

Note technique du 30/04/19 relative à la mise en œuvre du plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique des cours d'eau

(circulaires.legifrance.gouv.fr)

NOR : TREL1904749N

Pour attribution :

Préfets coordonnateurs de bassin

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, déléguée de bassin Préfets de région
- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)

Préfets de département

- Direction départementale des territoires (et de la mer) [DDT(M)]
- Direction départementale de la protection des populations (DDPP)
- Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)
- Unité départementale des DREAL
- Unité départementale de la DRIEE Agences de l'eau

Agence française pour la biodiversité (AFB) Autorité de sûreté nucléaire

Pour information :

Secrétariat général du Gouvernement Secrétariat général du MTES et du MCTRCT

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Secrétariat général du ministère des sports

Secrétariat général du ministère de la culture

Résumé :

La restauration de la continuité écologique des cours d'eau est au carrefour de différentes politiques publiques dont les enjeux peuvent être conciliés. La présente note technique a pour objet :

- de diffuser le plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique des cours d'eau en précisant son contexte d'élaboration et son esprit
- de donner les instructions pour la mise en œuvre par les services de l'État et ses établissements publics des éléments du plan qui relèvent de leur compétence, notamment en matière de priorisation des interventions, de coordination inter-services, de pondération des enjeux et de dialogue avec les parties prenantes

<p>Catégorie : - directive adressée par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles</p>	<p>Domaine : écologie, développement durable</p>
<p>Type : Instruction du Gouvernement : Non Instruction aux services déconcentrés : Oui</p>	
<p>Mots clés liste fermée : Énergie_Environnement</p>	<p>Mots clés libres : continuité écologique, cours d'eau, usages</p>
<p>Texte(s) de référence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Article L.214-17 du code de l'environnement</u> - Circulaire du 18 juillet 2013 relative à l'application des classements de cours d'eau en vue de leur préservation ou de la restauration de la continuité écologique 	

Circulaire(s) abrogée(s) : NON			
Date de mise en application : immédiate			
Date de publication en vue de son opposabilité :			
Pièce(s) annexe(s) :			
<p><u>Annexe 1</u> : Plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique</p> <p><u>Annexe 2</u> : Principes généraux et méthodologie pour la priorisation des actions de restauration de la continuité écologique au profit du bon état des cours d'eau et de la reconquête de la biodiversité</p> <p><u>Annexe 3</u> : Articulation des services déconcentrés chargés de l'écologie, du patrimoine, de l'urbanisme, de l'énergie et des sports</p> <p><u>Annexe 4</u> : éléments d'aide à l'analyse d'un compromis entre l'enjeu de restauration de la continuité, la dimension patrimoniale et l'intérêt énergétique</p> <p><u>Annexe 5</u> : Lignes directrices pour l'équipement pour la production hydroélectrique des seuils existants sur les cours d'eau classés en liste 1</p> <p><u>Annexe 6</u> : Orientations pour l'analyse du porté à connaissance réalisé par l'exploitant de l'impact économique des solutions de restauration de la continuité sur les aménagements hydroélectriques existants</p>			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication		Site circulaires.gouv.fr	

L'article L.214-17 du code de l'environnement a prévu des classements de cours d'eau sur lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs (listes 2). Ces listes ont été arrêtées par les

préfets coordonnateurs de bassin entre juillet 2012 et octobre 2013 en métropole continentale et en 2014-2015 en Corse et en Outre-Mer.

Ces classements emportent des obligations d'interventions adaptées sur les ouvrages existants sur ces cours d'eau, dans un délai de cinq ans après le classement, prolongeable dans certains cas de cinq ans supplémentaires.

Ce même article a prévu également des classements de cours d'eau parmi ceux en très bon état écologique, ceux jouant le rôle de réservoirs biologiques et ceux nécessitant une protection complète des poissons amphihalins (qui accomplissent leur cycle de vie en eau douce et en eau salée), sur lesquels aucune construction nouvelle d'un ouvrage constituant un obstacle à la continuité écologique ne peut être autorisée (liste 1).

Ainsi le classement en liste 1 empêche la construction d'ouvrages nouveaux constituant un obstacle à la continuité, notamment de type seuils et barrages, et le classement en liste 2 impose d'assurer une migration des poissons et un transport sédimentaire suffisants, en intervenant sur les obstacles existants. Les deux objectifs sont complémentaires, en particulier sur les axes à grands migrateurs sur lesquels il faut à la fois ne pas ajouter d'obstacles et améliorer la continuité écologique au niveau des obstacles existants, pour permettre à ces poissons de rejoindre les habitats leur permettant d'effectuer leur cycle de vie. De nombreux tronçons de cours d'eau sont donc logiquement classés dans les deux listes.

Ces classements ont fait l'objet de réunions de concertation à différents échelons territoriaux et d'une étude de leur impact sur les usages, puis ont été validés en comité de bassin.

La mise en œuvre des obligations en liste 2 a suscité dans certains territoires des incompréhensions ou des oppositions. Par ailleurs, la compatibilité de l'équipement pour la production hydroélectrique d'ouvrages existants en liste 1 avec la protection particulière de certains enjeux instaurée par ce classement (protection complète des amphihalins, maintien du très bon état écologique et de la richesse de biodiversité des réservoirs biologiques) fait également l'objet de débats et de demande de visibilité.

Pour réfléchir à la meilleure façon de concilier les attentes des différentes parties prenantes, le Comité national de l'eau a mandaté en mai 2017 un groupe de travail

sur la continuité écologique des cours d'eau, ouvert aux représentants des propriétaires riverains et des défenseurs des moulins. Un an après ce mandat, le CNE a donné le 20 juin 2018 un avis favorable au plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique issu du travail du groupe.

Vous trouverez la présentation de ce plan d'action en annexe 1.

I Objet de la présente note :

L'action 1 (prioriser de façon homogène dans les bassins les actions de restauration de la continuité) et l'action 2 (améliorer la coordination et les relations entre services et opérateurs de l'État en vue d'une meilleure conciliation des enjeux) de ce plan incombent aux services déconcentrés de l'État et à ses établissements publics sur le territoire en associant les collectivités ayant compétence GEMAPI ou de bassin. Leur mise en œuvre fait l'objet des lignes directrices portées par la présente note technique.

Ainsi, la présente note technique a pour objet :

- de donner les lignes directrices nationales, adaptables au contexte local, pour l'établissement du programme de priorisation des interventions sur les ouvrages ;
- de proposer des modalités de gouvernance permettant une meilleure coordination au sein des services de l'État et avec ses établissements publics pour la mise en œuvre opérationnelle de ce programme, en précisant le rôle respectif de chacun ;
- de donner des éléments d'aide à l'analyse au cas par cas pour trouver le meilleur équilibre possible entre la politique de restauration de la continuité écologique, les politiques patrimoniales dans toutes leurs dimensions territoriales et la politique de production hydroélectrique ;
- de donner des éléments pour orienter le traitement d'éventuels projets d'équipements pour la production hydroélectrique d'ouvrages existants sur les cours d'eau classés en liste 1, sur lesquels des précautions particulières sont nécessaires, qui pourront rendre parfois difficile la faisabilité du projet et dont les potentiels porteurs de projets doivent être informés.

II Grands principes constituant l'esprit de ce plan d'action et de sa mise en œuvre :

Au-delà des éléments de mise en œuvre détaillés dans les annexes, nous tenons ici à rappeler les grandes lignes qui cadrent ce plan d'action et en constituent l'esprit :

La restauration de la continuité écologique des cours d'eau est au carrefour de différentes politiques publiques :

- l'atteinte du bon état des cours d'eau, au sens de la directive cadre sur l'eau, la protection des grands migrateurs et des espèces protégées, la restauration de la fonctionnalité des écosystèmes aquatiques et des services qu'ils peuvent rendre en tant que solutions fondées sur la nature pour faire face, notamment, aux risques naturels et au défi de l'adaptation au changement climatique ;
- le développement des énergies renouvelables, en particulier l'hydroélectricité, pour faire face à ce même défi ;
- la conservation/préservation du patrimoine culturel et paysager, son inventaire, l'archéologie (conservation de la trace des anciens ouvrages) ;
- la pratique et le développement des sports et loisirs nautiques, au regard des obligations en matière de signalisation des obstacles et de contournement ou d'aménagement pour leur franchissement ;
- Le développement de la production aquacole en réponse à la demande des consommateurs français

A l'échelle nationale, les objectifs de ces politiques ne sont pas incompatibles. A l'échelle locale, ils nécessitent de faire des choix dans le cadre d'un dialogue de qualité entre tous les acteurs. Le plan d'action cité ci-dessus présente des éléments de méthode et d'organisation pour que les discussions locales et nationales puissent se faire de manière apaisée, au service d'une mise en œuvre efficace de l'action publique, à la fois sur les plans techniques, administratifs, sociaux et économiques.

Ainsi, les grands principes de la mise en œuvre territoriale de ce plan sont :

1- L'établissement d'une liste d'ouvrages prioritaires à traiter afin de hiérarchiser les interventions:

Le rythme de 600 ouvrages « traités » par an sur un total de plus de 10 000 restant « à traiter » en 2018 (soit 18 000 obstacles référencés en liste 2, dont il est soustrait ceux qui sont déjà aménagés, supprimés ou ceux qui sont ruinés ou sans effet à réduire) montre le chemin restant à parcourir. Même si ceux-ci ne sont pas tous à aménager ou modifier, une action demeure nécessaire sur un assez grand nombre.

Comme précisé par le plan d'action, l'amélioration du partage des situations par une concertation de qualité et l'analyse des différents enjeux (environnement, production

électrique, patrimoine, loisirs, production aquacole, etc.) méritent plus d'attention pour une bonne définition des projets, leur acceptation et une allocation efficace des moyens limités, publics et privés. Il est donc essentiel de ne pas se disperser et de définir des priorités partagées d'interventions pour poursuivre efficacement la restauration de la continuité écologique dans nos cours d'eau.

Dans chaque bassin, une liste d'ouvrages prioritaires à traiter parmi les ouvrages restant concernés sera établie dont la mise en oeuvre se déclinera sur la fin du SDAGE actuel (2019-2021) et sur le SDAGE suivant 2022-2027.

Dans certains bassins, des programmes de priorisation ont déjà été établis dans le cadre des concertations menées pour le SDAGE en cours et resteront en vigueur jusqu'en 2021. Dans le cadre de l'élaboration des SDAGE 2022-2027, un nouveau programme de priorisation sera préparé et co-construit avec les collectivités territoriales à compétence GEMAPI ou de bassin, en s'appuyant sur les démarches en cours et sur l'historique des exercices de planification sur le territoire. L'attention sera portée à ce que l'ensemble des acteurs puisse être associé à cette élaboration de manière adaptée et réaliste, notamment les propriétaires riverains, de moulins, les hydroélectriciens, les gestionnaires multi-ouvrages comme Voies navigables de France, les pisciculteurs, les pêcheurs, usagers de loisirs et associations environnementales.

Dans le cas spécifique de la pisciculture, il sera tenu compte des priorisations établies dans le cadre de la démarche « plan de progrès ».

Les programmes de priorisations seront cohérents avec l'action 39 du « plan biodiversité » qui prévoit la restauration de la continuité aquatique sur 50 000 km de cours d'eau en 2030. Ils pourront constituer une partie de ce plan de restauration.

Les programmes de priorisation par bassin accompagneront les programmes de mesure (PDM) et seront largement diffusés.

Ces programmes de priorisation doivent être en lien direct avec la mise en oeuvre des programmes d'action opérationnels territorialisés (PAOT) pour la mise en oeuvre du programme de mesures des SDAGE.

Les ouvrages sélectionnés seront prioritaires :

- pour les moyens d'accompagnement et d'expertise coordonnée des services de

l'État et ses établissements publics ;

- pour les moyens financiers des agences de l'eau, même s'il demeurera toujours possible d'aider des opérations « volontaires » sur des ouvrages « non prioritaires » ;
- pour la police administrative et les contrôles.

En effet, comme le précise l'action 1 du plan d'action : « La notion de priorisation doit être entendue comme une focalisation des moyens administratifs, financiers et des contrôles, dans une première étape sur certains ouvrages. La priorisation n'est pas une soustraction aux obligations réglementaires qui s'appliquent à l'ensemble des cours d'eau en liste 2. Cette approche pragmatique nécessite un engagement de tous les acteurs (État, propriétaires, associations, élus...) à en respecter l'esprit. Par ailleurs, si les financements sont focalisés sur les ouvrages prioritaires, ils ne leur sont pas exclusivement réservés. »

La fixation de critères de priorisation ne doit pas être confondue avec l'exercice d'analyse des enjeux multi-usages ou du rapport coût-efficacité en vue d'établir la solution d'aménagement de l'ouvrage la plus adaptée et proportionnée, qui relève d'autres actions du plan (2 et 4). Par ailleurs des critères d'opportunité (par exemple, l'occasion du renouvellement d'une concession hydroélectrique) et de simplicité technique et administrative peuvent être pris en compte pour échelonner la réalisation des actions dans le temps. Les critères de priorisation répondent à des objectifs écologiques et peuvent être résumés ainsi :

- les niveaux d'enjeux écologiques sur le cours d'eau ;
- les niveaux d'impacts des ouvrages, indépendamment des considérations d'usages ou de solution à apporter.

Cette priorisation s'appuiera sur les secteurs et les ouvrages déjà ciblés comme prioritaires dans les documents de planification : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), plan de gestion des poissons migrateurs (PLAGEPOMI), schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), etc. et sur les études réalisées depuis par les collectivités compétentes (GEMAPI ou de bassin) ou l'État et ses établissements publics.

2- une meilleure coordination des services de l'État et ses établissements publics

Plusieurs services et opérateurs de l'Etat sont conduits à intervenir au cours des projets de continuité écologique que ce soit pour l'instruction des autorisations ou pour le financement éventuel. Une meilleure coordination aux différentes étapes de décision est donc nécessaire, en s'appuyant notamment sur les missions inter-services de l'eau et de la nature (MISEN). Les services de la culture, les services des sports et les services énergie des DREAL doivent notamment être associés dès l'amont de la réflexion sur les projets de restauration de la continuité écologique, à l'échelle du cours d'eau et au moment de la réflexion sur l'intervention au cas par cas à l'échelle de l'ouvrage. L'ensemble des services et opérateurs de l'Etat doivent porter un message partagé et cohérent auprès des acteurs du territoire. Les principes de base de cette coordination sont rappelés en annexe 3. Une note technique plus détaillée signée des différents ministères concernés complétera cette annexe.

3- une prise en compte des différents enjeux en présence et des solutions au cas par cas

De nombreuses solutions sont possibles pour restaurer la continuité écologique, et la multiplicité des enjeux doit être prise en compte lors du diagnostic initial. Il n'existe aucune solution de principe. Parce que chaque situation est différente (type de cours d'eau, espèces concernées, usages, qualité de l'eau, qualité du patrimoine, partenaires, disponibilités financières), plusieurs scénarios devront faire l'objet d'une analyse avantages-inconvénients afin de dégager la solution présentant le meilleur compromis. La suppression de l'ouvrage ne sera envisagée qu'avec l'accord du propriétaire, s'il est connu.

De même, il est important de bien pondérer les enjeux entre la protection particulière voulue par les classements de cours d'eau en liste 1 au titre du L.214-17 du code de l'environnement (protection complète des poissons migrateurs, protection du très bon état et du fonctionnement des réservoirs biologiques) et le développement de la production hydroélectrique à partir de seuils existants. L'équipement pour la production hydroélectrique des seuils existants est en effet une priorité pour le développement de l'hydroélectricité, car il est considéré comme ayant un moindre impact sur les milieux que la création d'une centrale nouvelle. Toutefois, ce nouvel impact est délicat à justifier sur les seuils existants en liste 1 et ne peut être accepté que sous certaines conditions très particulières. Cela conduit à privilégier en premier lieu l'équipement des ouvrages existants situés en dehors des cours d'eau classés en

liste 1 et à respecter des exigences plus fortes d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation, en cas de projet d'équipement sur un seuil en liste 1, sur lesquelles les porteurs de projets doivent être alertés.

4- Une concertation plus ouverte avec les acteurs autour du diagnostic des enjeux et des solutions retenues

Cette concertation doit être menée le plus en amont possible tant sur le diagnostic de tous les enjeux en présence et les objectifs attendus, que sur les moyens à mettre en œuvre, entre les services de l'État, ses opérateurs, les porteurs de projets ou leurs représentants (propriétaires, exploitants, etc.), les structures de bassin, les collectivités territoriales concernées, notamment animatrices locales de la gestion de l'eau, et les autres parties prenantes (riverains, pêcheurs, usagers, associations).

Il convient d'agir dans la mesure du possible dans le cadre d'une réflexion globale à l'échelle du bassin du cours d'eau avec une instance partenariale à déterminer en fonction de l'organisation locale (sur l'exemple des projets territoriaux pour la gestion quantitative, ou dans le cadre du SAGE, s'il existe, ou d'un contrat de rivière). La structure de concertation sera adaptée aux structures existant dans le bassin. Les moyens d'animation devront être identifiés, et le cas échéant développés, afin d'assurer une meilleure explication des enjeux. Le même type de concertation doit éclairer la décision de mise en œuvre de la solution au cas par cas à l'échelle de l'ouvrage.

III Rôle attendu des préfets coordonnateurs de bassin, des préfets de région et des préfets de départements et les productions attendues

Le préfet coordonnateur de bassin est pilote de l'établissement du programme de priorisation. L'élaboration du programme de priorisation est animée par le secrétariat technique de bassin (DREAL de bassin, AFB et agence de l'eau) sur la base de l'expertise des DDT et des autres DREAL, des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), syndicats de rivières.

Le préfet coordonnateur de bassin diffusera largement ce programme, notamment auprès des services chargés de l'instruction des aménagements à réaliser sur les ouvrages et des services de police de l'eau.

Vous voudrez bien transmettre votre programme de priorisation avant fin novembre 2019 pour avis de la direction de l'eau et de la biodiversité avant son adoption définitive et me rendre compte chaque année de son état d'avancement.

Vous trouverez en annexe 2 les critères de priorisation ainsi que l'organisation des services et des concertations à suivre pour l'établissement du programme d'intervention.

Le préfet coordonnateur de bassin est également responsable de l'organisation territoriale des échanges et de la diffusion des éléments de principe applicables à l'équipement pour la production hydroélectrique d'ouvrages existants, notamment le fait de privilégier les ouvrages existants hors cours d'eau classés en liste 1, et les précautions particulières à prendre en cas de projet sur un ouvrage en liste 1, telles qu'elles sont établies à l'annexe 5.

Vous trouverez en annexe 5 les éléments de principe applicables aux projets d'équipement pour la production hydroélectrique d'ouvrages existants et les précautions particulières à prendre lorsque ces projets portent sur un ouvrage situé sur un cours d'eau ou tronçon de cours d'eau en liste 1.

Le préfet de région s'assure de la coordination inter-MISEN et fait le lien entre ces travaux et les schémas régionaux.

Il est en charge de la mise en place de discussions inter-MISEN sur les difficultés d'application des éléments de pondération des enjeux dans les départements en application de l'annexe 4 notamment, et de la remontée éventuelle de certaines de ces difficultés vers l'administration centrale.

Le préfet de département est pilote de la mise en œuvre opérationnelle des solutions adaptées pour assurer la continuité écologique. Il est chargé de la concertation avec l'ensemble des parties prenantes et de la coordination des services. Il est garant de la régulation des échanges et des procédures. Il est responsable des contrôles en lien étroit avec le procureur.

Les missions inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) placées sous l'autorité des préfets de département devront assurer une coordination effective des services concernés en matière de conciliation des enjeux lors du rétablissement de la continuité écologique et y associeront régulièrement les services des DREAL, ceux

chargés de la culture et des sports. Selon l'ordre du jour des réunions, d'autres services de l'État ou établissements publics pourront être associés également aux réflexions et/ou décisions des MISEN.

Les services de l'AFB apporteront leur concours technique à la réflexion en amont et à l'instruction du dossier ainsi qu'à la validation du versement du solde de subvention, mais seul le service instructeur est le point de contact pour le pétitionnaire.

Les services chargés du contrôle des concessions seront en lien avec la police de l'eau pour l'aider à interpréter les données économiques des hydroélectriciens. Ces services pourront se tourner vers la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la Transition écologique et solidaire en cas de besoin.

Un contact régulier sera assuré entre la DDT(M) et l'agence de l'eau pour assurer la mise en œuvre coordonnée des volets réglementaires et financiers des dossiers.

Le préfet de département est également en charge du respect des précautions détaillées à l'annexe 5 dans l'instruction des demandes d'équipement pour la production électrique des seuils existants sur l'ensemble des cours d'eau en liste 1.

Vous trouverez en annexe 3 des principes de base sur l'organisation d'une bonne concertation inter-services. Des précisions plus détaillées sur le rôle respectif des différents services (services instructeurs, services des ministères de la Culture, des sports, DREAL, AFB, Agences de l'eau, etc.) et sur la mise en œuvre opérationnelle de cette concertation feront l'objet d'une note technique spécifique signée de tous les ministères compétents.

Vous trouverez en annexe 4 et sur le site web du centre de ressource de l'AFB des éléments d'aide à l'analyse au cas par cas pour trouver le meilleur compromis entre les politiques patrimoniales dans toutes leurs dimensions territoriales et les politiques de restauration de la continuité écologique et de production hydroélectrique.

Vous trouverez en annexe 5 les éléments à prendre en compte dans le traitement des demandes d'équipement pour la production hydroélectrique des seuils existants sur les cours d'eau classés en liste 1 au titre du L.214-17 du code de l'environnement

IV Autres moyens permettant l'amélioration de la mise en œuvre du plan sur le

terrain

Par ailleurs, des outils sont également disponibles ou vont l'être prochainement :

- des formations inter thématiques (patrimoine, continuité et bon état, sciences humaines et sociales, hydroélectricité) seront organisées pour développer une culture commune ;
- un séminaire de mobilisation sera organisé pour les directions départementales des territoires (et de la mer) DDT(M) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les agences de l'eau et l'Agence française pour la biodiversité (AFB), les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et les Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP), en présence des services de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), des ministères de la culture, des sports et de l'agriculture, de Voies navigables de France (VNF) et des membres du Groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE) ;
- un centre de ressources de l'AFB rassemblera les différents livrables prévus par le plan d'action et qui présentera les différentes solutions techniques possibles, ainsi que des retours d'expérience y compris les CCTP des études et travaux d'aménagement;
- tous les produits prévus aux actions 3, 4, 6 et 7 du plan d'action.

La présente note technique sera publiée sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/>

Fait le 30 avril 2019

Le directeur de l'eau et de la biodiversité
Thierry VATIN

Annexe 1 : Plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique

Le plan dont les 7 grandes orientations d'actions sont rappelées ci-après est accessible à l'adresse suivante :

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

Il propose des éléments de méthode et d'organisation pour que les discussions locales et nationales puissent se faire de manière apaisée, au service d'une mise en

œuvre efficace de l'action publique, à la fois sur les plans techniques, administratifs, sociaux et économiques.

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

Rappel des 7 orientations d'actions :

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

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

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

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

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

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

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

Annexe 2 : Principes généraux et méthodologie pour la priorisation des actions de restauration de la continuité écologique au profit du bon état des cours d'eau et de la reconquête de la biodiversité

I - Les grands principes de priorisation

En préambule à toute priorisation, deux éléments essentiels sont à préciser :

1- Ce que dit la loi (L.214-17) et ce qu'elle ne dit pas :

La loi impose que le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs (définition de la continuité écologique) soient assurés sur les cours d'eau classés en liste 2 et, pour cela, que les ouvrages existants y soient gérés, entretenus et équipés selon des règles fixées par l'administration selon une procédure contradictoire.

La loi n'impose pas qu'une intervention particulière soit prévue systématiquement sur chaque ouvrage existant. Si les règles de gestion d'ores et déjà fixées sur un ouvrage, son état, ses caractéristiques physiques, son emplacement ou son niveau de franchissabilité actuel permettent d'assurer la continuité écologique de manière suffisante par rapport aux enjeux du cours d'eau et des espèces présentes, alors il est légalement possible de ne rien exiger de nouveau ou de se contenter d'un rappel à la gestion régulière et au bon respect des prescriptions établies. Cette position est d'autant plus vraie que le coût d'une intervention pour améliorer la situation serait disproportionné par rapport au gain écologique attendu. Le caractère suffisant ou non de la franchissabilité par rapport aux enjeux sera évalué en cohérence avec les niveaux d'exigence établis dans le cadre du guide sur la proportionnalité des interventions qui doit être établi dans le cadre de l'action 4.

2- Ce qui est indépendant du classement et relève de la gestion normale de tout ouvrage en lit mineur :

Indépendamment de tout classement et de toute priorisation, le principe général du droit de l'eau qui impose que tout ouvrage vanné doit être manœuvré régulièrement et doit rester manœuvrable à tout moment, s'applique ; en parallèle à l'exercice de priorisation, un rappel de cette règle de gestion des ouvrages en lit mineur de cours d'eau devra être assuré, soit par un rappel des prescriptions d'ouverture de vannes inscrites dans le règlement d'eau, soit par l'établissement de prescriptions spécifiques prévoyant ces ouvertures régulières, après avis du propriétaire.

Ce point est essentiel car il s'agit d'une règle de base de sécurité des ouvrages hydrauliques et de prévention des inondations locales, il renforce ainsi la sécurisation juridique de la priorisation et assure l'efficacité de la politique mise en œuvre (1).

La recherche de solutions innovantes ou historiques et efficaces de la gestion collective de ces vannages sera réalisée avec les acteurs concernés, analysée et diffusée pour celles qui seront reproductibles. Il est rappelé que le SAGE peut prescrire l'ouverture coordonnée des vannes à l'échelle de son périmètre.

Il sera rappelé également l'obligation de respecter l'article L.214-18 qui impose de laisser à l'aval de tout ouvrage un débit minimum et d'empêcher l'accès des poissons au canal d'amenée ou de fuite d'une installation, ainsi que l'obligation d'entretien régulier des ouvrages de franchissement afin d'en maintenir l'efficacité.

(1) Cette obligation de base est rappelée dans le guide « Moulins à eau, guide à l'attention des propriétaires de moulins », réalisé par l'AFEPTB, FFAM et FDMF, novembre 2013 ; il s'agit de la faire respecter.

I - 1 / Sélection des cours d'eau ou tronçons de cours d'eau prioritaires :

Deux grands objectifs « écologiques » guident la restauration de la continuité écologique des cours d'eau et doivent donc guider la priorisation :

- la migration piscicole, en particulier,
- la restauration de certains processus écologiques et physiques naturels des cours d'eau par la réduction des perturbations hydromorphologiques, d'une manière plus générale.

Par ailleurs, cette restauration doit répondre à une logique d'axe pour faciliter le déplacement des espèces et des matières solides.

Ainsi, sans être hiérarchisés, les secteurs prioritaires sont :

- les cours d'eau à amphihalins, dont la zone d'action prioritaire pour l'anguille, en privilégiant les accès les plus rapides aux secteurs à frayères de qualité (axe principal et affluents à frayères) ou aux secteurs de grossissement de qualité pour l'anguille,
- les sections de cours d'eau où le risque de non atteinte des objectifs environnementaux est lié à la présence d'ouvrages transversaux ou à l'hydromorphologie,
- les sections de cours d'eau où le gain écologique serait le plus fort avec le moins d'interventions possibles, notamment les secteurs sur lesquels l'effacement permet la reconquête et la diversification de linéaires significatifs de cours d'eau dégradés ou très dégradés (notamment en zone de plaine),

- pour les cours d'eau à espèces exclusivement d'eau douce (holobiotiques) : il est important de recréer des habitats (dont frayères), par effacement par exemple, pour les espèces holobiotiques rhéophiles (grands cyprinidés). La priorité sera donnée aux secteurs à espèces protégées ou patrimoniales ou à fort enjeu pour la reproduction (frayères), et aux secteurs permettant la connexion des réservoirs biologiques les plus « stratégiques » avec le reste du bassin. Dans les cas de réservoirs biologiques fonctionnels à l'amont d'ouvrages, dont l'enjeu est une reconnexion avec l'aval pour en assurer l'ensemencement, assurer la dévalaison pourra être prioritaire voire l'unique objectif de restauration.

Éléments de pragmatisme

Au sein des secteurs listés ci-dessus, la sélection prioritaire doit également tenir compte des secteurs où une maîtrise d'ouvrage existe, qu'elle soit privée, collective ou publique, et peut porter rapidement les études préalables au choix des interventions. Il est en effet essentiel de placer les actions de restauration de la continuité écologique dans une vision globale à l'échelle d'un cours d'eau et/ou d'un bassin versant, mais aussi dans une vision globale de gestion équilibrée et durable de l'eau et d'aménagement du territoire qui permet une analyse multicritères et multi-enjeux (environnementaux, sociétaux, patrimoniaux et économiques).

I - 2 / Sélection des ouvrages prioritaires :

Deux éléments guident la sélection des ouvrages :

- l'importance de l'impact : celle-ci ne dépend pas exclusivement de critères strictement physiques de type « les plus hauts avant les plus petits », elle s'évalue par une combinaison entre les caractéristiques physiques de l'ouvrage, son emplacement sur le cours d'eau, et les enjeux écologiques locaux (espèces présentes, état des populations, présence d'habitats - ou restauration potentiellement prévue - capacités de nage des espèces, distance de migration nécessaire à l'accomplissement du cycle de vie, etc.),
- et dans un deuxième temps, la facilité technique, administrative et financière de l'intervention.

Ainsi, sans être hiérarchisés, les ouvrages prioritaires sont :

- les ouvrages qui influencent le linéaire le plus important ou participent fortement au taux d'étagement du cours d'eau,

- les ouvrages bloquant les accès aux frayères ou l'entrée d'affluents aux habitats nombreux et diversifiés,
- les ouvrages sans usage, abandonnés et ennoyant de grandes zones d'habitats intéressants, notamment de frayères, les têtes de bassin versants, les zones d'eaux fraîches et courantes,
- de manière pragmatique, à défaut de critères plus pertinents : agir au sein d'un même département, dans une logique de gestion par bassin versant, ou d'aval vers l'amont sur les axes à amphihalins.

Éléments de pragmatisme

Il aura lieu de tenir compte également :

- de la situation des ouvrages sur le plan technique, juridique et administratif la plus favorable, c'est-à-dire ceux qui ont un responsable (propriétaire, gestionnaire, exploitant) bien connu, sont en activité, ou pour lesquels le choix d'intervention est plus évident,
- de la proximité des échéances de renouvellement des autorisations ou des concessions,
- des possibilités d'intégration des ouvrages dans les projets globaux d'aménagement,
- des démarches volontaires,
- des projets d'équipement d'ouvrages existants pour la production hydroélectrique, pouvant faciliter le financement de l'intervention de restauration de la continuité écologique,
- des échéances et des enjeux de la sécurisation de la navigation des engins non motorisés en application des articles L. 4242-2 et L. 4242-3 du code des transports,
- des opportunités d'aménagements urbains.

Cette sélection d'ouvrages prioritaires est sans préjudice d'une action sur d'autres ouvrages si des opportunités se présentent pour des cours d'eau en liste 2.

II - Les modalités d'établissement de cette priorisation

I - 1 / Élaboration du programme par bassin

Il conviendra de rappeler dans le programme de priorisation par bassin ce qu'est la continuité écologique et sa contribution aux objectifs de bon état et de préservation de la biodiversité. Il conviendra également de rappeler les deux points précisés en

préambule de l'annexe 1, relatifs à l'absence d'obligation d'intervention systématique sur chaque ouvrage et à l'obligation de manœuvre des vannes.

L'élaboration du programme est pilotée par le secrétariat technique de bassin (DREAL de bassin, agence de l'eau) sur la base de l'expertise des DDT, de l'AFB et des autres DREAL, des collectivités et notamment des EPTB :

Il s'agira de :

- passer au crible des critères de priorisation les ouvrages déjà identifiés comme prioritaires dans des outils de planification issus de concertations (SDAGE, COGEPOMI, SAGE, etc.) et amender, le cas échéant, ces listes d'ouvrage pour établir le projet de programme de priorisation conformément à la présente instruction,
- de consulter les différents services de l'État concernés sur ce projet,
- de concerter avec les autres parties prenantes : autres collectivités, usagers, propriétaires, exploitants agricoles ou industriels, fédérations départementales de pêche, associations environnementales, de loisirs nautiques, etc.

La concertation aura tout avantage à se faire au sein des instances existantes à l'échelle de sous-bassins hydrographiques comme les commissions géographiques des comités de bassin, ou tout autre instance adéquate existante ou facile à adapter.

En tous les cas, le programme établi dans chaque bassin devra s'intégrer dans l'objectif national du « Plan Biodiversité » de restauration de la continuité de 50 000 km de cours d'eau en 2030 et participer à l'atteinte de cet objectif de manière proportionnée au linéaire à enjeux présent dans chaque bassin.

Le programme de priorisation est ensuite discuté en comité de bassin afin de l'intégrer au mieux dans le processus de construction du SDAGE en tenant compte de la proportionnalité des coûts des travaux par rapport aux effets escomptés. Il pourra être présenté comme un élément de précision du programme de mesure.

Pour les SDAGE en cours, une information est assurée sur le programme de priorisation établi.

I - 2 / Suites données au programme

Dès lors que le programme de priorisation du bassin sera établi, il conviendra de mettre en concordance les programmes d'intervention des agences.

Le programme sera diffusé largement auprès des services de police de l'eau et de la nature et aux corps de contrôle. La priorisation établie sera intégrée dans les plans de contrôle départementaux. Elle sera également intégrée dans les diverses décisions relatives à la gestion équilibrée et durable de l'eau qui pourraient être influencées ou concernées.

La préparation de la suite du 1er programme pourra être lancée selon les mêmes procédures en parallèle à la préparation de l'établissement des SDAGE.

I - 3 / Application des délais légaux et sécurisation juridique du programme de priorisation

Les délais prévus au L.214-17 du code de l'environnement, de cinq ans à partir de la publication des classements, et, le cas échéant de cinq ans supplémentaires pour les ouvrages dont les dossiers d'aménagement ont été déposés auprès du service instructeur avant la fin du premier délai, demeurent en vigueur. Juridiquement, l'obligation d'assurer la circulation des poissons et le transport suffisant des sédiments sur l'ensemble des cours d'eau classés en liste 2 demeure. Le programme de priorisation n'a pas pour effet et ne peut pas avoir pour effet de changer ces délais légaux ni d'exonérer les ouvrages « non prioritaires » de leurs obligations. Le programme de priorisation constitue un programme permettant, soit d'éviter de dépasser les délais, notamment des cinq ans supplémentaires, soit de résorber les dépassements de délais effectifs selon un principe de réalité.

En effet, certains ouvrages ne bénéficient pas d'un délai supplémentaire de 5 ans. Ils sont en dépassement de délai dans tous les bassins métropolitains continentaux depuis octobre 2018. Le programme de priorisation permet d'organiser, pour ces derniers, un calendrier adapté de résorption de ces dépassements, selon des critères objectifs d'importance d'enjeux et d'impacts. De nouveaux délais raisonnables seront donnés individuellement, en concertation avec le propriétaire, pour les différentes étapes d'avancement des interventions, qui devront rester dans la limite de la période du programme de priorisation.

Les ouvrages bénéficiant d'un délai supplémentaire pourront faire partie du programme de priorisation, dès lors qu'ils entrent dans les critères objectifs d'enjeux et d'impacts. Les délais pourront rester ceux d'ores et déjà établis dans le cadre de ce délai supplémentaire.

La « sécurisation » juridique de cette manière de travailler relève des éléments suivants :

- le bien-fondé de cette méthode est partagé par tous les acteurs concernés (services de l'État, collectivités impliquées, propriétaires ou exploitants d'ouvrages, acteurs de la pêche et associations environnementales) ;
- le plan de contrôle en matière de police de l'eau intègre cette priorisation ;
- les obligations d'interventions pour respecter les objectifs du classement ne portent pas sur tous les ouvrages mais uniquement sur ceux pour lesquels une amélioration de la franchissabilité par les poissons ou le transport sédimentaire est nécessaire ; l'étape obligatoire est de préciser ce besoin d'amélioration et donc d'analyser l'impact des ouvrages par rapport aux enjeux ;
- ce programme de priorisation des interventions permet d'avancer plus efficacement ; au demeurant, le risque juridique n'est pas plus grand que si l'on ne priorisait pas.

Annexe 3 : articulation des services déconcentrés chargés de l'écologie, du patrimoine, de l'urbanisme, de l'énergie et des sports

Le croisement des enjeux écologiques, patrimoniaux, énergétiques ou de loisirs nautiques dans le cadre de la restauration de la continuité écologique nécessite une coordination des services des ministères. Il est nécessaire de trouver des pistes de compromis, en montrant que la conciliation des objectifs de ces différentes administrations est possible (voir annexe 4, rédaction d'une interprétation commune du bon compromis). Sur certains ouvrages, l'enjeu de la sécurité des ouvrages pour l'activité de loisirs ou sports nautiques peut être à gérer. Il convient de coordonner les réflexions et de tenir compte de cet enjeu dans les modalités d'intervention et les choix de solutions. Il est préférable de ne pas intervenir deux fois de suite sur un même ouvrage, dans des laps de temps parfois rapprochés.

Cette coordination doit se faire à différentes étapes et entre différents niveaux de services. Une note technique ultérieure signée des ministères compétents détaillera les missions des différents services et les modalités d'une coordination adaptée. La présente annexe se limite à rappeler aux préfets, les grands principes de base de cette coordination.

L'élément déclenchant la nécessité de coordination étant la mise en œuvre de la politique et réglementation relatives à la restauration de la continuité écologique, les services du MTES chargés de cette mise en œuvre opérationnelle sont les pilotes de cette coordination, à travers des réunions, clubs thématiques aux niveaux du bassin ou régional, interrégional (DREAL de bassin, DREAL service eau et biodiversité) et au sein des Missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) au niveau départemental (DDT(M)).

Il est rappelé que le service instructeur des interventions à réaliser et émetteur des prescriptions à respecter à l'échelle de l'ouvrage est, dans la grande majorité des cas, le service de police de l'eau de la DDT(M). Pour certains ouvrages relevant d'un autre régime que la loi sur l'eau, le service instructeur est différent : service instructeur des concessions hydroélectriques des DREAL, services environnement des DD(CS)PP, instructeurs des ICPE agricoles, piscicultures ICPE et industries agroalimentaires, et services des DREAL, instructeurs d'ICPE qui ont un lien de connexité avec un seuil de prise d'eau en lit mineur. Lorsque les seuils sont situés au sein du périmètre d'une installation nucléaire de base (INB), l'ASN est le service instructeur et l'autorité décisionnaire pour les dossiers relatifs à ces ouvrages, assez peu nombreux. La coordination de ces services instructeurs est d'ores et déjà assurée en MISEN et autres réunions thématiques spécifiques.

La coordination est à déployer aux deux échelles importantes que sont celle du cours d'eau ou bassin versant, et celle de l'ouvrage.

Les missions inter services de l'eau et de la nature (MISEN) comptent les services et établissements publics concernés par les enjeux de l'eau (y compris Agence de l'eau, AFB, Agence régionale de santé, ONF, ONCFS et DRAAF). Selon la situation locale les MISEN peuvent associer d'autres services ou établissements comme DDJS, bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), ADEME, des structures de bassin ou un représentant du conseil départemental ou régional, etc.

En matière de conciliation des enjeux lors du déploiement de la continuité écologique, elles y associeront régulièrement les services déconcentrés du ministère de la culture (DRAC), les services chargés des sites et paysages et de l'énergie des DREAL et celui en charge des sports. L'objectif est que les services se coordonnent entre eux pour assurer un message commun à porter sur le territoire.

Elles s'assurent de la capitalisation de l'information du caractère patrimonial ou non des ouvrages concernés (quel enjeu est lié à tel ouvrage).

A l'échelle du cours d'eau, que la maîtrise d'ouvrage sur les projets de restauration de la continuité écologique soit assurée par des collectivités ou non, il est essentiel que les services de l'État partagent leurs connaissances, leurs enjeux à l'échelle des cours d'eau prioritaires. Il serait pertinent d'aboutir à une doctrine partagée et à une première réflexion globale sur les objectifs atteignables.

L'étape la plus en amont peut être celle de la planification, à l'échelle d'un bassin (PLAGEPOMI, SDAGE ...), à travers les MISEN et autres réunions thématiques spécifiques au niveau régional ou interrégional, à travers un SAGE, ou en l'absence de SAGE, à travers toute autre démarche telle que les contrats de milieux, de rivière, des plans d'action concertée de la restauration de la continuité, les PAOT, etc.

A l'échelle de l'ouvrage, en fonction du niveau et du type de protection patrimoniale, la concertation avec les services du ministère de la culture notamment, sera plus ou moins réglementairement obligatoire. Des précisions seront apportées dans l'instruction détaillée à venir.

D'une manière générale, l'utilisation de la grille interministérielle d'analyse, de caractérisation et de qualification d'un patrimoine lié à l'eau (lien de téléchargement précisé à [l'annexe 4](#)), est nécessaire pour identifier et évaluer les éléments qui constituent sa valeur patrimoniale. Cette grille est un outil de dialogue entre DREAL, DDT(M), DRAC et les maîtres d'ouvrages pour définir des solutions de restauration du cours d'eau compatibles avec la préservation et la valorisation du patrimoine culturel.

L'analyse se fait également au regard de l'intérêt énergétique de l'ouvrage (pondération en fonction de sa capacité de production, conformément à [l'annexe 4](#)).

Indépendamment de ces phases, des réunions inter-services régulières (variables suivant les départements) sont d'ores et déjà organisées en Préfecture de département, parfois par les MISEN. Dans certains départements, ces réunions sont déjà ouvertes aux agents des DRAC. Il s'agirait donc de déployer cette méthode dans tous les départements. Qu'elles soient ou non organisées par les MISEN, ces réunions doivent porter sur les projets prioritaires définis dans les SAGE et le plan de priorisation requis pour 2019. L'ordre du jour, établi par les DDTM, pourrait faire l'objet d'amendements et d'observations de la part des DRAC.

De même il est essentiel qu'au sein des DDT(M) les services de police de l'eau engagent des relations régulières avec les services chargés de l'urbanisme afin de mieux faire intégrer par le porteur du PLU(i) les enjeux environnementaux dans les classements au titre du L.151-19 du code de l'urbanisme. Ces échanges pourront notamment permettre de se mettre d'accord sur des formulations dans le règlement du PLU(i) des prescriptions de préservation des objets classés en application de cet article, compatibles avec des interventions potentielles au titre de la restauration de la continuité écologique.

Annexe 4 : éléments d'aide à l'analyse d'un compromis entre l'enjeu de restauration de la continuité, la dimension patrimoniale et l'intérêt énergétique

L'action 2 du plan d'action prévoit une instruction particulière sur le compromis au cas par cas dans un esprit gagnant-gagnant entre les politiques patrimoniales dans toute leur diversité territoriale et les politiques de restauration des milieux aquatiques et de production hydroélectrique, au-delà de la grille d'analyse de la dimension culturelle des ouvrages hydrauliques. Cette grille est disponible à l'adresse suivante : <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Monuments-historiques-Sites-patr...-remarquables/Presentation/Themes-transversaux/Continuite-ecologique-des-cours-d-eau>

Principes généraux :

Il faut considérer qu'il n'y pas de compromis-type pour concilier les préoccupations écologiques, patrimoniales et de production hydroélectrique. S'il y a enjeu patrimonial, il doit être pris en compte à la fois dans la solution proposée en termes de restauration de la continuité écologique, et dans la solution retenue pour la production d'électricité.

De même, il est essentiel de pondérer l'intérêt de la production hydroélectrique d'un projet au regard de la part qu'elle représente dans l'atteinte des objectifs de la politique énergétique et des impacts qu'elle engendre. Plus la puissance et la capacité de production de l'installation sont faibles, plus les enjeux d'intérêt général liés à la restauration des milieux (reconquête de biodiversité aquatique, du bon état, services rendus, préventions des inondations par restauration de la rivière, etc.) doivent primer et moins le maintien des impacts liés au seuil et à la dérivation

éventuelle du débit se justifient. Il doit être tenu compte également du fait que les très petites puissances ne répondent pas à l'enjeu essentiel de sécurisation du réseau électrique.

Il convient de faire attention à la qualité de l'étude d'incidence et à sa complétude en matière d'enjeux et de scénarios analysés.

Une fois la grille d'analyse de la dimension patrimoniale d'un ouvrage hydraulique remplie, il est nécessaire de relativiser les enjeux entre eux, les croiser et les mettre en regard, afin d'affiner le type d'intervention adapté à la réalité de ces enjeux. Pour cela, il est nécessaire de :

- qualifier les éléments associés à la dimension patrimoniale (le bâti, le seuil, une roue à clapets qui tourne, etc.) pour identifier ce qui doit être protégé ;
- qualifier spécifiquement l'importance de la dimension patrimoniale des ouvrages hydrauliques sur lesquels les interventions vont être réalisées en tenant compte de leur état, des débits qu'ils dérivent encore, soit pour l'usage pour lequel ils ont été construits, soit pour la dimension paysagère ;
- préciser ce qu'il convient d'inventorier, étudier (travaux de suppression possible mais compensés par une sauvegarde par l'étude archéologique, etc.) ou de préserver dans certaines conditions (tout ou partie des ouvrages pour lesquels certaines modifications peuvent être envisagées sous réserve d'être compatibles avec leur valeur patrimoniale (brèche, abaissement partiel ou total, réduction du débit d'amenée, etc.).
- croiser cette analyse avec le niveau d'ambition de la restauration de la continuité (enjeux sur les espèces, échelle de l'ouvrage et de l'axe cours d'eau) ;

Si l'intervention de restauration de la continuité se fait dans le cadre d'un projet d'équipement hydroélectrique, d'un moulin ou d'un seuil existant, l'analyse ci-dessus devra également être croisée avec :

- l'impact potentiel du projet d'équipement hydroélectrique lui-même sur les éléments patrimoniaux ; l'optimisation de la production hydroélectrique ne doit pas aboutir à la destruction d'éléments structurants et « typiques » du bâti (exemple : l'élargissement notable des anciennes ouvertures des vannes d'entrée au moulin) ni à l'effacement de la qualité paysagère du lieu, car la même exigence de prise en compte de la dimension patrimoniale doit être appliquée tant au projet d'aménagement hydroélectrique qu'au projet de restauration de la continuité ;
- l'intérêt du projet au regard des objectifs de la politique énergétique ;

- les investissements nécessaires pour réduire les impacts sur les milieux et sur les éléments patrimoniaux en fonction de différents scénarios.

Les services déconcentrés pourront remonter à la DEB, à l'AFB et aux services du ministère de la culture, des exemples difficiles à traiter et des fiches de cas pourront être réalisées. L'AFB mettra à disposition, via son centre de ressources, des exemples de bonne conciliation des enjeux et une liste de critères de vigilance.

Annexe 5 : Lignes directrices pour l'équipement pour la production hydroélectrique des seuils existants sur les cours d'eau classés en liste 1

Jusqu'aux nouveaux classements en liste 1 au titre de l'article L.214-17 du code de l'environnement, le classement d'un certain nombre de cours d'eau au titre des « cours d'eau réservés » (art. 2 de la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie modifié par la loi de 1980), interdisait de délivrer des autorisations ou des concessions pour des entreprises hydrauliques nouvelles y compris sur les seuils existants qui n'utilisaient pas précédemment la puissance hydraulique.

Le nouveau classement en liste 1 au titre de l'article L.214-17 du code de l'environnement élargit l'interdiction de construction de nouveaux ouvrages faisant obstacle à la continuité écologique à l'ensemble des usages, mais la mise en place de nouvelles installations hydroélectriques sur des ouvrages existants est désormais possible dès lors qu'elle ne dégrade pas les conditions de circulation des espèces ou le transit sédimentaire, le fonctionnement des réservoirs biologiques ou le très bon état écologique. Or :

- les espèces migratrices amphihalines sont très sensibles aux impacts cumulés sur leurs voies de migration, c'est-à-dire qu'elles sont très vulnérables :
 - d'une part aux retards pris dans leur migration de montaison (voire aux arrêts de migration) en raison de la perturbation des écoulements engendrée par les centrales hydroélectriques qui concentrent les débits en rive ou dans un canal de fuite et attirent ainsi les poissons au pied des turbines ou masquent l'entrée des dispositifs de franchissement, ou réduisent significativement le débit dans un tronçon de cours d'eau éventuellement court-circuité lorsque ces centrales sont installées en dérivation et non sur le seuil ou barrage ;
 - d'autre part à la multiplication des risques de mortalité à la dévalaison des

juvéniles (ou des adultes en ce qui concerne l'anguille) par un éventuel passage dans les turbines, ou dans tout autre organe hydraulique générant blessures ou mortalité. Même si les nouvelles turbines sont moins meurtrières, leur impact n'est pas nul et la multiplication des centrales reste un problème sur les axes à grands migrateurs.

En outre, les espèces migratrices amphihalines sont dans une situation difficile en raison du changement global dont le réchauffement climatique est une composante délétère pour certains d'entre eux comme les salmonidés. L'ajout des composantes de mortalité ou d'entrave à leur cycle biologique doit être évité au maximum.

Certaines espèces patrimoniales majeures (ex : Airon du Rhône) nécessitent également d'être préservées des impacts nouveaux mêmes faibles liés à l'ajout de turbines.

- le très bon état écologique ainsi que le fonctionnement des réservoirs biologiques sont très facilement détériorables, notamment par des modifications hydromorphologiques pouvant être entraînées par certains types d'équipement hydroélectrique (perturbation de l'hydrologie ou du transport sédimentaire, en particulier : création d'un tronçon court-circuité où ne coule plus que 10 % environ du module du cours d'eau la plus grande partie de l'année ou suppression, dans ce tronçon, des fortes eaux permettant d'assurer le tirant d'eau nécessaire à la migration et aux capacités de sauts).

L'équipement pour la production hydroélectrique des seuils existants, moins dommageable globalement pour l'environnement aquatique que la construction de nouvelles installations en site vierge, est une des priorités de développement de l'hydroélectricité, pour autant :

1- les objectifs de protection forte visés par le classement en liste 1 doivent conduire à ce que l'équipement des ouvrages soit réalisé en premier lieu sur les cours d'eau non classés en liste 1.

2- si un projet est néanmoins déposé sur un seuil sur un cours d'eau en liste 1, des précautions particulières doivent être prises voire un évitement :

- l'équipement hydroélectrique ne doit pas être la seule raison de maintenir le seuil alors qu'il est identifié par des documents de planification divers (SDAGE, SAGE, PLAGEPOMI, Contrat de rivière, etc.) ou par l'étude de la restauration à l'échelle du cours d'eau ou de l'axe concerné, comme seuil inutilisé dont la suppression serait à

- privilégier tant pour réduire le taux d'étagement que pour faciliter la diversification des habitats et la migration des espèces amphihalines par réduction de l'effet de cumul d'obstacles à franchir ;
- l'équipement hydroélectrique doit privilégier des ouvrages structurants dont la pérennité n'est pas discutée ;
 - les perturbations significatives de l'hydrologie (tronçons court-circuités, ne recevant la plupart du temps que le débit minimum biologique ou des débits insuffisants pour la migration) doivent être strictement évitées ;
 - les turbines ou les prises d'eau doivent être ichtyocompatibles et les dispositifs de dévalaison doivent être installés de manière à ne générer ni mortalité ni retard supplémentaires ;
 - le cas échéant, le dispositif de franchissement existant, le débit d'attrait ou son emplacement doivent être réadaptés ;
 - le cas échéant, les moyens de gestion permettant d'assurer le transport suffisant des sédiments doivent être établis, maintenus ou réadaptés ;
 - l'enjeu des impacts cumulés doit avoir une place majeure dans le choix de la décision ; en particulier sur les axes à migrateurs amphihalins où devront être pris en compte à leur juste valeur, les impacts existants, notamment liés à la production hydroélectrique, la situation des espèces concernées par rapport aux objectifs de restauration de population, et les impacts prévisibles de l'équipement de tous les ouvrages existants sur le même axe.

Ce raisonnement devrait être tenu notamment sur les axes à enjeux majeurs de restauration des espèces amphihalines ou protégées à longue migration en eau douce, ciblés dans les SDAGE ou dans les PLAGEPOMI, tels que l'axe Loire-Allier, les Gaves de l'Adour, les fleuves côtiers de Manche, d'Atlantique et de mer du Nord, le Rhône, la Durance, les Gardons, la Cèze, l'Ardèche, les fleuves côtiers de la Méditerranée, ou les axes à enjeux majeurs de restauration d'autres espèces patrimoniales comme le barbeau méridional, etc.

Afin de donner une meilleure visibilité aux hydroélectriciens sur leurs possibilités de développement d'une production à partir d'ouvrages existants et les conditions à respecter, les services de bassin s'organiseront pour faire mieux connaître ces axes à enjeux majeurs où il conviendrait de privilégier l'absence totale d'ajout d'impacts même individuellement faibles.

Il sera instauré des échanges sur ces enjeux, sur les données permettant de mieux évaluer le productible concerné et en particulier sur les données de potentiel d'équipement d'ouvrages existants hors liste 1.

Annexe 6 : Orientations pour l'analyse du porté à connaissance réalisé par l'exploitant de l'impact économique des solutions de restauration de la continuité sur les aménagements hydroélectriques existants

Le plan d'action prévoit une meilleure prise en compte des éléments d'analyse économique dans la mise en œuvre de la politique de restauration de la continuité écologique. L'action 2 prévoit ainsi qu'un référent chargé d'apporter un éclairage économique soit identifié au niveau de chaque bassin dans un service ou une agence de l'eau, afin de servir de point d'entrée aux services instructeurs et de contact avec la DGEC sur ces questions. L'enjeu in fine est notamment de contribuer à l'action 4 qui est de « Faciliter la mise en œuvre de solutions proportionnées au diagnostic réalisé et économiquement réalistes ». A ce titre, le plan d'action précise l'objectif poursuivi : « L'objectif est de définir des outils partagés d'appréciation de la capacité de financement des aménagements pour la mettre en regard des différentes solutions, ce qui constitue un paramètre de plus d'aide à la décision". »

Cette annexe fixe les orientations en vue de la mise en œuvre du plan d'action sur la question de l'analyse économique pour ce qui concerne les aménagements hydroélectriques.

1 - Désignation du référent régional

Le référent sera désigné sur la base des compétences présentes dans les services de l'Etat (ex : service chargé du contrôle des concessions ou services énergies des DREAL). Le référent est un point d'entrée clairement identifié mais le rôle peut être assuré par plusieurs personnes et services selon l'organisation locale. Il pourra s'appuyer, le cas échéant, sur des compétences éventuellement présentes dans des établissements publics. Il pourra être consulté en tant que de besoin par les services chargés de la police de l'eau dans le cadre d'analyse économique des solutions en discussion, en suivant les préconisations qui émaneront du GT. Il pourra solliciter l'appui de la DGEC si nécessaire. Par ailleurs, des formations seront organisées et

accessibles notamment à l'ensemble des référents.

2 - Objectif de l'analyse économique

Comme indiqué ci-dessus, l'analyse économique est un des paramètres d'aide à la décision à mettre en balance avec les autres (enjeux et bénéfices environnementaux, faisabilité technique, délai de mise en œuvre, perte de production d'énergie renouvelable ou de flexibilité énergétique, etc.) pour déterminer la solution de restauration de la continuité préconisée pour les ouvrages existants en liste 2. Elle ne saurait être une manière pour les exploitants de se détourner de leurs obligations réglementaires.

Les dérogations potentielles au titre des coûts disproportionnés font l'objet d'un encadrement spécifique qui n'est pas l'objet de l'analyse économique présentée ici.

3 - Indicateurs économiques à prendre en compte

Afin de ne pas trop complexifier l'analyse, des paramètres simples sont définis afin de mesurer l'impact de chaque solution sur l'économie de l'exploitation, en positif et en négatif, en termes d'investissement, de coûts d'exploitation (y compris les incidences financières liées aux évolutions de la production) et de fiscalité.

Il est prévu de se baser sur une moyenne historique de l'excédent brut d'exploitation (EBE) comme indicateur de référence. L'EBE correspond à la différence entre l'ensemble des recettes (vente d'électricité, de capacité, recettes annexes, etc.) et des charges d'exploitation, il représente les ressources dégagées par l'exploitation pour investir et rémunérer les capitaux. La moyenne doit porter sur une période suffisamment longue pour gommer les aléas liés à l'exploitation, à l'hydraulicité et aux prix de l'électricité. A partir de cet indicateur, deux paramètres seront intégrés à l'analyse des solutions :

- le ratio EBE / coût d'investissement (déduction faite des subventions).
- le pourcentage de perte d'EBE lié aux coûts d'exploitation.

Ces paramètres ont une valeur relative car ils ne prennent en compte que l'historique de l'exploitation. Cette valeur relative est toutefois suffisante car il s'agit de comparer plusieurs solutions entre elles. Toutefois, pour les cas particuliers nécessitant une analyse plus approfondie, par exemple en cas de réflexion sur un séquençement des mesures, la chronique des flux de trésorerie et l'impact des

solutions envisagées sur cette chronique pourra être étudiée plus précisément, ce qui nécessitera une projection et des discussions fines sur les différentes hypothèses (prix de l'électricité, charges d'exploitation, etc.). Cette analyse pourra être menée en lien direct avec la DGEC.

4 - Mise en œuvre pratique

L'ensemble des éléments relatifs à l'analyse économique doivent être fournis par l'exploitant au périmètre de l'aménagement hydroélectrique concerné.

L'administration pourra demander les éclaircissements et justificatifs nécessaires le cas échéant.

Les services instructeurs examinent ces éléments et sollicitent l'appui du référent régional en cas de besoin et selon l'organisation régionale mise en place.

Comme cela est prévu par l'action 4, les différentes solutions envisagées par l'exploitant et/ou le service chargé de la police de l'eau feront l'objet d'une analyse matricielle au regard des différents paramètres : bénéfices environnementaux, faisabilité technique, délai de mise en œuvre, perte de production ou de flexibilité énergétique, analyse économique, etc.

Cette analyse circonstanciée au cas par cas doit permettre de converger vers le meilleur compromis au regard des enjeux identifiés. Afin de tester cette démarche et de favoriser sa prise en main par les services, elle sera mise en œuvre sur quelques exemples déjà traités pour lesquels les données sont facilement disponibles. Des outils à destination des services seront également élaborés afin de décrire, appliquer et illustrer la méthode proposée pour l'analyse économique.

Source URL: <https://aida.ineris.fr/reglementation/note-technique-300419-relative-a-mise-oeuvre-plan-daction-politique-apaisee>