a été effectuée collectivement, à raison de 5 sites par journée de terrain. Une notation des critères est établie en fonction de l'intérêt et/ou de l'impact négatif des ouvrages. Les critères sont ensuite hiérarchisés à l'échelle de tronçons homogènes de rivières : intérêt majeur, secondaire ou local. Il en ressort une note globale d'intérêt collectif et des préconisations qui débouchent sur un plan de gestion à l'échelle du tronçon homogène. Cet outil peut notamment servir à identifier les ouvrages dont le maintien – et donc l'aménagement – constitue un enjeu pour la collectivité. Ces ouvrages pourraient pouvoir donner lieu à expérimentation si cela se justifie et leur aménagement pourrait faire l'objet d'une prise en charge de leur financement par les agences de l'eau à un taux équivalent à celui des travaux d'effacement.

3.5. Sèvre Niortaise amont

À l'occasion des visites précédentes des contacts complémentaires ont été suggérés dans des contextes non formellement visités mais que la mission a estimé utile de rapporter, comme cet exemple d'autogestion collective avec l'association syndicale libre des riverains de la Sèvre Niortaise amont.

Cette ASL nous a été présentée comme proche des syndicats de marais, nombreux dans l'Ouest du pays. Son président a bien voulu répondre précisément aux questions posées par la mission.

Ce sont des épisodes de sécheresse et d'inondation qui sont à l'origine de l'association créée en 1996 avec l'objet « Sauvegarde du cours d'eau et de tous les droits qui y sont attachés ».

Le recours à un technicien proposé alors a été refusé, l'ASL estimant que les textes et les règlements d'eau étaient connus et que l'entraide entre propriétaires allait jouer. L'association semble très active :

- participation aux réunions de préparation des « Contrats de Restauration Entretien » du bassin amont de la Sèvre Niortaise, au travaux conduits par la DDTM (études juridiques...), à l'inventaire « zones humides » ;

- appui aux propriétaires: édition de documents d'information en association avec le Conseil Général, visites annuelles de tous les sites des adhérents avec rapport et suivi des préconisations ;

- dans le cadre du Sage Sèvre Niortaise-Marais Poitevin : participation au comité technique « ouvrages et continuités », mais aussi contestation de l'article 5 du son projet de règlement prévoyant la possibilité de « *suppression d'ouvrages dépourvus d'usage économique* ».

Il semblerait toutefois que l'association syndicale déploie son activité sur un petit tronçon de la Sèvre Niortaise représentant environ une vingtaine d'ouvrages, mais sans réelle concertation avec l'administration. Pour autant, les ouvrages "gérés" par l'ASL rempliraient bien leurs fonctions tant de transit sédimentaire que de transit des espèces migratrices.

Il apparaît pour la mission que des démarches d'auto gouvernance locale comme celle de l'ASL Sèvre Niortaise ou celle existant sur la rivière Oudon en Mayenne peuvent servir de référence, à condition qu'elles soient menées en phase avec les objectifs généraux relatifs aux rivières et aux bassins hydrographiques concernés. La mission considère qu'il s'agit d'initiatives intéressantes qu'il faut encourager. Fidèle au principe qui veut que l'on ne soit jamais aussi bien convaincus que par ses pairs, elle suggère aux fédérations nationales de propriétaires de proposer à ce type de structure une méthode de travail, avec l'appui des partenaires locaux (EPTB, syndicat de rivière, Onema...).

4. Propositions de la FFAM

« Depuis quelques années, les obligations découlant de la DCE 2000 se sont traduites en Droit français, pour les ouvrages hydrauliques régulièrement installés, par une politique ne prenant pas en compte les détenteurs des droits existants, établis depuis 1789. Il paraît illusoire, dans un État de droit, de pouvoir atteindre les objectifs imposés par cette DCE autant pour des questions juridiques que financières, publiques ou privées.

Le bon sens aurait voulu que ces objectifs soient préalablement replacés dans la perspective des droits existants, même si l'exploitation de ceux-ci pouvait être tombée en désuétude. Le contexte économico-administratif de la seconde moitié du 20° siècle a fait que les services de l'État en charge de la Police de l'eau ont très largement abandonné leurs prérogatives régaliennes concernant les ouvrages hydrauliques, abandon pouvant aller jusqu'à ne plus avoir connaissance des droits qu'ils avaient eux-mêmes autorisés.

Cet abandon administratif des services de l'État a entraîné l'abandon de la bonne gestion de la plupart des ouvrages hydrauliques qui, de surcroît et en plus d'un demi-siècle, ont pu avoir de nouveaux propriétaires ne connaissant pas, ou mal, les obligations liées à leurs ouvrages.

La résurgence brutale de ces obligations, imposées unilatéralement et sans concertation véritable par une administration se souvenant opportunément de ses pouvoirs, entraîne des contraintes administratives et financières insoutenables pour ceux des détenteurs de droits d'eau souhaitant les conserver à titre patrimonial, et/ou les remettre en service pour une production d'énergie propre et renouvelable.

Tous les textes, qu'ils soient de droit européen ou français, mentionnent l'obligation d'une politique équilibrée et concertée : or, faire des seuils en rivière un des principaux responsables du mauvais état écologique de l'eau, outre le fait que l'on peut en douter, aurait dû entraîner l'obligation d'associer leurs propriétaires à la définition de la politique à mettre en œuvre. Il n'en a rien été, les textes les classant dans la rubrique" riverains".

Propositions

- En préalable, que l'administration fournisse une réponse argumentée au document que la FFAM a envoyé au ministre le 12 septembre 2010, document tendant à prouver que tous les ouvrages hydrauliques existants ont été reconnus et/ou réglementés par l'administration.

Que des textes du ministère puissent parler de "flou juridique" concernant un droit régalien ne semble pas avoir de base.

- Que la recherche des éléments administratifs caractérisant les ouvrages hydrauliques soit effectuée systématiquement dans les archives de tous services soit administratifs soit de conservation.

À titre indicatif, les "coupes en long" de cours d'eau, établies par les Ponts & Chaussées jusque dans les années 1960, recèlent des informations précises mais non

exploitées ; qui plus est, de très nombreux moulins conservent la trace des points géodésiques mentionnés sur ces coupes en long.

- Que les agents des services de l'État prennent conscience de la charge financière importante qu'ils sont susceptibles d'imposer pour remédier aux carences de leur administration qui n'a souvent pas gardé les dossiers des autorisations, historiques ou réglementaires, dont ils avaient la charge de la conservation. Notons au passage que l'établissement de ces dossiers était à la charge financière des bénéficiaires et que l'on peut se demander s'il est bien normal que la carence des services de l'État oblige les détenteurs de droits toujours en vigueur à assumer une seconde fois la charge financière de leur établissement.

- Que l'administration fasse preuve d'une attitude plus équitable et équilibrée, compte tenu de la négligence dont elle a fait preuve depuis des décennies ; négligence par ailleurs partagée par certains propriétaires, mais qui auraient dû être rappelés à l'ordre en temps utile par cette même administration.

- Qu'une simplification des démarches et documents à fournir pour l'entretien des éléments régulateurs des ouvrages hydrauliques (vannages, prises d'eau, biefs, etc...) soit mise en place. Attendre parfois des mois une autorisation du simple remplacement d'une vanne ou de la réfection d'une prise d'eau peut compromettre la fonctionnalité de tout un ensemble hydraulique.

- Que le décret stipulant qu'une non réponse de l'administration dans les deux mois vaut rejet de la demande soit modifié, cette disposition entrainant des "abus de facilité" et des charges financières supplémentaires pour les pétitionnaires.

- Que le potentiel hydro-électrique soit réellement effectué paritairement, hors des "éléments de cadrage" imposés autoritairement selon des critères abscons, et que certains agents de l'État ne confondent pas le "potentiel" avec "ce qui fonctionne".(cf. : rapport Dambrine – 2006).

- Que les instances de représentation des propriétaires de moulins hydrauliques soient associées en tant que telles à la définition de la politique de l'eau, et non plus classés légalement dans la catégorie des "riverains". Il est impossible d'obtenir une véritable concertation, devant aboutir à des résultats, tant que les propriétaires de seuils n'y seront pas associés, autrement que symboliquement dans le meilleur des cas : lorsqu'une CLE ou un Sage prend des décisions concernant les seuils en rivière et que les représentants de ces seuils ne représentent au mieux qu'une voix sur cinquante ou cent, la démocratie reste virtuelle.

- Que les projets de classement prévus par le L 214-17 soient suspendus tant qu'une politique cohérente ne sera pas mise en place. Le L 432-6 n'a pu être mis en œuvre plus de 15 ans après la parution des derniers arrêtés d'espèces : comment espérer réaliser les obligations induites par le L 214-17, augmentées de celles du 432-6 non réalisées aussi bien pour des raisons financières que "techniques" (possibilités des B.E., et raréfaction des agents de l'État dans les services instructeurs ?).

Rendre tous les ouvrages fonctionnels coûterait infiniment moins cher, ne nécessiterait pas d'autorisations complexes et préserverait en même temps des équilibres écologiques en place depuis parfois des siècles, un patrimoine important – le troisième de France – et la possibilité d'obtenir un complément d'énergie électrique renouvelable et de proximité non négligeable.

- La mise en place d'un "code de bonne gestion" de ces ouvrages hydrauliques établi en concertation avec les organismes officiels dans chaque région, code à relier aux droits d'eau ou autorisations existants. »

5. Propositions de la FDMF

« **1. <u>PROBLÉMATIQUE 1 : information / concertation</u>**

1.1. Traitement de l'Information de l'administration concernée vers les usagers insuffisante.

1.2. Problème de la non-lisibilité du dispositif, par les usagers de terrain, du fait de la diversité des structures intervenantes :

DDT(M), Agence de Bassin, Syndicats de bassins, Sage(CLE), EPTB, Conseils Généraux, CDC, Mairies,… Quel niveau territorial ? Quelle hiérarchisation ?

1.3. Problème de l'identification de l'interlocuteur privilégié pour l'usager.

1.4. Articulation entre les différents niveaux des instances peu lisible : CNE/Agences/Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE)/Sage (CLE) …

1.5. La FDMF n'est pas informée, ni ne participe à titre consultatif à ces instances. Elle ne peut jouer le rôle de médiation, d'information voire de formation en direction de ses adhérents.

1.6. La structure la plus appropriée semble être le Sage lorsqu'il existe. (Mais problème des Sage « usines à gaz » de par l'étendue du territoire concerné).

1.7. Difficulté pour la FDMF de connaître les Sage développés, à venir. Il est ainsi difficile d'informer nos adhérents et de les inciter à participer aux Commissions Locales de l'Eau et être représentants élus au sein du Collège des usagers à titre associatif.

2. <u>PROBLÉMATIQUE 2 : financement des projets d'aménagements</u>

2.1. Etudes d'impact : solutions différenciées suivant les départements, voire les bassins versants. Participation différente demandée aux propriétaires suivant les lieux. Parfois rien n'est demandé …

2.2. Travaux d'aménagements : problème du traitement inégal dans le montage financier et la participation des propriétaires suivant l'intervenant : EPTB, Syndicat de bassin, DDT , Conseil Général.

2.3. Pas de clarté quant au choix des Bureaux d'Études proposés. Appel d'offre ?

2.4. Compétences des BE ? Qui évalue ?

3. <u>PROBLÉMATIQUE 3 : outils au service des usagers de la rivière</u>

3.1. De manière générale le propriétaire est dépourvu lorsqu'il souhaite aménager son site pour répondre aux contraintes nouvelles.

3.2. Les solutions apportées par les Bureaux d'Études ont un coût disproportionné au vu des travaux possibles.

3.3. Pas d'éventail de solutions du plus coûteux au moins coûtant.

3.4. Nécessité de « Guides pratiques » sur les thématiques suivantes, à destination des propriétaires riverains, élus, Comité de pilotage, Syndicats de bassins,… :

3.4.1. Aménagement d'une passe à poissons

3.4.2. Aménagement d'une passe à canoës

3.4.3. Entretien, réfection d'un seuil, chaussée

3.4.4. Entretien des berges

3.4.5. Maniements des vannes et des pelles

3.5. Nécessité d'une Banque de solutions réalisées ou proposées suivant les particularités des sites …

3.6. Une liste des B.E et entreprises compétentes, par régions, territoires, pourrait s'avérer judicieuse.

4. PROBLÉMATIQUE 4 : le potentiel Hydro-électrique des Moulins

4.1. Déséquilibre entre l'approche environnementale de la restauration de la continuité écologique et l'approche du développement des énergies renouvelables dans le discours des intervenants officiels (DDT/ Agences,…).

4.2. Non évaluation sérieuse du potentiel par de nombreux Sage.

4.3. Un potentiel négligé.

4.4. Attitude circonspecte et peu encourageante de l'Administration (DDT, Agences, Syndicats de bassin,…).

4.5. Pas de mise en perspective de l'évolution des technologies permettant d'envisager des turbines de nouvelle génération adaptées à la pico- hydroélectricité et prenant en compte les contraintes environnementales.

4.6. Pas d'aide financière à titre d'expérimentation.

4.7. Pas d'aide à la création d'une filière.

4.8. En conclusion : pas de politique volontariste en faveur de la protection d'un patrimoine, le développement des Energies Renouvelables tout en tenant compte des contraintes environnementales… ».

6. Suggestions de l'Association des Riverains de France

Diagnostic sur la mise en œuvre du plan national de restauration de la continuité écologique

A – Des difficultés liées aux hommes et aux institutions :

1 – Pour les propriétaires eux-mêmes :

- Les transmissions du patrimoine sont réalisées sans mode d'emploi ni précisions du fonctionnement propre à chaque ouvrage. Les actes notariés sont silencieux à ce sujet. Parfois, ils sont également silencieux en ce qui concerne les dispositifs de gestion hydraulique transmis et les nouveaux propriétaires se rendent compte, mais un peu tard, que l'ouvrage a été démantelé.

- Parfois, le nouveau propriétaire est un étranger qui ne maîtrise pas bien la langue française et n'a qu'une connaissance très insuffisante du droit français, notamment du droit public et de celui de l'environnement.

2 – Pour les élus municipaux :

- La législation et les réglementations ont beaucoup et rapidement évoluées, pas seulement dans le domaine de l'eau. Il leur est difficile de se tenir à jour, en particulier pour des sujets peu fréquents ou peu visibles pour leurs électorats. Cf annexe 1.

- Les dispositions réglementaires se superposent, se concurrencent parfois. Il devient même très difficile de trouver une solution compréhensible et acceptable par le plus grand nombre.

3 – Pour les institutions :

Chaque institution se focalise sur sa raison d'être et cherche à imposer la SOLUTION IDEALE de son point de vue.

Les articles L211-1 et L211-1-1 du code de l'environnement et leurs décrets d'application ont beau rappeler ce que doit assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource et ce qu'elle doit permettre en priorité de satisfaire, les exigences trop affirmées des uns provoquent découragement ou incompréhension voire hostilité des autres.

Sans être exhaustif, nous pouvons citer :

- certaines fédérations départementales de pêche ;
- certains clubs de canoë kayak ;
- certains syndicats d'agriculteurs irrigants ;
- certains syndicats de bassin ou d'aménagement hydraulique qui présentent des dossiers mal étudiés ou préconisent à priori telle ou telle solution ; Cf annexes 2 & 3.
- de nombreux manques de suivi entre les différentes décisions prises ;
- des accords tacites entre services administratifs comme, par exemple, ONEMA, Police de l'eau et Procureur de la République. Cf annexe 4.

Dans un tel contexte, le riverain perçoit le manque d'indépendance de la justice, se sent en danger et évite toute action qui pourrait se retourner contre lui.

Enfin, et bien que les riverains soient tenus à un entretien régulier, les autres usagers, notamment les AAPPMA, les dissuadent d'intervenir, usent même de menaces pour qu'ils ne se constituent pas en association ou de leur influence pour les écarter des instances de décision. Cf annexe 5.

B – Des difficultés liées aux aménagements réalisés et à leurs fonctionnements :

1 – Certains travaux connexes aux opérations de réorganisation foncière, notamment hydrauliques, ont provoqué plus de dommages qu'ils n'ont amélioré l'état initial.

2 – De nombreux ouvrages de collecte, de transport et d'épuration des eaux usées ne remplissent plus ou ne remplissent pas les fonctions pour lesquelles ils ont été conçus et installés. Les boues ne sont pas traitées correctement. Les effluents s'écoulent dans la rivière et y concentrent la pollution. Parfois, les volumes à traiter sont très supérieurs à la capacité de traitement des installations. Cf annexe 6.

Siège social : 66 rue La Boétie, 75008 PARIS, tél/rép 01 42 25 21 12 riverainsdefrance@wanadoo.fr siret 449 303 841 00018

3 – Dans les secteurs où les stations collectives ne sont pas économiquement concevables, les moyens sont souvent inexistants ou insuffisants. Les propriétaires concernés ne sont pas toujours opposés à réaliser les aménagements nécessaires mais attendent les améliorations apportées aux installations collectives d'une part et les dispositifs agréés proposés pour les installations non collectives.

4 – Bon nombre d'installations anciennes dont les dispositifs de gestion hydraulique sont en état normal de fonctionnement sont « prêtes à l'emploi » pour une production d'électricité à peu de frais. Même dans les secteurs déficitaires, la mise en œuvre de cette production d'énergie renouvelable non polluante est contestée par les autres usagers.

C – Un manque d'informations à destination des riverains :

1 – Le plus souvent, les riverains voudraient agir conformément à la réglementation, ce qui suppose la connaître, la comprendre et la mettre en œuvre en tenant compte des exigences indiquées aux articles L211-1 et L211-1-1 du code de l'environnement. et de leurs modalités d'application.

2 – Pour ce faire, il arrive que les riverains interrogent les services de l'administration. Les réponses – quand elles reviennent – sont souvent incomplètes ou trop vagues et inapplicables au site concerné. Il arrive également qu'elles indiquent une solution toute faite mal adaptée à la situation locale et aux désirs du propriétaire. La discussion devient vite difficile.

3 – Dès qu'un projet prend quelque peu d'importance, les dossiers sont complexes et la plupart ne peuvent pas les remplir eux-mêmes. Il faut faire appel aux amis ayant quelques expériences ou se tourner vers un bureau d'études « indépendant » dont on se rend compte rapidement qu'il va chercher ses réponses à l'ONEMA.

4 – Dès que les travaux commencent, le riverain se rend compte qu'il va devoir assumer seul la surveillance puis toutes les conséquences prévisibles ou non.

D – Nos suggestions :

1 – Informer, par des réunions régulières, de l'évolution des lois et règlements.

2 – Faire participer sans à priori l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration d'un projet.

3 – Eviter de présenter des solutions toutes faites, notamment lorsqu'à l'évidence, elles mènent tout droit à une « erreur d'appréciation ».

4 – Ne pas oublier de faire avancer simultanément, pour une masse d'eau, les aménagements des ouvrages publics et ceux des ouvrages privés.

5 – Utiliser préférentiellement les fonds publics aux ouvrages publics et intervenir en priorité sur les masses d'eau où l'amélioration sera spectaculaire.

6 – Eviter de faire du riverain et du propriétaire de moulin, un bouc émissaire. L'aider à concevoir un projet qui tienne compte, le mieux possible, de toutes les exigences de la loi, pas seulement de certaines d'entre elles.

7 – Protéger un patrimoine historique et architectural comme le recommande la Communauté Européenne et le font les autres pays. Cf annexe 7.

Les gens qui s'adressent à l'Association des Riverains de France sont des citoyens désemparés qui aiment la nature et font tout pour la préserver. Ils ne comprennent pas que l'on puisse porter atteinte à des installations qui, depuis des siècles, ont merveilleusement fonctionné. Ils sont souvent effrayés par le coût annoncé, jamais détaillé, pour les travaux à effectuer, sans avoir la certitude qu'une solution plus simple et moins coûteuse serait au moins aussi efficace.

Siège social : 66 rue La Boétie, 75008 PARIS, tél/rép 01 42 25 21 12 riverainsdefrance@wanadoo.fr siret 449 303 841 00018

7. Note juridique DDTM Gironde

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA GIRONDE

Direction départementale des territoires et de la mer de la Gironde

Service Nature, Eau et Risques
Unité eau et milieux aquatiques
Cellule eau et biodiversité – Trame bleue

Ouvrages fondés en titre

Aspects juridiques

- **Identification des propriétaires**
  - *Le ou les propriétaires des différents accessoires hydrauliques du moulin (barrage, déversoir, canaux d'amenée et de fuite, vannages de décharge, plan d'eau, bâtiments abritant les turbines, roues ou autres, etc...)*
    - *Pour les canaux d'amenée ou de fuite ;*
      - *Les règles fixant la limite de propriété des cours d'eau non-domaniaux définies à l'article L215-2 du code de l'environnement ne s'appliquent pas.*
      - *Les biefs sont présumés rattachés à la propriété du moulin selon le principe du droit d'accession défini par l'article 546 du code civil, sauf preuves contraires.*
      - *Les propriété riveraines, sauf si elles appartiennent aux mêmes propriétaires que les biefs supportent une servitude de francs bords destinée à permettre l'entretien des biefs.*
    - *Pour les barrages et déversoirs;*

      Le principe de l'article 546 du code civil s'applique sauf preuves contraires.
- **Existence légale**
  - *Fondé en titre ou sur titre ;*
    - *Présence ou pas sur les cartes de Cassini ou de Belleyme,*
    - *Tout autre élément attestant l'existence de l'ouvrage,*
      - *soit avant février et mai 1566 (Edit des Moulins) pour les cours d'eau domaniaux*
      - *soit avant le 4 août 1789 (abolition des privilèges) pour les cours d'eau non-domaniaux*

    C'est un droit d'usage de l'énergie hydraulique à l'exclusion de tout autre usage de l'eau,

    Le statut concerne le droit d'usage dans sa consistance à la date considérée.

    Ce statut vaut autorisation au titre des articles L214-1 à L214-6 du code de l'environnement (Art. L214-6 CE).

    Ce droit d'usage se perd par ruine des éléments nécessaires à l'utilisation de l'énergie hydraulique ou changement d'affectation de l'usage de l'eau(Jurisprudences du Conseil d'Etat).

    Ce droit d'usage peut se perdre lorsque les ouvrages ou installations sont abandonnés ou ne font plus l'objet d'un entretien régulier (Art. L214-4 CE)

    Dans tous les cas c'est au propriétaire d'apporter la preuve de l'existence légale de l'ouvrage.
  - *Autorisation administrative en cours de validité.*

1 / 3 Octobre 2011

- **Consistance du droit d'usage**
  - *Débits dérivés, hauteur de chute, Puissance brute.*
    Voir archives départementales ou archives des services en charge de la police de l'eau et des milieux aquatiques.

- **Existence ou pas de règlements d'eau**
  - *Ordonnance royale, décret, arrêtés préfectoraux...*
    Les prescriptions de ces actes sont toujours en vigueur quelque soit leur ancienneté, sauf si les ouvrages ont été détruits.
    Dans le cas d'ouvrages fondés en titre, ces règlements ne sont pas des autorisations. Ils doivent être considérés comme des prescriptions complémentaires à l'autorisation.
    Voir archives départementales ou archives des services en charge de la police de l'eau et des milieux aquatiques.

- **Identifier les repères fixés dans les règlements d'eau**
  - *Définitifs ou provisoires*
    Ils permettent de connaître le niveau légal de la retenue.

- **Conformité des ouvrages hydrauliques vis-à-vis des règlements d'eau**
  - *Le Service en charge de la police de l'eau et des milieux aquatiques des DDT ou DDTM contrôle le respect des prescriptions.*

- **Selon la situation administrative du moulin, les mesures de gestion ou les aménagements seront mis en place :**
  - *Dans le cas d'un ouvrage n'ayant pas d'existence légale, nécessité d'une autorisation au titre des articles L214-1 à L214-6 du code l'environnement. Les prescriptions concernant l'ouvrage seront définies par arrêté préfectoral.*
  - *Dans le cas d'un ouvrage ayant une existence légale et conforme aux règlements d'eau en vigueur, après prescriptions complémentaires fixées par arrêté préfectoral.*

- **Les ouvrages fondés en titre ou sur titre**
  - *Présence avérée :*
    - *soit avant février et mai 1566 (Edit des Moulins) pour les cours d'eau domaniaux,*
    - *soit avant le 4 août 1789 (abolition des privilèges) pour les cours d'eau non-domaniaux.*
  - *C'est au propriétaire d'apporter les éléments de preuve de l'existence légale.*
  - *Un droit d'usage de l'énergie hydraulique à l'exclusion de tout autre usage. Le changement d'usage entraîne la perte du droit.*
  - *Le droit fondé en titre ne s'applique pas au plan d'eau appuyé sur le barrage. Seul l'exercice du droit d'usage autorise le maintien du plan d'eau.*
  - *Le droit correspond à la puissance existante soit en février et mai 1566, soit au 4 août 1789 (consistance du droit).*
  - *Toute modification de la consistance relève des dispositions du livre 2, titre 1 du code de l'environnement.*
  - *Ce statut vaut autorisation au titre des articles L214-1 à L214-6 du code de l'environnement;*
  - *Cette autorisation peut faire l'objet de prescriptions complémentaires fixées par arrêté préfectoral en application des dispositions du code de l'environnement.*
  - *L'autorisation n'a pas de limite de validité.*
    En cas de changement d'usage ou de ruine d'un des éléments permettant d'utiliser l'énergie hydraulique, le droit se perd ; il n' a plus d'existence légale.
    Le préfet peut mettre un terme à l'autorisation ;
    - *Pour des motifs d'intérêt général (Art. L214-4 CE),*
    - *En cas d'abandon de l'ouvrage (Art. L214-4 CE),*
    - *En l'absence d'entretien régulier (Art. L214-4 CE).*
  - *Le préfet peut fixer des prescriptions complémentaires notamment pour satisfaire aux exigences de l'article L211-1 du code de l'environnement.*
  - *Si l'ouvrage a une existence légale, nécessité de prescriptions complémentaires pour les nouveaux aménagements ou nouvelles règles de gestion. Prendre contact avec le Service en charge de la police de l'eau et des milieux aquatiques.*

- **Les ouvrages non fondés en titre**

Tous les ouvrages réalisés postérieurement à 1566 sur les cours d'eau domaniaux et 1789 pour les cours d'eaux non domaniaux. Autorisés et réglementés par ordonnance royales, décret, arrêté ministériel ou arrêté préfectoral ;

- *les moulins d'une puissance inférieure ou égale à 150 kw autorisés antérieurement à la loi du 16 octobre 1919 ont une existence légale à condition qu'il existe un titre d'autorisation. Autorisation sans précision de durée.*
- *les moulins d'une puissance supérieure à 150 kw relevant de la loi du 10 octobre 1919 doivent disposer d'une autorisation valide au titre de cette loi.*
- *les barrages autorisés au titre de la loi du 8 avril 1898 et du décret du 1 août 1905 pris pour son application. Ouvrages sont réputés autorisés au titre des articles L214-1 à L214-6 du code de l'environnement.*
- *Les ouvrages autorisés au titre de la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique.*

Si l'ouvrage n'a pas d'existence légale, prendre contact avec le Service en charge de la police de l'eau et des milieux aquatiques.

8. Glossaire des sigles et acronymes

AELB	Agence de l'eau Loire-Bretagne
Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie
ARF	Association des riverains de France
ASL	Association syndicale libre
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
Cle	Commission locale de l'eau
CSN	Conseil supérieur du notariat
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
Deb	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale énergie climat
DPF	Domaine public fluvial
Dreal	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EAF	Electricité autonome française
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
ETP	Equivalent temps-plein
FDMF	Fédération des Moulins de France
FFAM	Fédération Française des Associations de sauvegarde des Moulins
FHE	France Hydro-électricité
ICE	Information sur la continuité écologique
Inere	Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement
Lema	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
Mace	mission d'animation continuité écologique
MEA	Masses d'eau artificielles
Medde	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MEFM	Masses d'eau fortement modifiées
Mise	Mission interservices de l'eau
Onema	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PAOT	Plan d'actions opérationnel territorialisé
Parce	Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau
ROE	Référentiel des obstacles à l'écoulement sur les cours d'eau
Sage	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
Sdage	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SRCAE	Schéma régional climat-air-énergie
VLH	Very Low Head Turbo-Generator
WWF	World Wide Fund for Nature

9. Liste des recommandations

1. La mission recommande d'engager une démarche de qualification/certification des bureaux d'études, axée sur les points suivants: définition de la compétence de l'écologue intervenant, contenu et niveau de sa formation initiale, diplômes universitaires correspondants, niveau des responsabilités assumées actuel et passé, ampleur des références « expertes » maîtrisées, méthodes et matériels utilisés, références de chantiers de réalisation. 14

2. La gestion concertée et garantie des vannages paraît constituer, pour certaines rivières une solution simple et pertinente de restauration de la continuité écologique. La mission recommande d'en examiner systématiquement l'intérêt et la faisabilité dans le cadre des études préalables, et d'envisager, lorsque cela peut sembler pertinent, un programme de remise en état des vannes. Il appartient cependant à l'Onema d'en encadrer les conditions et les limites, à la fois en terme d'efficacité et de coût.....28

3. La mission considère cependant que l'intérêt relatif des ouvrages et l'état des équipements ne justifie pas systématiquement des interventions coûteuses pour la collectivité. Par contre, il lui apparaît souhaitable de définir des critères d'appréciation partagés susceptibles de bien identifier ceux qui, de part leur intérêt patrimonial et leurs usages, méritent d'être préservés. 28

4. La mission recommande la mise au point de grilles multicritères du type de celle utilisée sur le bassin de la Sèvre Nantaise comme susceptibles de constituer une base d'évaluation de l'intérêt des ouvrages, commune aux différentes parties prenantes concernées par l'aménagement de la rivière. 28

5. L'attente de reconnaissance des fédérations de propriétaires paraît légitime. La mission propose qu'elle trouve une réponse au niveau d'une meilleure représentation dans certaines instances nationales, régionales (groupe de travail du Comité national de l'eau, comités de bassin et commissions locales de l'eau (CLE). Pour être fructueuse, une telle reconnaissance doit cependant induire une participation constructive de la part des associations et de leurs fédérations, indispensable au développement d'un véritable partenariat.....33

6. La mission constate un certain blocage sur le sujet sensible de la pico hydroélectricité dont il serait souhaitable de sortir rapidement en donnant la parole aux experts reconnus, voire en diligentant les examens complémentaires nécessaires. Si un inventaire exhaustif du potentiel en matière de pico-électricité devait être lancé, la mission recommanderait la constitution d'un comité de pilotage constitué notamment de professionnels du domaine, de l'administration, de l'Onema ... en prévoyant l'exploitation des bases de données de ce dernier. L'impact environnemental au regard des engagements européens est à prendre en compte, notamment sous l'angle de l'effet cumulatif d'une succession de petits ouvrages hydroélectriques.....36

7. Il est recommandé à l'Onema de développer un partenariat plus institutionnel, organisé au niveau central, avec les fédérations de propriétaires de moulins. Il pourrait porter sur les thèmes suivants : explicitation des réponses scientifiques aux objections formulées par les fédérations de propriétaires ; aide à la rédaction de cahiers des charges-type pour les travaux de mise aux normes ; mise en commun de bases de données répondant aux attentes directes des propriétaires … Cette initiative pourrait être élargie, en tant que de besoin, à des juristes. À charge pour les fédérations nationales et associations locales de relayer ces outils auprès de leurs adhérents.....37

8. La mission recommande à la Deb et aux services : 38

- la signature rapide des arrêtés de classement des cours d'eau au titre du L214-17 CE, clés de voûte du Parce. Les conséquences doivent en être expliquées aux usagers dont les propriétaires de moulins, et faire l'objet d'une instruction complémentaire aux services insistant sur la nécessité de fixer des priorités dans les conséquences de ce classement ;.....38

- la mise en œuvre d'un ambitieux programme de formation à l'attention des personnels en charge de l'application du Parce, sans négliger les aspects psychologique, sociologique, patrimoniaux et paysagers ;.....38

- le rappel aux propriétaires de leurs droits et devoirs, sous la forme d'une campagne d'informations, associant si possible étroitement leurs fédérations.....38

- un repositionnement du Parce sous la bannière des plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT) au niveau départemental et du schéma régionale de cohérence écologique (SRCE) au niveau régional.....38

9. La mission recommande à l'administration et à ses partenaires de mettre les notaires en capacité de remplir efficacement leur obligation d'information et de transcription dans les actes de transfert de propriété, des droits et devoirs liés à la continuité écologique, et pour cela de fournir un appui au Conseil supérieur du notariat et à son Institut de formation.....39

10. La mission recommande de desserrer les délais de mise en conformité prévus par la loi, dès lors qu'une démarche contractuelle collective active avec les maîtres d'ouvrage est engagée. 40

11. La mission suggère à l'administration (DGALN, Onema, agences de l'eau) et aux associations de mieux formaliser de manière concertée des modalités pratiques de mise en œuvre de la loi et du Parce. 40

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73