



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Concilier la continuité écologique des cours d'eau
avec la préservation des moulins patrimoniaux, la
très petite hydroélectricité et les autres usages
Pour un développement durable et partagé
Rapport de synthèse et propositions

Rapport n° 008036-03
établi par

Alain BRANDEIS (coordonnateur) et Dominique MICHEL

Décembre 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	4
Liste des recommandations par domaine.....	7
Introduction.....	10
Historique et contexte.....	10
Plusieurs préoccupations qui se croisent.....	10
Méthode retenue.....	11
Structure du rapport et mode d'emploi.....	11
Structuration des recommandations.....	12
1. Les moulins et la continuité écologique : une "épine dans le pied" des politiques de l'eau et du développement durable.....	13
1.1. Les moulins hydrauliques.....	13
1.2. Les moulins, un ancrage historique et territorial fort.....	14
1.3. L'exigence de continuité écologique sur les cours d'eau.....	14
1.4. Les solutions techniques pour restaurer la continuité écologique.....	15
1.5. Les moulins concernés par le plan de restauration de la continuité.....	15
1.6. Une faible reconnaissance patrimoniale institutionnelle.....	16
1.7. L'expertise des services de la culture et de l'environnement inégalement sollicitée.....	17
1.8. Le potentiel de production hydroélectrique des moulins.....	17
1.9. D'autres usages sont aussi en jeu.....	18
1.10. Un financement apporté massivement par les autres usagers via les agences de l'eau.....	19
1.11. Les problèmes posés et les opportunités pour sortir de la crise actuelle.....	19
1.11.1. <i>De fortes tensions.....</i>	19
1.11.2. <i>Les objectifs que s'est fixée la France pour respecter la DCE.....</i>	20
1.11.3. <i>Vers un changement de paradigme.....</i>	21
1.11.4. <i>Un contexte favorable pour agir.....</i>	22
2. Faire davantage confiance au territoire.....	23
2.1. Généraliser les diagnostics territoriaux concertés.....	23
2.1.1. <i>L'approche territoriale, opportunité pour créer des conditions plus favorables.....</i>	23
2.1.2. <i>Approfondir à cette échelle les aspects patrimoniaux et paysagers.....</i>	23
2.1.3. <i>Réaliser une évaluation objective et partagée du potentiel hydroélectrique... ..</i>	24
2.1.4. <i>Prévoir dans ces diagnostics territoriaux un volet consacré aux autres usages.....</i>	25
2.1.5. <i>Renforcer les liens avec les programmes de résorption des pollutions agricoles diffuses.....</i>	26
2.2. Mettre à profit la réforme GEMAPI pour conforter le rôle des collectivités.....	27
3. Améliorer la conduite des projets.....	28
3.1. Développer les outils de connaissance partagée.....	28
3.2. Définir le "moulin patrimonial".....	28

3.3. Pour les "moulins patrimoniaux", définir des orientations d'intervention « douce » pour la continuité écologique.....	30
3.4. Étudier les projets de continuité écologique avec un volet consacré à la très petite hydroélectricité.....	31
3.4.1. Les conditions pour cette prise en compte.....	31
3.4.2. Privilégier l'intérêt général avec des opérations collectives.....	32
3.4.3. Développer et partager les informations techniques, économiques et environnementales sur la très petite hydroélectricité.....	32
3.5. Intégrer davantage les autres usages.....	32
3.6. Favoriser les démarches collectives de gestion et d'entretien des ouvrages.....	33
3.7. Améliorer les retours d'expérience, les suivis et les évaluations.....	33
3.7.1. Formaliser, valoriser et compléter les retours d'expérience.....	33
3.7.2. Renforcer les suivis et les évaluations.....	33
3.8. Développer la recherche et les expérimentations.....	34
3.8.1. Améliorer l'intégration paysagère des passes à poissons.....	34
3.8.2. Mettre au point des solutions alternatives à l'équipement des seuils pour la très petite hydroélectricité.....	34
4. Faire évoluer la gouvernance.....	36
4.1. Renforcer la capacité de dialogue avec les propriétaires de moulins.....	36
4.2. Associer les propriétaires de moulins ainsi que les DRAC au pilotage, à l'agrément et à l'évaluation des démarches territoriales.....	37
4.3. Intéresser davantage les agences de l'eau à la valorisation du patrimoine lié à l'eau, au niveau territorial et du bassin.....	37
4.4. Orienter la stratégie de restauration en prenant davantage appui sur des conseils scientifiques indépendants.....	38
4.4.1. Organiser et diffuser une véritable veille scientifique sur la continuité écologique, permettant une évaluation et une actualisation des connaissances.....	38
4.4.2. S'appuyer sur les conseils scientifiques pour mieux évaluer et orienter la stratégie.....	39
4.4.3. Renforcer le rôle des chercheurs en sciences humaines dans l'orientation des programmes de restauration de la continuité écologique.....	39
4.5. Adapter les objectifs et le phasage des opérations à la réalité des moyens disponibles et des délais nécessaires.....	40
5. Développer la transversalité dans la mise en œuvre, l'appui et le pilotage.	41
5.1. Au niveau départemental, mettre en place une coordination efficace entre services patrimoniaux et services de police de l'eau, ainsi qu'une instance de concertation ad hoc pour le patrimoine.....	41
5.2. Au niveau régional, renforcer la coopération entre DRAC et DREAL.....	42
5.3. Au niveau national, renforcer la coordination interdirections et interministérielle.....	42
5.4. Une mise en œuvre à clarifier, dans son calendrier et ses modalités.....	44
6. Adapter les financements aux objectifs renouvelés.....	46
6.1. Adapter et faire converger les financements des agences de l'eau.....	46
6.2. Développer les cofinancements.....	47
6.3. Développer le mécénat et les financements participatifs.....	48
6.3.1. Susciter le mécénat en faveur du patrimoine et de la biodiversité.....	48
6.3.2. Recourir davantage aux financements participatifs.....	49

6.4. Développer les incitations fiscales en contrepartie d'un service environnemental et patrimonial.....	49
7. Pour aller plus loin, engager des réformes de structure.....	51
7.1. Faire entrer les associations de valorisation des moulins dans les comités de bassin	51
7.2. Élargir la dimension patrimoniale et énergétique des SDAGE et des SAGE.....	52
7.3. Mettre à l'étude une redevance "obstacle" plus incitative et plus juste.....	53
7.4. Réformer les droits fondés en titre avec un effet levier incitant à mettre en œuvre le potentiel de très petite hydroélectricité.....	54
Plan d'actions : récapitulatif des recommandations et actions d'accompagnement, par domaine.....	56
Conclusion : pour un développement durable et partagé.....	61
Annexes.....	63
1. Lettre de mission.....	64
2. Lettre de la ministre aux préfets du 9 décembre 2015.....	66
3. Liste des personnes rencontrées.....	68
4. Bibliographie.....	78
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	81

Résumé

Le plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau a été conçu avec un objectif environnemental de reconquête des milieux aquatiques. Inspiré par la directive cadre sur l'eau de 2000, il s'est trouvé impulsé par la loi sur l'eau de 2006 puis le Grenelle de l'environnement en 2009, qui ont donné une nouvelle ambition à une politique initiée voici 150 ans en France avec la loi sur la pêche du 31 mai 1865.

La concertation à cinq et l'enthousiasme du Grenelle ont fait long feu et, pour ce programme, laissé place à une situation des plus conflictuelles. Tant au niveau national que local la mission a pu mesurer le niveau de tension et constater l'affrontement de visions opposées dans ce dossier : quelle sera la "rivière idéale", qui doit en décider et comment ?

Ce qui est souvent perçu par certains propriétaires de moulins comme du "militantisme" des structures chargées de mettre en œuvre ce plan – dont ils s'estiment victimes – trouve en réalité une explication structurelle objective : de la politique de l'eau découle en effet, à défaut de les justifier, la manière dont les orientations prises ont été mises en œuvre jusqu'à présent, avec un cadrage national et une déclinaison spécifique par bassin. Ainsi, les dimensions patrimoniales et énergétiques n'étaient pas considérées avec le même niveau d'importance que les enjeux environnementaux, à part deux exceptions notables : celle des ouvrages hydrauliques protégés au titre des monuments historiques d'une part, celle des activités hydroélectriques en place, d'autre part.

Souvent présentée comme "destructrice" avec l'arasement des seuils, cette politique dispose pourtant d'une palette de solutions techniques permettant de restaurer la continuité écologique. Celle-ci ne vise pas que la circulation piscicole mais aussi le rétablissement du transit sédimentaire au profit de l'hydromorphologie de la rivière.

Au niveau local, la mission a recensé de vraies réussites, qui mériteraient d'être mieux valorisées. Ces réussites s'apprécient par les résultats obtenus en matière de reproduction et de remontée d'espèces piscicoles, mais aussi par les effets induits tels que la réduction du risque d'inondation, la facilitation de l'entretien des rivières ou encore la circulation des canoës-kayaks. Elles se mesurent aussi à la satisfaction des propriétaires d'ouvrages ainsi que des élus ayant conduit ou soutenu ces démarches de rétablissement de la continuité écologique : ceux-ci ont alors réussi à intégrer ces opérations dans leurs propres projets de développement local.

Pour autant, cette politique rencontre des blocages. Leur écho médiatique au cours des derniers mois, tendant à réduire la restauration de la continuité écologique à l'effacement des ouvrages et à la décrire comme "la destruction planifiée de nos moulins", a contribué à créer des doutes sur le bien-fondé de cette politique, sans nécessairement en aborder toutes les dimensions, en particulier celle de la fragmentation des milieux aquatiques, ni donner la parole à tous les bénéficiaires des opérations et acteurs concernés.

La mission a identifié ces blocages, avec une importance variable, dans les deux-tiers des départements. Ces conflits nécessitent une attention particulière pour les résoudre.

Les solutions passent d'abord par une mise à plat des enjeux et un partage des objectifs à une échelle territoriale cohérente : celle d'un bassin versant ou d'un axe de cours d'eau. C'est sur cette étape, qui se situe avant même que ne soient étudiés les premiers projets par ouvrage, que la mission recommande de concentrer les efforts, grâce à un diagnostic territorial qui soit le point de départ d'une démarche concertée.

La motivation des élus et la structuration des collectivités sont essentielles pour avancer dans cette direction : sans leur soutien et leur implication sur le terrain, cette politique est vouée à l'échec. La mission préconise de mettre à profit la réforme de la GEMAPI pour renforcer la maîtrise d'ouvrage publique sur les nombreux territoires dépourvus de tels outils.

La mission propose aussi d'améliorer la gouvernance : associer davantage les propriétaires de moulins et leurs représentants aux décisions les concernant et renforcer la conscience de leur responsabilité environnementale supposent d'améliorer la concertation et qu'ils soient parties prenantes des différentes instances concernées.

Les moulins sont aujourd'hui porteurs d'une riche symbolique ; un grand nombre d'entre eux participent, par leur implantation en fond de vallée ou en milieu urbain, à la constitution de paysages construits, aménagés en fonction de l'eau qu'ils maîtrisent. Ils demeurent la plupart du temps les traces visibles d'une activité passée. Tous ne justifient cependant pas la sauvegarde inconditionnelle de leur seuil, notamment quand l'absence d'usage de l'eau et d'entretien pendant des décennies a entraîné la ruine de leurs ouvrages hydrauliques et que, transformés en « résidence au bord de l'eau », ils n'ont plus la capacité à participer à la gestion de la rivière.

Si l'objectif de continuité est incontournable, il peut être assuré avec des solutions moins radicales, quitte à ce que celles-ci soient moins efficaces en termes de gain écologique lorsque la valeur patrimoniale du moulin le justifie. La mission propose des critères d'identification des moulins patrimoniaux ainsi qu'une méthode pour évaluer cette dimension patrimoniale de façon objective et concertée, avec une reconnaissance susceptible d'évoluer, à terme, vers un label.

Cette reconnaissance permettra de réserver à ces moulins considérés comme patrimoniaux et dans certaines conditions, des solutions "douces" dans les opérations de restauration de la continuité, privilégiant par exemple la gestion des vannages.

En matière de production d'énergie, pour la très petite hydroélectricité dont l'enjeu est essentiellement local et d'intérêt privé, la mission préconise également un changement d'approche, en intégrant dans les études de diagnostic territorial un volet consacré à l'estimation du potentiel de production, complété par une étude de faisabilité sous l'angle hydrologique, technique, environnemental, économique et juridique. À certaines conditions, les projets de restauration de la continuité par ouvrage pourront être étudiés avec l'option d'équiper les seuils pour l'hydroélectricité. La mission suggère d'éviter la multiplication des initiatives individuelles dont le cumul peut s'avérer pénalisant pour les milieux aquatiques, d'autant qu'on obtient parfois de meilleurs résultats avec des ouvrages intégrés, moins perturbants, qu'avec une multitude de petits ouvrages.

Pour passer d'une logique à l'autre il faut une maîtrise d'ouvrage adaptée et la mission invite à encourager la dimension collective de ces projets, afin à la fois d'optimiser leur rentabilité et de minimiser leurs impacts environnementaux.

Concernant le maintien des autres usages, la mission recommande de les prendre en compte de manière plus attentive et plus systématique et ce, très en amont des projets de restauration de la continuité par ouvrage. Elle préconise aussi de coordonner plus étroitement les démarches de continuité écologique avec celles – qui peinent à être prescrites – de la continuité pour la circulation nautique des canoës-kayaks.

A la faveur des trois nouvelles lois relatives à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) et celle pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la mission appelle à une approche plus intégrée des enjeux écologiques, patrimoniaux et énergétiques afin de les mettre en synergie plutôt que de les opposer. Elle préconise un changement de paradigme et plus de transversalité dans la mise en œuvre des politiques publiques concernées, devant se traduire par un pilotage interministériel du programme de restauration de la continuité écologique dont le champ aura été élargi. De même et pour aller dans cette voie, la coopération entre les services doit être consolidée aux niveaux départemental, régional et de bassin.

Le suivi des projets, l'évaluation des programmes et les retours d'expérience doivent être renforcés. Une revue de synthèse des données scientifiques sur l'impact de la fragmentation des cours d'eau et des effets positifs, négatifs ou insuffisants de la politique de continuité sera à demander aux conseils scientifiques de l'Agence française pour la biodiversité et des comités de bassin, afin d'orienter en conséquence les programmes et d'intégrer les conséquences du changement climatique.

La mission propose aussi une évolution des financements au niveau des agences de l'eau tout en faisant davantage appel à d'autres cofinanceurs potentiels de ce programme, au premier rang desquels les collectivités, en mettant en outre l'accent sur la recherche de mécénat (pour le volet patrimoine), les fonds participatifs (pour le volet énergétique) ainsi que la mise à l'étude d'incitations fiscales, qui paraissent justifiées en contrepartie des efforts réalisés au nom de l'intérêt général et d'une ouverture des moulins au public.

Le résultat de ces réflexions sera porté à la connaissance des propriétaires d'ouvrages, en leur indiquant les aides possibles, mais aussi leurs obligations en matière de gestion des ouvrages, d'entretien et de sécurité.

Enfin, la mission propose des réformes de structure destinées à régler certaines difficultés de fond au service de ce programme : elle préconise de mettre à l'étude une évolution des SDAGE et des SAGE afin de mieux intégrer les approches patrimoniale et énergétique, une modification de la redevance pour obstacle sur les cours d'eau afin de faire de ce dispositif un levier qui soit véritablement incitatif et plus juste, ainsi qu'une réforme des droits fondés en titre, visant une extinction progressive de ce régime tout en encourageant les propriétaires à concrétiser leurs projets énergétiques.

L'ensemble des mesures proposées est récapitulé sous forme d'un plan d'actions. C'est avec la globalité de ces mesures, et au prix d'une évolution de posture des différents acteurs pour permettre d'avancer vers plus de partenariat, que la mission estime possible de favoriser un développement durable et partagé et de progresser dans une stratégie "gagnant-gagnant".

Liste des recommandations par domaine

Domaines*				
N°	Recommandations	Destinataire	Échéance (CT, MT, LT)**	Page
Faire davantage confiance au territoire				
1	<p>En préalable à tout nouveau projet de restauration écologique, mettre en place une démarche territoriale concertée de type SAGE, grâce à laquelle, à l'issue d'un diagnostic approfondi, les objectifs et les moyens de la restauration à l'échelle d'un axe ou d'un bassin versant seront établis de manière partagée. Ces diagnostics territoriaux devront intégrer la perspective du changement climatique et comprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un volet consacré aux paysages et au patrimoine lié à l'eau, dont celui des moulins, - une analyse du potentiel de petite hydroélectricité sur le territoire, - une analyse des autres usages des seuils, - un volet consacré à la problématique de franchissabilité des seuils pour les pratiquants d'activités nautiques non motorisées (dont canoë-kayak), - une réflexion sur les pollutions agricoles diffuses. 	Préfets Collectivités	MT	27
Améliorer la conduite des projets par ouvrage				
2	<p>Sur la base des propositions de la mission et du groupe de travail national sur les moulins patrimoniaux, transmettre aux préfets une méthodologie de reconnaissance d'un "moulin patrimonial" validée par le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Leur demander de prendre en compte le statut patrimonial ainsi défini, voire sa labellisation à terme, lors de la programmation, de la conduite et du suivi des opérations, ainsi que dans le mode de financement.</p>	MCC MEEM Préfets	CT	30
3	<p>Lorsque le diagnostic territorial aura fait apparaître un réel potentiel mobilisable, qu'une orientation en faveur de l'équipement des seuils pour la production hydroélectrique aura été donnée par le maître d'ouvrage de la démarche territoriale et que le propriétaire aura décidé de s'engager dans l'étude d'un projet de mise en service de son seuil pour l'hydroélectricité, alors les études de projets individuels de restauration de la continuité écologique devront intégrer un volet consacré à l'hydroélectricité, de manière à rendre cohérentes les deux démarches.</p>	Préfets Collectivités	MT	31
4	<p>Développer, à l'initiative de chaque agence de l'eau et pour chaque bassin, un programme pluriannuel de suivi des milieux concernés par les opérations de restauration de la continuité écologique, à l'échelle d'axes de cours d'eau ou de bassins versants, avec un nombre représentatif de la diversité des cours d'eau du bassin et un protocole minimal défini à l'échelle du bassin. Ce suivi devra inclure la réalisation d'un état initial des milieux aquatiques avant travaux et d'un état après travaux, puis être poursuivi au fil du temps avec une évaluation écologique.</p>	Agences de l'eau Préfets de bassin AFB	MT	34

Faire évoluer la gouvernance				
5	<p>Associer les propriétaires de moulins par une représentation dans les comités de pilotage des programmes territoriaux de restauration de la continuité mis en place par les collectivités et prévoir de les entendre lorsque leur projet est examiné par ce comité.</p> <p>Assurer un pilotage et réaliser une évaluation des programmes et projets de restauration de la continuité écologique des cours d'eau au niveau de chaque bassin, par une instance existante du comité de bassin, associant pour l'occasion les représentants des propriétaires de moulins ainsi que les DRAC ou leur représentant.</p> <p>Élargir la commission administrative de bassin à la DRAC du bassin qui serait désignée à cet effet.</p>	Collectivités Préfets de bassin	MT	37
6	<p>Organiser une véritable veille scientifique en matière de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, à l'intention de tous les acteurs.</p> <p>Solliciter un avis des conseils scientifiques du CSPNB, de l'AFB et des comités de bassin qui en sont dotés, afin d'orienter la stratégie de restauration de la continuité écologique au niveau national et au niveau des bassins.</p> <p>Veiller à ce que les conseils scientifiques de l'AFB et des comités de bassin soient davantage pourvus dans les disciplines des sciences humaines, du paysage, de l'histoire et du patrimoine.</p>	DEB AFB Agences de l'eau	MT	40
Développer la transversalité dans la mise en œuvre, l'appui et le pilotage				
7	<p>Constituer au niveau départemental un groupe de travail au sein de la CDNPS, instance de médiation, de validation et d'arbitrage du volet patrimonial, pour suivre le processus de mise en conformité des "moulins patrimoniaux".</p>	Préfets	MT	42
8	<p>Demander à la DEB, au titre de la politique de l'eau, d'organiser un pilotage intra et interministériel du programme de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, dont le champ se verra élargi, en renforçant la coordination avec la DGEC (hydroélectricité), la DHUP (sites et paysages), la DGPR (risques naturels) et la DGITM (cours d'eau navigables) au sein du MEEM et en la développant avec la DGPAT (architecture et patrimoine) du ministère de la culture et de la communication (MCC).</p>	MEEM MCC	MT	44
9	<p>Actualiser les instructions aux préfets sous la forme d'une circulaire interministérielle tenant compte d'un élargissement du champ de la politique de restauration de la continuité écologique.</p> <p>Sans attendre, préciser les modalités de mise en œuvre du nouveau délai de cinq ans prévu par la loi sur la biodiversité, en abordant en outre les modalités de contrôle et les suites à donner aux situations non conformes et en insistant sur le contrôle des obligations d'entretien des ouvrages.</p>	MEEM et inter ministériel	MT CT	45
Adapter les financements aux objectifs rénovés				
10	<p>Adapter et faire converger les règles de financement des agences de l'eau en matière de restauration de la continuité écologique des cours d'eau.</p>	DEB Agences de l'eau	MT	47
11	<p>Étudier un élargissement de l'action de labellisation de la Fondation du patrimoine permettant aux propriétaires de moulins reconnus comme patrimoniaux de bénéficier de déductions fiscales pour les travaux de restauration de la continuité écologique, assorties d'une ouverture au public.</p>	DEB en intermin. Fondation du patrimoine	MT	50

Pour aller plus loin, engager des réformes de structure				
12	À l'occasion du prochain renouvellement des comités de bassin (2020), assurer une représentation des associations de valorisation des moulins au sein du collège des usagers non économiques de l'eau.	DEB Préfets de bassin	LT	52
13	Dans la perspective de la troisième génération de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) pour 2022-2027, réfléchir dès à présent à une prise en compte accrue des patrimoines liés à l'eau dans leurs orientations. Établir une note méthodologique pour les services traitant de l'articulation entre la Directive cadre sur l'eau, la Directive européenne sur les énergies renouvelables et la Convention européenne sur les paysages. Expertiser et, si nécessaire, faire évoluer la portée des SAGE en termes patrimonial et énergétique.	Préfets de bassin	LT	53
		MEEM	MT	
		MEEM	MT	
14	Mettre à l'étude, dans le cadre de la préparation des XI ^{es} programmes d'intervention des agences de l'eau, une modification de la redevance "obstacle" comme levier supplémentaire de la politique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, afin de rendre cette redevance plus incitative et plus juste en répartissant mieux les efforts.	DEB	MT	54
15	Instaurer une procédure de déchéance des droits fondés en titre qui ne seraient pas utilisés à compter d'un certain délai, par exemple le second délai de cinq ans après publication des classements des cours d'eau, et rendre ces droits non transmissibles.	DEB DGEC Intermin.	LT	55

* Ces **domaines** correspondent aux chapitres 2 (approche territoriale), 3 (approche par projet), 4 (gouvernance), 5 (transversalité), 6 (financement) et 7 (réformes de structure) du rapport.

** Précision sur les **échéances**, en termes d'urgence et de premiers résultats attendus :

CT = court terme (quelques mois à un an)

MT = moyen terme (un à deux ans)

LT = long terme (plus de deux ans)

L'échéance d'un résultat à moyen ou long terme doit être l'occasion d'un phasage dès à présent. Ainsi il pourra donner lieu à un démarrage immédiat, notamment pour des analyses ou travaux préparatoires qui parfois seront conséquents.

Introduction

Historique et contexte

Le présent rapport conclut la troisième mission du CGEDD en six ans, sur les difficultés de mise en œuvre de la politique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau lorsque des moulins sont concernés. La première mission avait consisté à évaluer le plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique (PARCE) en 2011-2012¹. La seconde mission a ensuite apporté, en 2014-2015, une assistance aux acteurs concernés pour l'élaboration d'une Charte "*Moulins à eau et continuité écologique*"². L'élaboration concertée de cette charte, dont le principe était proposé par la première mission, a été menée jusqu'à son terme, mais n'a pu aboutir à une signature faute d'accord de toutes les parties.

En parallèle à sa lettre de commande du 9 décembre 2015, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer demandait aux préfets de ne plus concentrer leurs efforts sur les cas de moulins où subsistent des difficultés ou des incompréhensions durables, dans l'attente d'instructions à venir après la remise du rapport de la mission³.

Cette mission a en effet été demandée par la ministre dans une période marquée par un certain "échauffement" des acteurs nationaux et locaux de ce dossier, relayé par les médias avec un regard plutôt bienveillant de l'opinion et le soutien de parlementaires et d'élus locaux. Cette crise a connu son apogée entre le vote de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)⁴ et celui des deux lois suivantes : d'une part la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP)⁵ et d'autre part la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁶. La première a donné un signal fort pour le développement des énergies renouvelables et un espoir aux propriétaires de moulins pour valoriser leur potentiel de petite hydroélectricité. La préparation puis le vote des deux dernières, dans un calendrier quasiment simultané, ont exprimé une nouvelle fois les tensions autour de ce dossier⁷.

La mission s'est achevée après le vote de ces trois lois et ses recommandations sont établies dans ce contexte législatif.

Plusieurs préoccupations qui se croisent

Les "moulins" sont ici au cœur de quatre enjeux principaux : la reconquête du bon état des milieux aquatiques, la préservation et la valorisation du patrimoine lié à l'eau, le maintien du potentiel ou le développement de la très petite hydroélectricité, ainsi que le maintien des autres usages, que ceux-ci soient favorisés ou au contraire perturbés par les seuils en rivière.

¹ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000191.pdf>

² Voir annexe 4 du rapport détaillé d'état des lieux.

³ La lettre de la ministre aux préfets du 9 décembre 2015 figure en annexe 2.

⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id>

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032854341&categorieLien=id>

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033016237&categorieLien=id>

⁷ Le débat sur les moulins revient dans le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Méthode retenue

La mission a suivi la méthode de travail suivante :

- des contacts auprès d'acteurs nationaux et au niveau des grands bassins hydrographiques, par visite au siège de quatre d'entre eux et échanges à distance pour les autres, complétés par des contacts dans les régions correspondant aux chefs-lieux de bassin ;
- des visites sur des bassins versants et départements choisis pour leur diversité et leur complémentarité avec ceux déjà visités par la première mission en 2011, en privilégiant une approche territoriale : bassin de la Dronne (Dordogne), rivières du nord et du sud Morvan, bassins de l'Andelle et de la Risle (Eure), bassin de la Cance (Ardèche) ;
- une enquête auprès des préfets pour faire remonter les situations de réussites et de blocages dans leur département ainsi que leur analyse de la situation et propositions pour résoudre les difficultés mises en évidence.

Elle a participé, comme cela lui était demandé, au groupe de travail sur les moulins patrimoniaux mis en place par le ministère de la culture et de la communication. Par ailleurs et bien que la mission ne résulte pas d'une commande interministérielle, ses investigations ont fortement associé les services de ce ministère.

Structure du rapport et mode d'emploi

Le présent rapport est le **rapport principal**, qui contient les propositions de la mission. Celles-ci sont exposées dans les chapitres 2 à 7 (respectivement approche territoriale, approche par projets, gouvernance, transversalité, financement, réformes de structure), après une rapide synthèse des constats.

La lecture de ce rapport principal peut être complétée par celle d'un **rapport détaillé d'état des lieux**, composé lui-même de trois chapitres :

- le chapitre 1 expose la quadruple problématique de la continuité écologique, des moulins patrimoniaux, de la très petite hydroélectricité ainsi que des autres usages induits ou affectés par les seuils de moulins.
- le chapitre 2 évalue l'avancement des recommandations de la première mission du CGEDD ainsi que du plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique. Puis il analyse les évolutions du contexte qui sont intervenues depuis 2013, avec notamment les classements des cours d'eau, la seconde génération de SDAGE, les nouveaux programmes d'intervention des agences de l'eau, ainsi que les évolutions législatives évoquées ci-dessus.
- le chapitre 3 dresse le bilan des réussites, des difficultés et des blocages, vus par les préfets (sur la base de l'enquête réalisée par la mission), par les parties prenantes et enfin par la mission.

Ce "**rapport détaillé**" (il sera dénommé ainsi dans la suite du présent rapport) s'appuie lui-même sur plusieurs annexes, dont une en particulier présente, de manière illustrée, des cas de moulins visités par la mission (annexe 16).

Structuration des recommandations

Les 15 **recommandations** que la mission considère comme essentielles pour résoudre les difficultés analysées sont présentées dans des encadrés numérotés au fil du texte dans les chapitres 2 à 7 et qui précisent le nom de leur **destinataire**.

Pour favoriser leur mise en œuvre, la mission a assorti ses recommandations de 23 **actions d'accompagnement**. Celles-ci sont également déclinées au fur et à mesure dans le texte et sont récapitulées, à côté des recommandations auxquelles elles se rapportent, en fin de rapport avant la conclusion : l'ensemble constitue ainsi un **plan d'actions** à réaliser. Ce tableau précise en outre l'**échéance** des mesures préconisées, en distinguant le court terme (dans l'année), le moyen terme (un à deux ans) et le plus long terme (plus de deux ans).

L'étendue du sujet traité fait que certaines propositions du rapport s'adressent plus particulièrement au ministère de la culture et de la communication.

1. Les moulins et la continuité écologique : une "épine dans le pied" des politiques de l'eau et du développement durable

Ce chapitre reprend en synthèse les principaux éléments du constat fait par la mission. Il s'appuie sur le rapport détaillé mentionné en introduction et vers lequel des renvois sont indiqués.

1.1. Les moulins hydrauliques

Un moulin à eau est une installation qui utilise la force hydraulique pour mouvoir des machines, un système composé d'un ouvrage hydraulique (seuil, vannes, canal de dérivation...), d'un cours d'eau, d'une roue et d'un bâtiment accueillant le système de démultiplication et les machines de production. Un seuil, ouvrage transversal qui barre une partie du lit mineur de la rivière, règle la hauteur du niveau d'eau pour permettre l'usage de cette force. Son existence, qui induit une qualité paysagère pour le site, est nécessaire à la compréhension du système technique : ce seuil est considéré comme partie intégrante du moulin par leurs propriétaires, les riverains et une partie des usagers de la rivière. Son historicité le désigne comme possible objet patrimonial (voir points 1.2.2 et 1.2.3 du rapport détaillé).

Bien qu'implantés sur les cours d'eau avec une grande diversité de situations, les moulins répondent, avec des variations, au schéma type suivant (figure 1) :

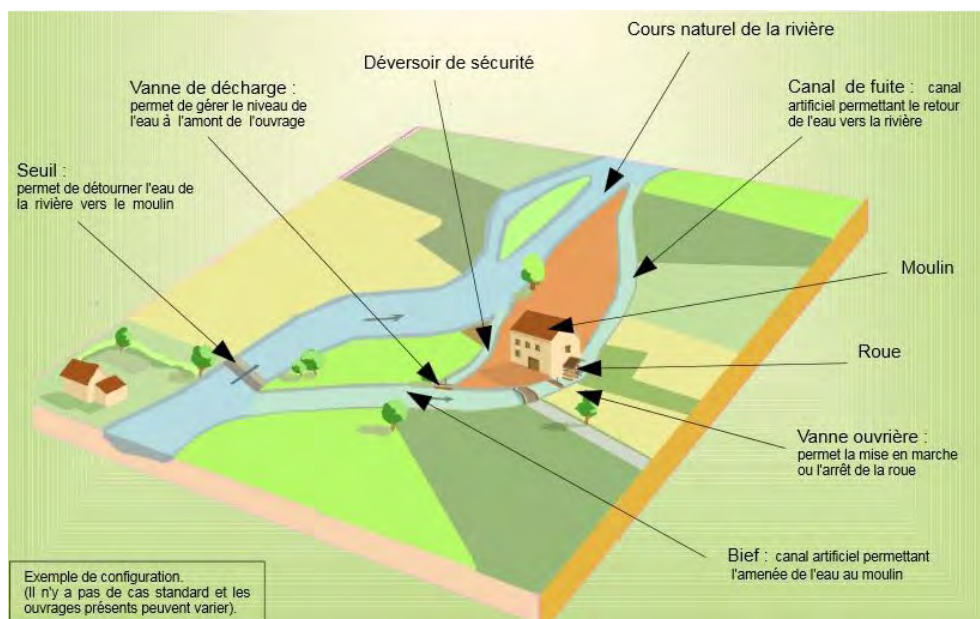


Figure 1 : schéma de principe d'implantation d'un moulin - source DDT d'Eure-et-Loir

Le fonctionnement d'une telle installation est décrit dans un règlement d'eau édicté par l'administration (aujourd'hui service de police de l'eau des directions départementales des territoires) qui définit les moyens de sa gestion. Lorsqu'ils bénéficient d'un droit d'eau fondé en titre⁸ compte tenu notamment de leur ancienneté, les ouvrages n'en restent pas moins soumis à la police de l'eau.

⁸ Les droits fondés en titre sont des droits anciens à un usage particulier de l'eau (alimentation d'un étang, force hydraulique,...) et exorbitants du droit commun. Ils font l'objet d'une abondante jurisprudence et de nombreux écrits juridiques. Sur les cours d'eau non domaniaux, il s'agit notamment des droits acquis avant l'abolition des privilèges en 1789.

1.2. Les moulins, un ancrage historique et territorial fort

Les moulins utilisant l'énergie hydraulique existent depuis l'Antiquité. Ils se développent en France dès le haut Moyen-Age et se généralisent au cours du XI^e siècle avec l'invention de l'arbre à cames, jusqu'au XVII^e siècle. Leur activité artisanale puis industrielle a façonné le paysage des vallées. Dans un espace rural en transformation profonde, les vallées et leur grande variété d'ambiance paysagère suscitent un fort intérêt à partir des années 1960.

Les moulins sont ainsi devenus des marqueurs de l'économie rurale et des révolutions industrielles qu'a connues notre pays. Ils suscitent l'attachement de nombre d'usagers des cours d'eau. Avec leurs retenues de faible taille, ils offrent des miroirs d'eau appréciés et participent à la création d'une identité locale (voir point 1.2.1 du rapport détaillé).

Riches de leur symbolique sociale construite sur plus de dix siècles, les moulins et le patrimoine hydraulique constituent un élément sensible de la culture et du paysage nationaux. Très présents dans la plupart des villes, des villages et des campagnes, ils maillent encore fortement notre territoire.

Ils sont perçus comme des équipements obsolètes à partir du début du XX^e siècle jusque dans les années 1950, période où un nouvel intérêt de la part des associations de sauvegarde du patrimoine rural se manifeste pour leur conservation et leur mise en valeur.

Au-delà des moulins, sont présents bien d'autres ouvrages hydrauliques (biefs, gués, ponts, bassins, écluses, etc.). La prise en compte de leurs dimensions historiques, techniques et plus largement culturelles est également essentielle, bien que cette question sorte du champ de la mission. Ces ouvrages s'intègrent à des systèmes paysagers complexes.

1.3. L'exigence de continuité écologique sur les cours d'eau

La continuité écologique dans un cours d'eau se définit par la possibilité de circulation des organismes vivants et de transport des sédiments.

Ses enjeux sont exposés au point 1.1 du rapport détaillé.

Le classement des cours d'eau en vigueur depuis 2012 ou 2013 selon les bassins, distingue (voir point 2.3.1 du rapport détaillé) :

- **la liste 1** : y figurent les cours d'eau en très bon état écologique au sens de la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (DCE). Aucun nouvel obstacle n'y est autorisé. Cette liste représente 30 % du linéaire des cours d'eau.
- **la liste 2** : elle inclut les cours d'eau sur lesquels il est nécessaire d'assurer la continuité écologique. Tout obstacle doit être mis en conformité par son propriétaire dans un délai de 5 ans. Cette liste représente 11 % du linéaire total.
- **les cours d'eau figurant à la fois sur les deux listes** (9 % du linéaire total).
- **les cours d'eau qui ne font l'objet d'aucun classement** (68 % du linéaire total).

Le plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau a été lancé en 2009, sous la triple impulsion de la DCE qui fixe aux États-membres un objectif de bon état des eaux à atteindre avant 2015, 2021 ou 2027 selon les cas, de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, puis du Grenelle de l'environnement. Il résulte aussi, pour une large part, du constat d'abandon de nombreux ouvrages et d'une insuffisance d'entretien par les riverains des rivières non domaniales. Néanmoins son ancrage historique remonte à 150 ans (loi du 31 mai 1865 relative à la pêche), en réaction au constat de déclin des populations de poissons migrateurs. Des classements des cours d'eau préexistaient au titre de l'ancien article L 432-6 du code de l'environnement : ces classements fixaient déjà aux propriétaires d'ouvrages des obligations de rétablissement de la continuité piscicole pour certaines espèces, avec ce même délai de cinq ans.

1.4. Les solutions techniques pour restaurer la continuité écologique

Pour parvenir à son objectif, cette politique met en œuvre une large palette de solutions qui sont retenues après étude au cas par cas, avec notamment :

- l'effacement total ou la suppression du seuil, encore appelée dérasement ;
- l'abaissement du niveau d'eau par arasement partiel, échancrure ou simple brèche dans le seuil, voire sa destruction naturelle ;
- la réalisation d'une rampe en enrochements ou d'une succession de micro-seuils ou pré-barrages, permettant de rattraper le profil en long de la rivière tout en étant franchissables par les poissons ;
- la réalisation d'un bras ou d'une rivière de contournement de l'obstacle ;
- l'équipement de l'ouvrage par une passe à poissons, dont il existe plusieurs types en fonction des espèces ciblées et de leur degré de rusticité ;
- l'enlèvement ou l'ouverture des vannes, permanente ou saisonnière, dès lors que celles-ci sont encore manœuvrables et que cette solution est considérée comme suffisante.

L'état d'avancement du plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique est traité au point 2.2 et à l'annexe 12 du rapport détaillé. La proportion d'ouvrages effacés, rapportée à l'ensemble des solutions, varie de 14 % à 75 % selon les bassins⁹.

1.5. Les moulins concernés par le plan de restauration de la continuité

Le plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique concerne l'ensemble des 20 665 obstacles identifiés sur les cours d'eau de la liste 2 par le Référentiel des obstacles à l'écoulement (ROE) de l'Office national des milieux aquatiques (ONEMA), soit un obstacle tous les 2 km. Ces obstacles représentent eux-mêmes 24 % des obstacles recensés sur l'ensemble des cours d'eau. Parmi ces obstacles figurent des seuils (ouvrages ne barrant que le lit mineur du cours d'eau) ainsi que des barrages, écluses, radiers de pont, stations hydrométriques, etc.

Ce plan ne se limite donc pas aux ouvrages des "moulins", qui, pour la liste 2 et selon le ROE, représentent **5 800 seuils** (moulins ou anciens moulins). Ces ouvrages représentent un peu moins du tiers des "moulins" ainsi identifiés sur l'ensemble des cours d'eau.

⁹ Ces ratios concernent l'ensemble des ouvrages financés par les agences de l'eau en matière de restauration de la continuité écologique des cours d'eau. Les états d'avancement n'individualisent pas les moulins en particulier.

Ces seuils sont généralement de faible hauteur (1 à 2 mètres). 20 % d'entre eux sont en mauvais état (partiellement détruits). 80 % n'ont pas d'usage connu (voir point 2.3.1 et annexe 6 du rapport détaillé).

La dimension patrimoniale de ces "moulins" est délicate à établir tant que leur état, leur fonctionnalité, leur degré d'intégrité ne sont pas évalués.

La mise en œuvre du rétablissement de la continuité écologique est susceptible d'entraîner la démolition ou le ré-aménagement de ces ouvrages pour les rendre franchissables par les espèces piscicoles et améliorer le transit sédimentaire.

Se pose alors la question de la conservation patrimoniale et de la place des services patrimoniaux et des professionnels du patrimoine dans le processus d'analyse et de décision pour la prise en compte de leur historicité et de leur dimension patrimoniale.

1.6. Une faible reconnaissance patrimoniale institutionnelle

Sur l'ensemble du territoire, 250 moulins hydrauliques sont protégés au titre des monuments historiques qui entrent, de facto, dans la qualification de moulins à forte valeur patrimoniale (voir point 1.2.4 du rapport détaillé). Ces moulins font presque toujours partie d'un château ou d'une abbaye. À titre de comparaison, on compte 5 900 châteaux et 14 500 églises protégés au titre des monuments historiques.

Quelque 3 400 moulins sont "documentés" et 5 900 sont "répertoriés" par les services régionaux de l'Inventaire du patrimoine culturel. Ces moulins présentent a priori une valeur patrimoniale, puisqu'ils font partie de la chaîne patrimoniale identifiée par ces services.

Par ailleurs, 473 moulins¹⁰ au moins sont ouverts au public au moins un jour par an, avec l'objectif de transmission d'une culture, d'un savoir-faire.

Au total, on peut retenir les ordres de grandeur suivants :

Obstacles / seuils de moulins / moulins	France	Liste 2
Nombre d'obstacles sur les cours d'eau	88.000	21.000
Nombre de seuils de moulins ou d'anciens moulins	19.000	5.800
Nombre de moulins répertoriés à l'Inventaire	5.900	(-) ¹¹
Nombre de moulins documentés à l'Inventaire	3.400	(-) ¹²
Nombre de moulins protégés (monuments historiques)	250	(-) ¹³
Nombre de moulins ouverts au public	473	

Tableau 1 : nombre d'obstacles et de "moulins" en France et sur les cours d'eau de liste 2

¹⁰ [Carte active de la Fédération des Moulins de France](#)

¹¹ Cette information requiert un croisement des bases de données de l'ONEMA avec celles de chaque service régional de l'Inventaire.

¹² Idem.

¹³ Cette information requiert un croisement des bases de données de l'ONEMA avec celles du ministère de la culture et de la communication, que la mission n'a pu obtenir. Il en va de même pour les sites et espaces protégés au titre du droit du patrimoine.

1.7. L'expertise des services de la culture et de l'environnement inégalement sollicitée

Pour les services du ministère de la culture, l'intérêt porté au moulin peut varier selon quatre situations (voir point 1.2.5 du rapport détaillé) :

- il est considéré intrinsèquement digne d'intérêt pour sa rareté technique, son témoignage d'une activité pré-industrielle ;
- il se situe dans un site ou un espace protégé (voir annexe 7 du rapport détaillé) ;
- il est pris en compte pour l'impact que peut avoir toute modification de ses ouvrages hydrauliques sur le monument qu'il dessert (par exemple, un moulin qui alimente par dérivation les douves d'un château ou qui assure sa qualité paysagère ou pittoresque par un miroir d'eau aménagé pour l'agrément : voir l'exemple du château de Maintenon à l'annexe 8 du rapport détaillé) ;
- hors sites et espaces protégés, s'il est représentatif du patrimoine traditionnel local, sa conservation et sa mise en valeur peuvent se voir reconnues, dans certaines conditions, par une labellisation de la Fondation du patrimoine ou par son identification comme élément remarquable¹⁴ dans le plan local d'urbanisme (PLU).

La programmation et les travaux relatifs aux opérations de restauration de la continuité écologique sont souvent réalisés sans que les services de la culture¹⁵ ni ceux de l'environnement¹⁶ ne soient amenés à exercer leur expertise et leur contrôle en amont, quel que soit le statut de l'ouvrage au regard des quatre dispositions énumérées ci-dessus.

1.8. Le potentiel de production hydroélectrique des moulins

Le passage d'une utilisation mécanique de la force motrice de l'eau des moulins à la production d'électricité s'est opéré à partir de la fin du XIX^e siècle. Aujourd'hui leur production et leur potentiel les rattachent quasi exclusivement à la "très petite" hydroélectricité¹⁷. Celle-ci comprend la pico (moins de 20 KW) et la microélectricité (20 à 500 KW). Cette très petite hydroélectricité représente aujourd'hui la moitié du parc d'installations hydroélectriques et fournit moins de 2 % de la production nationale d'hydroélectricité.

Ni les schémas régionaux ni la programmation nationale de l'énergie n'ont fixé d'objectifs spécifiques au développement de la très petite hydroélectricité, au sein d'une filière hydroélectrique appelée à croître de 3 % d'ici 2023 en hypothèse haute et de 2 % en hypothèse basse. Selon cette programmation et à cet horizon, la croissance de cette filière représentera 2 % de l'effort de développement national en matière de production d'électricité renouvelable¹⁸.

¹⁴ [En application de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme](#)

¹⁵ Directions régionales des affaires culturelles (DRAC), unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP).

¹⁶ Pôles "sites et paysages" des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

¹⁷ La "très petite hydroélectricité" fait elle-même partie de la "petite hydroélectricité" qui s'étend jusqu'à 10 MW.

¹⁸ 93 % de l'effort est attendu du développement des énergies éolienne et photovoltaïque. L'effort en hydroélectricité reposera essentiellement sur la mise en service des projets connus actuellement pour les grandes centrales (puissance installée supérieure à 10 MW) et sur la rénovation d'installations existantes en petite hydroélectricité (voir annexe 10 du rapport détaillé).

La petite hydroélectricité bénéficie de dispositifs de soutien à cette filière par les arrêtés tarifaires et les appels d'offres.

Les propriétaires de moulins qui ont des projets de remise en service de leur seuil pour produire de l'énergie souhaitent pouvoir conserver l'ouvrage pour permettre cette activité. Il en est de même pour ceux qui en ont seulement une intention à terme. Ils ne sont pas prêts pour autant à investir des montants élevés dans la continuité écologique, ces montants pouvant dépasser la valeur vénale actuelle du moulin.

La remise en service de ces seuils n'est pas un enjeu énergétique national mais relève au plus d'un intérêt local. Elle constitue surtout un revenu d'appoint pour les producteurs compte tenu du tarif de rachat ou une source d'économie dans le cas d'une autoproduction. Cet intérêt énergétique doit être mis en balance avec les impacts sur les milieux aquatiques qui, même avec les techniques dites ichtyocompatibles, peuvent être réduits mais pas annulés. Leurs effets cumulés sur un même axe de cours d'eau peuvent rendre difficile, voire impossible, la remontée de certains migrateurs.

Quoi qu'il en soit, ces projets ne sont généralement pas considérés ni étudiés dans le cadre des opérations de restauration de la continuité écologique. Ces dernières ne procèdent pas non plus à une estimation du potentiel à l'échelle d'un cours d'eau. Seuls quelques territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ont pris des initiatives en ce sens.

Pour plus de précisions sur la très petite hydroélectricité, on se reportera aux points 1.4, 2.5.1, 3.4.7 et 3.6 du rapport détaillé ainsi qu'à son annexe 10.

1.9. D'autres usages sont aussi en jeu

Les ouvrages transversaux aux cours d'eau, dont les seuils de moulins, sont associés à de nombreux usages économiques, culturels ou de loisirs, tels le tourisme, les sports et loisirs nautiques, activités actuellement en plein essor.

La retenue créée en amont du seuil peut permettre le développement de la pêche en eaux calmes, de la baignade ou des prélèvements par pompage à des fins diverses. Le maintien de ces usages n'est pas toujours pris en considération avec l'attention nécessaire dans les opérations de restauration de la continuité écologique ni traité suffisamment tôt, contribuant ainsi à générer des conflits avec les riverains.

A l'inverse, les obstacles pour la continuité écologique sont une entrave à la pêche sportive en eaux vives ou au franchissement sécurisé des engins nautiques non motorisés comme le canoë-kayak. Bien que le code de l'environnement puis des transports¹⁹ permette depuis 2008 au préfet de prescrire des aménagements à cette fin, la coordination avec les opérations de restauration de la continuité écologique reste rare et peu encouragée au niveau départemental ou territorial : un seul département à ce jour²⁰ bénéficie d'un arrêté préfectoral fixant la liste des ouvrages à aménager pour la franchissabilité sécurisée des canoës-kayaks. Les acteurs locaux de cette discipline sont peu associés aux opérations de continuité écologique et de gestion territoriale de l'eau en général (voir points 1.3.2 et annexe 9 du rapport détaillé).

¹⁹ Articles L 4242-3, L 4242-9 et R 4242-10 du code des transports.

²⁰ La Drôme, arrêté préfectoral n° 2015281-0009 du 16 octobre 2015.

1.10. Un financement apporté massivement par les autres usagers via les agences de l'eau

Les financements pour la continuité écologique sont essentiellement assurés par les agences de l'eau, sur une partie des 1 361 millions d'euros destinés à la restauration et la gestion des milieux aquatiques dans leurs X^{es} programmes d'intervention (cette ligne représente 9 % des programmes), soit 223 M € par an, dont environ un tiers pour la continuité écologique. À peine 0,02 % de recettes des X^{es} programmes sont apportées par les redevances pour obstacle sur cours d'eau. Les propriétaires de ces ouvrages sont donc très peu mis à contribution et ce sont les autres usagers qui financent presque intégralement ce programme d'aide à la mise en conformité des ouvrages qui perturbent la continuité écologique.

Ces dispositifs d'aides et de redevances des agences de l'eau sont analysés aux points 2.3.3 et à l'annexe 14 du rapport détaillé. La majoration apportée aux solutions d'effacement, justifiée par le gain écologique maximal et des coûts généralement plus faibles par rapport à d'autres solutions, est source de discordance avec les associations de moulins, dont certaines qualifient ce dispositif de "*prime à la casse*" et ressentent comme une "*provocation*" le financement à 100 %. Par ailleurs, les agences n'interviennent pas au titre du patrimoine culturel. Les cofinancements des collectivités qui en ont la compétence (dont les régions) et qui permettraient d'apporter un complément sont rares et peu importants. Les crédits du ministère de la culture ou ceux de la Fondation du patrimoine (environ 500 k€ par an pour la valorisation de moulins des collectivités et associations, environ 200 k€ sous forme de crédits d'impôt pour des propriétaires privés) ne sont pas à l'échelle des moyens mobilisés par les agences de l'eau.

1.11. Les problèmes posés et les opportunités pour sortir de la crise actuelle

1.11.1. De fortes tensions

La situation actuelle, qui a justifié cette troisième mission du CGEDD, se caractérise par sa tournure conflictuelle, du niveau local jusqu'au niveau national. La nature de ces tensions ainsi que leur importance qualitative, quantitative et géographique sont évoquées au point 2.6 du rapport détaillé et analysées au chapitre 3 de ce rapport.

Au niveau local, la mission a constaté de vraies réussites, qui mériteraient d'être davantage mises en avant (voir point 3.4 du rapport détaillé). Cependant elle a aussi mesuré l'étendue des difficultés et des blocages, qui se trouvent caractérisés dans les deux-tiers des départements (voir bilan au point 3.1 du rapport détaillé). Un département sur 6 connaît plus de 10 blocages et il y a deux fois plus de blocages sur les moulins que sur les autres ouvrages. En lien avec ces difficultés, la mission identifie plusieurs limites aux réussites mises en évidence (voir point 3.4.7 du rapport détaillé).

Ces constats permettent à la mission de souligner "l'épine dans le pied" que ce programme de continuité écologique représente actuellement pour la politique de l'eau comme pour celle du développement durable (voir points 3.5 et 3.8 du rapport précité) :

- des objectifs ambitieux mais des coûts élevés avec des délais peu réalistes,
- le manque d'association des propriétaires de moulins qui se considèrent victimes de cette politique, alors qu'ils reçoivent des aides financières importantes et devraient au contraire se sentir bénéficiaires des actions entreprises par ce programme sur leurs ouvrages,

- une cohérence mise à mal par des contre-exemples²¹ récents, posant la question du juste équilibre dans les contributions demandées aux acteurs de cette politique et entraînant un sentiment d'injustice chez les propriétaires de moulins,
- la difficulté à articuler une politique monothématique très cadrée, avec des approches territoriales qui peinent à émerger et à s'en approprier le bien-fondé.

Au niveau national, la charte "*Moulins à eau et continuité écologique*", préconisée par la première mission du CGEDD, aurait pu représenter une chance pour sortir des conflits en favorisant des actions partenariales, mais elle n'a pas abouti (voir le projet non signé en annexe 4 du rapport détaillé).

Les tensions locales et nationales se manifestent sous des formes diverses : médiatisation des conflits, contestations organisées lors des enquêtes publiques sur les projets, interventions parlementaires, demande de moratoire portée par un collectif d'associations et d'institutions et relayée par des élus, lettres ouvertes, pétitions diverses, tant de la part des représentants de propriétaires de moulins que des associations environnementales. Au-delà de leur expression, ces tensions révèlent des divergences de fond à propos de la "rivière idéale", de ce qui en constitue le patrimoine (naturel/culturel), de qui doit en décider et comment, et enfin de quelle manière on associe, ou non, les acteurs les plus directement concernés que sont les propriétaires d'ouvrages et les riverains.

1.11.2. Les objectifs que s'est fixée la France pour respecter la DCE

Dans son "*Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe*"²² présenté en novembre 2012 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, la Commission européenne rappelait que « *la pression la plus courante sur l'état écologique des eaux de l'Union provient de modifications des masses d'eau. Ces modifications, qu'il est convenu d'appeler les pressions hydromorphologiques, touchent environ 40 % des masses d'eau* ». La Commission concluait notamment : « *Les États membres peuvent et doivent améliorer la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (DCE) et réduire la pression hydromorphologique qui pèse sur nos bassins hydrographiques en restaurant la continuité des cours d'eau.* »

C'est le devoir de la France de respecter les objectifs fixés par la DCE, d'autant que les états des lieux réalisés lors de l'élaboration des SDAGE ont montré sur tous les bassins que les perturbations touchant l'hydromorphologie, dont la continuité écologique, mais aussi les pollutions agricoles diffuses, expliquaient, dans une large majorité de cas, la non-atteinte du bon état des eaux pour les cours d'eau.

Les échéances de l'atteinte du bon état (2021 puis 2027) se rapprochant, la question posée devient celle de la meilleure méthode pour y parvenir, en soulignant que :

- tous les volets de la gestion de l'eau sont liés entre eux,
- la politique de l'eau est par essence multisectorielle,
- il n'y a pas lieu de faire porter la responsabilité de la dégradation des eaux, dont les causes sont multifactorielles, sur une catégorie unique d'acteurs,
- les solutions pour y remédier nécessitent des efforts coordonnés, reposant sur un juste équilibre dans les contributions demandées aux différents acteurs,
- une politique mal acceptée est par nature plus difficile à mettre en œuvre.

²¹ Report des opérations de restauration de la continuité sur des grands ouvrages gérés par des structures publiques (État et ses établissements publics, collectivités), pour des raisons financières, d'opposition locale ou de contentieux.

²² http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm

Dans le cas d'espèce, les difficultés constatées et les situations de blocage ont déjà provoqué des retards qui risquent de compromettre l'atteinte des objectifs aux échéances fixées.

Il est en outre préoccupant que se propage l'idée, portée par certaines associations, que cette politique, conçue en faveur de l'environnement, contribuerait à altérer ce dernier, sans que les réponses apportées ne parviennent à désamorcer la propagation de tels propos.

1.11.3. Vers un changement de paradigme

Face à ces difficultés, la mission estime que sans remettre en cause les engagements pris par la France ni les objectifs du programme de restauration de la continuité écologique, il est possible et souhaitable d'en faire évoluer la gestion actuelle, pour redonner confiance aux acteurs et apporter un nouveau souffle à la politique conduite :

- **faire davantage confiance au territoire**, afin de trouver une nouvelle articulation et un meilleur équilibre entre une politique thématique nationale – qui jusqu'ici s'est montrée descendante – et des politiques territoriales qu'il conviendrait de conforter.
- **élargir le champ de cette politique**, afin de prendre en compte avec plus de transversalité et d'une manière accrue, les dimensions :
 - **environnementale**, en déployant les solutions de restauration dans toute leur diversité et en reliant davantage la continuité écologique aux autres améliorations à apporter à l'état des cours d'eau,
 - **patrimoniale**, après approfondissement et précision de ce qualificatif,
 - **énergétique**, en mettant en balance de manière objective les avantages et les impacts environnementaux de la remise en service de certains seuils,
 - **relatives aux autres usages** induits par les moulins, en les considérant avec l'attention qu'ils méritent.
- **clarifier la stratégie, améliorer la gouvernance ainsi que les modalités de financement** de ce programme.

La méthode suggérée est donc, au lieu de les opposer, de mettre en synergie les différentes politiques publiques concernées, dans une stratégie "gagnant-gagnant", qu'il s'agisse :

- de la protection/valorisation du patrimoine naturel constitué par les milieux aquatiques et de la protection/valorisation du patrimoine lié à l'eau dont celui des moulins,
- de la reconquête des milieux aquatiques et d'un développement maîtrisé des usages de l'eau,
- du développement de ces usages et de la protection/valorisation du patrimoine.

La réunion et le traitement équilibré, au sein d'un même programme, des préoccupations d'ordre à la fois environnemental (reconquête des milieux aquatiques), sociétal (acceptation, dialogue et partage des objectifs), économique (retombées pour les acteurs et le territoire) ainsi que culturel (conservation et valorisation d'un patrimoine commun) pourraient ainsi placer cette politique sur la voie d'un développement durable exemplaire.

En outre, s'appuyant sur le constat de la forte évolution des usages et de l'utilité sociale des moulins (voir points 1.2.3, 3.6 et 3.7 du rapport détaillé), la mission propose des réformes destinées à favoriser ce chemin.

1.11.4. Un contexte favorable pour agir

Pour sortir avec succès de l'impasse actuelle et aller dans la voie exposée ci-dessus, la mission suggère de s'appuyer sur les opportunités résultant de l'évolution récente du contexte.

Ces opportunités sont décrites au chapitre 2 du rapport détaillé. Il s'agit en particulier :

- des trois lois relatives à :
 - la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015,
 - la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), du 7 juillet 2016,
 - la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, du 8 août 2016,
- de la réforme de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) en cours de déploiement avec 2020 comme échéance,
- de la période de préparation des XI^{es} programmes d'intervention des agences de l'eau pour la période 2019-2024,
- de la prochaine évaluation à mi-parcours (fin 2018) des SDAGE 2016-2021,
- de l'avancement d'un certain nombre de travaux :
 - l'étude produite en 2016 par la Fédération des moulins de France (FDMF) avec accompagnement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) sur les difficultés rencontrées par les propriétaires de moulins,
 - les réflexions et propositions du groupe de travail sur les moulins patrimoniaux mis en place par le ministère de la culture et de la communication en 2016 et à laquelle la mission a été associée.

Les propositions qui suivent, articulées en six domaines qui font chacun l'objet d'un chapitre, s'inscrivent dans ce nouveau contexte et apportent une approche complémentaire par rapport aux deux dernières actions citées.

2. Faire davantage confiance au territoire

Il s'agit de renforcer les approches territoriales en amont des études de projet par ouvrage. Le territoire apparaît en effet comme un niveau pertinent de partage des enjeux et de fixation des objectifs, de concertation et d'arbitrage.

2.1. Généraliser les diagnostics territoriaux concertés

2.1.1. L'approche territoriale, opportunité pour créer des conditions plus favorables

De nombreux blocages constatés au niveau individuel ou collectif sont liés à un manque de partage sur l'état du cours d'eau puis des objectifs de son aménagement. Des opérations de restauration de la continuité écologique dites "coordonnées" échouent pour avoir fait l'économie de cette réflexion. Il n'est pas satisfaisant que les élus d'un territoire, ainsi que les acteurs auxquels des efforts sont demandés sur leurs propres ouvrages et qui vont bénéficier d'importantes aides publiques pour y parvenir, ne soient pas d'abord associés à une démarche collective permettant de définir avec eux une vision partagée de la rivière, intégrant l'ensemble des paramètres écologiques mais aussi paysagers, historiques, culturels ou économiques (dont les usages hydroélectriques actuels ou futurs).

Une telle démarche permettrait de réfléchir très en amont à l'évolution de l'ensemble des usages de l'eau, qu'ils soient économiques ou récréatifs, paysagers ou patrimoniaux. Elle gagnera à intégrer les perspectives du changement climatique dans ses projections. Elle devrait ainsi constituer un préalable obligé à l'engagement des études pour la continuité au niveau de chaque ouvrage.

Il ne s'agit pas d'une simple "étude" commandée par une collectivité à un consultant, mais bien d'une démarche concertée, pilotée par une collectivité à une échelle géographique cohérente (si possible le bassin versant, a minima un axe conséquent de rivière), avec soutien de l'État et en associant l'ensemble des parties prenantes.

Idéalement, c'est le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui correspond le mieux à cette démarche et qui présente l'avantage de pouvoir la formaliser d'une manière institutionnelle, avec les étapes d'état des lieux - diagnostic - définition des enjeux. A défaut, cette approche peut aussi se mettre en place dans le cadre des procédures contractuelles de gestion de l'eau (contrat de milieu, etc), dès lors que celles-ci prévoient un comité de pilotage permettant une représentation de l'ensemble des parties prenantes et que ces démarches se trouvent dynamisées par des élus particulièrement moteurs.

2.1.2. Approfondir à cette échelle les aspects patrimoniaux et paysagers

Pour favoriser une vision partagée des rivières, élargie aux aspects paysagers et patrimoniaux et pour éviter que ces débats interviennent trop tardivement (lors de l'enquête publique sur un projet, par exemple), la mission propose d'inclure dans cette phase de diagnostic territorial une réflexion collective approfondie sur le paysage et le patrimoine lié à l'eau susceptible de se trouver, au même titre que celui des moulins, affecté par la restauration de la continuité écologique (pont-aqueduc, captage, pertuis,

adduction, réservoir, barrage mobile à aiguille, levée, cale, systèmes d'écluses, jetée, bac, gué, pont,..).

Il s'agit d'identifier et de préserver certains ouvrages de manière raisonnée et avec discernement, à partir d'une co-construction des critères d'analyse. Quand un site hydraulique ne sera pas maintenu dans son intégralité, privilégier un travail sur la mémoire, accompagné de la mise en place d'expositions ou d'animations, pourra permettre de transformer une opposition des riverains ou de la population en une participation positive au projet de restauration de la continuité écologique.

Cette démarche permettra de nourrir une discussion collective sur leurs enjeux de conservation et de valorisation au niveau du bassin versant. Pour les moulins, ce diagnostic pourra s'appuyer sur les listes établies au niveau départemental, évoquées au point 3.1. Cette réflexion devrait intervenir bien en amont de l'étude des projets d'aménagement par ouvrage.

Les fédérations et associations locales de propriétaires de moulins devraient être associées à ce travail sur la connaissance de la rivière.

2.1.3. Réaliser une évaluation objective et partagée du potentiel hydroélectrique

Il existe aux niveaux national et régional très peu de données récentes sur le potentiel réel de la très petite hydroélectricité (voir point 2.5.1 du rapport détaillé). Les projets se traitent au niveau local au gré des initiatives individuelles des propriétaires de seuils et des démarchages de bureaux d'études ou d'équipementiers. Ceux-ci ne considèrent pas toujours les conditions hydrologiques précises du cours d'eau, ce qui tend à idéaliser le productible réel, et ils intègrent rarement les baisses prévisibles de débits résultant du changement climatique. Ils tendent à minimiser les coûts d'investissement et de fonctionnement, qui incluent rarement la réfection du seuil, les coûts de raccordement et les exigences de la continuité écologique. Les illusions de rentabilité ainsi entretenues auprès des propriétaires deviennent ensuite une source de malentendus, de contentieux avec les entreprises et de blocages avec l'administration.

En général les démarches de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, quand bien même elles sont conduites au niveau territorial, ne se préoccupent pas du potentiel global hydroélectrique, considérant peut-être que sa concrétisation relève de l'initiative privée. Seuls quelques territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ont commencé à investir dans des diagnostics du potentiel de très petite hydroélectricité à l'échelle de leur territoire, en préalable aux éventuels projets individuels d'équipement des seuils en rivière.

C'est pourquoi la mission propose d'inclure dans les diagnostics territoriaux une analyse précise du potentiel de très petite hydroélectricité. Cette analyse du potentiel devrait traiter également de la faisabilité sous ses aspects hydrologiques (en intégrant le changement climatique), techniques, environnementaux, économiques et juridiques. Une telle étude apporterait ainsi un éclairage concret aux élus dont les collectivités portent ces démarches, ainsi qu'aux propriétaires et aux associations environnementales. Elle pourrait utilement orienter la fixation d'objectifs partagés pour l'aménagement, ou non, du cours d'eau, en lien étroit avec l'exigence de continuité.

Cette démarche devrait associer l'ensemble des acteurs concernés, y compris l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les structures

intercommunales ou départementales d'électricité ou d'énergie renouvelable, ainsi que les associations environnementales.

2.1.4. Prévoir dans ces diagnostics territoriaux un volet consacré aux autres usages

Pour la mission et suite au constat fait au point 1.9 (voir aussi point 1.3 du rapport détaillé), il est manifeste qu'une plus forte prise en considération des usages induits ou affectés par les seuils objets de la restauration de la continuité écologique, ainsi qu'une plus forte association très en amont des acteurs concernés et une concertation renforcée, permettraient de lever bien des blocages et d'entrer dans une démarche "gagnant-gagnant".

2.1.4.1. Les usages induits

Dans cet esprit, il serait opportun d'anticiper, à l'échelle d'un axe ou d'un bassin versant, les difficultés qu'entraînera un éventuel abaissement du niveau de l'eau au niveau des ouvrages, sur les usages induits tels que la pêche, les baignades ou encore les pompages en rivière ou dans la nappe d'accompagnement : plus tôt ces questions seront identifiées et plus tôt elles pourront être résolues, en y associant les acteurs concernés dès l'amont. C'est donc au stade du diagnostic territorial qu'il convient de commencer à les aborder, plutôt que d'avoir à imaginer, souvent de manière précipitée et avec des oppositions déjà formées, des mesures correctives une fois les projets établis pour chaque ouvrage.

Ces démarches territoriales pourraient en outre favoriser une réflexion en faveur du développement de l'offre touristique afin de valoriser le patrimoine lié à l'eau (randonnée pédestre, circuits découvertes, pédagogie, etc) et orienter en conséquence les choix d'aménagement.

2.1.4.2. Le canoë-kayak

La mission a constaté que quelques démarches territoriales de restauration de la continuité écologique des cours d'eau conduites par des syndicats de rivière avaient donné lieu, par effacement ou équipement des seuils, à une sécurisation de la circulation nautique non motorisée au profit des pratiquants de ces activités (canoë-kayak, voir des exemples en annexe 9 du rapport détaillé).

Néanmoins cette intéressante coordination des deux démarches reste rare et peu encouragée au niveau départemental ou territorial.

Devant les enjeux de demande sociale pour cette pratique sportive ou de loisirs et de développement territorial local qu'elle représente, la mission propose d'intégrer davantage cette thématique dans les opérations de restauration de la continuité écologique et d'y associer les acteurs concernés.

Il serait opportun pour cela que les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ainsi que les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) soient associées à la mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN) lorsque celle-ci traite des questions de continuité et que les clubs ou comités régionaux de canoë-kayak le soient aux comités de pilotage des opérations de restauration de cette continuité.

2.1.5. Renforcer les liens avec les programmes de résorption des pollutions agricoles diffuses

Certains propriétaires de moulins dénoncent volontiers la responsabilité des exploitants agricoles dans la pollution des rivières qui dégrade aussi les eaux de leurs retenues. Ils pointent en outre les pouvoirs publics qui ne feraient rien pour lutter contre cette situation, voire l'aggraverait avec les programmes de destruction des seuils en série. Certains n'hésitent pas à établir un lien de cause à effet entre l'apparition des dépôts d'algues vertes sur les côtes normandes et les arasements de seuils sur les fleuves côtiers²³.

La mission a pourtant constaté que le programme des agences de l'eau sur les pollutions agricoles diffuses était du même ordre de grandeur que celui consacré à la restauration physique des cours d'eau et que par ailleurs il existait des démarches territoriales réussies, favorisant agriculture durable et préservation de la ressource en eau. C'est le cas par exemple du "programme effluents fromagers" conduit par l'établissement public territorial de bassin EPIDOR dans le cadre du contrat de rivière Haute-Dordogne accompagné par l'agence de l'eau Adour-Garonne²⁴. Les résultats de ce type de démarche devraient être davantage valorisés auprès des propriétaires de moulins.

A l'inverse, les opérations de restauration de la continuité écologique des cours d'eau ne sont pas mises en avant dans les réseaux agricoles : ainsi un membre assidu d'un "Réseau rural"²⁵ a confié à la mission que ce programme n'avait jamais été présenté dans les réunions auxquelles il avait été convié.

L'opposition de principe à la restauration de la continuité écologique des cours d'eau est en train de gagner les cercles agricoles, en partie par le fait que les projets ne prennent pas toujours suffisamment en considération les impacts sur les usages induits (voir point précédent et point 1.3.1 du rapport détaillé).

Ainsi la mission préconise d'établir davantage de liens entre ces deux programmes qui concernent les deux risques principaux de non atteinte du bon état des masses d'eau au sens de la DCE, afin que leurs acteurs se connaissent mieux et puissent dialoguer pour trouver des solutions communes, tant au niveau des socioprofessionnels que des services chargés de les mettre en œuvre ou de les piloter.

Les SAGE sont bien sûr un des outils territoriaux les plus appropriés pour mettre à plat et traiter de manière coordonnée et cohérente l'ensemble des problématiques. C'est pourquoi les diagnostics territoriaux devraient également comporter un volet consacré aux pollutions agricoles diffuses.

²³ Les mêmes dépôts d'algues sont pourtant aussi observés pour les fleuves côtiers non touchés par un programme de restauration de la continuité écologique.

²⁴ Ce programme a été mis en place entre 2008 et 2012 pour reconquérir la qualité de l'eau de la retenue de Bort les Orgues. La nouvelle gestion des effluents fromagers, des eaux blanches, du lactosérum et des effluents d'élevage, a permis d'abattre 56 % des apports générant les pollutions diffuses d'origine fromagère, soit une réduction comparable à une ville d'environ 100 000 habitants en azote et en phosphore.

²⁵ Le Réseau rural national (RRN) est copiloté par le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) et l'Association des Régions de France (ARF). Il contribue aux réflexions, échanges et débats sur les territoires ruraux et les politiques utiles à leur développement. Il facilite le dialogue entre acteurs et valorise les bonnes pratiques locales. En soutien aux Réseaux ruraux régionaux, il est chargé de mutualiser les activités adaptées aux besoins des territoires, d'assurer l'articulation et la coordination des initiatives locales ainsi que la diffusion des réalisations.

1. *En préalable à tout nouveau projet de restauration écologique, mettre en place une démarche territoriale concertée de type SAGE, grâce à laquelle, à l'issue d'un diagnostic approfondi, les objectifs et les moyens de la restauration à l'échelle d'un axe ou d'un bassin versant seront établis de manière partagée. Ces diagnostics territoriaux devront intégrer la perspective du changement climatique et comprendre :*
- *un volet consacré aux paysages et au patrimoine lié à l'eau, dont celui des moulins,*
 - *une analyse du potentiel de petite hydroélectricité sur le territoire,*
 - *une analyse des autres usages des seuils,*
 - *un volet consacré à la problématique de franchissabilité des seuils pour les pratiquants d'activités nautiques non motorisées (dont canoë-kayak),*
 - *une réflexion sur les pollutions agricoles diffuses.*
- (Préfets, collectivités)*

2.2. Mettre à profit la réforme GEMAPI pour conforter le rôle des collectivités

Comme la mission l'a constaté, de nombreux territoires sont "orphelins" en maîtrise d'ouvrage publique, soit qu'il n'existe pas de structure intercommunale compétente, soit que les collectivités et leurs élus soient réticents ou peu motivés pour s'engager dans des opérations de restauration de la continuité, en lieu et place des propriétaires privés qui en ont juridiquement la charge.

Comme l'ont fait remonter les directions départementales des territoires (et de la mer) – DDT(M) – lors de l'enquête auprès des préfets (voir point 3.1.1 du rapport détaillé), l'absence d'une structure de gestion porteuse apparaît – et de loin – comme la première source de difficulté dans les opérations de restauration de la continuité écologique en général, cette difficulté n'étant alors pas spécifique aux moulins.

Le déploiement en cours de la réforme GEMAPI (voir point 2.3.5 du rapport détaillé) représente une opportunité à saisir, dès lors que les priorités de programmation technique et financière des collectivités sur le volet gestion des milieux aquatiques seront équilibrées par rapport au volet prévention contre les inondations. Il importe donc de mettre à profit cette réforme de manière déterminée, pour favoriser l'émergence de structures intercommunales adaptées, qui puissent s'investir pleinement en matière de restauration des cours d'eau et notamment dans la continuité écologique, à une échelle cohérente. Il serait souhaitable que ces nouvelles structures assument en outre, en amont des travaux, le pilotage stratégique ainsi que toute l'animation et la concertation indispensables à la réussite de ces opérations.

3. Améliorer la conduite des projets

Facilitée par la réflexion amont au niveau territorial décrite précédemment, la gestion des projets par ouvrage gagnera à prendre davantage en compte les différents usages et enjeux mis en évidence dans les diagnostics territoriaux, qu'il s'agisse des moulins patrimoniaux, de l'hydroélectricité ou des autres usages.

3.1. Développer les outils de connaissance partagée

Il n'existe pas d'inventaire patrimonial des ouvrages liés à l'eau systématique et de l'ampleur du ROE. L'enquête auprès des DDT(M) et des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) montre que deux régions au moins ont croisé la base de données du ROE avec la base Mérimée²⁶ pour identifier à l'échelle des sous-bassins versants les moulins protégés au titre des monuments historiques ou desservant un monument historique, concernés par la restauration de la continuité écologique (voir point 1.2.4.2 du rapport détaillé).

L'identification des moulins hydrauliques situés dans les sites et espaces protégés serait facilitée en croisant avec la même méthode le ROE avec les outils informatiques Gertrude²⁷ et Atlas des patrimoines²⁸.

Ainsi, la mission propose d'établir la liste et la cartographie des moulins et ouvrages hydrauliques à forte présomption de valeur patrimoniale, par département ou région, après croisement de l'ensemble des bases de données nationales dont disposent les deux ministères.

Le travail de concertation entre services de l'État dans le cadre d'un processus de reconnaissance du statut de « moulin patrimonial » en sera d'autant plus facilité qu'il reposera sur une cartographie et une liste établies sur des bases communes.

3.2. Définir le "moulin patrimonial"

Les situations de blocage constatées en amont des opérations, essentiellement à la présentation des études aux propriétaires de moulin et au choix du scénario, sont souvent liées au sentiment que la dimension patrimoniale des ouvrages est insuffisamment prise en compte pour garantir l'intégrité du moulin hydraulique après opération.

La mission a pu vérifier au cours des entretiens et des visites de terrain qu'il existe une attente forte de la part des services de police de l'eau, sur la caractérisation patrimoniale des moulins et des ouvrages hydrauliques. Les DDT(M) estiment qu'en l'absence de critères bien définis, il leur est difficile de prendre en compte ces enjeux dans le cadre des projets (voir point 3.1.1.2 du rapport détaillé).

²⁶ La base Mérimée est une base de données sur le patrimoine architectural français qui regroupe des informations provenant du service des monuments historiques (patrimoine protégé au titre des monuments historiques) et du service de l'inventaire général du patrimoine culturel. <http://www.culture.gouv.fr/culture/inventai/patrimoine>

²⁷ Outil qui recense et documente les moulins étudiés et géolocalisés par les services régionaux de l'Inventaire général du patrimoine culturel. Exemple en Poitou-Charentes : <https://gertrude-diffusion.poitou-charentes.fr/>.

²⁸ L'Atlas des patrimoines, plateforme cartographique portée par le ministère de la culture, situe sur fond de carte IGN les monuments historiques, les espaces protégés et les zones de présomption de prescription archéologique : <http://atlas.patrimoines.culture.fr/>.

La mission s'est donc attachée à définir précisément ce que devrait recouvrir la qualification de « moulin patrimonial », en complément aux réflexions du groupe de travail mis en place par la ministre de la culture et de la communication (voir point 2.4.3 du rapport détaillé). Ce dernier a proposé une grille d'analyse pour évaluer l'intérêt patrimonial d'un moulin.

Cette méthode pourrait également être mise en œuvre en s'inspirant des fiches produites par les structures ayant déjà initié de telles approches comme le Parc naturel régional de la Haute-Vallée de Chevreuse (voir annexe 17 du rapport détaillé).

La mission s'appuie aussi sur les exemples de réussites alliant patrimoine et biodiversité (voir annexes 8 et 16 et point 3.4.3 du rapport détaillé).

Pour la mission, la reconnaissance du statut « moulin hydraulique patrimonial » devrait être fondée sur la qualité de l'architecture, du paysage, de l'histoire et de la technique développée pour assurer la production de l'énergie hydraulique actuelle ou passée. Ce sont des sites hydrauliques répondant à l'ensemble des critères suivants :

- qui ont conservé l'ensemble des ouvrages hydrauliques (seuil, bief, canal de décharge, canal d'amenée, canal de fuite, vannes) et mécaniques (dont roue, chambre d'eau, meule...) qui permettent de comprendre le principe de production de l'énergie et la transmission d'un savoir-faire,
- dont le bâti et les ouvrages hydrauliques ont conservé des éléments représentatifs de l'architecture traditionnelle locale (proportion des baies, mise en œuvre des matériaux, volumétrie du toit, système de vannage, type de seuil adapté à la rivière...), qualité de la restauration ou réhabilitation réalisée ou en projet,
- qui ont conservé une organisation du bâti et des dépendances en lien avec la rivière,
- qui s'inscrivent dans un paysage caractéristique de la vallée (ambiance, éléments paysagers remarquables, présence d'ouvrages d'art, de ripisylve...),
- qui ont conservé (ou pourront rétablir) le bruit de l'eau, la roue qui tourne sous l'action de l'eau...,
- qui participent à la mise en valeur de la rivière avec des vannes en état de fonctionnement et des manœuvres régulières permettant une gestion conforme au règlement d'eau ou aux usages locaux,

En outre, cette reconnaissance patrimoniale devrait être conditionnée à la participation du moulin à des projets territoriaux ou activités d'intérêt général :

- projet pédagogique, avec démonstrations à l'appui, culturel, économique, touristique..., inséré dans un circuit (route des moulins, sentiers de randonnée...),
- moulins visibles avec leur roue et leurs ouvrages hydrauliques depuis une voie ou accessibles au public certains jours de l'année.

Les propositions de la mission pour la déclinaison opérationnelle de ces dispositions au niveau départemental sont évoquées au point 5.1.

Une fois validés par les deux ministères chargés de la culture et de l'environnement, il serait opportun que l'ensemble de ces éléments soient repris dans une instruction aux préfets pour permettre leur mise en œuvre au niveau local.

Pour aller plus loin dans la reconnaissance du "moulin patrimonial", il pourrait être envisagé, après un retour d'expérience d'au moins deux ans, de donner une forme plus institutionnelle à ce nouveau statut, avec la création d'un label "moulin patrimonial" : ce label permettrait d'identifier et de signaler à l'attention du public, des acteurs de la restauration écologique des cours d'eau et des maîtres d'ouvrage, des moulins, témoins matériels de l'adaptation architecturale, technique, économique, culturelle et sociale. L'attribution du label serait une reconnaissance de leur intérêt architectural et urbain, justifiant de transmettre ces édifices et leurs ouvrages aux générations futures comme des éléments à part entière du patrimoine national.

Une telle reconnaissance pourrait s'inspirer de la démarche d'attribution du label "patrimoine XX^e siècle"²⁹ mis en place par le ministère de la culture et de la communication en 1999. La décision de créer un tel label pour les moulins patrimoniaux sera du ressort de ce ministère.

Dans tous les cas, seule une concertation équilibrée entre services de l'État et acteurs de la mise en œuvre de la continuité, sur la base d'une bonne connaissance du territoire, de la rivière et du patrimoine, pourra permettre une analyse objectivée et n'écartant aucun des critères, pour évaluer la dimension patrimoniale d'un moulin et la nécessité de conserver leur intégrité.

2. Sur la base des propositions de la mission et du groupe de travail national sur les moulins patrimoniaux, transmettre aux préfets une méthodologie de reconnaissance d'un "moulin patrimonial" validée par le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Leur demander de prendre en compte le statut patrimonial ainsi défini, voire sa labellisation à terme, lors de la programmation, de la conduite et du suivi des opérations, ainsi que dans le mode de financement. (MCC et MEEM, Préfets)

3.3. Pour les "moulins patrimoniaux", définir des orientations d'intervention « douce » pour la continuité écologique

Pour favoriser la prise en compte de la valeur patrimoniale et paysagère des "moulins patrimoniaux" quand les seuils sont de faible hauteur (à définir localement) et en bon état, une atténuation de leurs effets sur la continuité écologique pourrait être recherchée sans imposer l'étude des scénarios d'effacement ou de création de passe à poissons, dont les conséquences sur le paysage ou sur la compréhension du système hydraulique sont souvent peu compatibles avec le caractère patrimonial du moulin.

Il s'agira d'étudier en priorité des interventions « douces » et raisonnées, telles des manœuvres régulières des systèmes de vannages ou leur automatisation. Ces mesures devront être validées par l'ONEMA devenu Agence française pour la biodiversité (AFB). Dans certains cas, une gestion des vannages bien conduite pourrait être admise, au moins à titre expérimental, comme solution de retour à la continuité.

Si ces mesures s'avéraient insuffisantes pour une mise en conformité des ouvrages, des interventions plus conséquentes pourraient être préconisées aux propriétaires telles la création d'une rampe rugueuse, d'un bras de contournement de l'ouvrage, d'un arasement partiel ou d'une brèche limitée dans le seuil, ou encore le maintien des vannes en position ouverte avec possibilité, quelques jours par an, de les manœuvrer pour des raisons démonstratives et de transmission de savoir-faire.

²⁹ Le label du Patrimoine du XX^e siècle a pour objet d'identifier et de signaler à l'attention du public, au moyen d'un logotype conçu à cet effet, les constructions et ensembles urbains protégés ou non au titre des Monuments Historiques ou des espaces protégés. Il est attribué par le préfet de région après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA, ex CRPS).

L'association des propriétaires à cette démarche de reconnaissance patrimoniale permettra de leur rappeler leurs devoirs d'entretien régulier du cours d'eau et des ouvrages hydrauliques, du respect du niveau légal et de la désignation d'un délégataire en cas d'absence.

Le recours à ces interventions douces devrait entraîner, en contrepartie, que le propriétaire s'engage à valoriser, dans un délai fixé, son patrimoine dans un but collectif comme évoqué au point précédent.

3.4. Étudier les projets de continuité écologique avec un volet consacré à la très petite hydroélectricité

3.4.1. Les conditions pour cette prise en compte

Aujourd'hui les études de projets individuels de restauration de la continuité écologique ne portent pas sur la faisabilité d'un éventuel développement de la très petite hydroélectricité (voir point 3.4.7.5 du rapport détaillé). Au mieux, elles enregistrent les intentions ou souhaits du propriétaire en la matière. Dès lors, les solutions d'aménagement proposées pour la continuité écologique, quand bien même elles tiennent compte du développement intentionnel d'un tel usage, débouchent sur des impasses si ces aménagements ne peuvent pas être réalisés ensuite, pour des raisons financières (capacité du maître d'ouvrage) ou administratives (autorisation).

Dans la mesure où le diagnostic évoqué précédemment aura fait apparaître un réel potentiel mobilisable, les études de projets individuels de restauration de la continuité écologique devraient intégrer un volet consacré à l'hydroélectricité, de manière à rendre cohérentes les deux démarches et à les conduire dans un même pas de temps.

Des conditions préalables apparaissent toutefois nécessaires pour encadrer cette démarche :

- Compatibilité avec le SDAGE,
- Compatibilité avec le SAGE s'il existe,
- Compatibilité avec le diagnostic territorial,
- Orientation en faveur de l'équipement des seuils donnée par le maître d'ouvrage de la démarche territoriale,
- Décision du propriétaire de s'engager dans l'étude et la réalisation d'un projet d'équipement hydroélectrique.

3. Lorsque le diagnostic territorial aura fait apparaître un réel potentiel mobilisable, qu'une orientation en faveur de l'équipement des seuils pour la production hydroélectrique aura été donnée par le maître d'ouvrage de la démarche territoriale et que le propriétaire aura décidé de s'engager dans l'étude d'un projet de mise en service de son seuil pour l'hydroélectricité, alors les études de projets individuels de restauration de la continuité écologique devront intégrer un volet consacré à l'hydroélectricité, de manière à rendre cohérentes les deux démarches. (Préfets, Collectivités)

3.4.2. Privilégier l'intérêt général avec des opérations collectives

Comme l'ont fait remarquer certains départements dans l'enquête auprès des préfets, le développement des équipements de seuils à la faveur des initiatives individuelles va parfois à l'encontre de l'intérêt général. L'équipement d'une longue succession de seuils en passes à poissons est préjudiciable à certaines espèces migratrices dont le taux de réussite en montaison chute très rapidement au fur et à mesure de la remontée sur le cours d'eau. D'autre part, le bon entretien de ces passes reste, bien qu'obligatoire, très hypothétique dans la durée (voir point 3.4.7 du rapport détaillé).

C'est pourquoi la mission propose que le diagnostic territorial évoqué ci-dessus, permette de déboucher sur :

- un projet unique, alternatif à la multiplication de petits projets privés dont le cumul s'avérerait pénalisant pour la continuité écologique,
- une opération collective sur un site bien choisi, au bénéfice de l'intérêt général et qui soit exemplaire au point de vue environnemental.

Les propriétaires concernés devraient alors être incités à se regrouper (au sein par exemple d'une association syndicale libre ou sous une autre forme) pour réaliser ce projet unique dans l'intérêt général, sans exclure une maîtrise d'ouvrage de cette opération par une collectivité, directement ou au sein d'une société d'économie mixte.

3.4.3. Développer et partager les informations techniques, économiques et environnementales sur la très petite hydroélectricité

Comme on l'a vu au point 2.1.3, les propriétaires de moulins sont parfois les "victimes" de la concurrence entre les bureaux d'études et les entreprises. Face à un marché d'offres assez évolutif et créatif, ils ne disposent pas d'un véritable accompagnement technique sur les coûts d'investissement et d'entretien, qui permettrait d'asseoir leur capacité décisionnelle en matière de très petite hydroélectricité.

Les directions départementales des territoires (DDT) sont aussi demandeuses d'éléments objectifs pour se tenir au courant de cette évolution rapide, au plan technique et économique.

À titre d'exemple, l'ADEME en région Bourgogne-Franche-Comté a récemment créé une mission d'accompagnement aux porteurs de projets, sous la forme d'une prestation de services effectuée par une association locale mandatée à cet effet. La mission propose d'étendre une telle initiative aux régions qui seraient intéressées, afin de développer et de partager les informations sur les techniques et les conditions de rentabilité de la très petite hydroélectricité.

3.5. Intégrer davantage les autres usages

Les solutions préconisées pour rétablir la continuité devront davantage tenir compte des autres usages et ce, d'autant plus facilement que leur problématique aura déjà été abordée dans les diagnostics territoriaux (voir point 2.1.4). Les études de projets doivent se renforcer sur cette question, sur un double plan de leur champ et de la concertation. Cela implique d'élargir à la fois :

- le champ des études : ne plus les circonscrire uniquement à l'ouvrage à aménager, en abordant l'ensemble des usages induits par cet ouvrage, impactés ou susceptibles de l'être ;
- les personnes à associer : ne plus les limiter au seul propriétaire de l'ouvrage, mais élargir les contacts avec l'ensemble des acteurs concernés par ces usages, y compris les riverains.

3.6. Favoriser les démarches collectives de gestion et d'entretien des ouvrages

Les solutions visant à favoriser une gestion et un bon entretien des ouvrages hydrauliques ne devront pas se limiter aux moulins reconnus comme patrimoniaux (voir point 3.3). Quelles que soient les limites de ces solutions (voir point 3.4.7.2 du rapport détaillé), le retour à une gestion conforme au règlement d'eau de ces ouvrages est intéressant à promouvoir dès lors qu'il sera possible d'obtenir :

- un engagement de tous les propriétaires sur un même axe de cours d'eau, avec réalisation d'un suivi écologique, et seulement à ces deux conditions ;
- un respect de ces engagements dans la durée, pouvant être facilité par la modernisation ou l'automatisation des vannages, la désignation d'un délégataire en cas d'absence, la constitution d'une équipe de bénévoles chargés de la manœuvre coordonnée des vannes et de l'entretien ;
- une évaluation des résultats, suivie le cas échéant d'une amélioration des dispositifs ou d'un recours à des solutions plus efficaces pour la continuité si ces résultats se révèlent insuffisants.

3.7. Améliorer les retours d'expérience, les suivis et les évaluations

3.7.1. Formaliser, valoriser et compléter les retours d'expérience

Les retours d'expérience devraient être davantage valorisés et publiés en ligne (voir point 3.4.7.1 du rapport détaillé), que ce soit au niveau du bassin ou au niveau national, avec non seulement des données techniques comme le fait l'ONEMA, mais aussi des éléments permettant d'en évaluer les résultats en termes à la fois écologiques et sociaux (acceptabilité, vécu,...). Quelques résultats scientifiques ainsi que des témoignages d'acteurs seraient les bienvenus. La création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) offre une occasion pour élargir l'approche actuelle de l'ONEMA.

3.7.2. Renforcer les suivis et les évaluations

Malgré l'existence d'opérations réussies (voir point 3.1 du rapport détaillé), la forte médiatisation autour de certains blocages, ainsi que le caractère non immédiat de toutes les améliorations écologiques attendues, laissent place aux discours de ceux qui parlent d'échec de la politique de restauration de la continuité écologique. L'insuffisante communication sur ces réussites, mais aussi le manque de suivi environnemental des opérations en cours, va dans le même sens. Cette insuffisance de suivi au niveau local ne favorise pas non plus une évaluation, dans des conditions optimales, des résultats à l'échelle nationale et des bassins, du programme de restauration de la continuité écologique au terme de ses sept premières années.

Il importe donc d'assurer un meilleur suivi des projets, de rendre plus fréquents les états des lieux initiaux avant travaux ainsi que l'évaluation des opérations terminées, à l'échelle d'un axe de cours d'eau et d'en mesurer les effets au fil du temps. Les agences de l'eau, qui certes apportent déjà leur concours à de tels suivis lorsqu'ils sont proposés, devraient conditionner leurs aides à leur bonne mise en place, selon un programme et un protocole définis au niveau du bassin. Leur réalisation pourrait être assurée en maîtrise d'ouvrage directe de l'agence de l'eau ou confiée à la structure publique porteuse de la démarche collective et dans ce cas être financée à 100 %.

4. Développer, à l'initiative de chaque agence de l'eau et pour chaque bassin, un programme pluriannuel de suivi des milieux concernés par les opérations de restauration de la continuité écologique, à l'échelle d'axes de cours d'eau ou de bassins versants, avec un nombre représentatif de la diversité des cours d'eau du bassin et un protocole minimal défini à l'échelle du bassin. Ce suivi devra inclure la réalisation d'un état initial des milieux aquatiques avant travaux et d'un état après travaux, puis être poursuivi au fil du temps avec une évaluation écologique. (Agences de l'eau, Préfets de bassin, AFB)

3.8. Développer la recherche et les expérimentations

3.8.1. Améliorer l'intégration paysagère des passes à poissons

Au cours de ses déplacements sur le terrain, la mission a constaté que les passes à poissons étaient conçues sans prendre en compte, autrement que techniquement, le site dans lequel elles s'insèrent et les ouvrages au droit desquels elles s'implantent. Seule la question technique de la franchissabilité est étudiée. Leur échelle qui marque une rupture par rapport à l'ouvrage existant, les matériaux utilisés pour leur réalisation (du béton la plupart du temps) font que leur greffe sur les ouvrages hydrauliques impacte irrémédiablement le paysage, l'ouvrage lui-même.

L'intégration du nouvel ouvrage n'a pas été étudiée en fonction du contexte paysager.

Il conviendrait donc, en dehors du cas des "moulins patrimoniaux", de réfléchir à des aménagements qui s'intègrent au mieux dans le paysage, et notamment pour des seuils en rivière dans des sites à enjeux paysagers forts, protégés ou non.

Les collectivités maîtres d'ouvrage devraient être incitées à réaliser des projets de qualité. L'AFB (en particulier le pôle écohydraulique de l'actuel ONEMA) pourrait être mise à contribution, avec l'appui d'architectes ou paysagistes conseils des DREAL ou des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), pour mettre au point des dispositifs adaptés à ces sites.

3.8.2. Mettre au point des solutions alternatives à l'équipement des seuils pour la très petite hydroélectricité

Malgré le développement récent des turbines ichtyocompatibles dont le coût reste d'autant plus élevé qu'il doit inclure la continuité écologique pour la montaison, la productivité et la rentabilité de la très petite hydroélectricité demeurent limitées, avec des impacts cumulés à l'échelle d'un bassin versant qui sont loin d'être négligeables.

Dans ce secteur concurrentiel et créatif, il apparaît opportun de rester attentif aux évolutions en cours et à venir, d'où l'importance de la mission d'accompagnement proposée au point 3.4.3.

En complément, la mission préconise de développer la recherche et les expérimentations sur d'autres techniques qui pourraient permettre à terme de s'affranchir des seuils en rivière, en s'inspirant de celles qui sont aujourd'hui testées en mer ou sur des cours d'eau à forts débits, comme les hydroliennes : des tests sont ainsi en cours sur la Loire et d'autres sont prévus sur le Rhône, mais il serait opportun de développer et d'expérimenter des prototypes de plus faible puissance et adaptés à des cours d'eau moins importants, tout en évaluant leurs impacts écologiques.

Les conditions économiques sont d'autant plus favorables que le débit est régulier et important et que la hauteur de chute est significative, ce qui restreint le champ des rivières favorables.

4. Faire évoluer la gouvernance

Il s'agit d'améliorer la gouvernance de ces opérations pour redonner confiance et lisibilité aux acteurs et donner plus de légitimité et de crédibilité à ce programme.

4.1. Renforcer la capacité de dialogue avec les propriétaires de moulins

Dans le cadre d'opérations coordonnées sur un tronçon, les DDT(M) et les maîtres d'ouvrage en charge des opérations de restauration des continuités écologiques interviennent dans des contextes et auprès de propriétaires spécifiques. La complexité des opérations, la diversité des situations demandent aux maîtres d'ouvrages et aux services de police de l'eau de s'adapter et d'entrer dans une démarche de dialogue avec des objectifs pragmatiques et des scénarios ouverts et compréhensibles d'intervention sur les ouvrages.

Les parcs naturels régionaux rencontrés à l'occasion des visites de la mission (PNR Périgord Limousin, PNR du Morvan, PNR de la Haute-Vallée de Chevreuse) lui sont apparus exemplaires dans leurs interventions sur le terrain : souplesse et adaptabilité selon les cas traités, les types de propriétaires privés ou les collectivités, recherche de propositions tenant compte du coût/bénéfice (passes à poissons rustiques, avec enrochements plutôt qu'en béton, bassins successifs).

La préconisation de la mission sur la structuration de la maîtrise d'ouvrage publique (voir point 2.2) va dans le sens de renforcer cette capacité de portage des opérations.

La mission a aussi constaté (voir point 3.4) que la prise en compte de la dimension patrimoniale du moulin, l'identification précise des attentes d'un propriétaire (le bruit de l'eau, l'effet miroir, la roue actionnée par l'eau...) peuvent amener à des propositions conciliant respect du patrimoine et restauration de la continuité.

Ces solutions adaptées, ainsi qu'une présence forte auprès des propriétaires, sont indispensables à la réussite de ces opérations.

L'enjeu est donc bien de renforcer la capacité de dialogue et d'adaptation à la situation au cas par cas, tant des collectivités (dont les syndicats de rivière) que de l'ensemble des acteurs publics de la politique de l'eau, en leur apportant la formation et l'appui nécessaires, sans exclure un accompagnement spécialisé tout au long des démarches territoriales, ni une médiation externe pour dénouer des situations complexes.

La mission a noté avec intérêt la décision prise par l'agence de l'eau Seine-Normandie d'organiser des formations à la concertation qui sont proposées depuis cette année à l'ensemble de ses agents. De telles formations seraient également bénéfiques pour les services de l'État et les agents des collectivités.

La mission a aussi constaté que les directeurs des agences de l'eau commençaient à avoir davantage de contacts avec les représentants des fédérations et associations de défense des moulins. Elle estime nécessaire une poursuite de ces échanges en leur donnant un caractère régulier.

Il serait souhaitable que les directeurs départementaux des territoires et les chefs d'unités départementales de l'architecture et du patrimoine instaurent également des rencontres annuelles, si possible conjointes, avec les responsables des associations départementales ou locales de propriétaires de moulins.

En outre il serait opportun que les acteurs du patrimoine soient davantage informés des priorités d'intervention envisagées par le préfet dans son département en matière de politique de l'eau, qu'il s'agisse du plan d'actions opérationnel territorialisé déclinant le programme de mesures associé au SDAGE (voir point 2.3.2 du rapport détaillé), ou de la feuille de route de la MISEN.

Enfin, il apparaît indispensable que les propriétaires de moulins soient représentés dans les commissions locales de l'eau lorsque les enjeux le justifient (recommandation de la mission du CGEDD de 2012, pas encore systématisée) ainsi que dans les comités de pilotage des programmes territoriaux de restauration de la continuité écologique qui, la plupart du temps, sont restreints aux financeurs, collectivités et organismes techniques. Il est également souhaitable que les propriétaires puissent y être entendus lorsque leur projet est examiné par ces comités.

4.2. Associer les propriétaires de moulins ainsi que les DRAC au pilotage, à l'agrément et à l'évaluation des démarches territoriales

La mission propose qu'au niveau de chaque bassin, une instance existante soit chargée du pilotage et de l'évaluation des programmes de restauration de la continuité écologique des cours d'eau : celle-ci prendrait alors en compte la dimension patrimoniale des programmes et associerait les représentants des propriétaires de moulins ainsi que les DRAC. Ces dernières pourraient être invitées par leur ministère de tutelle à désigner une "DRAC de bassin" plus spécialement chargée de les représenter et de coordonner l'action des DRAC du bassin sur cette thématique.

Cette instance pourrait par exemple être la commission actuelle qui dans chaque comité de bassin examine et évalue les SAGE et les contrats de rivière (comité d'agrément) ou la commission relative au milieu naturel aquatique (COMINA), élargie pour l'occasion aux membres précités.

Afin de permettre aux DRAC d'être davantage associées au pilotage, au sein de l'État, de la mise en œuvre du programme au niveau du bassin, il est proposé en outre d'élargir la commission administrative de bassin à la DRAC du bassin qui serait désignée à cet effet.

*5. Associer les propriétaires de moulins par une représentation dans les comités de pilotage des programmes territoriaux de restauration de la continuité mis en place par les collectivités et prévoir de les entendre lorsque leur projet est examiné par ce comité. (Collectivités)
Assurer un pilotage et réaliser une évaluation des programmes et projets de restauration de la continuité écologique des cours d'eau au niveau de chaque bassin, par une instance existante du comité de bassin, associant pour l'occasion les représentants des propriétaires de moulins ainsi que les DRAC ou leur représentant.
Élargir la commission administrative de bassin à la DRAC du bassin qui serait désignée à cet effet.
(Préfets de bassin)*

4.3. Intéresser davantage les agences de l'eau à la valorisation du patrimoine lié à l'eau, au niveau territorial et du bassin

Les agences de l'eau ne peuvent financer que des opérations conduisant à l'amélioration du bon état des masses d'eau. Dans ce cadre, elles soutiennent

fréquemment des travaux historiques ou culturels sur leurs bassins. La mission a constaté avec intérêt que certaines s'étaient investies dans des projets de valorisation du patrimoine culturel lié à l'eau à l'occasion d'opérations de restauration de la continuité écologique des cours d'eau³⁰. D'autres ont accompagné des recherches historiques afin de valoriser le patrimoine lié à l'eau de leur bassin : ainsi l'agence de l'eau Seine-Normandie est-elle partenaire d'un important programme de recherches sur l'environnement du bassin de la Seine³¹ qui a donné lieu à une série de publications de sa part, dont une en 2011 intitulée "*L'eau dans les campagnes du bassin de la Seine avant l'ère industrielle, comprendre les paysages d'aujourd'hui*". L'histoire, le rôle et l'importance des moulins y sont fort bien décrits. Cette initiative contraste cependant avec le sort qui est majoritairement réservé sur ce bassin au patrimoine lié à l'eau dans les opérations de restauration de la continuité écologique des cours d'eau.

C'est pourquoi la mission préconise que l'ensemble des agences de l'eau développent des actions d'accompagnement en matière de connaissance ou de valorisation du patrimoine lié à l'eau sur leur bassin, et que ces initiatives servent aussi à orienter leur programme d'intervention en accord avec ces opérations.

Il pourrait être suggéré à chaque agence de définir un plan d'ensemble ambitieux dans ce domaine particulier au sein de leur programme d'intervention, incluant à la fois une dimension de bassin et une dimension territoriale, faisant en sorte que chaque démarche territoriale sur l'eau bénéficie d'au moins une action soutenue par l'agence. L'intérêt en serait double : d'une part il apporterait une contribution intéressante au niveau du bassin pour orienter leur programme de restauration des cours d'eau et d'autre part la valorisation locale contribuerait à renforcer la légitimité territoriale des agences aux yeux des propriétaires de moulins.

4.4. Orienter la stratégie de restauration en prenant davantage appui sur des conseils scientifiques indépendants

4.4.1. Organiser et diffuser une véritable veille scientifique sur la continuité écologique, permettant une évaluation et une actualisation des connaissances

La vulgarisation et l'interprétation des travaux scientifiques en matière d'écologie et d'hydromorphologie notamment est une question délicate qui nécessite indépendance et crédibilité (voir point 3.5.4 du rapport détaillé). Si les propriétaires de moulins s'approprient les analyses réalisées à leur intention (OCE, Hydraulicois), cette démarche ne saurait remplacer une véritable veille scientifique conduite par les institutions officielles chargées d'apporter un appui scientifique et technique à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de l'eau et de la biodiversité : c'est précisément une des missions de la nouvelle Agence française pour la biodiversité, qui donc devrait être chargée d'une telle veille et de sa diffusion, à destination de tous.

³⁰ Par exemple, en Ardèche, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse a accompagné le Syndicat des Trois Rivières pour mettre en place une signalétique pédagogique retraçant l'histoire d'un hameau au riche patrimoine historique, sur un sentier de randonnée de part et d'autre d'un pont suspendu sur la Cance.

³¹ Le PIREN Seine : Programme de recherche interdisciplinaire de recherche sur l'environnement de la Seine. Porté par l'Université Pierre-et-Marie-Curie et le CNRS, il rassemble des équipes de plusieurs universités et écoles d'ingénieurs, de l'INRA, de l'IRSTEA, du BRGM et des services de recherche d'opérateurs de l'eau de l'agglomération parisienne. Les travaux sont menés avec le concours de la plupart des acteurs publics ou privés de la gestion de l'eau dans le bassin Seine-Normandie (AESN, SIAPP, Seine grands lacs, DREAL, SEDIF, VNF, Eau de Paris, Eau du sud parisien, etc.).

4.4.2. S'appuyer sur les conseils scientifiques pour mieux évaluer et orienter la stratégie

Face aux critiques formulées par les détracteurs de cette politique sur "son manque de fondements scientifiques" (voir point 3.5.4 du rapport détaillé), la mission a constaté avec étonnement que la question de la restauration de la continuité écologique n'avait pas fait l'objet de débats au sein des différents conseils scientifiques des comités de bassin lorsqu'ils existent³², ni de prises de position spontanées, ni encore de sollicitations par les institutions qui auraient pu les saisir. Il en est de même au niveau national avec le conseil scientifique de l'ONEMA ou le conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB).

Le développement constaté des controverses justifierait pourtant une telle saisine par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), l'AFB ou les agences, à la fois pour recueillir leur avis sur des points qui le nécessitent (pertinence des programmes des agences de l'eau, résultats sur les milieux, risques ou effets négatifs induits par les opérations de restauration, liens avec le changement climatique, etc) mais aussi et surtout pour orienter cette politique de restauration à la lumière des dernières connaissances scientifiques.

La seule exception à ce constat, et d'une grande qualité, est celle du bassin Rhône-Méditerranée bien que ce dernier ne soit pas le plus confronté aux difficultés avec les propriétaires de moulins : sous l'impulsion de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse, le conseil scientifique du comité de bassin Rhône-Méditerranée a entrepris une démarche de mise à plat de la politique de restauration des cours d'eau³³. Celle-ci ne se limite pas à la seule thématique de la continuité. Elle est destinée à déboucher en 2017 sur des préconisations. Une telle démarche de fond est bien sûr à poursuivre et à encourager très fortement.

La mission recommande donc que la nouvelle Agence française pour la biodiversité, se saisisse à son tour de ces questions, afin d'une part de répondre aux interrogations, doutes ou affirmations soulevés par les associations de propriétaires de moulins, mais aussi pour évaluer et réorienter si nécessaire la politique conduite, notamment dans l'optique du changement climatique et de la transition énergétique.

4.4.3. Renforcer le rôle des chercheurs en sciences humaines dans l'orientation des programmes de restauration de la continuité écologique

La mission a constaté avec intérêt que la composition du conseil scientifique de l'ONEMA incluait plusieurs chercheurs en sciences sociales et humaines. Certaines disciplines comme l'histoire, le patrimoine culturel et les paysages n'y sont cependant pas représentées. La composition du conseil scientifique de l'Agence française pour la biodiversité qui va lui succéder est encore inconnue. La mission propose d'apporter à sa composition un soin tout particulier afin que cette nouvelle institution puisse être efficacement conseillée dans ces domaines.

³² A l'exception de la restauration du saumon sur le bassin de la Loire et de l'initiative de Rhône-Méditerranée évoquée ci-après.

³³ *Accompagner la politique de restauration physique des cours d'eau : éléments de connaissance* - Collection "Eau et connaissance", Agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse, octobre 2016. http://www.eaurmc.fr/actualites-de-lagence-de-leau/detail-de-lactualite/article/nouveau-guide-sur-la-politique-de-restauration-des-rivieres.html?no_cache=1&cHash=6a84fddcc2446340cc2f22afb20792e1

6. *Organiser une véritable veille scientifique en matière de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, à l'intention de tous les acteurs. (DEB, AFB)*
Solliciter un avis des conseils scientifiques du CSPNB, de l'AFB et des comités de bassin qui en sont dotés, afin d'orienter la stratégie de restauration de la continuité écologique au niveau national et au niveau des bassins. (DEB, AFB, Agences)
Veiller à ce que les conseils scientifiques de l'AFB et des comités de bassin soient davantage pourvus dans les disciplines des sciences humaines, du paysage, de l'histoire et du patrimoine. (DEB, AFB, Agences)

4.5. Adapter les objectifs et le phasage des opérations à la réalité des moyens disponibles et des délais nécessaires

La mission a constaté la faiblesse des moyens dont disposent la plupart des services départementaux pour l'animation du programme ainsi que pour l'instruction des dossiers, qu'il s'agisse des DDT(M) ou de l'ONEMA, face à l'ambition affichée par les SDAGE, au nombre et à la complexité administrative, juridique et réglementaire des dossiers ainsi qu'aux exigences de ce programme en termes d'objectifs, de résultats et de délais. Cet écart entre les objectifs et les moyens rend impossible une démarche d'ouverture et de dialogue qui serait nécessaire pour conduire ces démarches de manière moins conflictuelle. Ces insuffisances s'ajoutent à une rotation rapide des personnels dans les services chargés de la police de l'eau, qui ne favorise pas la capitalisation d'expérience ni la gestion sur le long terme de ces projets.

L'enquête auprès des préfets a révélé également le besoin d'un appui renforcé à ces équipes de la part des niveaux régional, bassin et national, tant dans les domaines stratégique et technique que juridique et réglementaire.

La mission préconise qu'une plus grande attention soit portée à ces questions afin d'adapter les objectifs pour les rendre plus compatibles avec les capacités disponibles.

A cet effet, la mission recommande la définition de priorités sur certains cours d'eau ou axes de cours d'eau au niveau du bassin puis des départements, et d'organiser un phasage progressif des opérations (par exemple quinze ans ou trois SDAGE), assorti d'objectifs intermédiaires avec des échéances précises (par exemple, tous les cinq ans) et ce, avec l'appui des niveaux bassin et national.

5. Développer la transversalité dans la mise en œuvre, l'appui et le pilotage

Il faut décloisonner les approches actuelles qui aujourd'hui sont trop sectorisées. Pour obtenir plus de transversalité, il est nécessaire de renforcer la coordination entre les services au niveau départemental, régional et national.

5.1. Au niveau départemental, mettre en place une coordination efficace entre services patrimoniaux et services de police de l'eau, ainsi qu'une instance de concertation ad hoc pour le patrimoine

Lors des entretiens sur le terrain, la mission a constaté qu'à l'exception d'une région (Centre Val-de-Loire) et d'un département (l'Eure), la concertation et la coordination entre services de la DRAC et acteurs de la restauration de la continuité écologique sur des bases pleinement partagées sont peu développées.

Il paraît indispensable d'étendre la coopération interservices, notamment au sein de la MISEN qui devrait associer davantage les UDAP et les DRAC.

Il s'agit aussi de dépasser le champ du patrimoine protégé au titre des monuments historiques et des sites, pour aborder les questions patrimoniales de manière plus large (voir point 3.2).

Ainsi au niveau départemental, la mission propose d'installer un groupe de travail qui rendra compte à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) et qui sera chargé de suivre le volet patrimonial des opérations de restauration de la continuité écologique d'un bout à l'autre de la chaîne :

- suivre l'inventaire des moulins et sites hydrauliques à l'échelle du département,
- reconnaître à ceux qui le justifient le caractère de "moulin patrimonial" après analyse spécifique (voir point 3.2),
- examiner les cahiers des charges des études à destination des bureaux d'études intégrant les dimensions architecturale et paysagère, tant pour les études territoriales que pour les études de projet par ouvrage. Une compétence pluridisciplinaire sera demandée (génie écologique, architecture, paysage, sociologie...) en les adaptant aux enjeux du territoire et des sites,
- donner un avis sur la programmation des études et les projets de travaux les concernant,
- donner un avis sur les autorisations de travaux à délivrer dans les sites et espaces protégés, le plus en amont possible,
- entendre les propriétaires en cas de désaccord et jouer un rôle de médiation,
- suivre au cas par cas les opérations, à adapter au mieux des attentes des propriétaires et maintenir le dialogue tout au long de l'opération, de sa programmation à sa réalisation,
- rendre compte annuellement en CDNPS des cas les plus emblématiques.

Ce groupe de travail (ou comité technique) pourrait être composé des services chargés du suivi du diagnostic territorial, acteurs de la restauration de la continuité écologique (DDT, AFB, agences de l'eau et syndicats de rivière) et des services de la DRAC (ABF, archéologues) et de la DREAL (chargés des sites et paysages) auxquels seraient

utilement adjointes les conservations départementales de l'Inventaire général du patrimoine culturel lorsqu'elles existent.

7. Constituer au niveau départemental un groupe de travail au sein de la CDNPS, instance de médiation, de validation et d'arbitrage du volet patrimonial, pour suivre le processus de mise en conformité des "moulins patrimoniaux". (Préfets)

5.2. Au niveau régional, renforcer la coopération entre DRAC et DREAL

La coopération DRAC-DREAL sur cette thématique est encore peu développée. Les DRAC sont peu sensibilisées aux enjeux de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau ainsi qu'aux démarches de gestion de l'eau relevant du niveau bassin et d'instances dont elles ne font pas partie. La mission propose de les y associer (voir point 4.2).

Au niveau régional, certaines DRAC et DREAL de bassin ont pu travailler, à l'occasion d'opérations sur des ouvrages hydrauliques, soit protégés au titre des monuments historiques, soit dont la disparition ou modification a eu des conséquences sur un monument historique lié à l'eau en amont, à la recherche de solutions n'impactant pas la présentation du monument et à délivrer les autorisations réglementaires avant travaux, mais le plus souvent dans l'urgence, une fois l'étude réalisée, au moment d'engager des travaux ou à la demande de propriétaires.

Pour identifier le plus en amont possible les enjeux paysagers et patrimoniaux et resituer les secteurs d'intervention de la restauration de la continuité dans les espaces protégés, voire hors espaces protégés, quand il s'agit de prendre en compte le patrimoine rural non protégé, une coordination des services de l'archéologie et des monuments historiques, des services sites et paysages de la DREAL et du service chargé de la politique de l'eau à la DREAL à l'échelle de la région est nécessaire et ce, très en amont des projets d'aménagement des ouvrages.

Un travail d'échange d'informations et de production d'un diagnostic territorial partagé, prenant en compte les objectifs de la restauration de la continuité écologique et les enjeux patrimoniaux, permettra également de préciser les exigences en matière de fouilles archéologiques quand les travaux sont prévus dans les zones de présomption de prescription archéologique et d'identifier au niveau régional les secteurs où ces procédures seront demandées aux maîtres d'ouvrages. Une telle démarche d'anticipation permettra d'éviter de nouveaux blocages en cours d'opération.

Un renforcement de la coopération entre DREAL et DRAC permettrait en outre de mieux prendre en compte les enjeux qui précèdent dans les programmes de restauration de la continuité écologique, en renforçant la coordination et le pilotage des actions départementales et l'appui apporté aux services départementaux.

5.3. Au niveau national, renforcer la coordination interdirections et interministérielle

Le pilotage du programme de restauration de la continuité écologique des cours d'eau est jusqu'à présent piloté exclusivement par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), dans une approche centrée sur les gains écologiques de ces opérations au bénéfice des milieux aquatiques et sur l'atteinte du bon état au sens de la DCE.

Ce pilotage ne prend pas suffisamment en considération les autres enjeux environnementaux portés au sein de ce ministère (sites et paysages, énergie, navigation non motorisée, pollutions diffuses, risques naturels), ni ceux relevant du ministère de la culture et de la communication.

La mission a participé au groupe de travail sur les moulins patrimoniaux, mis en place par la direction générale des patrimoines (DGPAT) du ministère de la culture et de la communication, copiloté avec la DEB (point 2.4.3 du rapport détaillé). Les échanges dans ce groupe entre ces deux directions ont parfois donné lieu à des divergences d'approche, mettant en évidence une certaine méconnaissance réciproque des enjeux et des politiques des deux ministères, qu'il serait opportun d'approfondir en dehors de ce cadre.

La présente mission n'a malheureusement pas résulté d'une commande interministérielle. Cela aurait pu permettre une mobilisation et une implication aussi forte des services déconcentrés dans les deux ministères.

La mission recommande donc que la DEB (politique de l'eau) se coordonne davantage avec la DGEC (hydroélectricité), la DHUP (sites et paysages), la DGPR (risques naturels) et la DGITM (cours d'eau navigables) au sein du MEEM, ainsi qu'avec la DGPAT (architecture et patrimoine) du ministère de la culture et de la communication. Elle préconise d'instaurer un pilotage interministériel du programme de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, en élargissant ses objectifs et sa gouvernance.

Ce copilotage devrait permettre de :

- développer des outils communs de connaissance, notamment par le croisement des bases de données existantes (dont ROE, Gertrude, Atlas des patrimoines) qui aujourd'hui connaissent une exploitation séparée³⁴,
- favoriser une approche plus interministérielle aux niveaux régional et départemental ;
- arbitrer sur les orientations stratégiques ;
- orienter de manière conjointe la mobilisation des financements au profit des objectifs rénovés, tenant compte des outils financiers propres à chaque ministère (voir chapitre 6) ;
- produire des instructions interministérielles en direction des préfets, prenant en compte l'ensemble des problématiques concernées ;
- suivre et évaluer leur mise en œuvre de manière collégiale.

La mission estime aussi que cette nouvelle gouvernance pourrait permettre de reprendre, dans un cadre actualisé, les discussions avec l'ensemble des partenaires pour relancer la démarche de charte des moulins (voir point 2.1 du rapport détaillé) avec davantage de chance de succès.

³⁴ Comme évoqué au point 1.6, la mission n'a pu obtenir le nombre de moulins situés à la fois sur les cours d'eau de la liste 2, en site classé ou protégé au titre des monuments historiques.

8. *Demander à la DEB, au titre de la politique de l'eau, d'organiser un pilotage intra et interministériel du programme de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, dont le champ se verra élargi, en renforçant la coordination avec la DGEC (hydroélectricité), la DHUP (sites et paysages), la DGPR (risques naturels) et la DGITM (cours d'eau navigables) au sein du MEEM et en la développant avec la DGPAT (architecture et patrimoine) du ministère de la culture et de la communication (MCC). (MEEM avec MCC)*

5.4. Une mise en œuvre à clarifier, dans son calendrier et ses modalités

De par sa conception et bien que s'imposant aux propriétaires par la loi, le programme de restauration de la continuité écologique est uniquement fondé sur l'incitation (aides), sans possibilité de sanctions avant l'échéance des cinq ans. Néanmoins la phase suivante va faire intervenir les contrôles et permettra aux services de police de l'eau de verbaliser.

Suite au report de cinq ans de l'échéance de réalisation des travaux fixé par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (voir point 2.5.2 du rapport détaillé), la mission préconise que soient rapidement précisées les modalités d'application aux services chargés de les mettre en œuvre, afin que celles-ci puissent être communiquées aux propriétaires et exploitants concernés.

La mission préconise de s'appuyer sur ce nouveau délai fixé par la loi pour :

- inciter les propriétaires à engager dès à présent les études en vue de déposer leur dossier complet avant l'échéance (fin 2017 ou fin 2018 selon les bassins) ;
- inciter à un portage collectif des projets par une collectivité ou par un regroupement de propriétaires (type ASL) ;
- rappeler aux propriétaires leurs obligations en matière de gestion des ouvrages, de sécurité et d'entretien, tout particulièrement lorsqu'ils choisissent une solution d'équipement des seuils.

Au-delà de ces modalités et dans un souci de transparence, il y a lieu dès à présent également d'indiquer aux services et d'informer les acteurs de quelle manière seront effectuées les actions de contrôle ainsi que les suites à donner aux situations non conformes au nouveau texte, une fois passée la première échéance de cinq ans après la publication des classements des cours d'eau.

Du point de vue de la mission, il serait opportun de prévoir et d'annoncer une action de police renforcée auprès des propriétaires d'ouvrages dont les projets complets n'auront pas été déposés avant la nouvelle échéance, ainsi que dans les cas où aucun maître d'ouvrage collectif, public ou privé, ne se serait décidé à porter les actions, ou encore lorsque les engagements pris ne seront pas tenus.

La mission estime aussi utile de préciser à cette occasion les directives aux services en matière de contrôle du bon entretien des ouvrages et d'en faire connaître les modalités aux propriétaires.

Ces éléments pourraient faire partie des recommandations actualisées aux préfets³⁵, prenant en compte ces orientations ainsi que les dernières évolutions législatives, sous la forme d'une circulaire interministérielle qui reprendrait en outre les autres dispositions recommandées par la mission.

9. Actualiser les instructions aux préfets sous la forme d'une circulaire interministérielle tenant compte d'un élargissement du champ de la politique de restauration de la continuité écologique.

*Sans attendre, préciser les modalités de mise en œuvre du nouveau délai de cinq ans prévu par la loi sur la biodiversité, en abordant en outre les modalités de contrôle et les suites à donner aux situations non conformes et en insistant sur le contrôle des obligations de gestion, de sécurité et d'entretien des ouvrages.
(DEB et interministériel)*

³⁵ Il s'agira d'actualiser la circulaire du 25 janvier 2010 relative à la mise en œuvre par l'État et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN_BOcirculaire_25_01_10_plan_continuite_ecologique.pdf

6. Adapter les financements aux objectifs rénovés

Le financement des opérations de restauration de la continuité écologique des cours d'eau repose aujourd'hui principalement, et exclusivement dans bien des cas, sur les agences de l'eau. Les aides sont attribuées dans la seule logique du gain écologique, en cohérence avec la mission des agences de l'eau et les objectifs environnementaux assignés jusqu'à présent à ces programmes.

Les blocages liés au financement des projets – second motif de blocage selon les réponses des préfets – ainsi que l'élargissement des programmes à des objectifs patrimoniaux ou énergétiques, justifient d'en revisiter les modalités de financement.

6.1. Adapter et faire converger les financements des agences de l'eau

La mission préconise d'abord d'adapter et d'harmoniser les aides des agences de l'eau, vers une meilleure convergence entre elles, sans pour autant viser l'uniformité. La préparation des XI^{es} programmes pour 2019-2024 constitue une excellente opportunité. L'anticipation de ces évolutions, par une seconde révision des X^{es} programmes, serait souhaitable.

Les principes pour guider cette convergence pourraient être de rendre possible sur tous les bassins (voir l'analyse faite au point 2.3.3.1 du rapport détaillé) :

- le financement à 100 % pour l'effacement d'ouvrages, sous conditions : dans le cadre d'opérations coordonnées et/ou en faire un outil incitatif en le limitant à l'échéance de dix ans après publication du classement des cours d'eau, en cohérence avec la nouvelle rédaction du III de l'article L 214-17 du code de l'environnement, puis au-delà de cette échéance le réserver aux seuls ouvrages abandonnés ;
- des financements améliorés pour certaines solutions intermédiaires entre l'effacement et l'équipement (bras de contournement) ;
- les aides à l'équipement, au titre de la continuité, de seuils sans usage ou remis en service ;
- les aides à la restauration et à l'automatisation des vannages³⁶, pour des opérations collectives et assorties d'un engagement sur l'entretien ;
- les aides aux particuliers, y compris en cas de mise en demeure³⁷, si effacement ;
- une bonification pour les démarches collectives et les opérations particulièrement exemplaires sur le plan environnemental, ainsi que pour celles qui concerneront les "moulins patrimoniaux" ;
- les avances aux particuliers, afin que le propriétaire n'ait pas à pré-financer des subventions de montant élevé ;
- les avances remboursables ou des prêts à taux zéro.

Il est également suggéré, au vu de la diversité des pratiques actuelles, que les agences définissent une position commune sur le financement, ou non, de la mise en conformité des activités hydroélectriques existantes par rapport à l'exigence de continuité écologique.

³⁶ qui respecteraient le fonctionnement d'origine.

³⁷ à partir de l'expérience de l'agence de l'eau Adour-Garonne, position homogène à trouver entre agences, dans le respect du cadre légal.

Enfin, il conviendrait de conditionner les aides à la bonne réalisation des suivis, pour les opérations incluses dans les programmes de bassin évoqués au point 3.7.2.

*10. Adapter et faire converger les règles de financement des agences de l'eau en matière de restauration de la continuité écologique des cours d'eau.
(DEB, Agences de l'eau)*

6.2. Développer les cofinancements

Cette convergence ne suffira pas à lever les blocages, du fait que les financements resteront limités hors effacement des seuils. Il serait donc opportun de développer des cofinancements, afin de mobiliser des aides hors agences de l'eau au titre du patrimoine, sans pour autant perdre de vue la finalité première des opérations qui doit bien rester le rétablissement de la continuité écologique.

S'agissant de programmes nationaux et de bassins, il apparaît intéressant de faciliter l'accès aux aides pour les propriétaires et de leur offrir le service d'un guichet unique auquel ils pourraient s'adresser.

C'est pourquoi la mission propose, sans pour autant modifier le champ de compétence des agences de l'eau ni les règles qui leur sont propres, que celles-ci soient également mises à contribution pour rechercher et mobiliser ces cofinancements afin de favoriser le montage des projets à l'échelle du bassin : ces cofinancements apparaissent indispensables à la prise en compte des aspects patrimoniaux mais ils sont indissociables de la bonne fin des opérations de continuité écologique.

Ces ressources pourraient notamment être obtenues par voie contractuelle avec :

- les collectivités territoriales qui le souhaitent, au premier rang d'entre elles les Régions et les Départements, voire les intercommunalités ou les communes : la forte mobilisation récente des élus en faveur du patrimoine des moulins ne justifierait-elle pas un effort financier spécifique de la part de la collectivité qu'ils représentent, pour concrétiser les bonnes intentions et ce au titre de l'intérêt général ?
- des fonds divers, comme ceux de la Fondation du patrimoine qui gère un fonds consacré à la biodiversité, en s'attachant à coupler la dimension culturelle à celle du patrimoine naturel dans les projets présentés.

L'attribution des aides devrait alors mentionner clairement l'origine de ces fonds et il pourrait être intéressant, pour les agences comme pour les cofinanceurs, de développer des appels à projets auxquels les propriétaires de moulins devraient souscrire en démontrant la valeur patrimoniale de leur bien ou l'exemplarité environnementale de leur projet énergétique.

En outre il serait souhaitable, à la faveur du pilotage interministériel mis en place pour ce programme, que le ministère de la culture et de la communication fasse connaître les conditions dans lesquelles des financements spécifiques pourront éventuellement être mobilisés au profit des moulins patrimoniaux.

6.3. Développer le mécénat et les financements participatifs

6.3.1. Susciter le mécénat en faveur du patrimoine et de la biodiversité

La Fondation du patrimoine peut intervenir sous plusieurs formes :

- sur les projets privés, elle peut accorder son label, permettant aux propriétaires de bénéficier de réductions fiscales, en contrepartie notamment d'une ouverture au public : depuis l'an 2000, la Fondation a ainsi labellisé 80 projets de restauration de moulins à eau, avec une tendance à l'accroissement (34 depuis 2014), pour un montant de travaux de 3 441 k€.
- sur les projets portés par des collectivités ou des associations, elle peut apporter des subventions : depuis 2009, la Fondation a apporté des aides pour un montant de travaux de 3 305 k€ à 30 projets de restauration de moulins.
- elle dispose en outre d'un fonds spécifique en faveur du patrimoine naturel mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat avec le Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer : depuis 2009, ce fonds a permis de soutenir 100 projets dans des espaces protégés ou sites naturels fragiles, représentant presque 5 millions d'euros de travaux engagés pour le patrimoine naturel.
- l'adhésion à des Clubs de mécènes pour la biodiversité.

Entre 2006 et 2010, la Fédération nationale des parcs naturels régionaux avait conclu un partenariat avec la Fondation Veolia Environnement et la Fondation du patrimoine sur la sauvegarde du patrimoine vernaculaire lié à l'eau sur le territoire des parcs naturels régionaux (lavoirs, moulins et équipements liés à l'utilisation de la force motrice de l'eau, puits et fontaines, ponceaux,...)³⁸. Au total, 41 projets (dont six moulins et une scierie) avaient été aidés dans 22 parcs naturels régionaux, représentant un montant de travaux de 1 270 k€ et un montant d'aide de 210 k€, apportée à 50 % par chacune des deux Fondations et plafonnée à 20 % des projets.

De telles initiatives mériteraient d'être renouvelées et étendues à la restauration de la continuité écologique, combinées à la restauration et mise en valeur du patrimoine des moulins, publics ou privés, de territoires protégés ou en tout cas qui présentent une richesse particulière de biodiversité et du patrimoine lié à l'eau.

Les délégués régionaux plus spécifiquement chargés du patrimoine naturel de la Fondation du patrimoine devraient être approchés à cet effet par les DREAL et les DRAC, afin de proposer quelques opérations exemplaires dans chaque région, susceptibles d'être présentées au financement du Fonds pour le patrimoine naturel.

Les contacts pris par la mission dans l'ancienne région Auvergne montrent que des projets exemplaires, portés notamment par des collectivités et qui allieraient restauration de la continuité écologique et restauration-valorisation de moulins (seuil, mécanismes et bâtiments) ouverts au public à des fins pédagogiques ou culturelles, pourraient tout à fait être éligibles.

Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer devrait en outre réfléchir à une action spécifique et emblématique au profit des moulins par l'intermédiaire de son partenariat avec la Fondation du patrimoine évoqué ci-dessus : cette action pourrait

³⁸ Pour les projets publics : Organisation d'une souscription publique, sous l'égide de la Fondation du patrimoine, permettant de réunir au moins 5 % du montant HT des travaux. Les projets de restauration devaient recevoir un accord du SDAP (devenu UDAP). Un autofinancement minimal de 10 % était demandé au maître d'ouvrage.

Pour les projets privés : Obtention du label de la Fondation du Patrimoine. Les projets de restauration des équipements liés à la force motrice de l'eau étaient éligibles, à l'exclusion des bâtiments, façades et toitures.

par exemple prendre la forme d'un appel à projets valorisant les meilleures restaurations de la continuité écologique sur les moulins qui auront été reconnus comme patrimoniaux.

6.3.2. Recourir davantage aux financements participatifs

Le financement participatif ou "appel financier aux citoyens", dénommé en anglais "*crowdfunding*", a été réformé par le décret n° 2014-1053 du 16 décembre 2014. Celui-ci a clarifié et simplifié les règles et permis l'émergence de nombreux acteurs (prestataires, conseillers en investissement participatif notamment) avec plusieurs formules : le don, avec ou sans contrepartie, le prêt, avec ou sans intérêts³⁹, ou encore l'investissement en capital.

Les financements ainsi mobilisés, encore symboliques aujourd'hui, sont appelés à progresser et la loi de transition énergétique favorise leur développement dans le domaine des énergies renouvelables. L'appel financier aux citoyens à partir de plateformes⁴⁰ pour un projet identifié précis, permet aux riverains ou à un public élargi de participer à hauteur de leurs moyens. Ainsi des projets de parcs éoliens ou photovoltaïques, ou encore de transformation d'anciens moulins en microcentrales, ont déjà bénéficié de cette épargne citoyenne.

L'appel au financement local contribuant à renforcer l'appropriation des projets, la mission suggère que cette formule soit également développée pour les projets collectifs d'aménagement hydroélectrique exemplaires au plan environnemental sur une section de cours d'eau afin d'éviter la multiplication de petits projets pénalisants pour la continuité (voir point 3.4.2).

Ainsi le développement du mécénat en faveur du patrimoine et de la biodiversité pourrait se conjuguer avec celui des financements participatifs pour des projets à vocation économique et exemplaires pour l'environnement, alliant restauration de la continuité écologique, sauvegarde et mise en valeur des moulins.

6.4. Développer les incitations fiscales en contrepartie d'un service environnemental et patrimonial

Compte-tenu de l'autofinancement restant à la charge du propriétaire pour des travaux de restauration de la continuité écologique sur des moulins reconnus comme patrimoniaux (voir point 3.2) et qui justifient un soin tout particulier au niveau des études puis des travaux, il est proposé que ces propriétaires puissent bénéficier d'incitations fiscales.

Une telle mesure, à l'instar de celle en vigueur pour la transition énergétique, serait justifiée notamment par :

- le lien avec une politique nationale ambitieuse mais financièrement contraignante pour les propriétaires et assortie de délais de réalisation courts ;
- l'existence de surcoûts liés à la prise en compte du patrimoine dans les projets de restauration de la continuité écologique (études et travaux) ;
- l'ouverture du moulin au public, a minima pendant les Journées du patrimoine, qui devrait conditionner une telle aide afin de valoriser le soutien accordé.

³⁹ La réforme autorise notamment la rémunération des prêts, hors circuit bancaire, à hauteur de 1 000 € par projet et par prêteur.

⁴⁰ Par exemple : Énergie partagée, Green Channel, Lendosphère, Lumo, Wiseed,...

Ainsi ces propriétaires bénéficieraient de la solidarité nationale, signe d'une reconnaissance pour des travaux effectués dans l'intérêt général.

Trois autres conditions supplémentaires devraient être également exigées :

- ne pas avoir été mis en demeure par l'administration ;
- validation des projets puis de la conformité des travaux, par l'UDAP au titre du patrimoine et par la DDT au titre de la continuité écologique ;
- respect du délai, fixé par la loi, pour les travaux.

Un élargissement de l'action de labellisation de la Fondation du patrimoine qui ouvre droit à des déductions fiscales mériterait d'être étudié.

*11. Étudier un élargissement de l'action de labellisation de la Fondation du patrimoine permettant aux propriétaires de moulins reconnus comme patrimoniaux de bénéficier de déductions fiscales pour les travaux de restauration de la continuité écologique, assorties d'une ouverture au public.
(DEB en interministériel, Fondation du patrimoine)*

7. Pour aller plus loin, engager des réformes de structure

Pour renforcer leur efficacité, les recommandations précédentes gagneront à être complétées par quelques réformes de structure, dont une de nature réglementaire et d'autres de nature législative, afin de régler des problèmes de fond dont certains, pèsent négativement dans ce dossier.

7.1. Faire entrer les associations de valorisation des moulins dans les comités de bassin

Les propriétaires de moulins et les riverains ne se sentent pas représentés dans les instances de bassin et ont été peu ou pas associés à l'élaboration du SDAGE et au classement des cours d'eau. Pesant encore très lourd aujourd'hui, ce ressenti ne facilite pas l'appropriation de ces fondamentaux de bassin, dont découlent les politiques actuellement conduites au niveau local et qui les concernent au premier chef.

Si les installations hydroélectriques sont représentées dans les comités de bassin par le siège réservé à la microélectricité au sein du collège des usagers (voir point 1.1.2 du rapport détaillé), les moulins patrimoniaux et ceux qui n'ont pas d'usage économique ne le sont pas en tant que tels.

Cette absence de représentation d'acteurs de l'eau auxquels des efforts importants sont demandés pour l'intérêt général est devenu un facteur pénalisant en termes de reconnaissance et de gouvernance, comme cela a été évoqué au point 3.8.2 du rapport détaillé. Une des recommandations du rapport du CGEDD de 2012 visait à y remédier mais n'a pas été mise en œuvre à ce jour (voir point 2.1 et annexe 11 du rapport détaillé).

Par ailleurs l'organisation actuelle des services ne fait pas participer les DRAC aux comités de bassin.

La loi relative à la biodiversité du 8 août 2016 peut favoriser ces évolutions. Elle a prévu de faire évoluer le collège des usagers (nouvelle rédaction de l'article L 213-8 du code de l'environnement) à compter du prochain renouvellement des comités de bassin (2020). Le collège des usagers sera alors scindé en deux : un collège des usagers non professionnels et des associations, et un collège des usagers professionnels et socioprofessionnels.

La mission recommande qu'à la faveur de ce changement, tous les comités de bassin soient dotés d'une représentation des associations de valorisation des moulins au sein du nouveau collège des usagers non professionnels. Si l'équilibre entre collèges est fixé par la loi et leur composition par décret, le nombre des représentants par collège relève d'un arrêté ministériel pris après avis du Comité national de l'eau : cette mesure ne nécessite donc pas de modification de texte, dès lors que les associations de moulins peuvent être considérées comme des "représentants des usagers non économiques de l'eau".

Ainsi la mission préconise que la représentation des associations de moulins devienne effective au plus tard pour les renouvellements de 2020, avec deux modalités possibles :

- **à effectifs constants** : il s'agirait alors de composer le nouveau collège des usagers non économiques de l'eau en veillant à ce que les associations de propriétaires de moulins disposent d'au moins un siège dans chaque comité, l'organisation correspondante relevant du préfet de bassin et de l'arrêté ministériel de nomination des membres. L'absence fréquemment constatée de certains représentants de l'État devrait permettre de faire participer un DRAC ;
- **avec un siège supplémentaire** : avec un représentant de ces associations par bassin en tant que membre supplémentaire, le nécessaire équilibre entre collèges du comité pourrait être obtenu avec un représentant de plus au sein du nouveau collège des usagers professionnels, deux représentants au sein du collège des collectivités (par exemple un EPTB⁴¹ et un EPAGE⁴², ce qui serait justifié avec la montée en puissance de la GEMAPI) et un au sein du collège de l'État, ce qui permettrait d'y faire entrer une DRAC considérée alors comme "DRAC de bassin".

En attendant cette échéance, la mission a proposé (point 4.2) d'élargir dès à présent les commissions des comités de bassin — comité d'agrément, commission relative au milieu naturel aquatique (COMINA) ou autre commission — aux associations de propriétaires de moulins, en les invitant pour leurs compétences.

12.À l'occasion du prochain renouvellement des comités de bassin (2020), assurer une représentation des associations de valorisation des moulins au sein du collège des usagers non économiques de l'eau. (DEB)

7.2. Élargir la dimension patrimoniale et énergétique des SDAGE et des SAGE

Comme cela a été montré au point 2.3.2 et à l'annexe 13 du rapport détaillé, le terme "patrimonial" est abondamment employé dans les SDAGE à propos du milieu naturel, mais généralement pas du patrimoine culturel ou humain lié à l'eau. Les SDAGE actuels prennent peu en compte les usages dans les objectifs assignés à la continuité écologique, certains étant même particulièrement directs pour leur remise en cause, contribuant à une politique de bassin favorisant très nettement la suppression des seuils de moulins.

C'est pourquoi la mission propose dès à présent de réfléchir aux inflexions à apporter à la troisième génération de SDAGE (2022-2027) sur ce point, afin que celle-ci prenne en compte de manière renforcée le patrimoine lié à l'eau de chaque bassin.

Dans cette perspective et pour aider les services à conjuguer des exigences en apparence contradictoires entre la Directive cadre sur l'eau, la Directive sur les énergies renouvelables et la Convention européenne sur les paysages, la mission suggère que soit établie une note méthodologique prenant appui sur des situations concrètes à titre d'exemples et proposant des arbitrages.

Cette réflexion devrait aussi porter sur les SAGE et justifierait une expertise spécifique, afin, si cela s'avérait nécessaire, de faire évoluer leur cadre réglementaire pour que leur portée soit élargie en matière de valorisation du patrimoine lié à l'eau et d'encadrement des activités hydroélectriques au regard de la continuité écologique.

⁴¹ Établissement public territorial de bassin.

⁴² Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau.

13. Dans la perspective de la troisième génération de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) pour 2022-2027, réfléchir dès à présent à une prise en compte accrue des patrimoines liés à l'eau dans leurs orientations. (Préfets de bassin)

Établir une note méthodologique pour les services traitant de l'articulation entre la Directive cadre sur l'eau, la Directive européenne sur les énergies renouvelables et la Convention européenne sur les paysages. Expertiser et, si nécessaire, faire évoluer la portée des SAGE en termes patrimonial et énergétique. (MEEM)

7.3. Mettre à l'étude une redevance "obstacle" plus incitative et plus juste

La redevance pour obstacle sur les cours d'eau a été instaurée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006. En dehors du fait que c'est la plus faible des redevances des agences de l'eau (moins de 0,02 % du montant perçu), ses conditions de perception n'en font pas un levier de la politique de restauration de la continuité écologique⁴³ (voir aussi point 2.3.3.2 du rapport détaillé).

Le rapport d'audit interministériel de juin 2013 sur l'évaluation de la politique de l'eau⁴⁴ s'en était déjà fortement étonné.

Une réforme n'était pas envisageable pour les IX^{es} programmes des agences de l'eau en raison notamment de la faible connaissance par l'administration des petits ouvrages et des redevables potentiels, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Depuis, la loi relative à la biodiversité invite les agences de l'eau à développer les outils financiers de ce type dans l'optique de prévenir, réduire et compenser⁴⁵.

Aussi la mission propose-t-elle, pas tant pour dégager des ressources financières que pour en faire un outil incitatif de cette politique, de modifier profondément cette redevance obstacle afin :

- de rendre également redevables les obstacles inférieurs à 5 mètres de hauteur ;
- que cette redevance ne soit exigée qu'en cas de non-conformité des ouvrages vis-à-vis de la continuité écologique et au terme du nouveau délai fixé par la loi ;
- que les propriétaires des seuils non conformes soient incités à faire les travaux nécessaires plutôt qu'à payer la redevance.

Une première option serait de relever le montant de la redevance et de ramener à 1 mètre la hauteur minimale des obstacles redevables : selon les premières estimations, une multiplication de l'ordre de 10 de la redevance serait nécessaire pour les ouvrages qui sont déjà redevables (plus de 5 mètres), ce qui semble difficilement acceptable.

⁴³ Sur le bassin Rhône-Méditerranée, qui perçoit à lui seul 78 % de cette redevance, seuls 63 obstacles de plus de 5 mètres de hauteur ont occasionné sa perception, soit en moyenne 2 300 € par obstacle.

⁴⁴ Rapport d'analyse établi sous la responsabilité opérationnelle d'Anne-Marie LEVRAUT (CGEDD), avec Denis PAYEN (CGEDD), Nathalie COPPINGER (IGF), François CHOLLEY (CGEJET), Marie-Laurence MADIGNIER (CGAAER), Jean-Jacques BENEZIT (IGA) et Richard LAGANIER (Université Paris-Diderot).

⁴⁵ La loi sur la biodiversité a modifié ainsi l'article L 210-3 du code de l'environnement : "En application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement, l'agence de l'eau établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour atteintes aux ressources en eau, au milieu marin et à la biodiversité, en particulier des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique."

Une variante serait de combiner une part fixe par ouvrage et une part variable selon la hauteur de l'obstacle. La part fixe pourrait être de quelques centaines d'euros et la part variable voisine du niveau de la redevance actuelle. Ainsi cette solution ne pénalisera pas, ou peu, les redevables actuels. Il faut noter que ces derniers sont peu nombreux et que les installations hydroélectriques ne sont pas concernées du fait qu'elles paient déjà une autre redevance au titre du prélèvement.

En effet le code de l'environnement prévoit que les propriétaires d'ouvrages faisant partie d'installations hydroélectriques, assujettis à la redevance pour prélèvements sur la ressource en eau, sont exonérés de la redevance pour obstacle sur les cours d'eau⁴⁶.

Cette réforme serait donc neutre vis-à-vis de l'activité hydroélectrique.

Malgré son coût administratif de mise en œuvre et qui reste à apprécier compte tenu du grand nombre de petits ouvrages, une telle réforme, de nature législative, aurait l'intérêt de compléter la palette des outils au service de cette politique pour les mettre au niveau de l'ambition affichée, en cohérence avec les impacts de ces ouvrages sur l'état des cours d'eau et les efforts demandés à leurs gestionnaires.

14. Mettre à l'étude, dans le cadre de la préparation des XI^{es} programmes d'intervention des agences de l'eau, une modification de la redevance "obstacle" comme levier supplémentaire de la politique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, afin de rendre cette redevance plus incitative et plus juste en répartissant mieux les efforts. (DEB)

7.4. Réformer les droits fondés en titre avec un effet levier incitant à mettre en œuvre le potentiel de très petite hydroélectricité

Comme exposé au point 3.7 du rapport détaillé, compte tenu du caractère devenu anachronique des droits fondés en titre, de leur complexité et des moyens publics que leur mise en œuvre mobilise au détriment d'autres missions d'intérêt général, une réforme a minima de simplification s'impose, ainsi d'ailleurs que plusieurs départements l'ont proposé à l'occasion de l'enquête auprès des préfets.

En dehors de l'hydroélectricité ces droits, attachés aux ouvrages, n'ont plus d'intérêt aujourd'hui pour leur propriétaire. Pourtant ils restent peu utilisés alors que leur absence de mise en œuvre ne peut pas être opposée par l'administration à leurs détenteurs afin de les annuler.

C'est pourquoi la mission propose de mettre à profit la transition énergétique pour :

- inciter les propriétaires à mettre en œuvre leurs droits avant une échéance à fixer, en accordant un délai raisonnable cohérent avec le temps de montage et d'instruction des projets (par exemple, le second délai de cinq ans après publication des classements des cours d'eau qui vient d'être fixé par la loi biodiversité) ;
- rendre ensuite ces droits non transmissibles en cas de cession des ouvrages, l'exploitation hydroélectrique continuant cependant à être autorisable dans le régime de droit commun (aujourd'hui cette autorisation est de toute façon nécessaire au-delà de la puissance correspondant au droit fondé en titre) ;

⁴⁶ Article L 213-10-11-I du code de l'environnement. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006833069&dateTexte=&categorieLien=cid>

- rendre caducs les droits fondés en titre qui n'auraient pas été utilisés à cette échéance.

Une telle réforme, de nature législative, aurait l'intérêt d'inciter les propriétaires indécis à s'engager dans un projet de petite hydroélectricité, que ce soit pour la revente sur le réseau ou en autoconsommation. Rien n'empêcherait de continuer à prendre en considération les usages "induits" des seuils de moulins comme la mission le propose aux points 2.1.4 et 3.5, puisqu'ils ne sont pas juridiquement attachés à ces droits.

Cette mesure pourrait s'inspirer d'une réforme similaire qui, certes dans un autre contexte, avait rendu non transmissibles les droits à distiller les eaux de vie sans franchise de taxe, dits "privilèges des bouilleurs de crus" : ces droits avaient été supprimés en 1960 sous forme de non transmission par héritage, aux fins de lutter contre l'alcoolisme.

15. Instaurer une procédure de déchéance des droits fondés en titre qui ne seraient pas utilisés à compter d'un certain délai, par exemple le second délai de cinq ans après publication des classements des cours d'eau, et rendre ces droits non transmissibles. (DEB, DGEC, interministériel)

Plan d'actions : récapitulatif des recommandations et actions d'accompagnement, par domaine

Domaines*				
N°	Recommandations**	Destinataire	Échéance (CT, MT, LT)****	Page
	<i>Actions d'accompagnement s'y rattachant***</i>			
Faire davantage confiance au territoire				
1	<p>En préalable à tout nouveau projet de restauration écologique, mettre en place une démarche territoriale concertée de type SAGE, grâce à laquelle, à l'issue d'un diagnostic approfondi, les objectifs et les moyens de la restauration à l'échelle d'un axe ou d'un bassin versant seront établis de manière partagée. Ces diagnostics territoriaux devront intégrer la perspective du changement climatique et comprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un volet consacré aux paysages et au patrimoine lié à l'eau, dont celui des moulins, - une analyse du potentiel de petite hydroélectricité sur le territoire, - une analyse des autres usages des seuils, - un volet consacré à la problématique de franchissabilité des seuils pour les pratiquants d'activités nautiques non motorisées (dont canoë-kayak), - une réflexion sur les pollutions agricoles diffuses. 	Préfets Collectivités	MT	27
	<p><i>Déployer la GEMAPI comme une opportunité pour structurer à une échelle cohérente la maîtrise d'ouvrage intercommunale autour de la restauration physique des cours d'eau, incluant la prise en charge des opérations de restauration de la continuité écologique. Confier également à ces structures le pilotage stratégique, l'animation et la concertation avec les communes, propriétaires, usagers et associations, en amont des travaux.</i></p>	Préfets	MT	27
Améliorer la conduite des projets par ouvrage				
	<p><i>Croiser les bases de données Gertrude, Atlas des patrimoines et ROE, de manière à permettre un recensement des ouvrages patrimoniaux et hydrauliques dans les sites et espaces protégés.</i></p>	DEB DGPAT AFB	CT	28
	<p><i>Établir dans chaque département une liste de moulins et ouvrages hydrauliques considérés comme obstacles et susceptibles de « reconnaissance patrimoniale » à partir des bases de données nationales et régionales pour aider à l'identification des moulins à forte dimension patrimoniale.</i></p>	Préfets	MT	28
	<p><i>Lancer une campagne de recensement nationale sur le thème des moulins et des ouvrages hydrauliques à conduire par les Régions pour donner une vision homogène sur l'ensemble du territoire de l'état des lieux des moulins à forte valeur patrimoniale.</i></p>	MCC Régions	MT	28
2	<p>Sur la base des propositions de la mission et du groupe de travail national sur les moulins patrimoniaux, transmettre aux préfets une méthodologie de reconnaissance d'un "moulin patrimonial" validée par le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Leur demander de prendre en compte le statut patrimonial ainsi défini, voire sa labellisation à terme, lors de la programmation, de la conduite et du suivi des opérations, ainsi que dans le mode de financement.</p>	MCC MEEM Préfets	CT	30

	<i>Décider que dans le cadre d'une opération sur les ouvrages hydrauliques d'un "moulin patrimonial" dont le seuil est de faible hauteur et en bon état, l'étude du scénario d'effacement ne sera plus imposée, ni celui de la création d'une passe à poissons. Leur seront préférées des solutions « douces » de mise en conformité, privilégiant une gestion de vannages.</i>	Préfets	CT	30
3	Lorsque le diagnostic territorial aura fait apparaître un réel potentiel mobilisable, qu'une orientation en faveur de l'équipement des seuils pour la production hydroélectrique aura été donnée par le maître d'ouvrage de la démarche territoriale et que le propriétaire aura décidé de s'engager dans l'étude d'un projet de mise en service de son seuil pour l'hydroélectricité, alors les études de projets individuels de restauration de la continuité écologique devront intégrer un volet consacré à l'hydroélectricité, de manière à rendre cohérentes les deux démarches.	Préfets Collectivités	MT	31
	<i>Éviter la multiplication des petits projets hydroélectriques privés en favorisant les opérations collectives et exemplaires du point de vue environnemental, en incitant les propriétaires à se regrouper pour un projet unique et sans exclure l'intervention d'une collectivité, au bénéfice de l'intérêt général.</i>	Préfets Collectivités	MT	32
	<i>Sur l'exemple de la mission d'accompagnement aux porteurs de projets créée par l'ADEME en région Bourgogne Franche-Comté, étendre une telle initiative aux régions qui seraient intéressées afin de développer et partager les informations sur les techniques et les conditions économiques de la très petite hydroélectricité.</i>	ADEME Régions	MT	32
	<i>Élargir le champ des études de projets aux usages induits, impactés par le rétablissement de la continuité ou susceptibles de l'être.</i>	Collectivités Bureaux d'études	MT	32
	<i>Promouvoir les solutions de gestion coordonnée de manœuvre des vannages, de manière encadrée et avec un suivi-évaluation.</i>	Préfets AFB	MT	33
	<i>Organiser un retour d'expérience en ligne sur les différentes opérations réalisées, avec des éléments permettant d'en apprécier les résultats écologiques et sociaux.</i>	Agences de l'eau AFB	MT	33
4	Développer, à l'initiative de chaque agence de l'eau et pour chaque bassin, un programme pluriannuel de suivi des milieux concernés par les opérations de restauration de la continuité écologique, à l'échelle d'axes de cours d'eau ou de bassins versants, avec un nombre représentatif de la diversité des cours d'eau du bassin et un protocole minimal défini à l'échelle du bassin. Ce suivi devra inclure la réalisation d'un état initial des milieux aquatiques avant travaux et d'un état après travaux, puis être poursuivi au fil du temps avec une évaluation écologique.	Agences de l'eau Préfets de bassin AFB	MT	34
	<i>Développer des méthodes et des solutions techniques adaptées à la qualité paysagère des sites lorsque les projets d'aménagement prévoient un équipement de passe à poissons.</i>	AFB DREAL Collectivités	MT	34
	<i>Développer la recherche et les expérimentations sur les hydroliennes sur les cours d'eau, avec évaluation de leurs impacts.</i>	ADEME AFB	LT	35

Faire évoluer la gouvernance				
	<p><i>Renforcer, par des formations adaptées et par un accompagnement tout au long des démarches territoriales, la capacité des acteurs publics en matière de concertation.</i></p> <p><i>Recourir à une médiation externe pour dénouer les situations complexes.</i></p>	Préfets AFB Agences de l'eau Collectivités	MT	36
	<p><i>Organiser des rencontres régulières entre les directeurs d'agences de l'eau et les fédérations et associations de moulins. Idem au niveau départemental et de manière conjointe par les directeurs départementaux des territoires et responsables UDAP.</i></p> <p><i>Informar celles-ci des priorités départementales envisagées en matière de politique de l'eau : plans d'actions opérationnels territorialisés déclinant le programme de mesures adossé au SDAGE, feuille de route de la MISEN.</i></p>	Agences de l'eau Préfets	MT	36
5	<p>Associer les propriétaires de moulins par une représentation dans les comités de pilotage des programmes territoriaux de restauration de la continuité mis en place par les collectivités et prévoir de les entendre lorsque leur projet est examiné par ce comité. Assurer un pilotage et réaliser une évaluation des programmes et projets de restauration de la continuité écologique des cours d'eau au niveau de chaque bassin, par une instance existante du comité de bassin, associant pour l'occasion les représentants des propriétaires de moulins ainsi que les DRAC ou leur représentant. Élargir la commission administrative de bassin à la DRAC du bassin qui serait désignée à cet effet.</p>	Collectivités Préfets de bassin	MT	37
	<p><i>Suggérer à chaque agence de l'eau de définir, dans le cadre de leurs programmes d'intervention, un plan ambitieux de connaissance et de valorisation du patrimoine lié à l'eau, combinant des actions au niveau du bassin et d'autres au niveau territorial, avec au moins une action à l'occasion de chaque démarche territoriale sur l'eau.</i></p>	DEB Agences de l'eau	MT	38
6	<p>Organiser une véritable veille scientifique en matière de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, à l'intention de tous les acteurs. Solliciter un avis des conseils scientifiques du CSPNB, de l'AFB et des comités de bassin qui en sont dotés, afin d'orienter la stratégie de restauration de la continuité écologique au niveau national et au niveau des bassins. Veiller à ce que les conseils scientifiques de l'AFB et des comités de bassin soient davantage pourvus dans les disciplines des sciences humaines, du paysage, de l'histoire et du patrimoine.</p>	DEB AFB Agences de l'eau	MT	40
	<p><i>Renforcer l'appui aux équipes départementales de la part des niveaux régional, bassin et national, tant dans les domaines stratégique et technique, que juridique et réglementaire.</i></p>	DEB DREAL AFB	MT	40
	<p><i>Adapter les objectifs à la réalité des moyens disponibles et des délais nécessaires, en fixant des priorités sur les cours d'eau au niveau du bassin puis des départements, et en organisant un phasage progressif des opérations assorti d'objectifs intermédiaires avec des échéances précises et ce avec l'appui des niveaux bassin et national.</i></p>	DEB Préfets	MT	40
Développer la transversalité dans la mise en œuvre, l'appui et le pilotage				
	<p><i>Spécifier dans les cahiers des charges des études relatives à un moulin patrimonial, la nécessité d'intégrer la dimension architecturale et paysagère, exiger des équipes pluridisciplinaires (hydraulique, génie écologique, architecture, paysage,...) adaptées aux enjeux patrimoniaux et à la sensibilité paysagère du site.</i></p>	Préfets Collectivités	MT	41

	<i>Associer les UDAP, DRAC, DDCS(PP), DRJSCS aux travaux des MISEN relatifs à la restauration des cours d'eau.</i>	Préfets	MT	41
7	Constituer au niveau départemental un groupe de travail au sein de la CDNPS, instance de médiation, de validation et d'arbitrage du volet patrimonial, pour suivre le processus de mise en conformité des "moulins patrimoniaux".	Préfets	MT	42
	<i>Renforcer la coopération entre DREAL et DRAC pour mieux prendre les enjeux patrimoniaux et paysagers dans les programmes de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, en renforçant la coordination et le pilotage des actions départementales et l'appui apporté aux services départementaux.</i>	DEB DGPAT	MT	42
8	Demander à la DEB, au titre de la politique de l'eau, d'organiser un pilotage intra et interministériel du programme de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, dont le champ se verra élargi, en renforçant la coordination avec la DGEC (hydroélectricité), la DHUP (sites et paysages), la DGPR (risques naturels) et la DGITM (cours d'eau navigables) au sein du MEEM et en la développant avec la DGPAT (architecture et patrimoine) du ministère de la culture et de la communication (MCC).	MEEM MCC	MT	44
9	Actualiser les instructions aux préfets sous la forme d'une circulaire interministérielle tenant compte d'un élargissement du champ de la politique de restauration de la continuité écologique. Sans attendre, préciser les modalités de mise en œuvre du nouveau délai de cinq ans prévu par la loi sur la biodiversité, en abordant en outre les modalités de contrôle et les suites à donner aux situations non conformes et en insistant sur le contrôle des obligations d'entretien des ouvrages.	MEEM et inter ministériel	MT CT	45
Adapter les financements aux objectifs rénovés				
10	Adapter et faire converger les règles de financement des agences de l'eau en matière de restauration de la continuité écologique des cours d'eau.	DEB Agences de l'eau	MT	46
	<i>Charger les agences de l'eau de mobiliser par voie contractuelle des cofinancements diversifiés permettant de prendre en compte les dimensions patrimoniales et de les attribuer par appels à projets.</i>	DEB Agences de l'eau	MT	47
	<i>Développer le mécénat au service du patrimoine et de la biodiversité ainsi que le financement participatif pour des projets exemplaires portés par des collectivités, alliant restauration de la continuité écologique, sauvegarde et mise en valeur des moulins.</i>	Collectivités	MT	48
	<i>Développer une action spécifique et emblématique au profit des moulins par l'intermédiaire du partenariat du MEEM avec la Fondation du patrimoine : par exemple, un appel à projets valorisant les meilleures restaurations de la continuité écologique sur les moulins qui auront été reconnus comme patrimoniaux.</i>	MEEM Fondation du patrimoine	MT	49
11	Étudier un élargissement de l'action de labellisation de la Fondation du patrimoine permettant aux propriétaires de moulins reconnus comme patrimoniaux de bénéficier de déductions fiscales pour les travaux de restauration de la continuité écologique, assorties d'une ouverture au public.	DEB en intermin. Fondation du patrimoine	MT	50

Pour aller plus loin, engager des réformes de structure				
12	À l'occasion du prochain renouvellement des comités de bassin (2020), assurer une représentation des associations de valorisation des moulins au sein du collège des usagers non économiques de l'eau.	DEB Préfets de bassin	LT	52
13	Dans la perspective de la troisième génération de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) pour 2022-2027, réfléchir dès à présent à une prise en compte accrue des patrimoines liés à l'eau dans leurs orientations. Établir une note méthodologique pour les services traitant de l'articulation entre la Directive cadre sur l'eau, la Directive européenne sur les énergies renouvelables et la Convention européenne sur les paysages. Expertiser et, si nécessaire, faire évoluer la portée des SAGE en termes patrimonial et énergétique.	Préfets de bassin	LT	53
		MEEM	MT	
		MEEM	MT	
14	Mettre à l'étude, dans le cadre de la préparation des XI ^{es} programmes d'intervention des agences de l'eau, une modification de la redevance "obstacle" comme levier supplémentaire de la politique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, afin de rendre cette redevance plus incitative et plus juste en répartissant mieux les efforts.	DEB	MT	54
15	Instaurer une procédure de déchéance des droits fondés en titre qui ne seraient pas utilisés à compter d'un certain délai, par exemple le second délai de cinq ans après publication des classements des cours d'eau, et rendre ces droits non transmissibles.	DEB DGEC Intermin.	LT	55

* Ces **domaines** correspondent aux chapitres 2 (approche territoriale), 3 (approche par projet), 4 (gouvernance), 5 (transversalité), 6 (financement) et 7 (réformes de structure) du rapport.

** Les **recommandations** figurent en encadré au fil du texte et font l'objet d'une numérotation.

*** Les **actions d'accompagnement** sont citées dans le texte du rapport, sans numérotation.

**** Précision sur les **échéances**, en termes d'urgence et de premiers résultats attendus :

CT = court terme (quelques mois à un an)

MT = moyen terme (un à deux ans)

LT = long terme (plus de deux ans)

L'échéance d'un résultat à moyen ou long terme doit être l'occasion d'un phasage dès à présent. Ainsi il pourra donner lieu à un démarrage immédiat, notamment pour des analyses ou travaux préparatoires qui parfois seront conséquents.

Conclusion : pour un développement durable et partagé

"La notion de bon état écologique, trop souvent présenté comme un concept scientifique, ne relève pas que de la science écologique. C'est à la société de lui donner une déclinaison opérationnelle. La notion de bon état, comme celle de bon potentiel, incite à se poser les questions : bon état pour quoi ? Bon état pour qui ? Pour la santé humaine ou pour celle des poissons ? Pour produire de la biomasse ou pour satisfaire des besoins ludiques ? Pour contribuer à l'économie industrielle ou pour satisfaire les mouvements militants ? Pour répondre aux exigences de Bruxelles ou pour améliorer notre cadre de vie ? Ce qui renvoie, selon le cas, à des questions relatives soit au fonctionnement écologique, soit aux usages des systèmes, soit encore à des considérations éthiques ou esthétiques."

Christian Lévêque⁴⁷

Cette citation est extraite de l'ouvrage récent de Christian Lévêque, dans lequel les cours d'eau sont examinés avec une vision scientifique élargie aux aspects historiques, patrimoniaux, économiques, culturels et sociologiques. La continuité écologique y est présentée comme l'une des composantes d'une politique de l'eau. C'est justement une telle approche que la mission propose de promouvoir.

A l'issue de ses travaux et après avoir rencontré une large variété de cas, entendu un grand nombre et une forte diversité d'interlocuteurs, la mission a pu faire la part entre les réussites, les difficultés et les blocages rencontrés dans les opérations de restauration de la continuité écologique qui concernent les moulins.

La mission a constaté que ces blocages ne se réduisaient pas aux deux seules questions patrimoniales et énergétiques, mais qu'ils touchaient aussi les fondements même de la restauration de la continuité écologique.

C'est pourquoi la mission souscrit à la nécessité d'une vision renouvelée et élargie de cette politique. L'application, en synergie, des trois lois structurantes pour ce dossier et relatives à la biodiversité, au patrimoine et à la transition énergétique doit trouver un terrain d'application et de convergence sur le cas des moulins : une fois que services, propriétaires et associations s'en seront appropriés les objectifs ils pourront définir, dans les spécificités de chaque situation, des solutions conciliant les différents enjeux, sous le signe du développement durable et dans une logique "gagnant-gagnant".

Il paraît en effet aujourd'hui souhaitable de rechercher – et possible d'obtenir – un meilleur équilibre entre les trois objectifs de continuité écologique, de valorisation du patrimoine lié à l'eau et de développement des énergies renouvelables.

C'est dans ce sens et cet état d'esprit que la mission a établi ses propositions et recommandations, afin de contribuer à l'atteinte de cette nouvelle ambition.

Une telle approche nécessitera très certainement du temps, ainsi que des amendements complémentaires aux outils de la politique de l'eau, qui sortent du champ de la présente mission. Sa mise en œuvre requiert, au-delà des recommandations de la mission, un signal politique fort de la part de l'État mais aussi un engagement important des collectivités territoriales.

⁴⁷ *Quelles rivières pour demain ? Réflexions sur l'écologie et la restauration des cours d'eau - Éditions Quæ 2016.* Christian Lévêque est, entre autres, membre du conseil scientifique du comité de bassin Rhône-Méditerranée.

La mission espère que ses propositions seront de nature à permettre une reprise, par les autorités compétentes et avec les acteurs de ce dossier, de la démarche interrompue de charte, avec les actions partenariales qui lui étaient liées.

L'évolution proposée et appelée de ses vœux par la mission ne garantit pas nécessairement que tous les projets seront systématiquement compatibles et également défendables. Mais la manière de les traiter aura fait en sorte que des priorités auront été définies localement et que le territoire saura, lorsqu'il le faudra, arbitrer dans un juste équilibre et assumer les bons choix entre les enjeux environnementaux, patrimoniaux et énergétiques.

Il reste à la fois qu'une amélioration, même minimale, de la situation conflictuelle souvent observée et qu'une résolution des antagonismes dont chacune des différentes politiques publiques concernées est porteuse nécessitent plusieurs conditions de mise en œuvre, parmi lesquelles :

- une meilleure articulation des problématiques évoquées dans les opérations de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, par :
 - une mise en cohérence à tous les niveaux, au sein du ministère chargé de l'environnement et avec les autres ministères concernés dont celui chargé de la culture ;
 - une clarification stratégique et un accompagnement pour les services qui doivent les mettre en œuvre.
- l'instauration de relations de confiance et d'une coopération exigeante entre les acteurs de ce dossier, depuis le niveau local jusqu'au niveau national.

Ces conditions impliquent donc un changement de posture et une remise en cause des attitudes observées actuellement chez tous les acteurs de ce dossier.

C'est à ce prix qu'une concertation bien menée pourra commencer à porter ses fruits et permettre de sortir de l'irrationnel et de tant de positions défensives constatées dans ces conflits.

S'engager sur ces pistes paraît indispensable pour favoriser le dialogue et l'appropriation, par les acteurs du territoire, des problématiques liées au devenir du patrimoine de l'eau au niveau d'une même vallée.

Alain BRANDEIS

A blue ink signature consisting of a large, stylized 'A' followed by a smaller 'B' and 'R'.

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Dominique MICHEL

A blue ink signature consisting of a large, stylized 'D' followed by a series of loops and a horizontal line.

Architecte et urbaniste
de l'État en chef

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 008036-03



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le - 9 DEC. 2015

La ministre

à

Monsieur Patrice Parisé

Vice-Président du Conseil
général de l'environnement et du
Développement durable

Objet : Deuxième mission sur la mise en œuvre de la politique
de restauration de la continuité écologique des cours d'eau aux moulins

Le CGEDD avait déjà été missionné fin 2011 pour établir un diagnostic de la mise en œuvre du plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau lancé fin 2009. Le rapport rendu en 2012 recommandait de renforcer la concertation et l'établissement d'une charte entre le ministère, l'ONEMA et les fédérations des amis des moulins, ainsi que tout autre acteur concerné, notamment des associations environnementales ou la Fédération nationale de la pêche en France. Cette charte est presque finalisée mais la perspective de sa signature par les parties reste encore hypothétique.

J'observe au contraire que les débats sur ce sujet se développent de plus en plus vivement. A chaque occasion de débats parlementaires sur des textes législatifs (transition énergétique, biodiversité, patrimoine), les défenseurs des « moulins » se manifestent pour faire passer des propositions d'amendements pour atténuer voire supprimer les exigences de restauration de la continuité écologique liées aux classements. Les interpellations directes de propriétaires privés de moulins, individuellement et via leurs fédérations se multiplient également.

J'ai donc demandé aux préfets, dans l'immédiat, de ne plus concentrer leurs efforts sur les cas de moulins où subsistent des difficultés ou des incompréhensions durables et de mettre en avant, à titre d'illustration pédagogique, les cas de restauration de la continuité écologique les plus réussis sur le plan de la conciliation des différents enjeux et des différentes positions des acteurs.

En parallèle, je vous demande de désigner une mission afin, avec l'appui des services locaux de l'Etat et des établissements publics du secteur de l'eau, de faire

Hôtel de Roquette - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

un état des lieux précis et une analyse de l'ensemble des blocages et des sites conflictuels.

Cette mission analysera les raisons de ces blocages et appréciera, en particulier, la proportion dans laquelle la dimension patrimoniale des moulins est réellement touchée par la politique actuellement menée et par les interventions proposées. Pour cela, elle précisera au préalable ce que peut couvrir cette appellation de « moulins » et essaiera d'en évaluer le véritable nombre, leur situation sur cours d'eau classés ou non en liste 2, et l'état physique de leurs ouvrages hydrauliques en lit mineur.

Elle indiquera si les seuils de moulins méritent, pour cette raison, un traitement différencié des autres ouvrages et si des solutions consensuelles, acceptables par toutes les parties, permettraient de concilier restauration de la continuité écologique et caractère patrimonial des moulins, et dans quelles conditions.

Elle appréciera aussi la façon dont les enjeux de production de petite hydroélectricité, mis en avant par certains propriétaires de moulins, peuvent aussi être pris en compte avec les enjeux identifiés plus haut.

Cette mission pourra s'appuyer sur, ou à l'inverse alimenter, le cas échéant, les réflexions du groupe de travail qui doit être mis en place par la ministre de la culture sur le sujet de la prise en compte adaptée de la dimension patrimoniale des moulins dans les interventions de restauration de la continuité écologique.

Les travaux de la mission et notamment ses recommandations devront permettre de préparer des consignes à adresser aux préfets concernant le traitement à réserver aux moulins et autres ouvrages autour de desquels le dialogue est aujourd'hui bloqué.

La Direction de l'eau et de la biodiversité se tient à la disposition de la mission pour toute précision à apporter sur cette problématique.

Vous me rendrez compte de cette mission pour mai 2016.



Ségolène ROYAL

2. Lettre de la ministre aux préfets du 9 décembre 2015



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le - 9 DEC. 2015

La ministre

à

Mesdames et Messieurs
Les préfets

La restauration de la continuité écologique de nos cours d'eau est un enjeu majeur pour qu'ils retrouvent un bon état écologique. Cet objectif est partagé dans tous les pays d'Europe.

Pour sa mise en œuvre, nos cours d'eau ont fait l'objet de classements par arrêtés des préfets coordonnateurs de bassins en fonction des enjeux environnementaux. Le classement de cours d'eau en liste 2, le plus exigeant, nécessite que les ouvrages en place (seuils, barrages) soient adaptés, transformés ou parfois arasés, pour assurer la continuité écologique dans les cinq ans après la publication de l'arrêté. Les ouvrages concernés ont ainsi fait l'objet de concertations, de réunions d'informations locales et les classements ont fait l'objet d'une étude de leur impact sur les usages.

Des consignes vous ont été adressées en 2010 et en 2013, pour faciliter la mise en œuvre des obligations liées à ces classements et un séminaire d'échange en octobre 2014 a permis de mutualiser les bonnes pratiques dans la mise en œuvre de cette politique délicate.

Toutefois, des interpellations récurrentes et parfois vives que m'adressent des élus locaux ou des propriétaires privés montrent que, dans certains cas, cette politique génère encore trop d'incompréhensions qu'il convient de corriger. C'est en particulier le cas pour les moulins.

En conséquence, en complément de la première mission menée par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en 2012, j'ai demandé à nouveau à ce conseil de faire un état des lieux précis et une analyse de l'ensemble des blocages et des sites conflictuels, liés en particulier à des moulins, afin de faire des propositions pour faciliter le consensus autour de la mise en conformité des seuils et barrages en rivière.

Dans l'immédiat, sans attendre les résultats de cette mission, je vous demande de ne plus concentrer vos efforts sur ces cas de moulins (ou d'ouvrages particuliers) où subsistent des difficultés ou des incompréhensions durables. Ces points de blocages ne trouveront de solution qu'au travers de solutions adaptées, partagées et construites le plus souvent au cas par cas.

Je considère ainsi essentiel de prendre le temps de l'exemple en mettant en avant les sites où cette restauration s'est bien passée, dans la mesure où elle aura permis de concilier les enjeux écologiques et patrimoniaux en particulier. Il s'agit de montrer :

- d'une part, que la suppression de certains seuils, y compris de moulins, n'a pas produit de dégradation en matière de patrimoine, d'écologie ou de sécurité et qu'au contraire ils montrent déjà des améliorations positives au bon état de la rivière ;
- d'autre part, que supprimer entièrement les seuils n'est pas la seule solution puisque de nombreuses autres alternatives ont pu être mises en œuvre : passe à poissons, abaissement de la hauteur du seuil, suppression partielle pour maintenir un écoulement d'eau dans le bief de moulin, formation de brèches, ou encore gestion coordonnée des vannages, etc.

Je souhaite que toutes ces solutions soient proposées et analysées objectivement et leur efficacité illustrée par des opérations d'ores et déjà réussies. Je vous invite à informer les membres du CGEDD d'opérations de ce type, particulièrement celles qui seraient emblématiques dans votre département et pourraient être utiles à la mission.

Vous pourrez également faire connaître ces opérations réussies au sein de votre département et pourrez vous appuyer dans cette opération sur les services de l'ONEMA et de l'agence de l'eau, qui peuvent fournir une information détaillée sur les démarches d'apaisement et de conciliation déjà mises en œuvre et vous appuyer dans l'organisation d'opérations démonstratives.

Je vous adresserai des consignes pour le traitement des ouvrages où des difficultés et situations de blocages sont rencontrées après la remise du rapport de la mission confiée au CGEDD.

Vous voudrez bien me faire part des difficultés que l'application de la présente instruction pourrait soulever.



Ségolène ROYAL

3. Liste des personnes rencontrées

CONTACTS DE NIVEAU NATIONAL

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER (MEEM)	
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) Sous-direction des espaces naturels	Virginie DUMOULIN, Adjointe au Directeur de l'eau et de la biodiversité José RUIZ, Sous-directeur des espaces naturels Pierre COMMENVILLE, Adjoint au Sous-directeur des espaces naturels
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) Bureau des milieux aquatiques	Adèle VEERABADREN, Cheffe du bureau des milieux aquatiques Claire-Cécile GARNIER, Adjointe au Chef de bureau, puis Cheffe du bureau des milieux aquatiques Cathy SAGNIER, Adjointe à la Cheffe de bureau des milieux aquatiques Sophie UNANOA, Chargée de mission rivières
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) Bureau des agences et offices de l'eau	Valérie MELERO, Chargée de mission
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) Bureau des sites et espaces protégés	Caroline VENDRYES, Cheffe du Bureau des sites et espaces protégés Pierre LECONTE, Chargé de secteur Pierre-Elie FEIGNA, Chargé de secteur Lily JOUVE, Chargée de secteur
Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) Bureau de l'électricité	Thibaud NORMAND, Chef du bureau de l'électricité Joseph HAJJAR, Adjoint au Chef de bureau
Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) Bureau du transport fluvial	Stéphanie PEIGNEY-COUDERC, Cheffe du bureau du transport fluvial
Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) Bureau des voies navigables	Anne-Sophie VETRO, Cheffe du bureau des voies navigables
Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD)	Philippe BELLEC, Membre permanent Alexis DELAUNAY, Membre permanent Etienne LEFEBVRE, Membre permanent

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION (MCC)	
Direction générale des patrimoines (DGPAT) Service des patrimoines	Jean-Michel LOYER-HASCOËT, Adjoint au Directeur général des patrimoines, Chef du service des patrimoines
Direction générale des patrimoines (DGPAT) Sous direction des monuments historiques et des espaces protégés	Emmanuel ETIENNE, Sous directeur des monuments historiques et des espaces protégés Stéphane CRÉANGE, Adjoint au Sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés Jean-François DELHAY, Chef du bureau de l'ingénierie et de l'expertise technique Jean-Michel SAINARD, Chef de travaux d'art, expert en parcs et jardins, bureau de l'ingénierie et de l'expertise technique Michel POTIER, Chef du bureau de la protection des monuments historiques
Direction générale des patrimoines (DGPAT) Sous direction de l'archéologie	Frédérique FROMENTIN, Sous direction de l'archéologie Charlotte PINGOUX, Sous direction de l'archéologie
Direction générale des patrimoines (DGPAT) Mission de l'Inventaire général du patrimoine culturel	Frédérique BOURA, Cheffe de la Mission de l'Inventaire général du patrimoine culturel Virginie SERNA, Chargée de mission

OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)	
Direction générale	Paul MICHELET, Directeur général Jean-Michel ZAMMITE, Directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale Jean-Michel CARDON, Chef du Département Action Territoriale Philippe DUPONT, Directeur de l'action scientifique et technique Christophe MINIER, Directeur adjoint de l'action scientifique et technique René LALEMENT, Directeur de la connaissance et de l'information sur l'eau Pierre BOYER, Juriste au département de la police
POLE Eco HYDRAULIQUE DE L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (TOULOUSE)	
ONEMA Pôle Eco Hydraulique Institut de Mécanique des Fluides (IMFT) de Toulouse	Pierre SAGNES, Responsable du pôle écohydraulique, Maître de conférences Sylvain RICHARD, Ingénieur Nicolas POULET, Ingénieur Dominique COURRET, Ingénieur
INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHE EN SCIENCES ET TECHNOLOGIES POUR L'ENVIRONNEMENT ET L'AGRICULTURE (IRSTEA)	
IRSTEA Lyon Unité de Recherches Milieux aquatiques, Ecologie, Pollutions, Laboratoire d'Hydroécologie Quantitative	Yves SOUCHON, Directeur de Recherches, Laurent VALETTE, Ingénieur d'études, SIG géomatique hydromorphologie André CHANDESRIS, Ingénieur divisionnaire agriculture environnement
IRSTEA Bordeaux Unité de Recherches Environnement, territoires et infrastructures	Gabrielle BOULEAU, Chercheuse sociopolitiste
AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)	
Direction générale Direction Bourgogne Franche-Comté	David MARCHAL, Directeur adjoint Productions et énergies durables Lilian GENEY, Chargé de mission habitat privé, hydroélectricité
FONDATION DU PATRIMOINE	
Direction générale	Julien GUINHUT, Directeur du développement et de la communication externe
Délégation régionale Auvergne	Pierre ROUSSEL, Délégué régional pour le patrimoine naturel, ancien Directeur de l'Eau au Ministère de l'Ecologie
SÉNAT	
Sénat	Louis-Jean De NICOLAÏ, Sénateur de la Sarthe
FÉDÉRATION FRANÇAISE DES ASSOCIATIONS DE SAUVEGARDE DES MOULINS (FFAM)	
Conseil d'administration	Alain FORSANS, Président Patrice CADET, membre du Conseil d'administration Albert HIGOUNGNC, membre du Conseil d'administration Claire MORENVILLEZ, membre du Conseil d'administration et conseillère juriste Jean-François REMI, membre du Conseil d'administration et conseiller juriste

FÉDÉRATION DES MOULINS DE FRANCE (FDMF)	
Conseil d'administration	Alain EYQUEM, Président Colette VERON, Vice-présidente (histoire et patrimoine) Michel ANDREU, Trésorier Christian PERON, Secrétaire général Alain MAZEAU, Conseiller, référent meunier et minoterie Jean-François PLAZE, Conseiller, référent architecture
ASSOCIATION DES RIVERAINS DE FRANCE (ARF)	
Siège de l'association	Monique RIEUX, Présidente Lucie PARIS, Gérante de la SCI du Moulin à Cléguer (56)
OBSERVATOIRE DE LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE ET DES USAGES DE L'EAU (OCE)	
Visite au CGEDD	Jean-Marie PINGAULT, Conseiller d'associations et fédérations nationales de moulins
FRANCE HYDRO ÉLECTRICITÉ (FHE)	
Direction générale	Jean-Marc LEVY, Délégué Général Christine ETCHEGOYHEN, Présidente de l'Union des Producteurs d'Electricité du Bassin de l'Adour (UPEA) et administratrice Dominique BLAISE, Président du Syndicat des Hydroélectriciens du Bassin Vienne Gartempe Creuse (Hydro BV) et administrateur
ÉLECTRICITÉ AUTONOME DE FRANCE (EAF)	
Direction générale	Claude BLANC-COQUAND, Président Pierre GAUTHIER, Vice-président David THOUVENOT, Secrétaire Général Charles-Henri DOUMERC, Chargé de mission
FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT (FNE)	
Réseau Eau et Milieux Aquatiques	Bernard ROUSSEAU, Pilote du réseau Eau et milieux aquatiques Josselin de LESPINAY, Membre du réseau Eau et milieux aquatiques Anaïs GIRAUD, Chargée de mission réseau Eau et milieux aquatiques
FÉDÉRATION NATIONALE POUR LA PÊCHE EN FRANCE ET LA PROTECTION DU MILIEU AQUATIQUE (FNPF)	
Siège de la Fédération	Jean-Paul DORON, Premier Vice-Président Hamid OUMOUSSA, Directeur Jérôme GUILLOUËT, Responsable du Service technique
FÉDÉRATION FRANÇAISE DE CANOË KAYAK (FFCK)	
Direction du développement et de la communication	Patryce BAZIN, Conseiller technique national, Système d'information et Service aux clubs
MAISONS PAYSANNES DE FRANCE (MPF)	
Siège de l'association	Bernard DUHEM, Président

CONTACTS DE NIVEAU BASSIN ET REGIONAL

AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE (AEAG)	
Siège de l'Agence	Franck SOLACROUP, Directeur du département ressources en eau et milieux aquatiques Dominique TESSEYRE, Chef de l'unité milieux aquatiques et gestion des inondations
Délégation Atlantique-Dordogne	Benoît WIBAUX, adjoint du Directeur de la Délégation

AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE (AELB)	
Direction des politiques d'intervention	Alphonse MUNOZ, Chargé de mission cours d'eau, hydromorphologie et continuité
Délégation Allier-Loire amont	Aymeric DUPONT, Assistant d'opérations
Délégation Centre-Loire	Bernadette DORET, Directrice

AGENCE DE L'EAU RHÔNE-MÉDITERRANÉE CORSE (AERMC)	
Siège de l'Agence	Laurent ROY, Directeur général Yves PICOCHÉ, Directeur du Département des interventions et actions de bassin Nicolas GUERIN, Directeur Données, Redevances et International Laurence CLOTTE, Chef du Service Ressource en eau, milieux et fleuve Rhône
Délégation Rhône-Alpes	Jean-Marc PILLOT, Chef du Service territorial Rhône rive droite

AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE (AESN)	
Siège de l'Agence	Patricia BLANC, Directrice générale Marie-Dominique MONBRUN, Directrice de la connaissance et de l'appui technique François LAMY, Chargé de la coordination et du pilotage des actions sur les milieux
Direction territoriale des Bocages Normands	Caroline GUILLAUME, Directrice territoriale François RENAULT, Chargé d'opérations continuité
Direction territoriale Seine-aval	André BERNE, Directeur territorial et maritime Gwendal BODILIS, Chargé d'opérations rivières-zones humides
Direction territoriale Seine-amont	Matthieu MOËS, Assistant d'opérations

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL) CENTRE VAL DE LOIRE	
Siège de la DREAL et Délégation de Bassin Loire-Bretagne	Christophe CHASSANDE, Directeur régional Pierre BAENA, Directeur-adjoint Johnny CARTIER, Adjoint au Chef de service Loire et Bassin Loire-Bretagne Jean-Baptiste DAUPHIN, Chargé de mission milieux aquatiques, Délégation de Bassin Loire-Bretagne Sandrine REVERCHON-SALLE, Chef du service Eau et Biodiversité Jean ROYER, Chef du département coordination régionale des politiques de l'eau et de la biodiversité (service eau et biodiversité) Olivier CLERICY LANTA, Chef du service Evaluation, Energie, Valorisation de la connaissance

<u>DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL) LANGUEDOC ROUSSILLON MIDI PYRENEES</u>	
Siège de la DREAL et Délégation de Bassin Adour-Garonne	Patrice BEAUDELIN, DREAL de Bassin Adour-Garonne Paula FERNANDES, Directrice adjointe de la direction de l'écologie, Délégation de Bassin

<u>DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL) AUVERGNE RHÔNE-ALPES</u>	
Siège de la DREAL et Délégation de Bassin Rhône-Méditerranée	Patrick VAUTERIN, Directeur-adjoint DREAL Kristell ASTIER-COHU, Adjointe au Chef de service Bassin Rhône-Méditerranée et Plan Rhône Jérôme CROSNIER, Chef de pôle délégué Politique de l'eau, Service Eau, Hydroélectricité, Nature

<u>DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL) AQUITAINE LIMOUSIN POITOU CHARENTES</u>	
Service Patrimoine, Ressources en eau, Biodiversité	Simon SCHIANO, Chargé de mission Natura 2000 Sébastien GOUPIL, Chargé de la coordination régionale des polices de l'environnement

<u>DÉLÉGATIONS INTERRÉGIONALES DE L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)</u>	
Délégation interrégionale Bourgogne	Anne-Laure BORDERELLE, Déléguée interrégionale François HUGER, Délégué interrégional adjoint
Délégation interrégionale Centre et Poitou-Charentes	Patrick BERTRAND, Délégué interrégional Centre et Poitou-Charentes et coordination de bassin Loire-Bretagne Pierre STEINBACH, Ingénieur chargé de mission « action territoriale sur le bassin de la Loire - restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques »
Délégation interrégionale Sud-Ouest	Jean-Marie HAMONET, Délégué interrégional adjoint Matthieu CHANSEAU, Ingénieur responsable continuité et migrateurs
Délégation interrégionale Sud-Est	Pascal ROCHE, Délégué interrégional adjoint

<u>DIRECTION RÉGIONALE DES AFFAIRES CULTURELLES (DRAC) CENTRE VAL DE LOIRE</u>	
Siège de la Direction régionale	Sylvie LE CLECH, Directrice régionale Christine DIACON, Directrice adjointe Frédéric AUBANTON, Conservateur régional des monuments historiques (CRMH) Xavier CLARKE, Architecte des bâtiments de France, Responsable Mission de coordination architecture et patrimoine (MICAP) Aurélien SCHNEIDER, Adjointe du Conservateur régional de l'archéologie Elodie ROLAND, Architecte des bâtiments de France

<u>CONSEIL RÉGIONAL LANGUEDOC ROUSSILLON MIDI PYRÉNÉES (SITE DE TOULOUSE)</u>	
Service environnement	Laure ELISSALDE, Chef du service environnement
Service du patrimoine	Geneviève GUILHEM, Chargée de mission

CONSEIL RÉGIONAL CENTRE VAL DE LOIRE	
Direction de l'environnement	Géraud DE SAINT-ALBIN, Chef du service biodiversité

CONSEIL RÉGIONAL AQUITAINE LIMOUSIN POITOU CHARENTES (SITE DE BORDEAUX)	
Service régional du Patrimoine et de l'Inventaire Direction de la Culture et du Patrimoine	Alain BESCHI, Conservateur du Patrimoine Christophe RAMBERT, Documentaliste

CONTACTS DÉPARTEMENTAUX ET LOCAUX A L'OCCASION DES DÉPLACEMENTS DANS LES BASSINS

DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES DES TERRITOIRES (DDT) EN RÉGION CENTRE VAL DE LOIRE	
Direction départementale des territoires du Cher	Luc FLEUREAU, Chef du service environnement et risques Eric MALATRE, Chef du bureau préservation du milieu aquatique
Direction départementale des territoires d'Eure-et-Loir	Isabelle GRYTTE, Chef du service de la gestion des risques, de l'eau et de la biodiversité

FÉDÉRATION DES MOULINS DE FRANCE (FDMF) ET ASSOCIATIONS DÉPARTEMENTALES DES AMIS DES MOULINS	
Déplacement à Bordeaux, rencontre des associations, visite du moulin des Sables et du moulin de Gajac	Christian PERON, Secrétaire général FDMF Michel ANDREU, Trésorier FDMF, Président Association des moulins de la Lizonne (Charente), propriétaire du moulin de la Palurie (Palluaud, Charente) Jean-Pierre LHERITEAU, Administrateur, Association charentaise des amis des moulins, propriétaire du moulin de Mont Nougé (St Grégoire d'Ardennes, Charente) Michel DROUILLARD, Administrateur, Association girondine des amis des moulins, propriétaire du moulin des Sables (Laruscade) Jean-Louis MILON, Président Association des amis des moulins du Lot-et-Garonne, propriétaire du moulin Batan (Barbaste) Jean-François DUMAS, Secrétaire Association périgourdine des amis des moulins (Dordogne) Jean-Marc DUFLOT, Association girondine des amis des moulins, propriétaire du moulin du Drap (St Laurent-Médoc) Lucie LAMY, Association girondine des amis des moulins, propriétaire du moulin de Gajac (Saint-Médard en Jalles)

VALORISATION DU PATRIMOINE HYDROÉLECTRIQUE DE NORMANDIE (VPH NORMANDIE)	
Visite au CGEDD	Pierre MEYNENG, Président

ASSOCIATION SYNDICALE LIBRE DES RIVERAINS DE LA SÈVRE NIORTAISE	
Réunion téléphonique	Jean-Yves POUGNARD, Président

PARC NATUREL RÉGIONAL DE LA HAUTE-VALLÉE DE CHEVREUSE	
Siège du Parc	Sophie DRANSART, Chargée de mission patrimoine culturel François HARDY, Chargé de mission eau et biodiversité

VISITES DEPARTEMENTALES ET DE SOUS-BASSINS

<u>DÉPLACEMENT EN DORDOGNE ET VISITES SUR LE BASSIN DE LA DRONNE</u>	
Préfecture de la Dordogne	Christophe BAY, Préfet de la Dordogne Mireille CASTELIN, Chargée de mission
Direction départementale des territoires (DDT)	Didier KHOLLER, Directeur départemental des territoires Philippe FAUCHET, Chef du service Eau, Environnement et Risques Alain LAUMON, Chef du pôle Police de l'eau et milieux aquatiques Gaëlle BEAUJON, Technicienne qualité de l'eau, pôle Police de l'eau et milieux aquatiques
Unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP)	Laurent DELFOUR, Architecte des bâtiments de France, Chef de l'UDAP Thierry BARITAUD, Cellule technique, documents d'urbanisme et monuments historiques
Service départemental de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	Olivier TERRIER, Chef du Service départemental ONEMA Pierre DUMAS, Agent du Service départemental ONEMA
Parc naturel régional Périgord Limousin	Fabrice CHATEAU, Directeur Frédéric DUPUY, Responsable du pôle Gestion des Espaces Naturels Yves-Marie LE GUEN, Chargé de mission Continuité écologique Emmanuelle JEZEQUEL, Chargée de mission
Etablissement Public Territorial du Bassin de la Dordogne (EPIDOR)	Guy PUSTELNIK, Directeur Pascal VERDEYROUX, Chargé de mission Continuité écologique
Conseil départemental de la Dordogne	Cathy PRIGENT, Cheffe du service de l'Eau Vincent MARABOUT, Chercheur Mission Inventaire Patrimoine, Conservation du patrimoine départemental
Syndicat mixte des rivières du Bassin de la Dronne (SRB Dronne)	Jean-Didier ANDRIEUX, Président Jean-Michel CHABAUD, Vice-Président Frédéric HERVIEU, Directeur Tristan DELPEYROU, Technicien
Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique (FDPPMA)	Jean-Christophe BOUT, Directeur Arnaud DEROUÉIX, Technicien
Rencontres lors des visites de terrain sur la Dronne amont	Gérard SAVOYE, Maire-adjoint de Saint-Pardoux-la-Rivière M. et Mme BAKER-SMITH, propriétaires du moulin de Chapellas, Saint-Saud-Lacoussière M. MAZEAU, propriétaire du moulin de Grandcoing (minoterie), Saint-Saud-Lacoussière
Rencontres lors des visites de terrain sur la Dronne aval	Alain PERIER, Président de l'Association périgourdine des amis des moulins (APAM) Jean-Claude GREGORY, APAM Jean-François DUMAS, APAM Jean-Pierre JUGIE, Vice-Président du SRB Dronne Mathieu RONZE, Technicien SRB Dronne Thierry et Nathalie MOULUN, propriétaires du moulin des Bigoussies, Saint-Méard de Dronne Patrick MARTY, propriétaire du moulin du Pont, Lisle M. DESMOULINS, propriétaire du moulin de la Barde, Cressac Alain MAZEAU, propriétaire du moulin de la Pauze (minoterie), Saint-Méard de Dronne

DÉPLACEMENT DANS LE MORVAN ET VISITES DES RIVIÈRES NORD ET SUD MORVAN	
Parc naturel régional du Morvan	Christian GUYOT, Vice-Président du Parc naturel régional Philippe HOELTZEL, Chargé de mission valorisation du patrimoine Emma PERRUSSEL, Chargée de mission Energies renouvelables, bois-énergie Laurent GALMICHE, Chargé de mission Life Continuité écologique, Laurent PARIS, Responsable du Pôle environnement Véronique LEBOURGEOIS, Contrat territorial Sud-Morvan Maria GALIANA, Contrat global Cure-Yonne
Visites rivières Sud Morvan	Florent MITAULT Direction départementale des territoires de la Nièvre, Chef du Service Forêt, Eau et Biodiversité Christine GAZET, Direction départementale des territoires de la Nièvre, Service Forêt, Eau et Biodiversité Philippe LAMOURERE, Architecte des bâtiments de France, Chef de l'Unité départementale de l'architecture et du patrimoine de la Nièvre
Réunion en mairie d'Avallon avec les interlocuteurs du Programme Life Continuité écologique	Françoise WICKER, Adjointe au Maire d'Avallon Claude LABOUREAU, Adjoint au Maire d'Avallon Christian GUYOT, Vice-Président du PNR du Morvan Laurent GALMICHE, Chargé de mission Life Continuité écologique, PNR du Morvan Laurent PARIS, Responsable du Pôle environnement, PNR du Morvan Clémence WECK, Chargée de mission Life Continuité écologique, PNR du Morvan François HUGER, ONEMA DIR Bourgogne Fabien ROUSSEAU, ONEMA SD Yonne Eric GALLOIS, Direction départementale des territoires de l'Yonne, ouvrages hydrauliques et police administrative Christophe GIRARD, Direction départementale des territoires de l'Yonne, chargé milieux aquatiques Ralph PAIN, Président Association de défense du Trinquelin Jean-Gilles BESLE, Secrétaire Association de défense du Trinquelin Valérie AUGUSTE, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté, Technicienne eau et biodiversité Antoine WEROCHOWSKI, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté, Chargé de mission Claire THIALLIER, DREAL Bourgogne, Pilote Natura 2000 François LAMY, Agence de l'Eau Seine-Normandie, Chargé d'études Matthieu MOËS, Agence de l'Eau Seine-Normandie, Direction territoriale Seine-amont, Assistant d'opérations Aymeric DUPONT, Agence de l'Eau Loire-Bretagne, Délégation Allier-Loire amont, Assistant d'opérations
Propriétaires de moulins rencontrés sur le Cousin	Mme JOUFFRAY, Moulin des Templiers (Avallon) Mme QUENTIN, Moulin Michaud (Avallon) M. Pierre MORIN, Moulin Sapin (Magny/Avallon)
Association HYDRAUXOIS (Patrimoine et énergie hydraulique en Auxois-Morvan) et Associations départementales des moulins de la Nièvre et de Saône-et-Loire	Charles-François CHAMPETIER, Président HYDRAUXOIS Francis LEFEBVRE-VARY, Président Association des moulins du Morvan et de la Nièvre Marie DUPASQUIER-MARTIN, Présidente Association des moulins en Saône-et-Loire

DÉPLACEMENT DANS L'EURE ET VISITES DES VALLÉES DE L'ANDELLE ET DE LA RISLE	
Préfecture de l'Eure	Thierry COUDERT, Préfet de l'Eure
Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)	Albert DUDON, Directeur départemental adjoint Sylvain THULEAU, Chef du service eau, biodiversité, forêt Guillaume HENRION, Chef du pôle territorial de l'eau Magali BOUDET, Chargée de mission continuité écologique François LEFEBVRE, Appui juridique police de l'eau
Unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP)	France POULAIN, Architecte des bâtiments de France, Cheffe de l'UDAP
Service départemental de l'ONEMA	Jean-Philippe LAURENT, Agent du Service départemental ONEMA Cyrille CANTAYRE, Agent du Service départemental ONEMA
DREAL Normandie	Didier LHOMME, Responsable de la Division eau et milieux aquatiques
Agence de l'Eau Seine-Normandie (AESN), Direction territoriale Seine aval	André BERNE, Directeur territorial et maritime Seine aval, Gwendal BODILIS, Chargé d'opérations rivières-zones humides,
Conseil départemental de l'Eure	Christophe THOMAS, Directeur de l'environnement, de l'espace rural et de l'agriculture Isabelle TAHON, Service environnement
Fédération départementale de la pêche et de la protection du milieu aquatique (FDPPMA)	Germain SANSON, Directeur
Visites de terrain sur l'Andelle	Laurent SMAGGHE, Président du Syndicat intercommunal du bassin de l'Andelle (SIBA) Morgane BOISRAME, Technicienne rivière SIBA S. FAVRESSE, Responsable hygiène-sécurité-maintenance de l'établissement Dosapro Milton Roy à Pont Saint-Pierre M. POTEAU, Propriétaire de l'ancienne usine Tron et Berthet à Pont Saint-Pierre Patrice GOUMANS, Adjoint au Maire de Fleury-sur-Andelle Rémy MARGERIE, Responsable du site du château de Rosay-sur-Lieure, Chateaufort Benjamin DORKEL, Responsable patrimoine et architecture, Chateaufort Emilien BORDIER, Responsable technique continuité écologique, FDPPMA Jean-Marie PINGAULT, Secrétaire de l'Association des chutes du bassin de l'Andelle, propriétaire du moulin du Roule Philippe BENOIST, Syndicat de défense des moulins et des cours d'eau (SDMCE) et propriétaire d'une pisciculture dans l'Allier Didier GUILLAUD, Président de la Régie d'électricité d'Elbeuf (centrale hydroélectrique de Fontaine Guérard à Pont Saint-Pierre) Thierry FOUQUART, Directeur technique de la Régie d'électricité d'Elbeuf (centrale hydroélectrique de Fontaine Guérard à Pont Saint-Pierre) Gilles RATHIER, représentant la Société VITREX, propriétaire du Moulin de Neaufles Saint-Martin Gilles DELON, Président de l'Association syndicale de l'Epte 1ere section et maire de Dangu
Visites de terrain sur la Risle	Bruno COTTARD, Maire de Livet-sur-Authou Claude LECOQ, représentant le propriétaire du moulin Sainte-Marie, Livet-sur-Authou Dominique PLATEL, Propriétaire et gérant de l'usine hydroélectrique "La Baronnie" à Glos-sur-Risle Alain DERENNE, Propriétaire et gérant des moulins électriques "La source" à Montfort-sur-Risle et "Hydroénergie-Saint-Sauveur" à Fontaine-la-Soret Thierry FOUQUART, Directeur technique de la Régie d'électricité d'Elbeuf (centrale hydroélectrique de Moulin Prieur à Saint-Philbert-sur-Risle)

DÉPLACEMENT EN ARDÈCHE DANS LA VALLÉE DE LA CANCE	
Visites basse vallée de la Cance	<p>Jean-Pierre VALETTE, Président du Syndicat des Trois Rivières Frédéric DE ANGELIS, Technicien de rivière, Syndicat des Trois Rivières Daniel GILLES, Vice-président de la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique (FDPPMA) de l'Ardèche Hélène WATT, Directrice FDPPMA de l'Ardèche Christian BOUCANSAUD, Technicien FDPPMA de l'Ardèche Jean-Marc PILLOT, Chef du Service territorial Rhône rive droite, Délégation Rhône-Alpes, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse Pierre GAUTHIER, Hydro Force Haut Vivarais, propriétaire de la microcentrale du Silon à Sarras</p>

DÉPLACEMENT A LYON	
Unité départementale de l'architecture et du patrimoine du Rhône	<p>Denis MATHEVON, Ingénieur du Patrimoine Christophe MARGUERON, Architecte des bâtiments de France</p>
Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA)	<p>Jacques PULOU, Pilote du Réseau régional Eau et Milieux aquatiques et Vice-président du Comité de bassin Rhône-Méditerranée</p>

4. Bibliographie

Ouvrages sur les moulins, les paysages, les cours d'eau

BARRAUD, R., *Rivières du futur, "wild rivers" ?* - Vertigo, décembre 2011.

BELHOSTE, J-F, *L'Andelle, une grande vallée textile normande* – Paris, revue L'archéologie industrielle, CILAC n°53 Décembre 2008.

BOULEAU, G., *Pollution des rivières : mesurer pour démoréaliser les contestations. Des plaintes des pêcheurs aux chiffres des experts* – dans *Une autre histoire des Trente Glorieuses* C. BONNEUIL, C. PESSIS et S. TOPCU - Paris, La Découverte, 2013.

BOULEAU, G., PONT D., *Les conditions de référence de la directive cadre européenne sur l'eau face à la dynamique des hydrosystèmes et des usages* - Nature Sciences Société, 2014.

FAUCHERE, N., GAUTIER, D., MOUILLEBOUCHE, LE CLECH, S., AUBENTON, F., *L'eau autour du château / Patrimoine et continuité écologique* - Actes du quatrième colloque international au château de Bellecroix, 17-19 octobre 2014. Octobre 2015.

GERMAINE, M-A., BARRAUD, R., *Les rivières de l'Ouest de la France sont-elles seulement des infrastructures naturelles ? Les modèles de gestion à l'épreuve de la directive cadre sur l'eau* - Nature Sciences Société, 2013.

GERMAINE, M-A., BARRAUD, R., *Restauration écologique et processus de patrimonialisation des rivières dans l'Ouest de la France* - Vertigo, juin 2013.

LESPEZ, L., *Paysages de l'eau, sept millénaires d'histoires de vallées et de plaines littorales en Basse-Normandie* - Caen, Presses universitaires de Caen, 2012.

LÉVÊQUE, Ch., *Quelles rivières pour demain ? Réflexions sur l'écologie et la restauration des cours d'eau* - Versailles, éditions Quæ, 2016.

MARABOUT, V., *Des banalités aux turbines, contribution à l'histoire des moulins périgourdins : l'exemple du Val de Dronne* – Périgueux , édition BSHAP Tome CXXXVIII, 2011.

MORANDI, B., *La restauration des cours d'eau en France et à l'étranger : de la définition du concept à l'évaluation de l'action, Éléments de recherche applicables* - Thèse ENS Lyon, 2014.

SERNA, V., GALLICE A., *La rivière aménagée : entre héritage et modernité* – Orléans Actes du colloque international 15-16 octobre 2004, Aesturia édition.

RIVALS, C., *Le moulin et le meunier, une symbolique sociale* - Toulouse, Empreinte Edition, 2000.

Rapports interministériels et rapports d'information parlementaires

Évaluation de la politique de l'eau - Rapport d'analyse établi sous la responsabilité opérationnelle d'Anne-Marie LEVRAUT (CGEDD), avec Denis PAYEN (CGEDD), Nathalie COPPINGER (IGF), François CHOLLEY (CGEJET), Marie-Laurence MADIGNIER (CGAAER), Jean-Jacques BENEZIT (IGA) et Richard LAGANIER (Université Paris-Diderot), juin 2013.

Rapport d'information des députés Marie-Noëlle BATTISTEL et Eric STRAUMANN remis le 7 octobre 2013, sur *l'hydroélectricité* (Assemblée nationale).

Rapport d'information des députés Françoise DUBOIS et Jean-Pierre VIGIER remis le 20 janvier 2016, sur *les continuités écologiques aquatiques* (Assemblée nationale).

Rapport d'information du sénateur Rémy POINTEREAU, remis le 20 juillet 2016, sur le *bilan de l'application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques* (Sénat).

Publications de l'IRSTEA (ex CEMAGREF) et de l'ONEMA

La restauration des cours d'eau, Recueil d'expériences sur l'hydromorphologie - ONEMA, Agences de l'eau, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, mai 2010.

Construire le retour d'expérience des opérations de restauration hydromorphologique : Éléments pour une harmonisation des concepts et des méthodes de suivi scientifique minimal, volets hydromorphologie et hydroécologie - Jean-René Malavoi, Yves Souchon, ONEMA-CEMAGREF, mai 2010.

Éléments d'hydromorphologie fluviale - Jean-René Malavoi, Jean-Paul Bravard, ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°1, octobre 2010.

Arasement et dérasement de seuils : Aides à la définition des cahiers des charges pour le études de faisabilité, compartiments hydromorphologie et hydroécologie - Jean-René Malavoi, Damien Salgues, ONEMA-CEMAGREF, février 2011.

Éléments de connaissance pour la gestion du transport solide en rivière - J.R. Malavoi, C.C. Garnier C.C., N. Landon, A. Recking, Ph. Baran, ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°2, mai 2011.

Barrages et seuils : principaux impacts environnementaux - Yves Souchon, Véronique Nicolas, ONEMA-CEMAGREF, novembre 2011.

Évaluer les services écologiques des milieux aquatiques : enjeux scientifiques, politiques et opérationnels - ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°3, décembre 2011.

Évolutions observées dans les débits des rivières en France - ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°4, décembre 2012.

Restauration des cours d'eau : que nous apprennent les suivis écologiques documentés ? - Yves Souchon, IRSTEA-ONEMA, décembre 2012.

Le démantèlement des seuils en rivière, une mesure de restauration en vogue : état des lieux et des connaissances, aperçu international des bénéfices physiques et écologiques potentiels - Jean-René Malavoi, Yves Souchon, IRSTEA-ONEMA décembre 2012.

Regard des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau - Jean-Baptiste Narcy, ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°9, décembre 2013.

Comment développer un projet ambitieux de restauration d'un cours d'eau ? Retours d'expériences en Europe, un point de vue des sciences humaines et sociales - Christophe Bouny, ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°10, février 2014.

Informations sur la continuité écologique (ICE) : Evaluer le franchissement des obstacles par les poissons, Principes et méthodes - Jean-Marc BAUDOIN, Vincent BURGUN, Matthieu CHANSEAU, Michel LARINIER, Michaël OVIDIO, William SREMSKI, Pierre STEINBACH, Bruno VOEGTLE, ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°11, mai 2014.

La compétence " Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " (GEMAPI) - ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°12, septembre 2014.

Les poissons d'eau douce à l'heure du changement climatique, état des lieux et pistes pour l'adaptation - Florence Baptist, Nicolas Poulet et Nirmala Séon-Massin (coordinateurs), ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°13, octobre 2014.

Connaître les perceptions et les représentations : quels apports pour la gestion des milieux aquatiques ? - Anne Rivière-Honegger, Marylise Cottet et Bertrand Morandi (coordinateurs), CNRS-EVS-ENS Lyon-Université Lyon-ONEMA, collection *Comprendre pour agir* n°14, décembre 2014.

Impact cumulé des retenues d'eau sur le milieu aquatique, Expertise scientifique collective - INRA, IRSTEA, ONEMA, mai 2016.

Etudes, guides techniques, rapports divers, notes ministérielles

Circulaire du 25/01/10 relative à la mise en œuvre par l'État et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau - BO du MEEDDM n° 2010/3 du 25 février 2010.

Guide pratique de la police des droits fondés en titre - Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, Direction de l'eau et de la biodiversité, septembre 2010.

Guide à l'attention des propriétaires de moulins (droits, devoirs, informations, conseils) - AFEPTB, FFAM, FDMF, novembre 2013.

Les dispositifs de franchissement d'ouvrages - Cahiers techniques des équipements de canoë-kayak, Fédération française de canoë-kayak, juillet 2011

Les barrages, obstacles à la sécurisation sécurisée des canoë - Cahiers techniques des équipements de canoë-kayak, Fédération française de canoë-kayak, janvier 2014

Panorama de l'électricité renouvelable en 2015, RTE, SER, ERDF, ADEEF, janvier 2016.

L'eau et les milieux aquatiques, chiffres clés - CGDD collection *Repères*, février 2016.

Accompagner la politique de restauration physique des cours d'eau : éléments de connaissance - Collection « eau & connaissance », Agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse, octobre 2016.

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AAPPMA	Association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique
ABF	Architecte des bâtiments de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Ae	Autorité environnementale
AFB	Agence française pour la biodiversité
AMF	Association des maires de France
ANEM	Association nationale des élus de la montagne
ARF	Association des riverains de France
AVAP	Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CDNPS	Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGDD	Commissariat général au développement durable
CLE	Commission locale de l'eau
CLER	Réseau pour la transition énergétique
CNR	Compagnie nationale du Rhône
CODOA	Certificat ouvrant droit à l'obligation d'achat
COMINA	Commission relative au milieu naturel aquatique
CRP(S)A	Commission régionale du patrimoine et (des sites) de l'architecture
CSPNB	Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité
CTMA	Contrat territorial milieux aquatiques
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDCS(PP)	Direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations)
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPAT	Direction générale des patrimoines
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EAF	Électricité autonome française
EDF	Électricité de France
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB	Établissement public territorial de bassin
FDMF	Fédération des moulins de France
FDPPMA	Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique
FEDER	Fonds européen de développement régional
FFAM	Fédération française des associations de sauvegarde des moulins
FFCK	Fédération française de canoë-kayak
FHE	France hydro électricité

FNE	France nature environnement
FNPF	Fédération nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations
IBD	Indice biologique diatomées
ICE	Informations sur la continuité écologique
IOTA	Procédure d'autorisation des installations, ouvrages, travaux et activités
IPR	Indice poissons rivière
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
LCAP	Loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine
LTECV	Loi de transition énergétique pour la croissance verte
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MCC	Ministère de la culture et de la communication
MISEN	Mission interservices de l'eau et de la nature
MPF	Maisons paysannes de France
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
OCE	Observatoire de la continuité écologique et des usages de l'eau
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PARCE	Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau
PDESI	Plan départemental des espaces, sites et itinéraires
PDIPR	Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée
PLAGEPOMI	Plan de gestion des poissons migrateurs amphihalins
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
PPE (PPI)	Programmation pluriannuelle de l'énergie (programmation pluriannuelle des investissements)
PPRE	Plan pluriannuel de restauration et d'entretien
ROE	Référentiel des obstacles à l'écoulement
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SER	Syndicat des énergies renouvelables
SRA	Service régional de l'archéologie
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
TEPCV	Territoire à énergie positive pour la croissance verte
UDAP	Unité départementale de l'architecture et du patrimoine
UFE	Union française de l'électricité
VMF	Vieilles maisons françaises
VNF	Voies navigables de France
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

