



Académie de l'Eau

Réseau International des Organismes de Bassin  
- RIOB -

« EURO RIOB 2005 »

Namur – Wallonie – Belgique

29 septembre – 1<sup>er</sup> octobre 2005

(Version du 07/09/2005)

La participation des populations à la politique de l'eau  
La consultation du « grand public »  
dans l'application de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau en France

EXPOSE

Présenté par Jean-Louis OLIVER  
Secrétaire Général de l'Académie de l'Eau



Académie de l'Eau

*« L'avenir n'est pas ce qui va se passer,  
l'avenir, c'est ce que l'on va faire »*  
Gaston BACHELARD

La participation des populations à la politique de l'eau  
La consultation du « grand public »  
dans l'application de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau en France

**SOMMAIRE**

Introduction

- I. De la démocratie représentative à la « démocratie participative »
- II. La nouvelle gouvernance de l'eau
- III. La consultation du « grand public » dans l'application de la DCE en France.

Conclusion

## INTRODUCTION

Dès 1987, l'Acte Unique Européen avait posé le principe de la prise en compte de la dimension environnementale dans toutes les politiques sectorielles, y compris celle concernant le domaine de l'eau.

Puis le traité d'Amsterdam, adopté en 1997 et entré en vigueur en 1999, est allé encore plus loin avec la prise en considération du développement durable.

En 1998, la convention d'Aarhus a instauré le droit des citoyens à l'information sur l'environnement, et a institué la participation du public au processus décisionnel ainsi que l'accès à la justice en matière d'environnement.

Enfin la Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE), approuvée fin 2000, a prescrit, parmi ses orientations prioritaires, la participation des usagers et de la population concernée à la définition et à la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Tous les pays membres ou en voie d'adhésion à l'Union Européenne qui appliquent cette Directive, sont donc actuellement confrontés à ce nouveau défi.

C'est bien sûr le cas de la France qui a été la première à engager une large campagne d'information et une consultation systématique du « grand public ».

### **I. DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE A LA DEMOCRATIE « PARTICIPATIVE »**

En France, en Europe et ailleurs, on a pu constater en de multiples circonstances au cours des dernières années, une nette revendication de démocratie plus directe, et corrélativement une certaine évolution du modèle traditionnel de la démocratie représentative vers une démocratie « participative » et même interactive.

De fait, le « grand public », qui est le fondement même du système représentatif, en est aussi la ligne de faille, dans la mesure où il peut à tout moment vouloir se manifester en affirmant que ses volontés ne sont pas celles que ses délégués officiels lui attribuent. Il en est ainsi lorsque la population ne s'estime plus tenue par son vote, à force de voir, depuis longtemps, des élus contredire ou se délier de leurs engagements.

L'histoire de la représentation est ainsi jalonnée d'épisodes de crise ou de tension qui, après quelques réformes et changements de responsables, retombent, à nouveau dans le cours normal de la vie politique.

S'il est rassurant en la matière de réduire le présent à la répétition du passé, l'ampleur des évolutions modernes conduit nécessairement à modifier le fonctionnement de l'ordre représentatif traditionnel. Les possibilités actuelles de voir, de savoir, de comprendre et de communiquer d'autant plus développées par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, affectent l'exercice de la représentation institutionnelle. Les citoyens, mieux formés et mieux

informés, manifestent leur volonté de s'exprimer, d'influencer les choix, et affirment leur capacité à décider par eux-mêmes, ... pour eux-mêmes.

Il convient de tenir compte de cette réalité contemporaine, fondamentale et motrice, qui conduit à une modernisation du système représentatif classique, vers un mode de participation populaire interactif qui prenne mieux en considération les attentes des citoyens.

Le premier signe de cette évolution est la montée en puissance de nouvelles formes organisées de représentation de l'opinion qui battent en brèche le monopole antérieurement dévolu à ses délégués : aujourd'hui les sondages foisonnants, les médias influents, les juges omniprésents prétendent également exprimer le point de vue de l'opinion publique au même titre que les élus eux-mêmes. Face à la crise de la démocratie représentative, l'opinion publique, ou l'opinion du public, constituent des catégories régulièrement convoquées par les "décideurs" et un passage obligé des processus de décision. Il s'agit non seulement de mesurer cette opinion, mais également de l'informer et de la consulter, d'où la création de nouveaux espaces publics de délibération comme les conférences de citoyens, les conférences de consensus, les sondages délibératifs, ou encore l'Internet.

Cette évolution rend plus visible l'écart entre les attentes, souvent excessives, des citoyens et leur traduction par les responsables institutionnels. Les sondages notamment mettent en évidence, de manière répétitive, une hiérarchie des préoccupations des citoyens différente de celle des responsables. La presse et les médias, en « révélant » les intérêts particuliers qui sous-tendent certaines décisions publiques, contribuent à percer l'opacité de nombreuses délibérations officielles.

La modernisation du système représentatif implique au contraire d'ouvrir le champ de la concertation et de l'étendre à l'ensemble du corps social. Le processus d'élaboration des décisions devient un travail complexe qui fait intervenir une foule d'acteurs et doit intégrer de multiples contributions.

La volonté générale s'en trouve, par conséquent, véritablement transformée, devenant davantage une construction ouverte, une recherche d'harmonie issue de la diversité des opinions, plutôt qu'une opération arithmétique finie.

Cette nouvelle « démocratie participative » interactive est différente de la démocratie directe qui abolit toute distinction entre représentants et représentés. Elle est aussi différente de la démocratie représentative qui délègue et réserve le pouvoir délibératif aux seuls représentants institutionnels. En fait, elle transforme et élargit l'espace de la participation populaire en inventant de nouvelles modalités qui permettent à l'opinion publique d'exercer une réelle influence, un certain travail « politique » en dehors des périodes électorales.

On a souvent décrit la culture politique française contemporaine comme un composé de doctrines jacobines et d'idéalisme rousseauiste, mettant au premier plan le concept de volonté collective, d'intérêt général, incarné par l'Etat, seul porteur d'une légitimité reconnue par l'ensemble des citoyens. Dans la culture politique communautaire européenne influencée par le modèle anglo-saxon, rien de tel : le public n'est pas équivalent à ce qui ressort de la volonté générale ; et la notion même d'intérêt général incarné n'y a guère de sens, cette absence de volonté générale induisant une idée pluraliste de la régulation, avec une forte implication des mouvements associatifs.

Ce pluralisme régulateur, véritable découplage des pouvoirs prôné par les instances et les directives européennes, conduit les institutions françaises et la société civile à concevoir et à mettre en œuvre de nouvelles formes de gouvernance, particulièrement dans le domaine de l'eau qui concerne toutes les activités humaines, de nature économique, sociale, environnementale ou culturelle.

## II. LA NOUVELLE GOUVERNANCE DE L'EAU

La Nature répartit les ressources en eau de façon inégale dans l'espace et variable dans le temps.

Toutes leurs activités utilisant l'eau en quantité et qualité variées, les hommes se sont installés au bord des rivières, de lacs, de sources ou de puits. Si tel n'est pas le cas, ou si leurs besoins l'exigent, ils doivent aller mobiliser des ressources hydrauliques à plus ou moins grande distance ; ce qui inévitablement soulève la question des relations réciproques entre l'eau, l'homme et le territoire, à toutes les échelles géographiques : depuis le niveau de la parcelle entre propriétaires fonciers mitoyens, jusqu'au niveau international entre pays voisins.

De fait, le cycle naturel de l'eau s'inscrit dans un territoire spécifique : le bassin hydrographique qu'elle modèle en permanence et dont les limites géographiques ne coïncident jamais avec les découpages juridiques ou administratifs créés par l'histoire des sociétés humaines.

Or l'homme entretient avec l'eau des relations complexes et ambivalentes : des relations économiques, une dimension sanitaire et sociale, - l'eau apportant santé, bien-être et salubrité publiques, mais aussi des risques de maladies hydriques ou d'inondations -, une dimension écologique et environnementale, l'eau étant également vitale pour la faune, la flore et les écosystèmes.

Enfin, il faut souligner la valeur culturelle, symbolique, esthétique et même spirituelle de l'eau dans toute civilisation digne de ce nom. En effet, l'eau touche intimement aux sensibilités, aux représentations et aux mentalités qui fondent les sentiments d'identité individuelle et collective, et qui constituent simultanément une source de conflits potentiels mais aussi un puissant facteur de solidarité, donc de cohésion sociale et territoriale.

Dans un contexte ouvert à la mondialisation, dans une construction européenne qui s'approfondit tout en s'élargissant, un projet dans le secteur de l'eau ne peut aujourd'hui se fonder ni sur le simple exercice de l'autorité, - ce qui serait mal accepté -, ni sur le laisser-faire d'un libéralisme débridé.

Dans ce domaine encore plus que pour les autres infrastructures, la concertation et le débat sont désormais un préalable et un accompagnement indispensables pour analyser, discuter, comparer et mettre au point, avec objectivité et transparence, les multiples facettes des problèmes :

- scientifiques, techniques et technologiques,
- juridiques, administratives et institutionnelles,
- économiques et financières,
- sociales et culturelles,
- écologiques et environnementales.

La démarche suivie doit bien sûr permettre de prendre les décisions les plus pertinentes, qui auront des conséquences importantes à long terme. Elle doit aussi permettre d'assurer la participation et l'association effectives des intéressés eux-mêmes, en plus de leurs représentants institutionnels : décideurs publics locaux, régionaux, nationaux, voire internationaux, responsables socio-économiques, partenaires des milieux associatifs et de la société civile.

Il ne s'agit nullement de créer un nouvel art dans le domaine de la communication. C'est le processus même de la prise de décision publique qui est en cause.

La concertation préalable permet de s'assurer que les enjeux ont été suffisamment identifiés et appréciés, les solutions alternatives suffisamment transparentes, les précautions nécessaires suffisamment définies, pour que, le moment venu, les choix indispensables et les décisions légitimes puissent être effectués, compris et acceptés par les populations intéressées, conformément aux exigences d'une véritable politique de développement harmonieux et durable.

Comme l'Académie l'a précisé dans son *Guide des méthodes sur l'éducation des publics pour l'eau*, « il convient d'établir un dialogue permanent avec le public cible. Celui-ci doit être associé étroitement aux processus de décision et participer le plus en amont possible aux différentes étapes de la mise en place d'un aménagement. Si la démarche est caractérisée par la négociation, un consensus est plus facilement obtenu. L'adaptation des ouvrages à la demande est une condition de leur acceptabilité par le public. »

En tenant soigneusement compte du contexte culturel et des traditions locales, il est possible d'organiser un large débat et de le mener patiemment à bonne fin avec l'ensemble des parties concernées. Il convient de veiller concrètement à ce que les divers supports de communication écrite ou audiovisuelle, traditionnelle ou innovante, compte tenu des possibilités extraordinaires des nouvelles technologies de l'information multimédia, réseaux et sites Internet, etc, ..., soient d'abord fiables, puis réellement accessibles, aisément compréhensibles et véritablement pertinents : ils doivent clairement identifier les enjeux, éclairer aussi précisément que possible les impacts de tous ordres, et fournir les éléments d'appréciation appropriés, en toute clarté et en toute objectivité.

Les frais de cette démarche dont le montant reste, au demeurant, limité par rapport aux coûts des études et plus encore des travaux, doivent être considérés comme partie intégrante des dépenses de préparation du projet considéré.

Cette approche pragmatique et équilibrée représente une profonde évolution par rapport aux procédures et aux pratiques administratives traditionnellement mises en œuvre un peu partout en matière de réalisation d'infrastructures.

Plus s'accroît le territoire concerné par un aménagement hydraulique, plus grandit le nombre et la diversité des données à prendre en considération.

Les modalités de concertation doivent donc rester souples pour pouvoir s'adapter, cas par cas, à la multiplicité des contextes géographiques, socio-économiques ou culturels, ainsi qu'aux caractéristiques propres de chaque opération envisagée.

Expliquer, écouter, débattre dans les formes adaptées aux coutumes locales afin de se comprendre en profondeur avant de décider, de construire et de gérer ensemble un aménagement

hydraulique d'intérêt commun, quoi de plus naturel et de plus motivant pour les innombrables bénéficiaires, hommes et femmes, d'aujourd'hui et de demain.

### **III. LA CONSULTATION DU « GRAND PUBLIC » DANS L'APPLICATION DE LA DCE EN FRANCE**

Comme les autres Etats membres de l'Union Européenne, la France est actuellement engagée dans une démarche de planification de la gestion des eaux, définie par la loi du 21 avril 2004 portant transposition de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE).

Cette démarche, qui conduit à lancer la révision des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) des six grands bassins hydrographiques français, a pour objectif de maintenir ou de restaurer le bon état des eaux à l'horizon 2015.

Tout comme la DCE, la loi prescrit de compléter cette démarche de planification par une participation des citoyens en prévoyant que le public soit consulté à deux reprises :

- en 2005, sur les enjeux du bassin définissant les axes principaux de la révision du SDAGE et le calendrier de travail permettant d'atteindre en 2015 l'objectif de bon état des eaux ;
- en 2007, sur le nouveau projet de SDAGE.

Par exemple, en ce qui concerne la consultation 2005 du public dans le bassin Seine Normandie, des arrêtés préfectoraux ont précisé les documents soumis à consultation, les dates et les lieux où ces documents sont mis à disposition du public, ainsi que l'adresse Internet à laquelle ils sont disponibles. Ces arrêtés ont permis aux Maires d'informer les citoyens du lancement de la procédure de consultation, de son objet et de ses modalités pratiques. Parallèlement à cette information institutionnelle, un avis au public a été publié dans la presse régionale et nationale 15 jours avant le démarrage de la consultation fixé au lundi 2 mai 2005. Un deuxième avis a été publié trois mois après, en juillet 2005.

Parallèlement, à l'initiative du Ministre de l'écologie et du développement durable, une campagne nationale d'information télévisée a informé et sensibilisé le grand public à cette consultation. Des réunions publiques d'information seront également organisées sur initiatives locales en partenariat avec les collectivités et les associations.

Pour Seine Normandie, le document de consultation a comporté les informations nécessaires à la compréhension de la DCE et du programme de travail prévu. Il présente les éléments de synthèse de l'état des lieux du bassin ainsi que les difficultés susceptibles d'empêcher d'atteindre les objectifs fixés par la DCE à l'horizon 2015. Il est complété par une synthèse des avis des assemblées du bassin consultées en 2004 sur la base de ce même document (conseils généraux et régionaux, conseils économiques et sociaux, chambres consulaires et établissements publics territoriaux). Afin de faciliter l'appropriation de ce document, une synthèse ainsi qu'un questionnaire ont été réalisés pour inciter le public à donner son avis sur :

- la pertinence et l'importance des enjeux identifiés ;
- les pistes d'actions proposées pour atteindre les objectifs de la DCE ;

- et le programme de travail permettant d'atteindre le bon état des eaux en 2015.

Entre mai et novembre 2005, tous les avis recueillis sont collectés par le Secrétariat du Comité de bassin, analysés et synthétisés en fonction d'indicateurs statistiques permettant :

- de dégager des priorités entre les différents enjeux et les pistes d'action proposées,
- et de mettre en avant des propositions complémentaires éventuelles.

Enfin, la synthèse générale des avis du public fera l'objet d'une présentation au Comité de bassin Seine Normandie fin 2005, et alimentera les travaux d'élaboration du futur SDAGE.

## CONCLUSION

Compte tenu de ses réflexions antérieures dans plusieurs bassins français et grâce à ses nombreuses relations et activités internationales – (organisation d'une Conférence euro-africaine « Eau et Territoires » en mars 2005, préparation du 4<sup>ème</sup> Forum Mondial de l'Eau de Mexico en mars 2006 etc...), l'Académie de l'Eau souhaite continuer à travailler activement sur la consultation du public dans l'application de la DCE.

### **1) Appui à l'échelle nationale pour la restitution des avis du public dans l'application de la DCE**

Il s'agit, d'une part, de travailler sur la manière dont on pourrait intégrer au mieux les avis du grand public afin d'en tirer des conclusions globales, à l'échelle nationale.

L'Académie se positionnerait ainsi à la charnière entre les avis du public et leur intégration dans les décisions politiques, notamment pour répondre aux questions suivantes :

- quel est l'impact de la consultation du public dans les politiques publiques ?
- que proposer pour que les avis du public soient réellement pris en compte ?

Réciproquement, l'Académie travaillerait aussi sur le « retour d'information » vers le grand public. Il est en effet essentiel de rendre compte au grand public et de montrer que ses avis ont été pris en considération, ou de lui expliquer, le cas échéant, les raisons pour lesquelles ceux-ci n'ont pas pu être intégrés, en totalité ou en partie. Ce « retour d'information » à la base est indispensable pour que la consultation ne soit pas perçue comme une procédure « alibi », mais comme un véritable processus de changement socio-culturel en matière de mise en œuvre de politiques publiques (en particulier dans un domaine aussi essentiel que celui de l'eau).

Ainsi aboutirait-on à une synthèse d'ensemble sur la prise en compte des avis du public, à l'échelle nationale.

### **2) Promotion des bonnes pratiques en matière de consultation et de participation du public à l'international, et notamment au niveau européen**

L'Académie de l'Eau pourrait, d'autre part, contribuer à promouvoir efficacement à l'étranger l'expérience française en matière de participation et de consultation du public.

En effet la France étant le premier pays de l'Union Européenne à consulter le public sur la politique de l'eau, il apparaît à la fois judicieux et nécessaire de capitaliser et valoriser cette expérience :

- au sein de l'Union Européenne, pour que les autres pays membres puissent tirer parti de cette première expérience
- en Afrique, en Asie et en Amérique latine, notamment lors du 4<sup>ème</sup> Forum Mondial de l'Eau prévu en mars 2006 à Mexico.

La promotion des bonnes pratiques à l'international est d'autant plus justifiée que cette large consultation a mobilisé d'importants moyens financiers et humains. Il est donc indispensable de mettre en valeur cette action ainsi que les efforts accomplis.

En sens inverse, l'Académie pourrait s'attacher à mieux connaître et faire bénéficier de l'expérience acquise dans les pays étrangers, les institutions de bassin françaises auprès desquelles elle assurerait simultanément la mission présentée au point 1 précédent.

Il s'agit de mettre l'accent sur le processus de démocratie participative et interactive mis en place par les agences de l'eau, et sur une certaine idée de la pédagogie de l'eau axée sur la construction de programmes d'action et d'intégration sociale. La mise en valeur de ces processus participatifs permettrait d'«humaniser davantage la politique de l'eau» et de promouvoir des actions qui concourent au dialogue et à la concertation entre toutes les parties prenantes, dans l'optique d'un développement local harmonieux. Ce dernier point est fondamental dans la mesure où il reflète bien le modèle français très décentralisé en matière de gestion des ressources et des usages de l'eau.

Dans cette optique, l'Académie de l'Eau participera au Caire mi-novembre 2005, à un Symposium régional consacré au partage d'expériences sur la participation des usagers à la Gestion Intégrée des Ressources en Eau dans les pays du Maghreb et du Moyen-Orient.

L'Académie a également proposé d'organiser, lors du Forum Mondial de Mexico, en mars 2006, une session sur le thème de la participation sociale, en partenariat avec l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et l'Institut Mexicain des Technologies de l'Eau (IMTA). Cette session permettrait de tirer des différentes expériences présentées -mettant en évidence les points forts et les manques-, des enseignements utiles et pratiques, et de dégager ainsi des axes d'action opérationnels pour améliorer les processus de participation du public à venir. Elle serait notamment l'occasion de présenter les expériences de consultation du public menées par les Agences de l'Eau Seine-Normandie et Adour-Garonne dans l'application de la DCE.