

« Eclairage »

EAU



LA PARTICIPATION SUR L'EAU : BILAN DE 25 ANS DE DÉBATS PUBLICS ET CONCERTATIONS

La CNDP a voulu tirer les enseignements des 27 débats publics, concertations et missions qu'elle a conduits sur la question de l'eau depuis 25 ans. L'eau est historiquement un sujet politique difficile et que le public s'est peu approprié.

Le premier constat est que **le grand public apparaît peu informé des enjeux relatifs à l'eau et des politiques menées**. L'information diffusée est généralement très, voire trop, technique. L'échelle territoriale de la gestion de l'eau ne correspond pas au bassin de vie du grand public, qui de fait se mobilise peu dans les débats publics et concertations sur ces sujets.

Le deuxième constat est que le consensus existe sur les orientations générales de la politique de l'eau ; en revanche, les compromis sont rares sur les projets proposés. **Les arguments se cristallisent rapidement autour d'une opposition entre les enjeux environnementaux et les enjeux socio-économiques. La controverse est politique : l'eau est un « bien commun public » qui ne pourrait être l'objet d'appropriation ou de bénéfices privés**. Elle renvoie à des discussions sur les modèles agricoles, de consommation et de partage des ressources important. Ce n'est pas un hasard si c'est sur un projet de « retenue (barrage) d'eau » qu'il y a eu des affrontements marquants en 2015 ayant conduit à la mort d'un militant écologiste.

Après ce drame, une importante réforme du dialogue environnemental a vu le jour. Néanmoins, la « question de l'eau » n'a jamais donné lieu à des débats menés de manière large avec le grand public. Or, les expériences locales de participation du public à l'élaboration des décisions sur l'eau ont montré leur capacité à dépasser les clivages traditionnels.

Trois débats publics

- sur le projet d'aménagement de la Bassée (2012)¹, destiné à réduire l'aléa d'inondation de l'Île-de-France ;
- sur le programme d'extension du réseau hydraulique de la région Languedoc-Roussillon – Aqua Domitia (2011) ;
- sur le projet de réservoir de soutien d'étiage de Charlas (2003).

Dix-huit concertations

- Champ captant des Landes du Médoc (2021)
- 14 Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;
- Projet de modernisation de l'usine d'eau potable d'Arvigny (2018) ;
- Sécurisation du remplissage du barrage de Montbel (2018) ;
- Projet de 3 ouvrages écrêteurs sur le Garon et le Mornantet (2018).

auxquels s'ajoutent les concertations sur les programmes d'actions nitrates au niveau national ou régional (une dizaine de concertations).

Six missions de conseil autour de projets territoriaux de gestion de l'eau (PTGE) :

- Bassin Adour Amont (2019) ;
- Bassins en Charente Maritime (Charente aval, Seudre et Seugne 2017) ;
- Bassin Garonne amont (2017) ;
- Bassin du Tescou (2016) ;
- Bassin de la Douze (2021) ;
- Bassin du Calvados (2021).

¹La Bassée désigne une plaine alluviale située entre la confluence Seine/Aube et la confluence Seine/Yonne.

→ QUALITÉ DE L'INFORMATION ET MOBILISATION DU PUBLIC

Le public apparaît généralement peu informé des enjeux relatifs à l'eau et les systèmes de gouvernance de l'eau sont peu adaptés à une véritable participation du public.

L'analyse des procédures participatives sur des enjeux liés à l'eau révèle que l'information est souvent peu accessible, très différente selon les territoires et relativement technique. La politique de l'eau est méconnue. Les instances et outils de gestion de l'eau (Agence de l'eau, Comité de bassin, Commission locale de l'eau, SDAGE, SAGE, Commissions consultatives des services publics locaux, PTGE⁽²⁾...) sont généralement peu connus et jugés particulièrement confus. L'échelle du grand bassin hydrographique, donc des SAGE/SDAGE, n'a pas de réalité pour la population. Parallèlement, les instances de gestion de l'eau peuvent sembler globalement très sceptiques sur l'intérêt et la légitimité de la participation du public. Ceci peut expliquer leur faible ouverture vers le grand public, même si les projets de SDAGE font l'objet d'une concertation réglementaire du public en phase amont de leur élaboration, placée hors champ d'action de la CNDP.

On constate d'ailleurs dans la grande majorité des débats publics et concertations, que la méthode de participation fait l'objet de nombreuses interrogations : comment garantir une participation du public « équilibrée et représentative » face aux parties prenantes ? A quel moment – lors de la définition des orientations ou lors de l'élaboration

du plan d'action – la participation du public est-elle pertinente ? Les SAGE, comme les projets de territoires, sont des plans dont l'élaboration est particulièrement longue, ce qui peut « épuiser » la mobilisation citoyenne.

Ceci peut expliquer que la mobilisation soit numériquement faible mais suscite néanmoins des arguments de qualité. Les débats publics de 2011 et 2012 ont mobilisé chacun près de 1300 personnes et reçu 200 contributions. Le projet de territoire Adour Amont dont la concertation a débuté en 2017 a réuni 1000 personnes. La concertation préalable sur le SAGE de la nappe Grès du Trias en 2019 a mobilisé 750 personnes et reçu plus de 3000 observations ou recommandations. On pourrait s'attendre à des mobilisations plus fortes. Mais l'échelle territoriale d'un SAGE, d'une nappe ou d'un bassin versant, n'est pas propice à la mobilisation et à la participation du public. Cette échelle territoriale ne « parle pas » au grand public car elle ne constitue pas son bassin de vie. Aux interrogations sur la méthode s'ajoutent donc les interrogations sur l'échelle territoriale pertinente pour la participation du public aux politiques locales de l'eau.

Pourtant, le sujet en tant que tel a un potentiel mobilisateur fort : des questions telles que la quantité et la qualité de l'eau, sa gouvernance, son coût, son accessibilité sont désormais des questions auxquelles chaque individu est de plus en plus confronté.

→ ARGUMENTS DU PUBLIC

1) Deux débats sont récurrents : le conflit entre les enjeux environnementaux et les enjeux socio-économiques ; l'équité entre les territoires et les usages.

Les consensus sont nombreux sur les orientations générales de la politique de l'eau, orientations définies dans de nombreux textes de référence : priorité à la préservation de la ressource, notamment face aux changements climatiques ; priorité à la sobriété ; priorité à l'eau potable ; aide à la transition écologique du monde agricole ; révision des politiques d'aménagement du territoire. En revanche, aucun compromis n'est trouvé sur les projets proposés dont l'opportunité est systématiquement questionnée, les conflits se cristallisent et les arguments évoluent peu.

Le conflit d'usage, terme récurrent des débats sur l'eau, traduit en fait la plupart du temps la difficile conciliation entre les enjeux environnementaux et les enjeux socio-économiques. Trois exemples l'illustrent :

1- Le débat public de 2011 sur le projet Aqua Domitia, projet d'extension du réseau hydraulique régional, à partir du Rhône, vers des territoires déficitaires en eau, porté par la Compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc.

Les objectifs généraux ont fait consensus parmi les personnes qui ont participé au débat : privilégier les économies d'eau ; assurer l'égalité de traitement entre les territoires ; préserver les eaux souterraines et les réserver en priorité à l'eau potable.

² projets de territoires pour la gestion de l'eau.

Pour autant, le projet ne faisait pas consensus. Plutôt que développer l'offre d'eau, pour la plupart des personnes, il serait préférable de réduire la demande. En créant une alimentation nouvelle d'eau vers des territoires déficitaires, alimentation souhaitée par les secteurs agricoles et économiques, le risque serait de favoriser le développement d'activités consommatrices d'eau plutôt que de concentrer les ressources sur des politiques d'adaptation et d'économie en eau.

2 - L'hypothèse de création de retenues d'eau débattue dans le cadre de la concertation sur le Projet de Territoire de Gestion de l'Eau « Garon' Amont » en 2020.

Le consensus est établi sur la nécessité d'accélérer la transition écologique du monde agricole et que celle-ci soit mieux accompagnée par la société. Un panel citoyen mis en place dans le cadre de cette concertation a, néanmoins, proposé plusieurs pistes d'action autour d'un principe général de « mesures sans regret » :

- La priorité doit être donnée à court terme sur la sobriété dans la consommation d'eau ;
- Revoir la gouvernance pyramidale existante pour concilier démocratie représentative et démocratie participative ;
- Mobiliser les retenues existantes et les optimiser ;
- À moyen et long terme, la solution est de revoir la politique d'aménagement du territoire.

En revanche, aucun compromis n'a été possible sur l'opportunité de créer de nouvelles retenues d'eau.

3 - Le conflit d'usage autour de l'exploitation de la nappe du Grès du Trias.

Constatant une surexploitation de la nappe, le projet de SAGE soumis à concertation avec le public en 2019 proposait des mesures d'économie et de substitution de la ressource en eau, pour permettre la poursuite de la commercialisation de l'eau en bouteille par Nestlé Waters. Plusieurs points de convergence sur les objectifs généraux ont été établis :

- Abaisser significativement les prélèvements dans la nappe pour un retour à l'équilibre ;
- Accorder la priorité à l'alimentation en eau potable ;
- Faire des économies de prélèvement et de consommation à tous les niveaux ;
- Agir sur la performance des réseaux.

En revanche, les contestations étaient fortes sur le principe de l'exploitation commerciale de la nappe et le coût des mesures de substitution proposées qui serait supporté par la collectivité.

2) Le public demande une réelle mise en cohérence entre les politiques d'aménagement du territoire et les enjeux de l'eau.

L'aménagement du territoire est considéré par le public comme la solution à moyen et long terme face aux défis de l'eau. L'urbanisation, l'artificialisation et la pollution des sols sont bien identifiées comme les défis majeurs des enjeux liés à l'eau.

- Les publics plaident pour des politiques d'aménagement qui permettent la préservation et la restauration des milieux naturels (zones humides, protection des rivières, continuités écologiques...);
- L'adaptation aux risques climatiques est un argument en forte croissance : la priorité doit être donnée à la réduction de la vulnérabilité des territoires aux différents risques (inondation, sécheresse, dégradation de la qualité de l'eau).

Nous constatons sur l'eau comme sur de nombreux sujets la forte croissance des questionnements sur la nécessaire adaptation aux changements climatiques et aux risques qu'ils induisent.

3) Le public plaide pour une clarification de la politique et de la gouvernance de l'eau.

La complexité, voire la confusion, de la politique et de la gouvernance de l'eau est un problème soulevé par le public dans tous les débats publics et concertations liés aux enjeux de l'eau. La complexité, le périmètre et la temporalité des instances et instruments de gouvernance de l'eau sont un frein au débat avec le public.

Le public sollicite une clarification du paysage des responsabilités. Il appelle également à ce que les instances de gestion de l'eau soient réellement et surtout sincèrement ouvertes au grand public afin que cet enjeu puisse être pleinement approprié par toutes et tous.

Le principe d'équité revient dans de nombreuses contributions : l'équité et la solidarité entre le monde urbain et le monde rural, entre l'amont et l'aval ; l'équité du prix de l'eau ; l'équité et meilleure gestion économe dans les usages de l'eau. Cette équité ne semble pouvoir être traitée qu'au sein d'instances de gouvernance qui devraient être recomposées pour s'ouvrir aux préoccupations citoyennes.



RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LE DROIT À L'INFORMATION ET À LA PARTICIPATION DU PUBLIC SUR L'EAU

Des pistes d'améliorations pour débattre localement avec les publics des enjeux de l'eau :

- Prévoir une information accessible, donc non technique, claire, pluraliste et contradictoire très en amont de la démarche de participation. L'information du public sur l'eau semble actuellement insuffisante ou trop technique, donc peu accessible ;
- Systématiser l'organisation du débat avec le public très en amont pour éclairer les choix d'orientation de gestion de l'eau à l'échelle locale, par exemple pour éclairer les équilibres définis dans les PTGE ou le vote des orientations du SAGE par le Comité local de l'eau. A défaut, le public a le sentiment que les grands choix ont déjà été arbitrés, alors que le principe d'une concertation préalable est bien de permettre au public de peser sur la décision ;
- Adapter l'échelle territoriale de participation : il est recommandé de prévoir des rencontres territoriales en sous-territoire car l'échelle d'un bassin est peu adaptée à la mobilisation et à la participation du public ;
- Compte tenu de la complexité des instances et outils de gouvernance de l'eau (par exemple, le délai d'adoption d'un SAGE), les responsables doivent mettre en place des outils d'information garantissant la transparence sur le calendrier et les décisions prises, ainsi que la possibilité d'organiser ponctuellement de nouvelles rencontres avec le public ;
- L'exemple de la concertation sur le projet de territoire pour la gestion de l'eau « Garon'Amont » en 2019 et 2020 montre que l'association du public à ces décisions a permis « d'ouvrir le dialogue sans entrer dans les conflits classiques que l'on connaît sur ces sujets...ouvrant un chemin pour un plan d'actions porté par les acteurs du territoire dans une gouvernance partagée impliquant les citoyens » (verbatim du bilan des garant.e.s de janvier 2020).

La combinaison de modalités de participation ouvertes à tout public, d'un panel citoyen, et de concertation avec les parties prenantes, le souci d'une information claire et d'un temps suffisant de débat pour permettre un approfondissement des échanges ont abouti à une proposition de plan d'action claire. Il faut néanmoins souligner qu'une action ne fait pas consensus, la seule conservant un point d'interrogation : « envisager de nouvelles retenues ? ».

Pour un débat public sur l'eau :

Alors que l'énergie ou la mobilité sont des sujets fréquemment soumis à la participation du public, la CNDP constate que la politique de l'eau n'a pas fait l'objet d'un véritable débat public qui permette d'associer un public large et de lui donner l'opportunité de se forger un avis, d'échanger ses arguments avec ceux des parties prenantes et de peser sur ces décisions. Et cela, alors qu'il y a une demande croissante d'accès à la ressource en eau, que les crises hydriques non seulement se multiplient mais s'aggravent, et que onze sur dix-sept des objectifs du développement durable de l'Agenda des Nations Unies 2030 concernent la gestion durable et efficace de l'eau.

L'eau n'a été abordée que dans le cadre de trois débats publics sur des projets précis et, sinon, dans le cadre de concertations volontaires sur des SAGE ou des projets de territoires, ou des projets de traitement de l'eau, depuis la réforme récente de 2016, qui le permet désormais. Ce constat est d'autant plus surprenant que le droit à l'eau est reconnu depuis 2010 par l'ONU comme « un droit de l'homme essentiel au plein exercice de la vie et de tous les droits de l'homme ». L'eau ne peut plus être traitée comme un sujet technique ou un débat réservé aux seules parties prenantes.

Comme le relève cette note, si les consensus sont nombreux sur les priorités et les principes généraux de la politique de l'eau, les clivages sont radicaux sur les projets et les plans d'action proposés. Le projet du barrage de Sivens a dramatiquement illustré cette réalité. Nombre de participantes et participants aux débats publics et concertations considèrent que l'eau est un bien public et que la politique de l'eau comme les projets ne sauraient donc favoriser les bénéfices privés.

Par son questionnement fondamentalement politique, et compte tenu des défis imposés par les changements climatiques, l'eau ne doit plus échapper au débat avec le public.

Si le gouvernement devait envisager une profonde réforme de cette politique publique, il serait souhaitable que le législateur puisse être éclairé par l'organisation préalable d'un véritable débat public sur ce thème.

La conflictualité observée autour des enjeux de l'eau plaide pour que tous les projets et décisions publiques, par exemple concernant la création de retenues d'eau, soient systématiquement soumis à des procédures d'information et de participation du public.

L'expérience de la CNDP montre qu'il est nécessaire, et qu'il est temps, que l'eau puisse faire l'objet d'un large débat de société en mesure de poser les enjeux de demain et d'associer le public à la formulation des solutions à mettre en place dès à présent. La CNDP est prête à réfléchir avec les ministères concernés à l'organisation d'un tel débat.

L'expérience de la CNDP montre qu'il est nécessaire, et qu'il est temps, que l'eau puisse faire l'objet d'un large débat de société en mesure de poser les enjeux de demain et d'associer le public à la formulation des solutions à mettre en place dès à présent.



LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP), AUTORITÉ GARANTE DU DÉBAT PUBLIC

Chacune et chacun a le pouvoir de peser sur les projets et les politiques concernant notre environnement. La Constitution vous reconnaît le droit d'être informé et de participer à ces décisions, et nous en sommes les défenseurs neutres et indépendants.

Autorité administrative indépendante, la CNDP a été créée en 1995 par la loi Barnier. Elle veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes ayant un impact sur l'environnement.

Instance collégiale de 25 membres, elle est composée d'une présidente, Chantal Jouanno, de deux vice-président.e.s, Ilaria Casillo et Floran Augagneur, ainsi que 22 membres inamovibles pendant 5 ans : magistrat.e.s, élu.e.s et représentant.e.s de la société civile.

La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité.

LES VALEURS DE LA CNDP



indépendance



égalité de traitement



neutralité



argumentation



transparence



inclusion des publics

LA CNDP
commission nationale du débat public



@CNDPDebatPublic



facebook.com/debatpublic



commission-nationale-du-debat-public

244, boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France - T +33 (0)1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr

Retrouvez-nous sur www.debatpublic.fr
Consultez la liste nationale des garant.e.s sur
www.debatpublic.fr/garants