

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition écologique et solidaire

Direction générale de l'Aménagement, du Logement
et de la Nature

Direction de l'Eau et de la Biodiversité

Le 20 juin 2018

Plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique

Sommaire

Le plan présenté ci-après propose des éléments de méthode et d'organisation pour que les discussions locales et nationales puissent se faire de manière apaisée, au service d'une mise en œuvre efficace de l'action publique, à la fois sur les plans techniques, administratifs, sociaux et économiques.

La continuité écologique s'intègre dans une gestion équilibrée de l'eau à l'échelle des bassins versants. L'amélioration de sa mise en œuvre doit s'appuyer sur les outils de planification (SDAGE, SAGE, contrat de bassin et contrat de rivière) et les structures existantes (EPCI syndicats, EPTB, EPAGE) **en évitant de recréer ce qui existe déjà.**

Le plan d'action comprend 7 propositions listées ci-dessous et faisant l'objet d'une fiche action par action, que l'on trouvera ci-après :

Action 1- Prioriser de façon homogène dans les bassins les actions de restauration de la continuité écologique au profit du bon état des cours d'eau et de la reconquête de la biodiversité → livrable : méthode nationale partagée

Action 2- Améliorer la coordination et les relations entre services et opérateurs de l'État en vue d'une meilleure conciliation des enjeux (environnementaux, changement climatique, économiques, énergétiques, culturels, bien-être et qualité de vie, sportifs...) → livrable : une instruction aux services

Action 3- Accompagner la mise en œuvre des projets par la maîtrise d'ouvrage publique locale → livrables : des outils d'aide à la décision des collectivités

Action 4- Faciliter la mise en œuvre de solutions proportionnées au diagnostic réalisé et économiquement réalistes → livrables : guide et grille d'enjeux

Action 5- Conforter les outils financiers pour les collectivités, les propriétaires et exploitants (notamment les plus modestes) et une fiscalité favorable à la restauration de la continuité et à la préservation du patrimoine → livrable : mission IGF-CGEDD

Action 6 - Renforcer la connaissance des spécificités des moulins et rationaliser leur remise en exploitation éventuelle → livrables : guides, fiches, plaquette

Action 7- Transmettre la connaissance scientifique et les solutions techniques efficaces et durables → livrables : CNRR, sites de démonstration, REX collectivités, animations

Action 1- Prioriser de façon homogène dans les bassins les actions de restauration de la continuité écologique au profit du bon état des cours d'eau et de la reconquête de la biodiversité → livrable : méthode nationale partagée

L'analyse des difficultés rencontrées a fait émerger un besoin renforcé de concertation, d'analyse croisée des enjeux pour dégager des solutions mieux définies et acceptées. Par ailleurs, le rythme de 600 ouvrages traités par an sur un total de plus de 10 000 restant « à traiter » en 2018 (18 000 obstacles référencés en liste 2 moins ceux déjà aménagés, supprimés ou ceux ruinés ou sans effet à réduire) montre le chemin restant à parcourir.

Aussi, pour mieux mobiliser les moyens d'accompagnement, le plan prévoit d'établir un programme priorisé de restauration de la continuité pour contribuer à l'atteinte du bon état des cours d'eau et la biodiversité.

La notion de priorisation doit être entendue comme une focalisation des moyens administratifs, financiers et des contrôles, dans une première étape sur certains ouvrages. La priorisation n'est pas une soustraction aux obligations réglementaires qui s'appliquent à l'ensemble des cours d'eau en liste 2. Cette approche pragmatique nécessite un engagement de tous les acteurs (Etat, propriétaires, associations, élus...) à en respecter l'esprit. Par ailleurs, si les financements sont focalisés sur les ouvrages prioritaires, ils ne leur sont pas exclusivement réservés.

La priorisation sera faite à l'échelle de chaque bassin hydrographique en lien et dans la temporalité des SDAGE. Celle-ci sera établie au niveau de chaque bassin sur la base de grandes lignes définies au niveau national et des priorisations déjà existantes dans les bassins. **L'objectif est de laisser suffisamment de subsidiarité aux territoires, tout en garantissant une démarche harmonisée à l'échelle d'un même cours d'eau, et sans brider les démarches volontaires ou les cas « faciles ».**

Les critères de priorisation sont fondés avant tout sur les enjeux liés aux engagements de la France en matière d'eau et de biodiversité (DCE, directive habitats, Règlement anguille, convention pour la diversité biologique, etc.) donc sur des enjeux biologiques (espèces grand migratrices notamment), des enjeux hydromorphologiques (fonctionnement et bon état des cours d'eau), et sur les risques de non atteinte des objectifs d'état, etc. Leur détermination pourra être éclairée également par les différentes études scientifiques et rapports parlementaires récents.

S'y ajoute l'échelonnement des actions dans le temps, tenant compte de la présence ou non d'un dispositif local d'animation de la politique de l'eau, d'une maîtrise d'ouvrage mobilisable, de la faisabilité juridico-technique de l'intervention, et la proximité des échéances de renouvellement d'autorisation et les démarches engagées. En outre, il sera tenu compte des échéances et des enjeux de la sécurisation de la navigation des engins non motorisés en application des articles L. 4242-2 et L. 4242-3 du code des transports. Il sera également tenu compte des opportunités d'aménagements urbains.

A noter : la prise en compte des enjeux multi-usages est traitée dans le cadre de l'action 2 dédiée à ce sujet et également dans le cadre de l'adaptation et de la proportionnalité de l'intervention au cas par cas, elle-même traitée dans l'action 4.

Cette méthode de priorisation et les modalités de résorption des dépassements de délais seront élaborées par l'administration du MTES et ses opérateurs avant la fin 2018. La priorisation dans les bassins sera réalisée courant 2019. **Les parties prenantes seront impliquées.**

Action 2- Améliorer la coordination et les relations entre services et opérateurs de l'État en vue d'une meilleure conciliation des enjeux (environnementaux, changement climatique, économiques, énergétiques, culturels, bien-être et qualité de vie, sportifs...)
→ livrable : une instruction aux services

Cette instruction rappellera les éléments des politiques publiques concernées et les grands principes de gouvernance.

Elle encouragera la concertation le plus en amont possible tant sur les objectifs attendus que sur les moyens à mettre en œuvre, entre les services de l'État, ses opérateurs, les porteurs de projets, les collectivités territoriales concernées, les usagers et le public.

Elle précisera le rôle respectif des services (DDT(M), DREAL) et des opérateurs (agences de l'eau et AFB). Elle précisera également que le préfet (DDT(M)) est le responsable chargé de la coordination et garant d'une bonne régulation des échanges et des procédures et qu'il est responsable des contrôles en lien étroit avec le procureur.

Elle demandera aux préfets :

- que les Missions Inter services de l'Eau et de la Nature (MISEN) placées sous leur autorité assurent une coordination effective des services concernés en matière de conciliation des enjeux lors du déploiement de la continuité écologique et y associent régulièrement le ministère de la culture, le service énergie des DREAL et celui en charge des sports.
- qu'un référent chargé d'apporter un éclairage économique soit identifié au sein de chaque DREAL.
- que les agents de différents services s'inscrivent aux formations inter thématiques (patrimoine, continuité, sciences humaines et sociales) qui seront nouvellement organisées pour développer une culture commune.

L'instruction donnera également des éléments d'aide à l'analyse au cas par cas dans un esprit de compromis gagnant-gagnant entre les politiques patrimoniales dans toute leur diversité territoriale (préservation, reconversion, transmission des héritages et savoir faire, source d'innovation technique) et les politiques de restauration des milieux aquatiques et de production hydroélectrique au-delà de l'utilisation de la grille d'analyse de la dimension culturelle des ouvrages hydrauliques. Cette analyse tiendra compte également de l'affectation des ouvrages à d'autres services publics (exemple alimentation en eau potable).

Elle comprendra aussi un volet relatif à l'équipement hydroélectrique des seuils existants en liste 1, co-construit avec les hydroélectriciens et autres parties prenantes. Dans un esprit de transparence et de vision à long terme, ce volet rappellera ce qu'il est possible de faire en matière d'équipement hydroélectrique sur des ouvrages existants en liste 1 et demandera aux bassins d'identifier les axes majeurs pour la migration des poissons amphihalins sur lesquels des dispositions particulières pourront être justifiées.

Cette instruction sera élaborée par le ministère de la transition écologique et solidaire en concertation avec les autres ministères concernés avant la fin du premier semestre 2019.

Action 3- Accompagner la mise en œuvre des projets par la maîtrise d'ouvrage publique locale → livrables : des outils d'aide à la décision des collectivités

Il s'agira :

- de préciser les différents types d'ouvrages pouvant être concernés par cette politique (radiers de pont, buses, seuils de moulins ou de pisciculture, grands barrages...).
- de promouvoir et soutenir la consultation et concertation des parties prenantes en amont des projets :
 - ° en rappelant que les CLE sont des lieux d'échanges et de co-construction sur la reconquête de l'état écologique des cours et notamment la restauration de la continuité écologique, et plus globalement sur la gestion équilibrée de l'eau,
 - ° en incitant les CLE à mieux assurer leur ouverture aux citoyens et riverains, à organiser par exemple des journées participatives pour le grand public, les riverains, les gestionnaires d'ouvrages, de façon à les impliquer davantage ;
 - ° en confirmant à ces CLE les possibilités de subventions des actions de sensibilisation et d'animation par les agences de l'eau ;
 - ° en signalant que les acteurs publics (EPCI, EPAGE, EPTB, autres syndicats, PNR...) ou les ONG peuvent servir de relais auprès des propriétaires et dans les instances de concertation afin de diffuser l'information pour favoriser l'appropriation de la démarche. En cas de blocage ou de conflit, il pourra être utile de recourir à une médiation professionnelle pour un traitement au cas par cas.
- de porter à la connaissance des réseaux de collectivités les guides et documents existants d'aide à la maîtrise d'ouvrage, d'analyse multi-critères (patrimoine, énergie, environnement...), d'aide à la concertation.
- de promouvoir lors de la montée en puissance de l'exercice de la compétence GEMAPI l'intégration de la restauration de la continuité écologique et des milieux aquatiques à l'échelle d'un cours d'eau. La puissance publique doit pouvoir impulser et animer une stratégie et des actions à l'échelle de bassin et sous bassin et selon une logique d'axe.
- d'améliorer l'articulation des structures gémapiennes, des structures en charge de la planification et des CLE ainsi que des décisions prises en matière de restauration et des SAGE.
- d'encourager l'établissement de SAGE partout où les enjeux le justifient.
- de rappeler dans quelles conditions la puissance publique peut intervenir dans les travaux ou la gestion d'ouvrages privés.
- de faire connaître les procédures existantes permettant à une maîtrise d'ouvrage publique d'intervenir sur les ouvrages abandonnés.
- de rappeler l'existence de la réglementation sur la sécurisation de la navigation des engins nautiques non motorisés et la pertinence d'une coordination des interventions dès lors qu'il y a une maîtrise d'ouvrage publique.

- de valoriser les projets portés par les collectivités, **les résultats obtenus**, parfois dans le cadre d'une autre politique (aménagement du territoire, prévention des inondations, mise en valeur du patrimoine).

Ces outils seront réalisés par la FNCCR et l'AFEPTB d'ici 2020, en liaison avec les services de l'État, et en tant que de besoin avec les autres parties prenantes.

Action 4- Faciliter la mise en œuvre de solutions proportionnées au diagnostic réalisé et économiquement réalistes → livrables : guide et grille d'enjeux

Une fois les secteurs et ouvrages priorités, il existe plusieurs possibilités d'intervention pour répondre à l'objectif de rétablir tout ou partie de la continuité écologique sur le cours d'eau concerné.

Il est proposé d'établir, en concertation avec les acteurs, un guide pédagogique d'aide à l'analyse de la proportionnalité qui présentera globalement les différentes solutions d'intervention possible. Ce document exposera notamment :

- les avantages et inconvénients de chaque type de solution ;
- une grille de niveaux d'ambition et des éléments d'appréciation de la pertinence des différentes options techniques en fonction des enjeux et des coûts associés ;
- un rappel des droits et devoirs des propriétaires et des riverains relatifs à la manœuvre régulière des vannages, à la sécurité des ouvrages et à l'entretien des berges et des dispositifs de franchissement ;
- l'état de l'art sur la conciliation possible avec les aménagements à réaliser dans le cadre de la sécurisation de la navigation des engins nautiques non motorisés (franchissement mixtes poissons et canoës) ;
- des éléments d'analyse économique. L'objectif est de définir des outils partagés d'appréciation de la capacité de financement des aménagements pour la mettre en regard des différentes solutions, ce qui constitue un paramètre de plus d'aide à la décision.

Ce document, dans la mesure du possible, pourrait intégrer les résultats des études sur les mesures efficaces réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de la séquence ERC (éviter-réduire-compenser).

NB : le choix de la solution retenue pourra s'appuyer sur ce guide, mais nécessitera bien entendu un diagnostic au cas par cas plus approfondi, prenant en compte les enjeux et les gains écologiques escomptés, les usages dépendant de l'ouvrage, sa dimension patrimoniale, les aspects financiers. Le choix final prendra en compte les échelles de l'ouvrage, du cours d'eau, voire du bassin.

Ce document pourrait être réalisé par l'AFB avec l'appui des instances de bassin (Agences de l'eau, DREAL, directions régionales de la culture, du Pôle Ressources National "Sports de Nature" du Ministère des Sports, en lien avec la FFCK,) et des collectivités territoriales ou de leurs groupements en charge de la GEMAPI, des syndicats et association d'utilisateurs intéressés par la démarche à partir des expériences déjà mises en œuvre et de la connaissance technique . Il pourrait être achevé, à partir des publications existantes (AFB et agences de l'eau, janvier 2017) fin 2019.

Action 5- Conforter les outils financiers pour les collectivités, les propriétaires et exploitants (notamment les plus modestes) et une fiscalité favorable à la restauration de la continuité et à la préservation du patrimoine → livrable : mission IGF-CGEDD

Il ressort qu'une des difficultés est le problème financier lorsqu'il s'agit de maintenir et d'aménager des ouvrages. Le reste à payer, souvent élevé après l'obtention de subventions, ou les pertes d'exploitation, demeurent potentiellement trop lourds au regard des capacités financières des propriétaires privés ou exploitants, notamment lorsque les ouvrages ne font pas l'objet de valorisation économique.

- Il est proposé de soutenir toute disposition législative dès le projet de loi de finances pour 2019 qui permettrait d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les éléments des ouvrages visant à restaurer la continuité écologique.

- Il sera demandé une mission conjointe CGEDD - IGF avant la fin de l'année 2018 pour :

- analyser les freins aux sources de financement possibles ;
- étudier la manière de faciliter l'intervention des collectivités, d'une part, pour acquérir des ouvrages, en particulier abandonnés ou sans propriétaires connus, et d'autre part, pour réaliser des opérations groupées de travaux, sous réserve qu'il y ait bien un intérêt général à le faire;
- étudier la mise en place d'une fiscalité particulière pour les propriétaires ou exploitants d'ouvrages, avec différentes pistes : TVA réduite pour les travaux, prêt croissance verte via la caisse des dépôts, prêt à taux zéro, déduction fiscale, prise en compte des foyers les plus modestes, statut d'ouvrages patrimoniaux remarquables ouvrant droit à des subventions ou des fonds spéciaux, exonération de la taxe foncière sur les aménagements environnementaux pour atténuer le côté double peine des investissements, majoration de la redevance prélèvement aux EPTB pour accompagner les travaux transversaux, délai de remboursement de la TVA ;
- étudier la mutualisation de l'autofinancement pour mobiliser des emprunts, le financement par des mesures compensatoires ayant le même type d'atteinte à l'environnement, et la possibilité de faire participer des fonds privés à la compensation des pertes d'anguilles liées à la non réduction des impacts (par exemple prise en charge du coût du repeuplement nécessaire).

Le rapport pourrait être remis pour la mi 2019.

- A l'échelle de chaque bassin, les agences de l'eau feront connaître aux propriétaires leurs règles d'éligibilité à leur programme d'intervention qui dépendent des bénéfices environnementaux attendus et de la vision d'ensemble du bassin versant. Elles pourront réfléchir à des bonifications de taux d'aide si une cohérence d'axe apparaît. Un tableau synthétique sera élaboré pour coordonner le travail avant la fin de l'année 2018. Les autres financeurs seront sollicités pour adopter la même démarche.

- Le soutien public des travaux de restauration de la continuité écologique doit être assorti d'une mise à jour des obligations réglementaires des bénéficiaires afin que la dynamique collective de meilleur fonctionnement des cours d'eau s'inscrive dans la durée.

Action 6 : Renforcer la connaissance des spécificités des moulins et rationaliser leur remise en exploitation éventuelle → livrables : guides, fiches, plaquette

- Dégager une vision partagée de l'article L.214-18-1, afin de suspendre la pérennisation de l'affrontement actuel, entre les initiatives des parlementaires français et les interpellations de la commission européenne, sollicités pour des raisons opposées. C'est l'ingénierie territoriale proposée, son évaluation, sa co-construction, son approche multi acteurs et multi usages, qui devront être mises en œuvre pour améliorer la mise en œuvre de la politique de la continuité écologique. Une nouvelle instruction spécifique sur la lecture de cet article sera rédigée.
- Faciliter l'évaluation de la puissance ancienne de l'ouvrage associé au moulin et éviter des contentieux sur l'évaluation de la consistance légale.
- Mettre à jour le guide de 2010 sur l'instruction des droits fondés en titre d'ici à la fin du 1^{er} semestre 2019, en tenant compte des évolutions juridiques et jurisprudentielles.
- Apporter des éléments de connaissance aux notaires pour leur permettre d'appliquer leur devoir d'information en cas de transaction immobilière sur un moulin. Ainsi les citoyens seront alertés sur leurs droits et obligations ainsi que des servitudes liées à l'ouvrage lors d'un achat immobilier. Une brochure sera disponible d'ici fin 2019.
- Organiser lors des journées du patrimoine des présentations sur le savoir-faire traditionnel lié au site molinologique (manipulation des vannes, entretien des berges, fascinage, plessage,...). Ces ateliers pourraient rassembler des propriétaires, des collectivités ou leurs groupements, des architectes et des écologues, des archéologues, et des chercheurs de l'Inventaire général du patrimoine culturel.

Action 7- Transmettre la connaissance scientifique et les solutions techniques efficaces et durables → livrables : CNRR, sites de démonstration, REX collectivités, animations

- Capitaliser et communiquer sur les retours d'expériences français, européens, internationaux en sollicitant notamment le centre national de restauration des rivières de l'AFB (CNRR) reposant sur les têtes de réseaux (dont les collectivités et organismes de bassins) ;
- Diffuser et prendre en compte les études scientifiques indépendantes publiées dans des revues à comité de lecture.
- Développer une expertise sur l'analyse coût-bénéfice et sur la dimension coût-efficacité de la dépense (en lien avec les parties prenantes) et évaluer la qualité et la plus-value de la concertation mise en œuvre pour l'élaboration du projet.
- Développer des sites de démonstration d'expérimentations de la restauration des cours d'eau, qui s'inscriront sur du long terme, et valoriser les résultats.
- Développer une rubrique permettant de façon simple de répondre aux idées reçues non étayées scientifiquement.

L'AFB poursuivra la capitalisation des expériences en continu. Le développement de sites de démonstration sera inscrit dans le Contrat d'objectif de l'AFB.