

Assemblée générale de l'ARAM Basse-Normandie, Blainville-sur-Mer le 23 mars 2013

Discussion sur la sauvegarde de nos chaussées et sur les problèmes actuels des droits d'eau des moulins

La directive cadre européenne sur l'eau de [2000](#), souvent plus simplement désignée par son sigle DCE, est une [directive européenne](#) du [Parlement européen](#) et du [Conseil](#) prise le [23 octobre 2000](#), elle oblige les Etats à protéger, améliorer et restaurer les eaux de surface afin d'obtenir un bon état de ces eaux en 2015, en tenant compte des besoins environnementaux et sociaux de façon globale, durable et équilibrée.

Dans une traduction partisane de la DCE, la France a introduit la notion de "continuité écologique" qui, selon elle, doit permettre d'atteindre le bon état des eaux en 2015. Cette notion est basée sur deux postulats - la circulation des poissons migrateurs et le "transit suffisant des sédiments", par ailleurs toujours sans définition - induisant la suppression ou l'abaissement des seuils et barrages de moulins. Principes indémontrables ou non démontrés, car jusque dans les années 1960/70 la majorité des cours d'eau étaient propres et poissonneux, et, jusqu'à cette époque, les moulins et barrages étaient plus nombreux que maintenant.

Les Agences de l'eau, l'ONEMA et les DREAL et autres DDT se sont emparées de la notion de "continuité écologique" telle que l'entend l'administration sans avoir démontré en aucune façon sa véracité ni son efficacité.

Depuis 1790 tous les ouvrages hydrauliques sont reconnus et/ou autorisés par les services de l'État ; différentes lois les ont toujours pérennisés, de même la jurisprudence, et encore aujourd'hui. La bonne gestion des vannages, sous tutelle des services hydrauliques des Ponts et Chaussées, était une obligation pour les propriétaires de ces ouvrages.

Ils sont ou fondés en titre, ou réglementés, ou autorisés lorsque d'une part ils existaient avant la loi de 1919 ET qu'ils ont une puissance inférieure à 150 kW.

Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, beaucoup de ces ouvrages n'ont plus été utilisés pour la force hydraulique. Il n'en reste pas moins que leurs droits existent toujours. Dans le même temps, les services de l'État n'ont plus assuré leur tutelle, pouvant aller jusqu'à ne pas conserver les archives d'autorisation qu'ils avaient la charge de conserver.

Ces ouvrages ont des droits administratifs, mais leurs propriétaires n'ont pas été consultés en tant que tels lors des consultations prévues par les textes. Ils ont été fondus dans la catégorie "riverains", donc sans représentation spécifique. Le directeur de la communication de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne a écrit en 2008 : *"Les rivières devront revenir à leur état naturel le plus rapidement possible... Les prescriptions qui seront faites – à leurs propriétaires - très prochainement seront telles qu'ils n'auront pas les moyens d'installer les dispositifs nécessaires..."*

La circulaire ministérielle du 25 janvier 2010, dite circulaire Borloo, entretenant le double langage que l'on retrouve en permanence, demande aux services de l'État de privilégier la suppression ou l'abaissement des seuils de façon autoritaire. En parallèle à la circulaire Borloo, la loi a prévu un reclassement de tous les cours d'eau en France ; la liste 1 interdira tout nouvel ouvrage, et la liste 2 entrainera l'obligation pour les propriétaires de faire réaliser à leurs frais et sous cinq ans des dispositifs permettant la circulation des poissons migrateurs (*Notons qu'une sommité du ministère a déclaré l'année dernière que tous les poissons étaient migrateurs puisqu'ils circulent dans l'eau !*).

Le projet de circulaire d'application de ces classements (L214-17 du code de l'Environnement) reprend les bases de la circulaire Borloo. Aucun des arguments que nous avons produits n'a été pris en compte. Bien qu'il proteste de vouloir supprimer les seuils de moulins, le projet a bien cet objectif en point de mire et met à la charge de leurs propriétaires des obligations d'études, par ailleurs dans un contexte mal défini, que très peu pourront assumer ; et ce d'autant plus que le personnel administratif en charge de

l'instruction des dossiers est trop peu nombreux et mal formé, comme l'avait reconnu le directeur-adjoint du cabinet de la ministre lors du rendez-vous du 30 août 2011. Il est probable que l'application de ces classements pourra difficilement être mise en œuvre pour de multiples raisons.

En fonction de la rédaction du L 214-17, "une charge spéciale et exorbitante" pesant sur les propriétaires ou exploitants engendrera inévitablement de très nombreux contentieux, qui ralentiront encore une mise en œuvre déjà délicate. En outre, le législateur n'ayant pas prévu la publication des listes d'espèces, la mise en conformité immédiate ou dans les cinq ans serait laissée à l'arbitraire éventuel des agents de l'ONEMA et des fédérations de Pêche.

De très nombreuses destructions d'ouvrages hydrauliques, même fonctionnels, sont en cours. Lors d'une réunion à Toulouse début 2012, le bureau chargé de l'étude d'impact de ces classements pour la région Midi-Pyrénées annonçait que l'impact patrimonial n'était pris en compte que pour les monuments classés MH ou inscrits ISMH et que l'acceptation sociologique n'était pas prise en compte.

Tout un pan de notre patrimoine, de ses paysages et des équilibres écologiques risque de disparaître. L'autre partie étant figée dans l'état où il se trouve pratiquement sans possibilité d'entretien, la Police de l'eau et l'ONEMA s'opposant à toute intervention sans un parcours administratif nécessitant des dossiers établis par des bureaux d'études, pour des coûts jamais moindre de 5 000 euros pour un simple entretien de bief. Le réservoir d'énergie propre et renouvelable qu'il détient est lui aussi menacé.

Nous avons fait au ministère des propositions alternatives – entre autres la gestion coordonnée, voire automatisée des vannages – qui permettraient une préservation des ouvrages tout en satisfaisant à un cours naturel des eaux. Ces propositions, acceptées verbalement mais sans enthousiasme par la Direction de l'Eau, n'ont pas reçu de réponse officielle alors que les services de l'État continuent de mettre en œuvre les préceptes de la circulaire du 25 janvier, avec toutefois beaucoup de difficultés compte tenu d'oppositions de plus en plus nombreuses d'élus qui commencent à évaluer les incidences engendrées, y compris financières.

Pourquoi obliger les propriétaires de petits ouvrages hydrauliques à des études et travaux faisant peser sur eux des "charges spéciales et exorbitantes" (art L 214-17) pour rétablir une "continuité écologique" dont certains documents de l'ONEMA lui-même (IPR et ROE) démontrent qu'ils ne la perturbent pas, et que le "transit suffisant des sédiments" est ou peut être assuré.

Cette politique ministérielle est relayée par les 6 Agences de l'Eau, grandes pourvoyeuses d'études de bassins versants effectuées par des bureaux d'études dont l'administration est le principal client.

Il existe en effet 2 sortes de bureaux d'études :

- BE inféodé à l'Onema qui "mettent des coefficients" x2 sur les spécifications de l'Onema et on se retrouve avec une Passe à Poissons qui coute 2 fois plus cher que si on respectait au plus juste les spécifications. Ces BE sont principalement utilisés par les collectivités qui ne veulent pas de problème et que ça aille vite (élections, etc...).
- BE "indépendants" mais qui sont obligés de respecter a minima les spécifications de l'Onema, sous peine de se faire "griller" auprès des DDT et par conséquent ne plus avoir de travail. Les DDT recommandent plus ou moins tel ou tel BE... Ces BE sont principalement utilisés par les privés qui essaient de trouver une solution "économique".

Depuis que l'on parle d'énergies renouvelables, les moulins ont suscité un regain d'intérêt. Pourtant la conférence environnementale des 14 et 15 septembre derniers ne cite pas une seule fois l'hydraulique qui a pourtant sa place dans le mix énergétique. Au contraire le postulat de « continuité écologique » est réaffirmé.

La directive de 2009 impose aux Etats membres d'atteindre des objectifs en matière d'énergies renouvelables. La France s'est engagée à atteindre une part de 23% d'énergie produite à partir d'énergies renouvelables dans la consommation finale en 2020 par rapport à 2005.

Rendre les ouvrages de moulins fonctionnels - lorsqu'ils ne le sont plus du fait du laxisme partagé entre l'administration et leurs propriétaires - permettrait en même temps de rendre le fonctionnement les

cours d'eau plus naturel et d'exploiter une source d'énergie dont toutes les infrastructures existent. Cela ne nécessiterait aucune autorisation ni travaux complexes, satisfaisant ainsi et la DCE sur les milieux aquatiques et la DCE sur les énergies renouvelables.

Cela économiserait également les deniers publics, les Agences de l'Eau subventionnant, pour l'instant du moins, les suppressions de seuils de moulins qui nécessitent par ailleurs de fort onéreuses études et dossiers. De plus les conséquences induites par ces suppressions – accélération de la dynamique hydraulique rongant les berges, modification de la nappe alluviale contribuant au rechargement des nappes phréatiques, sédiments plus ou moins pollués finissant dans des estuaires déjà très chargés, etc... - ne seraient plus à redouter.

Les deux arrêtés de classement des cours d'eau – liste 1 et liste 2 – des Bassins Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Rhin-Meuse et Artois-Picardie ont été signés et publiés au JO. La date d'entrée en vigueur des classements est celle de la parution des arrêtés au JO, ce qui est d'ores et déjà effectif pour ces 4 bassins malgré le dépôt des recours par la FFAM.

Il faut noter qu'un projet de loi du 27 novembre 2012 envisage de transférer aux communes la compétence de la gestion des milieux aquatiques. Les élus territoriaux, qui souhaitent obtenir une compétence plus étendue sur la gestion des milieux aquatiques, doivent être informés de toutes les conséquences.

Aussi des bonnes nouvelles....

Après la signature de près de 20 000 pétitions, le colloque de Cholet parallèle à celui de l'AFEPTB auprès de qui nous exploitons des axes d'actions concertées, le dépôt du recours contre la circulaire Borloo devant le Conseil d'État qui vient de donner –même si ce n'est que partiellement- raison à la Fédération en annulant une des dispositions, après la mission PARCE initiée par l'entretien en août 2011 des représentants de la FFAM au cabinet de la ministre au MEDDTL, après les très nombreuses actions moins emblématiques dont les contacts avec diverses instances qui ont à connaître du problème des milieux aquatiques aux plus hauts niveaux, et avec le soutien de très nombreux partenaires et élus... la FFAM a introduit des recours au TA contre les classements des bassins Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Rhin-Meuse, et bientôt Artois-Picardie.

Une des dispositions de l'annexe I-5 de la circulaire du 25 janvier 2010 relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau est annulée par le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 14 novembre 2012.

La plus haute instance juridique administrative de notre pays, suite à notre recours de décembre 2010, a ainsi donné raison à la FFAM, et a condamné l'Etat au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative. Notre Fédération est confirmée dans sa légitimité à faire valoir nos droits en justice.

La Cour rappelle que l'administration n'est pas en droit de toucher à nos ouvrages à son gré, la circulaire ne permet en rien de déroger aux lois en vigueur : la seule évocation de la « continuité écologique » n'est pas en soi suffisante pour envisager un arasement dès lors qu'il existe d'autres usages.

Elle rappelle que l'administration ne peut pas s'opposer de manière générale à la remise en exploitation d'un ouvrage autorisé : elle ne peut le faire que dans les conditions restrictives imposées par la loi. L'interdiction de créer de nouveaux ouvrages sur un cours d'eau en très bon état n'interdit pas a priori d'équiper des seuils existants. Elle précise en outre que tous les moyens de preuves sont recevables pour faire reconnaître que des installations et ouvrage étaient autorisés avant le 4 janvier 1992, ou qu'un moulin est fondé en titre.

Les propriétaires de moulins sont des acteurs concernés, et reconnus détenteurs, sous certaines conditions, d'un droit légitime en tant qu'utilisateurs potentiels de l'énergie hydraulique. Toutefois la loi protège aussi les milieux aquatiques et certaines espèces piscicoles, ce qui induit pour nous des obligations.

Scandale ONEMA

Le Conseil Supérieur de la Pêche, financé à l'origine par la taxe piscicole puis par des subventions importantes consenties par l'Etat, en quasi faillite et dont la gestion souffrait de nombreux dysfonctionnements graves, a été absorbé à compter de 2007 par un nouvel établissement désormais financé pour l'essentiel par les Agences de l'Eau. L'ONEMA devait permettre de développer une connaissance scientifique des milieux aquatiques à la disposition de l'Etat et du public, dans le cadre du Système d'Information sur l'Eau. L'ONEMA semble en réalité avoir succombé à ses vieux démons.

En effet, la lecture du rapport de la Cour des Comptes sur le CSP de 1991 à 1998 repris par le Sénat permet de faire ressortir un certain nombre de dysfonctionnements et de dérives qui avaient contribué à la disparition du Conseil Supérieur de la Pêche, et à la création de l'ONEMA.

Se trouvaient ainsi pointées du doigt la gestion financière désinvolte du CSP, tant dans la gestion des salaires, primes et indemnités de déplacement réglées sans justificatif, que dans l'établissement de prévisions budgétaires systématiquement et délibérément faussées, conduisant à une situation de quasi dépôt de bilan. En dépit de la gravité de ces dysfonctionnements et de la sévérité des critiques formulées à l'époque par la Cour des Comptes et le Sénat, la plupart de ces travers sont retrouvés, 10 ans plus tard, dans le rapport de la Cour des Comptes rendu public le 12 février 2013 intitulé « L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défailante ».

Le président de la Cour des Comptes a indiqué publiquement que les faits relevés par la Cour (en termes financiers et de comptabilité, en matière de police de l'eau, en matière d'organisation et de gestion du personnel) ont été considérés comme suffisamment graves pour motiver la saisine de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière ainsi qu'une transmission aux services du Parquet.

Par Communiqué de Presse publié dès le 12 février, Mme Delphine Batho, ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, a aussitôt confirmé la gravité des éléments relevés.

La ministre confirme également avoir procédé, dès octobre 2012, au renouvellement des équipes dirigeantes (M. Lavarde, ancien directeur général de l'ONEMA a ainsi été évincé, de même que Mme Gauthier, ancienne directrice de l'eau et de la biodiversité au Ministère).

Concernant les insuffisances structurelles de la politique de l'eau, la Ministre a annoncé la mise en place d'une évaluation de la politique de l'eau dans le cadre du chantier de modernisation de l'action publique (M.A.P.), dont les scénarios d'évolution seront présentés à la conférence environnementale en septembre 2013, le plan d'action de modernisation de cette politique devant être lancé au mois d'octobre.

Publication du rapport du CGEDD "Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau - diagnostic" dit PARCE

Ce rapport résulte d'une mission effectuée à la demande de la FFAM, sur proposition du député André Flajolet lors de notre RV de août 2011 au cabinet de la ministre de l'époque. Le rapport vient juste d'être publié alors qu'il a été rendu en novembre 2012. Il valide la plupart de nos revendications notamment :

La mission relève deux difficultés dans la mise en œuvre du plan.

Tout d'abord un décalage entre le travail de terrain demandé aux services de l'Etat et la parution des listes de classement des cours d'eau, considérés comme les "clés de voûte du Parce". Au moment de la finalisation du rapport, un seul bassin, Loire-Bretagne, avait effectivement publié cette liste. Depuis quatre bassins l'ont aujourd'hui publiée, et les arrêtés de classement pour les bassins restants (Rhône-Méditerranée-Corse, Adour-Garonne) sont attendus pour le second semestre 2013.

En second lieu, le calendrier fixé par les textes semble trop ambitieux aux yeux du CGEDD. "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", concluent les auteurs du rapport. A condition, toutefois, qu'"une démarche contractuelle collective active avec les maîtres d'ouvrages [soit] engagée", précisent-ils.

Ce rapport est édifiant en ce qu'il reconnaît que l'argumentation générale développée par les propriétaires de moulin n'était pas sans fondement et sans logique.

On peut y voir une mise en cause de la procédure employée par l'ONEMA et la volonté de prendre tous les usages en considération, ainsi qu'une remise en cause de la solution d'arasement. Tout cela est plutôt positif d'autant plus que la FFAM devrait devenir partie prenante des décisions. Si jamais ce rapport descend jusqu'aux DDT, on pourrait enfin voir un changement sur le terrain.

Pour les propriétaires dont le moulin est situé sur un cours d'eau classé au 214-17, il est de la plus haute importance que leurs ouvrages soient entretenus et fonctionnels. Il est indispensable qu'ils aient réuni les documents constituant le dossier que la FFAM a dénommé « Carte grise »...

Merci à tous pour votre contribution au Fonds de solidarité qui permet les actions juridiques menées par la FFAM !

Annie Bouchard, présidente de la FFAM