

Rapport plan d'actions pour la restauration et la continuité écologique des cours d'eau (PARCE) de décembre 2012 Ph Bellec E Lefebvre. Extraits (résumé et recommandations).

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 programme 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 programme. 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 :

- ⑩ permettre la représentation des fédérations dans les instances où sont débattues les questions de continuité écologique ;
- ⑩ 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... ;
- ⑩ 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... ;
- ⑩ 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 :

- ⑩ 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 ;
- ⑩ 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... ;
- ⑩ 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 ;
- ⑩ 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** ;
- ⑩ mettre en place un processus de labellisation des bureaux d'études ;
- ⑩ 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.

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. 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
3. 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
4. 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
5. 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.35
6. 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

pourraient être élargie, en tant que de besoin, à des juristes. A charge pour les fédérations nationales et associations locales de relayer ces outils auprès de leurs adhérents.....36

7. La mission recommande à la Deb et aux services:37

- 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 ;37

- 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 ;37

- le rappel aux propriétaires de leurs droits et devoirs, sous la forme d'une campagne d'informations, associant si possible étroitement leurs fédérations.....37

- 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.37

8. 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.38

9. 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.39

10. 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.