

**LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DE DECISION
DANS LE CADRE DE LA DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU**

EXEMPLE DU BASSIN LOIRE-BRETAGNE

L'*information*, la *consultation*, la *participation active du public*, sont l'une des exigences nouvelles qu'instaure la directive cadre européenne dans le pilotage de la politique de l'eau. Ces exigences découlent de la transposition, dans le domaine de l'eau, de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement¹.

Les termes de la directive cadre

Cette exigence nouvelle est énoncée à quatre reprises :

- Dans le considérant 14 : « *le succès de la présente directive [...] requiert également l'information, la consultation et la participation du public, y compris des utilisateurs* »
- Dans le considérant 46 : « *afin de permettre la participation du public en général, notamment les utilisateurs d'eau [...] il est nécessaire de mettre à leur disposition des informations appropriées sur les mesures envisagées [...] afin qu'ils puissent intervenir avant l'adoption des décisions finales concernant les mesures nécessaires* »
- dans l'annexe VII : « *les plans de gestion de district hydrographique portent sur les éléments suivants : (...) - Un résumé des mesures prises pour l'information et la consultation du public, les résultats de ces mesures et les modifications apportées en conséquence au plan* »
- et elle est développée dans l'article 14, « *information et consultation du public* » (joint ci-après).

La participation du public comme condition du succès de la politique environnementale

Depuis une première directive européenne publiée en 1990, jusqu'à la directive de 2003 qui rénove ce droit, la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement et la participation du public à la décision environnementale s'inscrivent dans une construction juridique affirmée.

L'objectif explicite est l'amélioration de la prise de décision d'une part, la participation des citoyens à la mise en œuvre des politiques environnementales d'autre part. Il s'agit :

- d'améliorer la qualité des plans et des mesures par la prise en compte du maximum possible de connaissances, expériences, initiatives,

¹ La convention d'Aarhus (Danemark) a été signée par 39 Etats membres de la commission économique pour l'Europe des Nations Unies et la Communauté européenne lors de la conférence ministérielle « un environnement pour l'Europe » qui s'est tenue du 23 au 25 juin 1998.

- de vérifier l'acceptation du public, condition de son soutien aux décisions prises,
- de réduire les risques de conflits ou de malentendus qui génèrent des retards et des surcoûts dans la mise en œuvre des actions,
- de renforcer, par l'adhésion des publics, l'efficacité de l'application des décisions,
- d'accroître la sensibilisation du public et d'enclencher des modifications des comportements et pratiques individuels ou collectifs pour les rendre plus favorables à l'atteinte des objectifs environnementaux.

Des obligations de degré variable

La directive européenne sur l'eau crée deux **obligations** pour les Etats membres :

- **informer le public** - mettre à sa disposition des documents identifiés d'une part, répondre à ses demandes d'information d'autre part,
- et **consulter le public** aux étapes importantes de l'élaboration du plan de gestion.

Et elle demande aux Etats d'**encourager la participation active de toutes les parties concernées**.

Le public doit s'entendre au sens de la convention d'Aarhus comme le *tout public*, (« une ou plusieurs personnes physiques ou morales »).

Les parties concernées peuvent s'entendre comme les *acteurs de l'eau*, au minimum tels qu'ils sont identifiés dans les décrets de composition des comités de bassin français : collectivités locales d'une part, et d'autre part usagers économiques, sociétés d'aménagement, mais aussi associations de protection de l'environnement, de consommateurs ou de pêche.

Un calendrier et des exigences précises pour la consultation du public

Les Etats membres doivent organiser des consultations formelles, en prévoyant « au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents » aux étapes clefs de l'élaboration du plan de gestion :

- sur le calendrier, le programme de travail et les mesures prises pour la consultation, avant fin 2006,
- sur une synthèse provisoire des principaux enjeux, avant fin 2007,
- sur un projet de plan de gestion, avant fin 2008.

Une disposition qui force à l'innovation

Avec l'expérience des comités de bassin en place depuis la loi sur l'eau de 1964, l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les commissions locales de l'eau qui élaborent les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), la France dispose d'une certaine habitude en matière d'association des différentes catégories d'acteurs de l'eau à l'élaboration d'un « plan de gestion ». Mais ces pratiques sont largement perfectibles si l'on veut encourager une participation *active* de *toutes* les parties concernées.

De plus, en requérant la *consultation du tout public*, la directive invite à un changement et d'échelle et de nature assez radical.

Elle invite notamment l'ensemble des acteurs publics de l'eau à considérablement renforcer et coordonner leur action pour :

- faciliter l'appropriation par le plus grand nombre des termes et des enjeux de la gestion de l'eau, à une échelle vaste (le grand bassin hydrographique) et pour du long terme (plan de gestion sur 6 ans, objectifs environnementaux à 10-15 ans) ;
- mettre à disposition sur simple demande les informations et données disponibles sur l'eau, dans des formes allant de l'information la plus vulgarisée à la donnée brute. Cela impose un travail important de structuration du système d'information sur l'eau et de son miroir, un système de mise à disposition de l'information sur l'eau.

Le cadrage de la mise en œuvre de l'article 14

L'un des objectifs de la directive cadre étant de faire travailler les Etats membres selon une démarche et des méthodologies communes qui permettent à tout citoyen européen de se repérer et se comparer dans l'espace européen, un groupe de travail communautaire a élaboré un document d'orientation pour la mise en œuvre de l'article 14. Ce document comporte un volet important de références à des « bonnes pratiques » en matière de participation du public puisées dans l'expérience des Etats membres ou d'autres pays.

Un groupe *miroir* a travaillé en France à la mise en place de différents outils (argumentaires, suivis d'opinion, références de bonnes pratiques, formations...) ainsi qu'à l'adaptation du document d'orientation européen aux structures et à l'existant de notre pays. L'objectif de ces travaux est à la fois d'alimenter les services en charge de la mise en œuvre de la directive dans les bassins, et d'assurer la cohérence d'un bassin à l'autre.

En complément, les textes d'application de la loi de transposition de la directive cadre (à venir début 2004) préciseront les modalités réglementaires d'organisation des consultations obligatoires prévues par la directive.

Pour les bassins français, des échéances qui arrivent très vite

D'ores et déjà, les comités de bassin chargés d'élaborer les plans de gestion, sont saisis, au moins officieusement, de la mission d'organiser les consultations demandées par la directive cadre, et ce dès 2004 avec :

- une consultation des collectivités territoriales (régions, départements) et des acteurs socio-économiques au travers de leurs chambres consulaires en 2004 sur une synthèse provisoire des « questions importantes » appuyée sur l'état des lieux. L'enjeu est ici de pouvoir démarrer l'élaboration du plan de gestion sur la base d'un état des lieux et d'un diagnostic partagés par les instances représentatives de la population (les élus) et des socio-professionnels ;
- et une consultation du public (du tout public) en 2005 sur le calendrier, le programme de travail, les mesures prises pour la consultation et sur la synthèse provisoire des questions importantes.

Des atouts, mais aussi des freins et des obstacles à lever

Au titre des atouts : les comités de bassin organisent depuis leur création par la loi sur l'eau de 1964 la concertation entre les représentants des différentes catégories d'acteurs de l'eau pour définir des objectifs partagés de gestion de l'eau.

La consultation des collectivités et des instances représentatives des socio-professionnels a déjà été mise en œuvre lors de l'élaboration des SDAGE, entre 1992-1996. Néanmoins, les études et témoignages du travail mené à cette époque mettent en évidence la faible implication des élus non spécialisés dans le domaine de l'eau.

Depuis 1996, des commissions locales de l'eau associent collectivités, usagers et services de l'Etat pour définir des SAGE sur des bassins versants pertinents. Sur un bassin comme Loire-Bretagne, 35 démarches de SAGE sont actuellement engagées. Ailleurs, des acteurs ont pu s'engager de façon privilégiée dans des démarches de « contrats de rivière », animés par des comités de rivières. Toutefois, là encore, les animateurs font souvent part d'une vraie difficulté à mobiliser les acteurs non spécialistes et à porter la démarche dans la durée.

S'agissant du tout public, l'exigence de consultation pose un vrai défi : tout le monde s'accorde sur la méconnaissance que les citoyens ont des notions de base de la gestion de l'eau. Si le cycle naturel de l'eau est à peu près appréhendé, le cycle technique comme le territoire du bassin versant sont largement ignorés.

Tout le monde s'accorde aussi sur le fait que l'information et l'implication du citoyen ne prennent sens que dans un rapport de proximité, dans un environnement connu. Mais la consultation devra porter sur le plan de gestion qui concerne un grand bassin hydrographique.

Enfin, pour être pertinente, la consultation doit poser une ou des questions par rapport auxquelles le citoyen peut se déterminer. Or l'objet de la consultation sera nécessairement complexe : un plan de gestion intégrant toutes les composantes technico-économiques et tous les acteurs intervenant dans la réalisation d'objectifs environnementaux, sur une longue période et à une grande échelle.

A titre d'exemple, la stratégie définie en Loire-Bretagne

Le bassin Loire-Bretagne couvre 155 000 km² ; il compte 30 départements, 10 régions, plus de 7300 communes et 11,5 millions d'habitants. Des montagnes du Massif central à la pointe du Finistère, il est fait de paysages très variés et les problématiques de l'eau et d'aménagement du territoire y sont très différenciées.

A l'exception peut-être des habitants de la Bretagne, qui ont dû prendre à bras le corps le problème de l'impact des activités agricoles sur la qualité de l'eau, les citoyens du bassin partagent la même méconnaissance généralisée des enjeux de gestion de l'eau, et la difficulté de mobilisation des élus est la même qu'au niveau national.

Dans ce contexte, nous essayons de nous donner une ligne de conduite et des objectifs de travail accessibles.

La ligne de conduite découle de la logique même de la directive cadre sur l'eau qui engage une démarche progressive et itérative pour atteindre des objectifs de bon état. Pour la participation des acteurs, l'information et la consultation du public aussi, il nous semble qu'il faut nous inscrire dans une démarche ambitieuse, mais progressive, pragmatique, réaliste.

Au titre des objectifs, nous pensons que la toute première priorité doit être donnée au renforcement de la participation des acteurs, et notamment des élus des collectivités territoriales. Grandes agglomérations ou pays en zone rurale, départements, régions gèrent un

ou des aspects de l'eau et des projets d'aménagement de leur territoire. Leur montée en compétences et leur implication dans le débat sur l'eau est indispensable pour arrêter des objectifs réellement partagés au niveau du bassin et pour les mettre en œuvre.

Cet objectif peut paraître modeste. Il va néanmoins exiger un effort très conséquent pour « traduire » les documents demandés par la directive cadre de façon pédagogique et pour mettre en évidence leurs implications sur la gestion locale. Il va également demander une capacité d'animation et d'accompagnement humain que nous avons beaucoup de mal à estimer compte tenu de l'échelle de notre bassin et du nombre de nos interlocuteurs. A coup sûr nous devons utiliser toutes les possibilités de démultiplication et toutes les subsidiarités.

Les élus de ces collectivités sont aussi les premiers référents des citoyens. C'est en favorisant et en accompagnant leurs initiatives que pourront se développer des actions locales d'information et de débat sur l'eau susceptibles d'intéresser et de sensibiliser réellement les citoyens. Proximité locale, identification des territoires pertinents pour la gestion de l'eau, association des bons partenaires et permanence de l'action dans la durée seront des éléments clefs.

Les temps de consultation ont un caractère obligatoire. Nous les organiserons donc, même si nous avons le sentiment que la première échéance, 2005, est bien trop proche pour que nous ayons le temps de donner à cette consultation son sens et sa pertinence. Pour préparer les étapes suivantes, il est clair qu'il nous faudra améliorer considérablement la communication sur l'eau et les milieux aquatiques en multipliant les temps, les lieux, les approches pour que les pré-requis d'une consultation soit appropriés.

Dans ce travail d'information vers les publics les plus larges, nous avons le sentiment que, complémentaire des actions ancrées localement, il faut une communication générale portée par nos instances nationales et par l'Europe elle-même.

Enfin, si nous réussissons notre pari d'impliquer plus d'acteurs dans le débat sur l'eau, nous aurons aussi plus de demandes d'information, de documents, de données sur l'eau. C'est pourquoi les bassins français travaillent aussi avec la direction de l'eau à la mise en place d'un système d'information sur l'eau cohérent et d'un « portail d'accès » pour le tout public à l'ensemble de l'information publique disponible sur l'eau.

Article 14 de la DCE :
Information et consultation du public

1. Les Etats membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique. Les Etats membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs :
 - a) un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation, trois ans au moins avant le début de la période de référence du plan ;
 - b) une synthèse provisoire de questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau, deux ans au moins avant le début de la période de référence du plan ;
 - c) un projet de plan de gestion de district hydrographique, un an au moins avant le début de la période de référence du plan.

Sur demande, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion sont mis à disposition.

2. Les Etats membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation actives.
3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également à la version mise à jour du plan.