

Continuité écologique des cours d'eau : M. Claude Miqueu nous fait part de ses réflexions et de l'état d'avancement des discussions en cours.



Monsieur Claude Miqueu est une personne connue et reconnue dans le petit monde de l'eau et, notamment du grand cycle de l'eau. Président de la commission réglementation du Comité National de l'Eau, Membre du Comité de Bassin Adour Garonne, Docteur en droit public, ancien député... il a bien voulu répondre, sans langue de bois, à nos questions sur l'avancement du dossier de la continuité écologique des cours d'eau. Merci à lui.

Pour en savoir plus sur M. Claude Miqueu et, surtout, sur sa désormais célèbre « *veille politique, institutionnelle, juridique, technique et pédagogique de la gouvernance des cycles de l'eau* », voir :

- https://padlet.com/claude_miqueu/veille_juridique_EURLC2MFI

Sur les apaisements espérés en matière de continuité écologique des cours d'eau, voir :

- [La continuité écologique des cours d'eau pourrait redevenir un long fleuve tranquille](#)

Sur le projet de décret ouvert à la concertation au printemps 2017 et qui a fait polémique, voir :

- [Ouvrages faisant obstacle à la continuité des cours d'eau : plus qu'une semaine pour donner votre avis sur le projet de décret](#)

Pour quelques éléments de jurisprudence, voir :

- [Droits d'eau et énergie hydraulique : la roue tourne](#)
- [Continuité des cours d'eau : la jurisprudence n'est pas un fleuve tranquille](#)

VOICI MAINTENANT L'ENTRETIEN QUE NOUS A ACCORDÉ MONSIEUR CLAUDE MIQUEU SUR CES QUESTIONS DE CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE DES COURS D'EAU, SUR LES RAISONS DE SON OPPOSITION AU PROJET DE DÉCRET DE 2017 ET SUR LES RAISONS DE SON OPTIMISME QUANT AUX NOUVELLES DÉMARCHES ENGAGÉES À CE JOUR :

A) Quels étaient les points de désaccords sur le projet de décret, désaccords exprimés au CNE de mars 2017 ?

Réponse de M. C. Miqueu :

Pour faire « simple », l'article 1, portait sur les obstacles à la continuité écologique, l'article 2 sur les débits réservés et sur un quatrième cas de cours d'eau atypiques, afin de prendre en compte les préoccupations de l'irrigation traditionnelle en zone de montagne (*Rapport de Mr le Député Joël Giraud, irrigation gravitaire et cours d'eau méditerranéens*). L'instruction du projet de décret a suivi la procédure du Comité National de l'Eau. Les services centraux préparent les textes. Ils sont ensuite soumis aux différentes instances pour avis. Dans ce cas précis c'est notamment l'avis de la commission réglementation du CNE, (*Que je préside depuis fin 2014, après la décision de mon prédécesseur André Lefebvre, conseiller régional de Bourgogne, de ne pas se représenter*).

L'instruction s'est déroulée en trois temps : l'exposé des motifs et l'importance du rapport Giraud, la validation de certaines dispositions (*Tout le texte n'a pas été contesté*) et l'enregistrement des désaccords. L'absence de concertation préalable à la rédaction a été évoquée, **mais les désaccords ont surtout porté sur :**

- ° les cours d'eau méditerranéens ou atypiques (*QMNA 5- débit d'étiage mensuel quinquennal qui se produit en moyenne une fois tous les cinq ans—et introduction d'une moyenne annuelle*),
- ° les notions de tronçons court-circuités et les migration des amphihalins
- ° la notion de construction nouvelle et de délai raisonnable pour la reconstruction
- ° le remplacement des réservoirs biologiques (*décret de 2007*), par « les cours d'eau »

La forte opposition des organisations professionnelles agricoles, des représentants de la pisciculture, des hydro électriciens, d'élus de la métropole Nice- Côte d'Azur, des CCI, **l'approbation minoritaire** de FNE, d'ERN France et de la FNPF, ont amené le Président du CNE à prendre acte de cette situation, donc de proposer un sursis à statuer, afin qu'un dialogue entre les services de l'Etat et les différents acteurs du CNE soit organisé. La représentante de la DEB attirant l'attention du CNE sur la complexité depuis plusieurs années de la continuité écologique dans le contexte d'une actualité législative ajoutant des éléments relatifs à l'autoconsommation énergétique et aux moulins. **L'Etat demandant alors du temps, pour stabiliser ces textes au regard de l'expérience de terrain, afin qu'une conciliation des différents usages soit partagée.** La création du groupe technique national « continuité écologique » sera installé au CNE de mai 2017. Il a présenté ses propositions le 31 janvier. Aujourd'hui le décret est toujours en cours d'instruction.

B) Comment résumeriez votre rapport « Pour une politique apaisée » ?

Réponse de M. C. Miqueu :

En reprenant ma conclusion devant le CNE du 31 janvier à Rennes :

Une mission facile NON, Utile OUI, Conclusive OUI, Unanime NON.

Voulons-nous collectivement relever le défi ? Chiche !

C) Quel bilan faites-vous à ce jour des réalisations et de l'état du droit en matière de continuité écologique ?

Réponse de M. C. Miqueu :

Le titre de notre rapport « **pour une politique apaisée** », repris par la note technique de la DEB du 30 avril aux Préfets, exprime bien, nous semble-t-il, notre ambition qui doit être désormais celle des services instructeurs. **Soyons clair**, si nous la proposons et espérons apaisée, c'est qu'elle ne l'est pas aujourd'hui. **Mais soyons encore plus clair**, pas de caricature, nous avons avec Mme la Co-Présidente, chaussé les lunettes de la rigueur par notre vigilance et notre refus de tomber dans le piège inutile, quelquefois inélégant, des polémiques, provocations et parfois même (*référence personnelle*), maladresse ministérielle tout aussi inutile à l'Assemblée Nationale ! Nous avons donc évoqué pour débattre : « **ce qui marche et ce qui ne marche pas** ». Le bilan actuel de la mise en œuvre de la continuité écologique doit pas se limiter à la médiatisation complaisamment amplifiée « *des trains qui n'arrivent pas à l'heure* » et ne doit pas davantage nourrir le prisme déformant du « *tout va bien, les grandes maisons veillent, dormez tranquille !* ».

La composition de notre groupe technique national n'est pas neutre. **Elle permet de comprendre l'approche globale conceptualisée de nos conclusions.**

Nous avons écouté, demandé des contributions, échangé, pris acte de désaccords, validé les convergences, entendu des communications scientifiques et lu avec attention la jurisprudence, y compris celles récentes du Conseil d'Etat.

L'arsenal juridique est suffisant. Utilisons-le.

D) Comment résumeriez-vous le projet d'instruction qui commence d'être peaufiné ? Et sur le plan d'action ? Quel est votre avis à ces propos ?

Réponse de M. C. Miqueu :

La note technique du 30 avril 2019 signée par le Directeur de l'Eau et de la Biodiversité, publiée le 3 mai me semble recevoir :

- ° **Un avis favorable quasi-unanime sur l'exposé introductif** de cette nouvelle instruction : son objet, les grands principes, le rôle attendu des Préfets et les autres moyens permettant l'amélioration de la mise en œuvre du plan sur le terrain.
- ° **Mais en même temps, une forte inquiétude sur le risque de télescopage fonctionnel entre ces ambitions introductives et leurs annexes** qui, pour certains responsables de réseaux nationaux, pourraient contenir tous les ingrédients « pour que rien ne change ».

Dans le contexte de simplification espérée et de clarification politique, nous sommes très nombreux dans ce groupe technique national à être porteurs d'un quasi-militantisme de l'action et de l'espoir, portés par une ardente obligation collective, celle d'un **vrai bilan positif, pour la continuité écologique**, pour nos rivières, nos milieux, et pour les acteurs concernés. Dans le contexte difficile et préoccupant du changement climatique, **notre objectif prioritaire reste l'atteinte du bon état des milieux**, dans l'esprit et la lettre des projets de territoires.

Maladivement optimiste je crois après le séminaire du 14 mai 2019 avec les services instructeurs de l'Etat et de ses établissements publics (*AFB et Agences de l'eau*) que **les 7 actions de notre plan sont la bonne réponse méthodologique :**

- ° Prioriser dans les bassins de façon homogène les actions de restauration de la continuité écologique
- ° Améliorer la coordination et les relations entre services et opérateurs de l'Etat, en vue d'une meilleure conciliation des enjeux
- ° Accompagner la mise en œuvre des projets (*outils d'aide à la décision des collectivités*)
- ° Faciliter la mise en œuvre de solutions proportionnées au diagnostic réalisé et économiquement réaliste (*grille d'enjeux et guide*)
- ° Conforter les outils financiers pour les collectivités et les propriétaires, notamment les plus modestes (*mission IGF/ CGEDD – nouvelle fiscalité*)
- ° Renforcer la connaissance des spécificités des moulins et rationaliser leur remise en exploitation éventuelle (*guides, fiches ...*)
- ° Transmettre la connaissance scientifique et les solutions techniques efficaces et durables

E) Comment prendre en compte, également, les positions récentes du Conseil d'Etat en ce domaine ?

Réponse de M. C. Miqueu :

Par une posture républicaine respectueuse des décisions de cette haute juridiction. J'évoque les deux arrêts dans votre question suivante.

J'ai souvent utilisé lors de nos travaux la métaphore du tapis vert : le tapis vert de ceux qui contestent les lois de la République (*c'est leur droit*) en cherchant auprès de l'Europe des arbitrages favorables à leur cause et le tapis vert de ceux qui cherchent dans les procédures contentieuses intra nationales (*c'est leur droit*) des arbitrages favorables à leur cause.

Pour éviter la pérennisation de cette situation, les solutions apaisées co-construites et priorisées du plan d'action permettront de garder le cap des fondamentaux déclinés dans les périmètres des bassins, **grâce à une intelligence territoriale partagée et mise en œuvre par tous les acteurs concernés. C'est un pari risqué. En toute lucidité essayons de le gagner.**

F) Quel est le point d'équilibre auquel vous aspirez ?

Réponse de M. C. Miqueu :

Pour trouver ce point d'équilibre et donner du crédit à cette politique que nous voulons apaisée, sans préjuger de nos futurs débats, nous ne ferons pas l'impasse de la vérification de notre capacité d'**analyse collective multi factorielle**, managée bien évidemment localement par les Secrétariats Techniques de Bassin :

- **Capacité collective à passer de l'affichage des mots clés** « Priorisation, co-construction, conciliation des usages, solutions au cas par cas... » objet des ateliers du séminaire national du 14 mai, **à l'opérationnalité concrète attendue, délibérée dans nos comités de bassin et, je le redis, évaluée.** La convention citoyenne de l'écologie, la mobilisation nationale annoncée par le Premier Ministre, devraient accompagner non pas la gestion des certitudes, mais plutôt la culture des connaissances, d'abord expliquées puis partagées, tout particulièrement avec les professionnels concernés.
- **Capacité collective** à prendre en compte les **arbitrages en cours sur la gouvernance locale « déconcentration / décentralisation »**. Le contexte sensible des réformes institutionnelles en cours, l'éventuel toilettage de certaines lois, l'état des finances publiques, la gestion malthusienne des ressources humaines dans tous les services, nous incitent au réalisme. **Ayons l'ambition de nos moyens.**
- **Capacité collective, à reconnaître le nouveau rôle des élus des collectivités territoriales** dans les projets de territoires, y compris **les faits nouveaux et les pratiques anciennes dans l'utilisation de la force hydraulique**, et bien évidemment la place de l'hydro électricité, grande, moyenne et petite, par référence à l'actualité du Conseil d'Etat. ([Arrêt n° 414211](#), lecture du 11 avril 2019, *Moulin du Bœuf, Bouqueton et autres contre le ministre de la transition écologique et solidaire*)
- ° **Capacité collective à valider dans la clarté, l'instruction actualisée d'une réalité historique, patrimoniale et juridique, celle des droits fondés en titre**, par référence là encore, à l'actualité du Conseil d'Etat. ([Arrêt n°420764](#), lecture du 24 avril 2019, *commune de Berdoues contre le ministre de la transition écologique et solidaire*).

° **Capacité collective, enfin, à valider dans la clarté, l'instruction actualisée d'une réalité juridique, le L. 214-18-1. CE.** Ancien député, comme Jean Launay, nous rappelons une évidence parfois oubliée. Cette disposition est dans le marbre républicain, issue d'un vote largement majoritaire du Parlement.

Lucides sur les difficultés d'application de ces deux dernières dispositions, nous avons précisé leur « mode d'emploi » dans une fiche technique actualisée.

G) Que va-t-on prioriser ? Qu'en pensez-vous ?

Réponse de M. C. Miqueu :

Répondre avec précision c'est ne pas respecter notre démarche et sa méthode. Les comités de bassins devront délibérer dans le respect des spécificités locales. **Sous 6 mois, une liste d'ouvrages prioritaires parmi ceux restant à traiter, sera soumise au vote.**

Les ingrédients de la réussite concernent : une meilleure coordination des différents services de l'Etat impliqués, une meilleure conciliation des différents enjeux (hydro électricité, patrimoine..) pour faciliter l'acceptation, l'identification des solutions adaptées au cas par cas.

Nous assumons avec le Président du CNE et la Co-présidente le **challenge d'une évaluation annuelle devant notre instance nationale**, après examen par le groupe de travail et notre commission réglementation. La grille de priorisation intégrera des critères environnementaux et des critères de pragmatisme en associant l'ensemble des acteurs concernés.

H) Comment sortir de l'impasse des discussions en matière de moulins ?

Réponse de M. C. Miqueu :

Je ne suis pas sûr que le terme d'impasse soit toujours d'actualité.

Pas de langue de bois. Nous avons à la fois de belles réalisations et mais aussi de réels contentieux nourris par une histoire faite d'incompréhension, de méfiance, parfois d'oppositions cristallisées. Des témoignages ont parfois été violents dans leur expression. Des philippiques répétées ont inutilement accompagné nos échanges, dénonçant une « fausse politique apaisée, chimérique et non appliquée » alors que l'instruction n'est pas encore déclinée sur les territoires.

Nous les avons regrettées, parfois dénoncées, mais surtout analysées. Derrière les désaccords, après avoir évacué les arguments des opposants structurels, il faut chercher puis trouver les éventuels dysfonctionnements sociétaux et/ou administratifs. Ils ont nourri les amendements, les orientations et nos conclusions.

A la fin de nos 18 mois de travail, nous avons constaté, de l'écoute, du respect, du débat constructif, des désaccords lucides et une volonté de plusieurs responsables nationaux (de fédération de moulins et association de riverains), de relever le défi.

Mais puisque j'écris ces lignes au Pays Basque, pays de rugby, puis je rappeler que **nous ne commentons jamais une rencontre sportive avant que les joueurs ne soient rentrés sur le terrain.**

Le « nouveau match de la continuité écologique avec de nouvelles règles » commence enfin.

I) Comment en ces domaines réussir à se faire coordonner des acteurs qui ont chacun des compétences différentes sans obligation de se coordonner ? Devrait-on en ces domaines renforcer le rôle du préfet coordonnateur de bassin ? Des autorités gemapiennes ?

Réponse de M. C. Miqueu :

Lecteur fidèle de vos publications écrites et vidéos, j'apprécie votre « obstination pédagogique ». Et bien voilà une première réponse, **celle de la pédagogie de la complexité etsurtoutde la valorisation des retours d'expériences**, puisque nous ne cessons de répéter que la continuité écologique est un sujet complexe. Je n'ai pas oublié la mission que m'avait confiée fin 2014, la ministre Ségolène Royal, sous la signature de sa directrice de cabinet Elisabeth Borne. C'était dans le contexte des lois MAPTAM, NOTRE et du fait nouveau GEMAPIEN. J'avais rapporté en octobre 2015 devant le CNE les inquiétudes et questionnements institutionnels et sociétaux... ils sont toujours présents aujourd'hui.

Je plaide sans succès, depuis plusieurs années, pour que le D.213-25 du code de l'environnement soit appliqué dans nos bassins.

« Le comité de bassin peut organiser des formations adaptées ouvertes à chacun de ses membres. Ce programme de formation et les moyens correspondants sont inclus dans les programmes pluriannuels d'intervention prévus à l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement, approuvés par délibération du conseil d'administration de l'agence de l'eau après avis conforme du comité de bassin.

Vous avez M. Landot titré récemment « La continuité écologique pourrait redevenir un long fleuve tranquille ». Le RDV est pris, d'abord annuel, puis à la fin d'une première période 2019 – 2027, jumelant la fin du SDAGE en cours et celle du prochain.