



Direction de l'eau

Mise en œuvre de l'article 14 de la directive cadre européenne sur l'eau (2000/60/CE)

**Information, consultation et participation
en matière de planification de l'eau par bassin versant
NOTE DE CADRAGE**

Avril 2004

AVANT PROPOS

L'adoption de la Convention d'Aarhus en 1998 a marqué l'élaboration de plusieurs textes au plan européen, qui visent à renforcer le niveau d'information et la capacité de participation dans les domaines touchant à l'environnement.

Parmi ces textes, la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, également appelée « directive-cadre sur l'eau » (DCE), occupe une place essentielle pour la mise en œuvre des principes de la Convention d'Aarhus dans le domaine de l'eau. En application de cette directive, le public doit être informé sur la gestion de l'eau dans le bassin hydrographique et doit avoir accès aux documents de référence. Le public doit pouvoir disposer des éléments nécessaires, car il sera consulté aux étapes clés de la démarche de planification. La directive-cadre sur l'eau prévoit également une participation active des parties concernées à la mise en œuvre de l'ensemble de la directive.

Afin de définir les modalités d'application de ces dispositions, un document guide a été élaboré au niveau européen. La présente note de cadrage en présente les orientations et les précise au plan national.

Objectifs et destinataires de ce document

Ce document s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau et concerne spécifiquement l'application de son article 14 consacré à l'information et la consultation du public. Elle fait partie des notes et guides méthodologiques qui ont été produits au niveau national (Direction de l'eau et groupes de travail thématiques), afin de faciliter l'application de cette directive dans les bassins.

Il a pour objectif de donner des repères à ceux qui seront chargés d'organiser les procédures d'information, de consultation et de participation dans le cadre de la planification par bassin. Il a également pour objectif de constituer un socle commun, permettant une harmonisation des outils et des procédures de consultation entre les futurs districts hydrographiques. Sur la base de ce socle commun, les méthodes et les moyens devront être précisés et déclinés au sein des districts en fonction des contextes locaux.

Ce document a été établi à l'attention des administrations et des établissements publics de l'Etat en charge de la mise en œuvre de la directive. Ces destinataires directs pourront diffuser plus largement le document auprès de leurs interlocuteurs et partenaires en tant que de besoin.

Une circulaire aux préfets coordonnateurs de bassin confirme les échéanciers d'organisation de la consultation en se référant aux lignes directrices du présent document pour ce qui concerne les méthodes et les outils.

Contexte et processus d'élaboration

Peu après la publication de la directive-cadre, les directeurs de l'eau européens ont mis en place une stratégie commune pour la mise en œuvre de la directive-cadre. Des groupes de travail composés des représentants des Etats membres et de la Commission ont produit en 2001-2002 des documents dits « d'orientation » sur les principaux thèmes de la directive.

Concernant l'application de l'article 14 de la directive (information et consultation du public), un document d'orientation a été validé par les directeurs de l'eau en novembre 2002. Ce document a fait l'objet d'une diffusion au stade de projet et d'une consultation organisée dans les six grands bassins hydrographiques métropolitains à l'automne 2002 (services de l'Etat, établissements publics, élus, partenaires socioprofessionnels, associations). Les 80 commentaires recueillis ont montré l'intérêt porté à ce sujet et ont largement été pris en compte dans la version finale du document européen. La consultation réalisée a également mis en évidence la nécessité d'un document spécifiquement national.

Le Directeur de l'eau a donc confié en janvier 2003 la réalisation d'un tel document au groupe de travail national « participation du public et directive-cadre »¹. Le groupe de travail a souhaité faire circuler au plus tôt une première version du document afin d'alimenter les discussions en cours dans les bassins.

La version V1 datée du 27 juin 2003 a ainsi fait l'objet d'une diffusion et d'une consultation dans les bassins entre la fin du mois de juin et la fin du mois de septembre 2003. Les bassins ont utilisé pour ce faire des modalités diverses mais assurant toutes au minimum un retour vers les personnes qui avaient été consultées en septembre 2002 dans le cadre du projet de guide européen. On peut notamment citer les initiatives suivantes : recueil des avis de la Commission information communication pour le bassin Loire Bretagne, consultation du « groupe lecteurs » pour le bassin Artois Picardie, entretiens avec des membres de la commission « communication et relations extérieures » pour le bassin Seine Normandie, réunion / débat de la sous-commission « information du public » de la commission SDAGE du comité de bassin Rhin Meuse, recueil et synthèse par le bassin Adour Garonne des avis de membres de l'agence, d'associations, de conseils généraux, de syndicats intercommunaux ainsi que du président du groupe de travail DCE du comité de bassin. Une synthèse des avis recueillis a été réalisée (document du 29 octobre 2003).

La présente version (V2) intègre les résultats de ces consultations.

¹ Ce groupe de travail a été mis en place par la Direction de l'eau en mai 2002. Piloté par la Direction de l'eau (Coralie NOEL), il regroupe des représentants de la Direction de l'eau (DE) et de la Direction des évaluations économiques et environnementales (D4E) du Ministère de l'écologie et du développement durable, des DIREN de bassin et des agences de l'eau, de l'IFEN, du Cemagref, du BRGM et de l'ADEME. La liste des membres permanents du groupe de travail est donnée en annexe 5.

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	2
Objectifs et destinataires de ce document	2
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	5
1. La directive-cadre : l'implication des parties concernées et du public dans la gestion de l'eau	7
1.1. Le processus général de la directive-cadre	7
1.2. Les dispositions de la directive-cadre en matière d'information, consultation et participation	8
2. Les pratiques de gestion concertée par bassin hydrographique avant la directive-cadre	10
2.1. La participation des acteurs de l'eau	10
2.2. La consultation officielle des collectivités territoriales	13
2.3. La consultation du public	13
2.4. La diffusion d'information vers le public	14
2.5. L'accès à l'information	14
3. Les grands principes de l'évolution à conduire	16
3.1. Garantir un niveau d'information et une capacité de participation équivalents sur l'ensemble du territoire national	16
3.2. Avoir le souci de la transparence, de l'élaboration à la mise en œuvre, et au suivi du SDAGE	16
3.3. Elargir le cercle de la concertation	17
3.4. S'appuyer davantage sur les relais	18
3.5. Favoriser l'appropriation par le public des enjeux de l'eau et informer le public le plus en amont possible	19
3.6. Organiser les consultations du public	19
4. Organisation générale pour la conduite de la procédure	20
4.1. Qui fait quoi ?	20
4.2. Le calendrier	21
4.3. Les moyens	25
4.4. Le cas des districts internationaux	26
5. Organisation des différentes composantes	28
5.1. Vers une meilleure connaissance des perceptions et attentes du public	28
5.2. Une sensibilisation du public et des parties concernées à la gestion de l'eau et à la directive cadre	28
5.3. Accès à l'information	29
5.4. Consultation des conseils régionaux, conseils généraux et chambres consulaires	31
5.5. Consultations du public	31
5.6. Participation des parties concernées	34
5.7. Evaluation et synthèse de la procédure dans le SDAGE final	35
5.8. Mise en œuvre et mise à jour	35
Conclusion	36
Annexes	37
Annexe 1 – Les extraits de la directive-cadre relatifs à l'information, la consultation et la participation	39
Annexe 2 – Bibliographie et ressources documentaires	40
Annexe 3 – Panorama des outils et méthodes disponibles	42
Annexe 4 – Exemples d'expériences concrètes	46
Annexe 5 – Liste des membres permanents du groupe de travail national	54

INTRODUCTION

L'article 14 de la directive cadre sur l'eau s'inscrit dans un mouvement général initié lors du Sommet de la Terre organisé en 1992 à Rio par les Nations Unies. Les Etats signataires de la Déclaration de Rio reconnaissent que « l'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est la participation du public à la prise de décision » (chapitre 23 de l'Agenda 21). Dans la continuité de Rio, l'Union européenne et 39 autres pays ont adopté le 25 juin 1998 la Convention dite d'Aarhus portant sur « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ».

Les éléments relatifs à l'information, à la participation sont ainsi transposés au niveau communautaire : ainsi, l'amélioration de l'accès du public à l'information en matière d'environnement dans le cadre de la nouvelle directive 2003/4 CE du 28 janvier 2003 (qui remplace la directive 90/313/CEE, répondant au souci du législateur d'aligner la législation communautaire sur la Convention d'Aarhus) ; le volet participation de la Convention d'Aarhus est introduit en droit communautaire par la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive 2001/42/CE du 27 juin 2001) et par la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

De manière générale, on observe ainsi la mise en place d'outils de démocratie participative, en complément de la démocratie représentative traditionnelle. Ceci devrait permettre de renforcer le dialogue entre les gestionnaires, les experts, les acteurs économiques et le public.

Parce qu'elle est indispensable à la vie et à toutes les activités humaines, l'eau est une richesse dont l'accès et la qualité sont des droits fondamentaux de la personne. L'eau est aussi un élément fragile dont la préservation est un objectif majeur des politiques environnementales. S'affirmant plus que jamais comme un bien collectif, l'eau est au cœur du développement durable.

C'est sur cette dimension patrimoniale de l'eau que prend appui la mise en place d'une gestion concertée entre ses différents utilisateurs. En France, celle-ci a déjà permis à un grand nombre d'acteurs de s'impliquer dans la conduite des politiques de l'eau au sein d'instances de concertation : Comité national de l'eau au plan national, comités de bassin pour l'élaboration et le suivi des SDAGE², commissions locales de l'eau pour les SAGE³, comités de rivière pour les contrats de rivière. C'est ainsi qu'une grande diversité d'acteurs a pris l'habitude de travailler en commun : collectivités locales, industriels, profession agricole, association de défense de l'environnement et des consommateurs, etc.

Avec la directive-cadre sur l'eau, un pas supplémentaire et majeur vient d'être franchi. Elle prévoit que le public sera consulté sur les documents de planification de l'eau (les « plans de gestion ») et que les Etats-membres doivent prendre les dispositions nécessaires pour une participation active des acteurs de l'eau à l'élaboration de ces documents.

Les SDAGE, outils de la planification de l'eau à l'échelle des grands bassins hydrographiques, ont vocation à devenir les plans de gestion demandés par la directive-cadre et à intégrer à cet effet les méthodes d'élaboration et de mise en œuvre correspondantes : une mise à jour tous les six ans, la définition des objectifs de qualité et de quantité en termes de bon état des eaux, la justification des dérogations aux objectifs fixés notamment au vu d'analyse technico-économiques, à une mise en œuvre opérationnelle par des programmes de mesures et l'intégration d'une procédure de consultation du public. Le processus de révision des SDAGE sera engagé à partir de 2005, en respectant notamment les exigences d'organisation de la participation des parties concernées d'information et de consultation du public

² Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

³ Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

Les « **parties concernées** » sont toutes les personnes, groupes ou organisations possédant un intérêt ou un enjeu parce qu'ils seront affectés ou parce qu'ils peuvent exercer une influence sur les conséquences ou les résultats. Le choix des parties concernées invitées à participer dépend des circonstances locales et relève donc des autorités de bassin (préfet coordonnateur de bassin / comité de bassin).

Le « **public** » doit être entendu comme une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes, conformément à l'article 2 de la Convention Aarhus du 25 juin 1998 adoptée par l'Union européenne, ratifiée par la France et publiée par décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002.

Face à la multiplicité des contraintes que soulève la gestion de l'eau sur les plans technique, économique et social, la directive renforce ainsi l'idée d'une gestion collective qui doit s'effectuer sur la base d'un savoir collectivement produit entre les détenteurs des connaissances techniques, les acteurs économiques et politiques et le public. Dans cette perspective, l'avis des citoyens doit être pris en compte par les décideurs et gestionnaires car, bien que construit sur une connaissance parfois « profane », certains de ces avis peuvent être appuyés sur une expérience concrète de l'eau à travers ses multiples utilisations quotidiennes possibles, expérience pouvant être porteuse d'attentes sur la gestion de l'eau et de ses services.

Parallèlement, on observe une demande sociale croissante en matière d'information et de participation. Il est primordial de répondre à cette demande légitime, dans la limite des moyens dont disposent les autorités publiques, les parties concernées et le public lui-même, car la capacité d'investissement, les moyens financiers et le temps disponible constitueront des facteurs limitants.

Enfin, soulignons que la participation n'est pas un but en soi mais un outil pour parvenir aux objectifs de la directive. Elle permet l'apport d'informations nécessaires à la réalisation des tâches requises par la directive (état des lieux, réalisation du plan de gestion, optimisation des mesures, etc). Elle doit donc être vue, plus comme un apport constructif que comme une contrainte supplémentaire. Sa mise en œuvre nécessitera cependant des moyens qu'il conviendra d'évaluer et de dégager tant sur le plan humain que financier.

Plus qu'une dépense, il s'agit d'un investissement, qui peut permettre d'éviter des coûts à moyen et long terme (problèmes de mise en œuvre, contentieux, etc), en facilitant l'appropriation des décisions par les parties concernées. Il faut par ailleurs souligner qu'il s'agit de participation et non pas de codécision, la décision relevant in fine des autorités publiques.

1. La directive-cadre : l'implication des parties concernées et du public dans la gestion de l'eau

1.1. Le processus général de la directive-cadre

La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau a été adoptée le 23 octobre 2000 et publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes le 22 décembre 2000 (date d'entrée en vigueur).

Ce texte constitue un tournant dans la politique communautaire de l'eau. Il met en place un dispositif complet pour la protection des eaux, selon une approche, des objectifs et des principes communs pour l'ensemble des Etats membres de la Communauté européenne, avec l'objectif d'atteindre d'ici 2015 un bon état des eaux superficielles et souterraines.

Pour atteindre cet objectif, la directive-cadre fixe plusieurs axes d'action fondamentaux qui constitueront la base de la politique de l'eau des décennies à venir : la gestion intégrée par district hydrographique, la planification et la programmation des actions, la prise en compte du principe de récupération des coûts liés à l'eau, l'information et la participation du public.

Les principales échéances sont résumées ci-après (tableau 1) :

Déc. 2003	- Dispositions législatives, réglementaires et administratives de transposition (art. 24) - Désignation des autorités compétentes des districts hydrographiques (art. 3)
Juin 2004	- Communication à la Commission de la liste des autorités compétentes (art. 3)
Déc. 2004	- Achèvement de l'analyse des caractéristiques des districts hydrographiques (art. 5) - Etablissement du registre des zones protégées (art. 6)
Déc. 2006	- Mise en place opérationnelle du programme de surveillance de l'état des eaux (art 8) - Consultation du public sur le calendrier et le programme de travail pour l'élaboration du 1 ^{er} plan de gestion (art. 14) - Mesures nationales de normes de qualité environnementales pour les substances prioritaires (art. 16)
Déc. 2007	- Consultation du public sur la synthèse provisoire des questions importantes qui se posent en matière de gestion de l'eau dans le bassin (art. 14)
Déc. 2008	- Consultation du public sur le projet de plan de gestion (art. 14)
Déc. 2009	- Etablissement du programme de mesures (art. 11b) - Publication du plan de gestion (art. 13).
Fin 2010	- Mise en place d'une politique de tarification incitative (art. 9).
Déc. 2012	- Mise en place opérationnelle de l'approche combinée (art. 10). - Mise en place opérationnelle des programmes de mesures (art. 11).
Déc. 2013	- Mise à jour de l'analyse des caractéristiques du district (art. 5).
Déc. 2015	- Echéance pour la réalisation des objectifs (art. 4.1) - 1 ^{er} réexamen du programme de mesures (art. 11) - Révision du plan de gestion (art. 13)
Déc. 2021	- Fin du 1 ^{er} report possible pour l'atteinte des objectifs (art. 4) - Réexamen du programme de mesures et révision du plan de gestion
Déc. 2027	- Fin du 2 ^{ème} report possible pour l'atteinte des objectifs (art.4)

Tableau 1 : Les principales échéances pour l'application de la directive-cadre.

Pour plus d'informations sur le contenu et la mise en œuvre de la directive-cadre, on se reportera au guide méthodologique de l'état des lieux (circulaire du 20 mai 2003).

1.2. Les dispositions de la directive-cadre en matière d'information, consultation et participation

Les dispositions relatives à l'information, la consultation et la participation occupent une place importante dans la directive-cadre, comme le prouvent les premières lignes de ce texte :

« Le **succès** de la présente directive requiert l'information, la consultation et la participation du public » (Préambule).

L'article 14 de la directive-cadre est ensuite entièrement consacré au développement de ce thème.

Article 14

Information et consultation du public

1. Les États 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 États 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 des 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 États 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.

L'article 14 s'articule donc autour de trois piliers : l'information, la consultation et la participation active.

L'information du public constitue la forme la plus simplifiée en termes d'association du public à la gestion de l'eau puisqu'il s'agit d'une communication à sens unique. La mise à disposition des informations auprès du public doit être assurée en continu tout au long du processus de planification.

La consultation du public constitue une forme d'association du public plus soutenue puisqu'il s'agit d'un échange d'informations cette fois dans les deux sens, l'avis du public étant recueilli et pris en compte. Cette consultation porte sur trois types de documents préparatoires : le programme de travail, la synthèse des questions importantes et le projet de plan de gestion lui-même.

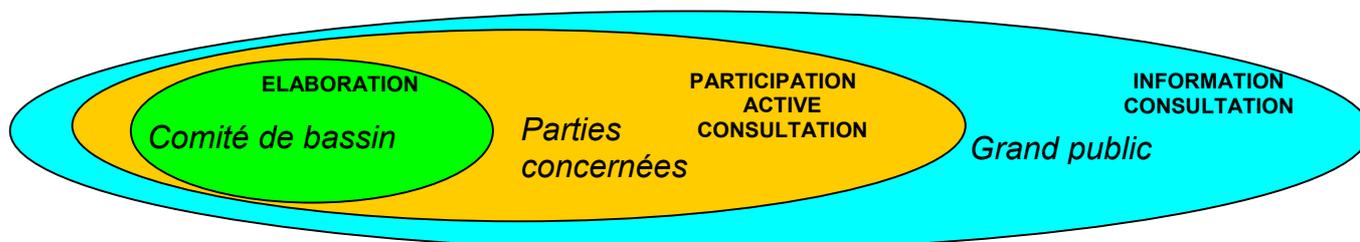
La participation active des parties concernées constitue une forme d'association beaucoup plus intensive que les deux précédentes. Elle ne concerne pas le public mais ce qu'on appelle les parties concernées, c'est-à-dire des personnes le plus souvent organisées en regroupements divers et participant par l'intermédiaire de leurs représentants. Les parties concernées sont amenées à apporter leur contribution active à la réalisation même des documents et ce, durant tout le processus de mise en œuvre de la directive-cadre.

Contrairement à l'information et la consultation du public qui doivent être **assurées** (obligation juridiquement contraignante), la participation active des parties concernées doit être **encouragée** (disposition moins contraignante pour les Etats membres).

Il faut noter également la différence majeure qui est faite entre les **deux types de groupes cibles** : le public d'une part, et les parties concernées d'autre part. Le public est consulté et les parties concernées participent activement, ces dernières ayant généralement une capacité d'investissement supérieure tant en termes de temps que de compétences.

La directive-cadre (annexe VII) demande qu'une évaluation des mesures prises en matière d'information, de consultation et de participation et des résultats correspondants soit conduite et que les modifications faites en conséquence soient dûment justifiées. Ces éléments doivent figurer dans la version finale du plan de gestion.

Le schéma suivant récapitule les activités requises pour les différents groupes cibles.



Les principaux bénéfices attendus par la mise en place de ces nouvelles procédures sont les suivants :

- ⇒ Répondre aux attentes et sensibiliser aux problèmes et à la situation de l'environnement dans le bassin, et ainsi favoriser l'appropriation de ces enjeux ;
- ⇒ Faire remonter les connaissances locales, pour mieux connaître le contexte et adapter les décisions à celui-ci ;
- ⇒ Faire remonter des pistes et des propositions d'actions locales ;
- ⇒ Impliquer en amont les personnes ou groupes concernés par les décisions et faciliter la mise en œuvre ultérieure ;
- ⇒ Renforcer la légitimité et l'appropriation des objectifs fixés (SDAGE) et des actions nécessaires (programmes de mesures),
- ⇒ Renforcer la transparence concernant les décisions prises, les actions engagées et leurs résultats.

2. Les pratiques de gestion concertée par bassin hydrographique avant la directive-cadre

La France a adopté, avec la loi sur l'eau du 16 décembre 1964, le principe d'une gestion concertée de l'eau par grand bassin hydrographique et prescrit, avec la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, l'élaboration d'outils de planification et de gestion : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) par bassin, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) au niveau des sous-bassins.

Les 6 grands bassins hydrographiques de la France métropolitaine (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Rhône-Méditerranée-Corse) et plus récemment les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) ont élaboré un SDAGE. Fin 2003, 14 SAGE sont approuvés et en phase de mise en œuvre ; au total, on compte plus d'une cinquantaine de procédures de SAGE en cours, à divers états d'avancement. La procédure d'élaboration des SAGE inclut une phase de mise à disposition du projet au public avant la mise au point finale du document et son adoption.

La participation active des parties concernées et plus modestement, la consultation et l'information du public, ont ainsi été mises en application lors de l'élaboration des SDAGE et des SAGE. Mais aussi, les contrats territoriaux (contrats de rivière ou de baie, contrats ruraux) et les Plans de Gestion des Etiages (PGE) développés essentiellement dans le bassin Adour Garonne, font l'objet de décisions concertées avec les acteurs concernés.

On peut donc tirer les leçons de ces quatre outils de gestion concertée et décentralisée de l'eau (SDAGE, SAGE, contrats de milieu, PGE). Pour chacun de ces outils, les trois formes de participation : information, consultation et participation active ont été mobilisées. Les bilans et les témoignages sur les SDAGE, SAGE, PGE et contrats de rivières rapportés dans les documents en bibliographie montrent :

- Une grande hétérogénéité des pratiques, liée à l'histoire propre de chaque région ;
- Beaucoup de savoir-faire, mais peu d'échanges d'expériences et de capitalisation formalisée (sous forme de documents de synthèse ou de programmes de formation par exemple),
- Une maîtrise certaine de la participation active des parties concernées, mais des déficits importants dans les procédures de consultation et d'information du public au regard des attentes de la directive.

Quelques enseignements spécifiques à chacune de ces formes d'implication sont évoqués dans les paragraphes suivants.

2.1. La participation des acteurs de l'eau

En France, les parties concernées évoquées par la directive-cadre sont traditionnellement appelées « les acteurs de l'eau ». Les acteurs de l'eau participent à la mise en place des SDAGE et à leur suivi au sein du comité de bassin, ils participent à la mise en place et au suivi des SAGE au sein de la commission locale de l'eau.

Le **comité de bassin**, chargé d'élaborer et d'adopter le SDAGE puis de suivre sa mise en œuvre, est une instance de concertation composée de représentants des collectivités territoriales, de représentants des usagers et des personnes compétentes dans le domaine, de représentants de l'Etat et des milieux socioprofessionnels.

Dans certains bassins, le cercle des acteurs associés a été élargi au travers de groupes de travail thématiques ou de réunions géographiques, dans le cadre des **commissions géographiques** instituées par les comités de bassin.

Pour l'élaboration et le suivi des SAGE, la loi de 1992 prévoit une représentation des acteurs du bassin versant au sein de la Commission locale de l'eau (CLE).

La **commission locale de l'eau** élabore, révisé et suit l'application du SAGE. Elle comprend des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées, des représentants de l'Etat et de ses établissements publics.

Ces instances de concertation réunissent des représentants ou porte-parole de parties concernées et leur composition est souvent régie par la loi. Ces instances regroupent nécessairement de nombreuses personnalités (50 à 100). La fréquence de leurs réunions est généralement de 2 fois l'an pour les comités de bassin et de quelques fois par an pour les commissions locales de l'eau. Leur fonction essentielle est de débattre, d'arbitrer et de valider sur la base d'options préparées par ailleurs.

L'expérience montre que pour préparer ces débats et ces options, il est utile de constituer des groupes de travail plus restreints de nature thématique, technique et/ou géographique regroupant également des parties concernées, en faisant appel souvent à des personnes plus disponibles, spécialistes d'un domaine ou d'un territoire, ou plus directement concernées.

C'est ainsi que des Commissions géographiques ou thématiques ont été créées pour l'élaboration et le suivi des SDAGE par les comités de bassin(et pour l'élaboration / le suivi des SAGE par les Commissions locales de l'eau). De même, des commissions spécifiques existent pour le suivi des Contrats de rivières. Des Commissions locales de concertation ont été mis en place dans le cadre des PGE.

Ainsi, dans un bassin avec ces instances de concertation élargies, le nombre de participants au débat sur le SDAGE a atteint 800 à 1000 personnes.

Cette multiplication des lieux de discussion nécessite coordination et synthèse, ce qui milite pour la désignation d'un animateur, d'un chargé de mission (SAGE, Contrat de rivière) ou d'une cellule d'animation (SDAGE, PGE). Il s'agit notamment de traiter les avis dans leur diversité (enregistrement et transmission aux instances concernées), de préparer des réponses possibles, allant de l'explication de la non-recevabilité de l'avis à une proposition d'amendement aux avant-projets, puis à leur soumission aux instances de décision ou de débat.

Si le personnel d'animation compétent a fait défaut dans les premières années de mise en œuvre de ces outils, le problème ne se pose plus aujourd'hui en ces termes, mais plutôt en termes de moyens financiers et de structure maître d'œuvre pour assurer cette fonction de coordination.

La participation active mise en place dans ces groupes de travail sous entend un processus itératif comprenant : (i) envoi d'un dossier préparatoire, explication du motif du débat (ii) présentation orale du dossier, discussion collective et enregistrement des avis (iii) un délai de réflexion permettant l'envoi d'une réaction écrite à la cellule d'animation (iv) un traitement individualisé de ces avis et réactions par la cellule puis (v) la proposition d'une nouvelle formulation du dossier à soumettre à un nouveau débat contradictoire. Ainsi chacune des parties concernées peut juger de la manière dont elle a contribué à la construction de la décision collective et en faire état auprès des personnes qu'elle représente.

En consignnant ces échanges dans des bases de données accessibles au public, on répond aux obligations de transparence et de compte rendu des effets de la participation sur la décision, imposées par la directive-cadre sur l'eau. C'est notamment ce qui a été réalisé lors de l'élaboration des SDAGE Adour Garonne et Rhône Méditerranée Corse : entre 1600 et 2000 avis et commentaires écrits ont ainsi été traités, générant les principales modifications entre les 2 versions des avant-projets (cf. annexe).

Pour des sujets particulièrement conflictuels, les différentes phases décisionnelles ont été parfois précédées de débats, de forum de discussions afin que s'expriment les points de vue et les propositions mais sans objectif de décision immédiate.

L'expérience montre que les documents de planification sont par nature complexes et très riches d'informations. Différentes stratégies de communication ont été utilisées avec succès pour en faciliter l'appropriation préalable à leur mise en débat : recours aux supports cartographiques (cartes thématiques et synthétiques), découpage thématique ou géographique coïncidant avec les groupes de travail, mise en évidence typographique des changements entre les versions successives, « fiches-résumés », séminaires d'explication par branches d'activité ou pour des publics particuliers.

Une implication des parties concernées dans les phases préliminaires du projet a été jugée dans de nombreuses évaluations comme une condition *sine qua non* de réussite de la consultation du public. Certaines soulignent par ailleurs que l'ambition de rassembler tous les éléments techniques sur la zone avant de lancer la concertation avec les parties concernées peut se révéler contre-productif.

Les parties concernées veulent *a minima* comprendre les méthodes utilisées pour élaborer l'état des lieux, discuter des limites du système à considérer (territoire, milieux affectés, activités concernées). Certaines veulent confronter leur propre savoir aux évaluations et données des experts. Cette démarche est apparue essentielle à l'appropriation collective des enjeux et du diagnostic de la situation initiale.

L'implication des parties concernées dès l'élaboration de l'état des lieux tel qu'il est défini dans la directive-cadre apparaît primordiale, compte tenu de la complexité technique de la directive, de la nécessité de dresser une synthèse économique des usages de l'eau et de leurs impacts, en vue du diagnostic puis de la définition des mesures envisageables.

2.2. La consultation officielle des collectivités territoriales

Les SDAGE et les SAGE font l'objet d'une consultation officielle des collectivités territoriales, prévue par la loi sur l'eau de 1992.

Pour les SDAGE, seuls les conseils généraux et régionaux concernés sont obligatoirement consultés sur le projet. Cependant, certains bassins ont élargi volontairement cette consultation aux assemblées consulaires et aux principales villes concernées.

Pour les SAGE, la CLE consulte les conseils généraux et régionaux sur le projet de SAGE. A la suite de cette consultation des collectivités territoriales, le comité de bassin est ensuite saisi pour avis.

2.3. La consultation du public

Lors de l'élaboration des SDAGE, le public n'a aucune possibilité d'intervenir directement dans le processus de décision, le SDAGE n'étant mis à disposition du public qu'après adoption.

Pour les autres outils de gestion de l'eau, lorsqu'une consultation du public a lieu, elle est la plupart du temps menée en fin de processus de planification.

Pour les SAGE, l'art. 7 du décret du 27 septembre 1992 prévoit que le projet de SAGE, accompagné des avis exprimés à la suite des consultations prévues à l'article 6, est mis par décision du préfet à la disposition du public pendant deux mois et dans les mairies des communes concernées. Cette décision est affichée dans les mairies des communes pendant la même durée de deux mois. Mention en est insérée en caractères apparents dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés huit jours au moins avant la date à compter de laquelle le projet est mis à la disposition du public. La décision fixe: a) La date à compter de laquelle le projet de SAGE est à la disposition du public; b) Les modalités suivant lesquelles le public peut en prendre connaissance et formuler ses observations.

Il ne s'agit pas d'une enquête publique (il n'y a pas de commissaire enquêteur notamment), mais d'un recueil d'avis. Une publicité est organisée par affichage et par publication dans la presse locale pour informer le public des lieux, dates et modalités de consultation du projet.

Les retours conduiront en général à des ajustements mineurs, parce que les réactions sont souvent peu nombreuses, mais aussi du fait même que la consultation est réalisée à l'issue du travail d'élaboration du plan, ce qui présente le risque d'en faire un exercice de validation et d'information.

Ces procédures de consultation formelle ont donc eu un intérêt limité pour l'appropriation collective des outils de gestion.

Ce constat n'est pas propre aux procédures françaises. C'est pourquoi la directive-cadre prévoit que la consultation du public intervienne à trois moments clés de l'élaboration du plan de gestion : i) sur le calendrier et le programme de travail pour l'élaboration du plan de gestion (ii) sur la synthèse provisoire des questions importantes se posant dans le bassin et enfin (iii) sur le projet de plan lui-même, avec à chaque fois un délai de 6 mois pour réagir.

Associée aux obligations de mise à disposition des documents de référence et à celle de rendre compte du traitement des avis, cette disposition de l'article 14 permet d'offrir de réelles opportunités de réactions.

2.4. La diffusion d'information vers le public

Des lettres d'information ou des outils similaires ont assez souvent été utilisés pour informer le public sur l'élaboration de SDAGE ou de SAGE. En ce qui concerne les SDAGE, l'information du public s'est traduite par l'obligation de mise à disposition du public du SDAGE mais uniquement après approbation.

Après leur approbation, SDAGE, SAGE et contrats de rivière ont donné lieu ou donnent lieu à de nombreux supports de communication et d'information du public développés avec l'appui des DIREN ou des Agences de l'eau (journaux, plaquettes, documents de vulgarisation, mise à disposition sur site internet, séminaires itinérants, apparitions dans les médias audiovisuels, etc). Cette information vaut surtout pour le niveau local (SAGE, contrats de rivière) qui permet une diffusion plus aisée auprès du public et une information ciblée sur les mesures décidées puis l'état d'avancement des actions dans la zone géographique concernée.

Il faut noter aussi l'organisation de nombreuses actions de sensibilisation et d'animation pédagogique destinées à renforcer l'idée d'un patrimoine commun associé à une rivière, tant pour les adultes (voir par exemple les opérations « Rivière Partage de l'eau ») - que pour les enfants (voir par exemple les Cahiers Techniques d'Espace Naturel Régional de Lille). Ce travail de fond est mené soit par les animateurs des SAGE et des contrats de milieu soit par des associations.

2.5. L'accès à l'information

Rappelons qu'il existe un cadre réglementaire, qui sans être spécifique au domaine de l'eau, régit l'accès à l'information. D'une part, la réglementation sur l'accès aux documents administratifs s'applique à tous les domaines. D'autre part, en matière d'environnement, un dispositif précis est issu de la directive de 1990 relative à l'accès à l'information environnementale. Cette dernière vient d'être remplacée par la directive 2003/4 du 28 janvier 2003 qui intègre les dispositions de la Convention d'Aarhus.

Les services de l'Etat et les établissements publics ont développé des compétences, en répondant aux demandes exprimées ou en fournissant spontanément de l'information (plaquettes, sites internet, etc).

A travers l'élaboration et la mise en œuvre des SDAGE, des SAGE et des contrats territoriaux, des pratiques et des savoir-faire ont été développés qui peuvent être mobilisés pour la gestion de l'eau pour appliquer la directive-cadre.

Il apparaît essentiel de construire progressivement la nouvelle approche et de faire évoluer les pratiques, dans la continuité de ce qui existe, pour faciliter la participation du plus grand nombre, consulter, informer et permettre l'accès de tous à l'information.

3. Les grands principes de l'évolution à conduire

Les modalités précises d'application de l'article 14 ne sont pas définies dans le texte même de la directive. La définition des moyens et des méthodes relèvent de la subsidiarité nationale et de la responsabilité de l'Etat, qui doit définir les orientations nécessaires et assurer l'égalité des citoyens au regard de l'accès à l'information et des procédures de consultation.

Ces dispositions définies par la voie réglementaire seront mises en œuvre au plan local par le préfet coordonnateur de bassin, en procédant aux adaptations locales appropriées, le comité de bassin ayant en charge l'élaboration des documents soumis à consultation.

3.1. Garantir un niveau d'information et une capacité de participation équivalents sur l'ensemble du territoire national

Toute personne qui souhaite obtenir une information ou participer à la consultation, doit pouvoir disposer des mêmes possibilités de base, indépendamment de son lieu de résidence.

L'harmonisation des procédures et la définition des supports de la consultation seront assurées par un décret d'application de la loi de transposition de la directive-cadre.

L'homogénéité de la mise à disposition au plan national d'informations synthétiques sur l'état des ressources en eau sera facilitée par **la modernisation et l'optimisation du système national d'information sur l'eau**. Les banques de données seront conçues pour faciliter l'accès aux données par les parties concernées (acteurs institutionnels, socio-économiques) et par le public.

Les autorités publiques devront s'organiser pour **garantir l'accès, sur demande, aux documents de références et informations utilisées** pour l'élaboration du projet de révision du SDAGE. Pour rappel, le délai prévu pour répondre aux demandes varie d'un mois ou deux selon la complexité de la demande (convention d'Aarhus et directive du 28/01/03)

3.2. Avoir le souci de la transparence, de l'élaboration à la mise en œuvre, et au suivi du SDAGE

Mise à disposition des informations et consultations du public, possibilité d'intervention des parties concernées et du public en amont des décisions, justification des choix opérés dans le plan de gestion final, rapport à mi-parcours sur la mise en œuvre des actions : la transparence apparaît comme un enjeu fort sous-tendant toute la mise en œuvre de la directive-cadre.

En effet, cet enjeu apparaît tout au long du texte de la directive-cadre, via les dispositions suivantes :

- ⇒ La mise à disposition des informations (article 14) ;
- ⇒ La consultation du public (article 14) et non plus seulement des parties concernées ;
- ⇒ Le 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 de gestion – pour 2009 (annexe VII de la directive) ;
- ⇒ Le rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures prises pour atteindre les objectifs environnementaux – pour 2012 (article 15).

Il sera particulièrement nécessaire :

- de veiller, tout au long du processus, à informer sur la démarche, les différentes étapes et leurs objectifs ;
- d'être transparent sur la nature des avis ;
- d'informer sur les suites apportées aux observations du public et aux différentes consultations organisées.

3.3. Elargir le cercle de la concertation

Les comités de bassin permettent d'assurer, dès à présent, la participation des parties concernées. Les comités de bassin ont par ailleurs d'ores et déjà élargi le cercle de la concertation par rapport à ce qui est requis dans la loi de 1964 en créant des commissions géographiques, thématiques ou départementales selon les cas. Ils pourront donc utilement s'appuyer sur ces commissions pour élargir la concertation.

- à des acteurs plus diversifiés et plus nombreux

L'élaboration de l'état des lieux, l'identification des problèmes importants qui se posent en matière de gestion de l'eau dans le bassin, la révision des SDAGE et l'établissement des programmes de mesures, puis leur mise en œuvre doivent impliquer plus d'acteurs que par le passé.

Les comités de bassin pourraient ainsi associer à leurs travaux les Commissions locales de l'eau, les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR), les représentants des usagers, les représentants associatifs, etc.

En particulier, les instances de concertation devront être ouvertes plus largement à l'ensemble des parties concernées et au public. Sur examen de la demande et en fonction des conditions locales, les commissions géographiques ou commissions départementales de l'eau selon le cas pourront par exemple accueillir des associations locales. Par exemple, des associations du domaine de l'éducation à l'environnement, généralement peu présentes aujourd'hui, pourront être utilement associées aux travaux.

- à des niveaux territoriaux inférieurs au district

La participation des acteurs est en général plus facile au niveau local (cf. les SAGE). Cependant, l'échelle de l'élaboration des plans de gestion et des programmes de mesures et notamment des activités de consultation et de participation, est celle du district. Elle n'est toutefois pas la plus appropriée pour impliquer au mieux les acteurs. Il est donc recommandé de travailler à un niveau territorial inférieur à celui du district, comme celui des commissions géographiques (ou départementales dans le cas du bassin Rhin Meuse).

Les commissions géographiques pourraient ainsi être à l'initiative d'actions d'information / formation, conduites par des opérateurs locaux déjà identifiés pour leurs compétences. Elles pourraient aussi coordonner et évaluer les démarches d'information, consultation, participation conduites au niveau du sous-bassin.

Si cela est possible, en particulier pour des territoires de district assez peu étendus, on obtiendra une participation plus active en travaillant à l'échelle des sous-bassins (territoires de SAGE) ou en leur absence, en se fondant sur les zones hydrographiques cohérentes identifiées dans les SDAGE actuels.

- en passant d'une démarche d'information à une démarche de participation

Tous les bassins ont développé une démarche d'information auprès des acteurs principaux, via des réunions d'information à l'échelle du bassin ou du sous-bassin, notamment des réunions dédiées à certains types d'acteurs ou à certaines thématiques.

Ils ont également mis en place des rendez-vous réguliers avec les acteurs à travers les réunions des commissions géographiques ou leur équivalent (commissions départementales pour le bassin Rhin Meuse). Si cette démarche a permis bien souvent à des discussions de s'instaurer, il a été constaté qu'elle relevait souvent plus de l'information que de la participation. Plusieurs pistes d'évolution sont donc à envisager :

- préparer les réunions suffisamment à l'avance par l'envoi de dossiers plus pédagogiques, avec des fiches d'information, présentant le fond du dossier et les termes du débat ;
- organiser des réunions plus rapprochées ;
- mettre en place de nouvelles méthodes de travail : par exemple, une organisation sous forme d'ateliers facilite plus les échanges et l'élaboration de propositions que des séances plénières à vocation essentiellement informative ;
- former les animateurs de réunions et des ateliers aux techniques du débat public.

Ces nouveaux outils pourraient être mis en place au niveau des **commissions géographiques** ou de leur équivalent ce qui permettrait de **renforcer leur rôle**.

- en élargissant le champ des acteurs concernés par les consultations officielles

La loi de transposition de la directive-cadre prévoit que le comité de bassin soumet le projet de SDAGE, éventuellement modifié pour tenir compte des observations du public, à l'avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des chambres consulaires et des établissements publics territoriaux de bassin.

Au-delà de ces consultations obligatoires et au-delà de la participation aux travaux techniques, les acteurs institutionnels suivants pourraient notamment être consultés en tant que de besoin sur décision des comités de bassin :

- présidents de commissions locales de l'eau dont l'expérience de la concertation et de la mise en œuvre du SDAGE au niveau local sera fort utile,
- comités économiques et sociaux régionaux qui rassemblent à l'échelle régionale les autres acteurs concernés dont les représentants associatifs et socio-professionnels.

Chaque comité de bassin pourra, en fonction des caractéristiques locales, décider de consulter d'autres acteurs.

3.4. S'appuyer davantage sur les relais

L'ensemble des parties concernées doit jouer un rôle de relais vis-à-vis du public.

Au premier rang des parties concernées, les **élus locaux** jouent un rôle incontestable puisqu'ils interviennent à l'échelle la plus proche de la population. Les communes doivent donc développer leur mission d'information et de remontée des avis. Les **structures intercommunales** (communautés de communes, communautés d'agglomération, pays) représentent un échelon d'action intéressant en termes de territoire et de population.

Les **associations et organisations socio-professionnelles ont également un rôle de relais qui est essentiel** et qui est amené à prendre plus d'ampleur dans l'avenir.

De manière générale, il est nécessaire de s'appuyer sur les parties concernées comme relais vers le public, afin de démultiplier l'action. Il est également nécessaire de les appuyer pour qu'elles puissent jouer ce rôle ; les services de l'Etat et les agences de l'eau devront y veiller (cf. 3.3, 4.3 et 5.6).

3.5. Favoriser l'appropriation par le public des enjeux de l'eau et informer le public le plus en amont possible

L'information est une condition essentielle et préalable à toute consultation. **La réussite des consultations prévues dépend largement de la qualité de l'information qui sera fournie en amont.**

Sans une connaissance et une compréhension du **cycle de l'eau**, des liens entre activités, préservation des milieux aquatiques, et sauvegarde des ressources en eau, des enjeux qui s'y rapportent, les débats et consultations risquent de tomber dans l'écueil de la défense des intérêts particuliers et contradictoires, ou tomber dans celui d'une indifférence totale de la part du public qui ne sentira pas concerné.

L'information doit être délivrée au public tout au long du processus, selon une **progression pédagogique** : sensibilisation aux enjeux de l'eau, information sur la gestion de l'eau, information sur le dispositif et les enjeux de la directive-cadre, information sur la procédure de consultation, information sur l'état des lieux et le bilan du SDAGE, puis information et consultation sur le programme de travail, la synthèse des problèmes majeurs et enfin sur le projet de révision du SDAGE.

3.6. Organiser les consultations du public

Ces consultations représentent un défi important puisqu'il s'agit d'un domaine complètement nouveau dans le dispositif français, qui est par ailleurs bien développé en matière de participation des acteurs de l'eau.

Ce type de consultation n'existe pas aujourd'hui dans le processus d'élaboration des SAGE et des SDAGE. Pour les SDAGE, il n'y a aucune consultation du public prévue ; seule une mise à disposition du document est organisée après approbation par arrêté préfectoral. Une procédure de consultation du public existe pour les SAGE, mais elle ne dure que deux mois. Elle a lieu à la fin du processus d'élaboration, à un moment où il n'est plus vraiment possible de faire évoluer significativement le document.

La consultation du public est donc très nettement une tâche nouvelle. Les consultations doivent donc être élargies au public et doivent être organisées très en amont de l'élaboration des SDAGE, dès la mise au point du programme de travail.

La bonne organisation de ces consultations, la collecte et la prise en compte des observations, puis l'information du public sur les décisions prises, constituent des enjeux primordiaux.

4. Organisation générale pour la conduite de la procédure

4.1. Qui fait quoi ?

L'Etat

L'Etat est responsable vis-à-vis de la Commission européenne de la mise en œuvre de la directive-cadre. En matière d'information et de consultation du public, il veille à ce que soient respectées des exigences de la directive ainsi que l'égalité d'accès à l'information et à la possibilité pour le public de faire part de son avis sur l'ensemble du territoire.

"L'autorité compétente" (art. 3 de la DCE)

Le préfet coordonnateur de bassin est l'autorité compétente chargée de la coordination des mesures administratives au sein du bassin, en application de l'article 3 de la directive. Il est responsable de la mise en œuvre de la directive au sein du bassin. Il initie les travaux d'élaboration ou de mise à jour du SDAGE en les confiant au comité de bassin. En Corse, la fonction d'autorité compétente est tenue par la Collectivité Territoriale de Corse.

En matière de consultation, l'autorité compétente arrêtera les documents soumis à consultation, fixera les dates de la consultation et en indiquera les modalités d'accès aux documents. A l'issue de cette consultation et sur la base de la proposition du comité de bassin, l'autorité compétente arrêtera les modifications apportées aux documents pour tenir compte des observations du public.

Après son adoption par le comité de bassin, le SDAGE sera arrêté par l'autorité administrative (le préfet coordonnateur de bassin ou en Corse, la collectivité territoriale de Corse). Les lieux où les documents sont accessibles au public ainsi que l'adresse du site internet sur lequel ce document est disponible seront alors à indiquer au public.

Le comité de bassin

« Le comité de bassin compétent dans chaque bassin ou groupement de bassins élabore et met à jour le ou les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et en suit l'application ». Afin de réviser le SDAGE en application de la directive-cadre, le comité de bassin conduit les travaux nécessaires, avec l'appui de ses différentes commissions.

Le rôle du comité de bassin en matière d'information, d'animation et de suivi de la consultation est essentiel.

Le décret d'application précisera les différentes consultations à organiser et leurs modalités.

La DIREN de bassin et l'Agence de l'eau

La DIREN de bassin et l'agence de l'eau assurent le secrétariat technique pour la mise en œuvre de la directive-cadre. Elles préparent les travaux du comité de bassin.

Elles organisent la contribution des différents services de l'Etat et la concertation avec les acteurs. Au-delà de la DIREN de bassin, la **mobilisation de l'ensemble des services régionaux et départementaux de l'Etat** (DIREN, DRASS et DDASS, MISE, sous-préfectures, etc) sera essentielle

L'agence de l'eau apportera son appui technique et financier pour réaliser la consultation du public et la participation active des parties concernées.

4.2. Le calendrier

Les échéances de la directive-cadre permettent une mise en place progressive des méthodes et des moyens. Après une montée en puissance du travail d'information et de consultation, le dispositif devra être pleinement opérationnel au moment de la consultation sur le projet de révision du SDAGE.

Les actions de sensibilisation des parties concernées et du public ont débuté en 2003 avec notamment :

- la réalisation et la publication d'une brochure d'information sur la directive-cadre au niveau national et la diffusion de diverses plaquettes d'informations dans les bassins ;
- l'organisation de nombreux séminaires ou colloques au niveau national ou au niveau des bassins ;
- l'organisation du débat national sur la politique de l'eau, qui intègre notamment des réflexions sur la manière d'adapter le dispositif en vigueur aux demandes de la directive-cadre.

Le projet de calendrier de la page suivante présente les principales étapes pour la période 2003 – 2015, dans le respect des échéances fixées par la directive-cadre.

4.3. Les moyens

Des moyens sont d'ores et déjà consacrés par les DIREN et les Agences de l'eau aux thèmes de l'éducation et de la sensibilisation du public et de l'information sur la gestion concertée de l'eau. Or **l'application de l'article 14 de la directive nécessitera d'aller au-delà de ce qui est fait aujourd'hui et il sera nécessaire, au minimum, de redéployer des moyens** consacrés actuellement à d'autres actions pour concentrer plus de moyens sur des aspects tels que l'information vers le public et l'organisation des consultations du public. Mais il est possible que ce seul redéploiement ne suffise pas et que des moyens nouveaux soient nécessaires. Les services de l'Etat et des agences de l'eau jugent en effet la charge de travail conséquente. Pour assumer au mieux cette charge, la mise en œuvre de la directive-cadre doit constituer une **priorité d'action** de l'ensemble des services de l'Etat tant au niveau régional qu'au niveau départemental et des établissements publics concernés.

Il est difficile d'évaluer dès à présent les moyens supplémentaires entraînés par ces nouvelles procédures d'information, de consultation et de participation, ne serait-ce que du fait de l'imbrication des coûts correspondants dans les différentes composantes de l'élaboration du projet. Au vu des données recueillies à l'occasion d'études sur les outils et les méthodes, le coût correspondant à la phase de consultation peut être évalué au minimum à environ **10 ou 15 % du montant total du projet**.

Les associations soulignent par ailleurs la nécessité d'un soutien financier accru tant au niveau national qu'au niveau local, pour qu'elles puissent assumer pleinement le rôle de parties concernées et de relais vers le public, ne serait-ce qu'en ayant une prise en charge de leurs déplacements. Dans cette optique, des partenariats durables entre associations et agences de l'eau / collectivités sont nécessaires afin de pouvoir développer une réelle capacité d'expertise (par la formation de bénévoles notamment).

Concernant les **moyens humains**, il apparaît d'abord essentiel de **sensibiliser et former les équipes en charge de la mise en œuvre de la DCE** aux enjeux de l'information et de la participation.

D'autre part, les spécialistes des questions techniques liées à la directive-cadre (évaluation des pressions et des incidences, analyse économique, etc) et les chargés de communication devront s'associer pour la mise au point de documents compréhensibles par un large public. De manière générale, l'application de la directive-cadre nécessite un **décloisonnement entre les différents thèmes et une contribution des groupes de travail techniques à la réflexion sur l'organisation de l'information, la consultation, et la participation**.

Certaines missions pourront être sous-traitées à des prestataires, mais ceci impose malgré tout qu'elles doivent être suivies de près par les autorités administratives, qui doivent veiller à la bonne organisation de la procédure et gérer le traitement des observations. Ceci risque donc de représenter des **charges de travail supplémentaires non négligeables pour les personnels déjà en place et pourrait nécessiter des renforts en personnel, éventuellement pendant un temps limité**, au moment des pics de travail liés à la collecte et au traitement des avis.

La définition des méthodes de travail devra être précédée d'une évaluation du temps nécessaire.

4.4. Le cas des districts internationaux

Les bassins concernés sont Artois-Picardie (district international de l'Escaut) et Rhin-Meuse (district international du Rhin et district international Sambre et Meuse).

S'agissant de l'état des lieux, les Etats membres assurent chacun de leur côté l'information du public, les consultations officielles et la participation des parties concernées, une coordination optimale devant cependant être recherchée.

S'agissant de la production des plans de gestion, l'article 13 de la directive-cadre demande que dans le cas d'un district hydrographique international situé entièrement sur le territoire de la Communauté, les États membres assurent la coordination en vue de produire un seul plan de gestion de district hydrographique international. En l'absence d'un tel plan, les États membres produisent un plan de gestion de district hydrographique couvrant au moins les parties du district hydrographique international situées sur leur territoire en vue de réaliser les objectifs de la présente directive.

Les procédures d'information, consultation et participation s'appliquent également aux districts internationaux : soit pour l'élaboration de l'unique plan de gestion du district hydrographique international, soit pour l'élaboration des plans de gestion respectifs des parties nationales du district hydrographique international.

Dans la pratique, on s'oriente vers la production de plans de gestion uniques pour l'ensemble du district international avec une partie faîtière commune décrivant l'ensemble du district et des parties spécifiques à chaque territoire national, voire à chaque secteur de travail.

Les districts internationaux connaissent des contraintes spécifiques :

- un territoire vaste, une population importante et plusieurs langues,
- des approches différentes en matière d'information, consultation et participation,
- un calendrier resserré du fait des impératifs de coordination,
- une coordination nécessaire des calendriers et des programmes de travail, ainsi que des méthodes, sur les différentes parties du district,
- une obligation de maintien de la cohérence avec les autres districts nationaux en termes de calendrier et de méthodes.

Les Etats membres doivent rester responsables de l'organisation de la consultation sur leur territoire, tâche qui ne peut pas rentrer dans les compétences des commissions internationales. Ces dernières représentent un lieu de coordination et de mise en commun des résultats à l'issue des consultations nationales organisées par les Etats membres.

S'agissant de la consultation sur le projet de plan de gestion, il est proposé que dans chaque portion nationale d'un district international, les documents soumis à la consultation du public comprennent :

- 1) les documents relatifs à la portion nationale concernée,
- 2) les documents relatifs à la partie faîtière mise au point en concertation au niveau du district international.

La consultation du public sur le programme de travail et la synthèse des questions importantes sera réalisée à partir du premier semestre 2005 pour l'ensemble des bassins métropolitains, y compris les parties françaises des bassins internationaux. Il est proposé que la commission internationale soit associée à l'identification des questions importantes au moyen d'une consultation sur la base des mêmes documents que le public.

Quant à la mise à disposition des informations, elle pourrait se baser sur un site Internet commun disponible en plusieurs langues, des informations plus détaillées et spécifiques à chaque portion nationale étant alors délivrées par l'Etat membre concerné. Des liens entre les sites Internet des différentes parties du district international pourraient permettre un accès à ces informations plus détaillées.

En ce qui concerne le calendrier, les échéances des deux premières consultations du public seront anticipées dans les districts nationaux français afin de laisser le temps nécessaire pour une participation des acteurs locaux de l'eau à l'élaboration des objectifs 2015. Les préfets coordonnateurs de bassin impliqués dans des districts internationaux devront donc se rapprocher de leurs homologues des autres pays et de la commission internationale, afin d'expliquer les raisons de la position Française et de proposer d'anticiper également ces échéances pour le district international.

5. Organisation des différentes composantes

5.1. Vers une meilleure connaissance des perceptions et attentes du public

Afin de mieux connaître les perceptions et attentes du public dans le domaine de l'eau, la Direction de l'eau a décidé d'organiser, conjointement avec les agences de l'eau et les DIREN de bassin, deux types d'opération :

- une opération de type quantitatif : un sondage d'opinions sur le thème de l'eau en tant que ressource naturelle. Réalisé par l'IFEN auprès d'un échantillon de 3000 personnes, il sera réitéré environ tous les deux ans pour constituer un « baromètre » de l'évolution des perceptions,
- une enquête qualitative mettant en œuvre des groupes de discussion au sein des bassins, afin d'identifier rapidement les préoccupations de la population concernant l'eau et les introduire dans les débats avec les parties concernées.

Ces deux opérations se dérouleront au cours du second semestre 2003. La combinaison des résultats quantitatifs et qualitatifs permettra de préciser début 2004 les modalités de l'information du public sur l'état des lieux et des consultations ultérieures.

5.2. Une sensibilisation du public et des parties concernées à la gestion de l'eau et à la directive cadre

L'amélioration de la connaissance et de la compréhension du public dans le domaine de l'eau est une priorité. Il est nécessaire de relancer dès à présent et de maintenir dans la durée des opérations de communication et d'information du public sur le cycle de l'eau, sur les mesures de gestion en cours, les progrès et les enjeux. Il faut souligner tout particulièrement l'importance du renforcement de l'éducation à l'environnement en direction des scolaires et à ce titre, un travail d'information auprès des enseignants est à faire.

Ceci réduirait le risque de réactions « hors sujet » associées à la méconnaissance des éléments de base du fonctionnement des bassins versants et des usages de l'eau. Par exemple, la moitié environ des Français croit en 2000 qu'une même usine traite les eaux usées pour en faire de l'eau potable, et non pour la restituer aux milieux naturels (« La préoccupation des Français pour la qualité de l'eau », Les données de l'environnement, eau / société, IFEN, août 2000). De manière générale, les enquêtes d'opinion réalisées mettent toutes en évidence une méconnaissance importante du cycle naturel de l'eau et des liens entre la protection des milieux naturels et la sauvegarde des ressources en eau potable. Il est nécessaire de rendre le consommateur responsable en le sensibilisant sur les répercussions des usages de l'eau sur l'état de la ressource en eau et sur les répercussions concrètes en termes de prix qu'entraîne la recherche d'une meilleure qualité de l'eau (ne pas dissocier le message portant sur le prix de l'eau de la nécessité de préserver la ressource en eau).

Ces opérations de sensibilisation doivent aussi s'inscrire dans le cadre plus large du développement durable (cf. stratégie nationale du développement durable, thème « information, sensibilisation, éducation, participation du public »).

Le ministère de l'écologie et du développement durable contribuera, en collaboration avec les différents bassins, à développer une pédagogie de la directive cadre et de la gestion de l'eau. Des outils d'information ont ainsi été récemment mis au point : fascicule H₂O, brochure directive-cadre, dépliants thématiques, etc. Ces opérations doivent être intensifiées et poursuivies au plan national, relayées par les médias (télévision, presse).

Au niveau des bassins, le comité de bassin devra développer une pédagogie préalable aux phases de consultation en veillant à l'adaptation des outils et méthodes aux différents publics et aux caractéristiques du bassin. Il s'attachera à informer le plus tôt possible le public sur la démarche, les objectifs et les enjeux de la directive à l'échelle du bassin. D'une manière plus globale, il veillera à faciliter une information en continu des citoyens, à favoriser la sensibilisation et l'éducation à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Les organismes de bassin pourront, par exemple, s'appuyer sur une des conventions de partenariat avec des relais préalablement identifiés, par exemple des collectivités locales, des associations ou des établissements d'enseignement.

Intéresser un nombre croissant d'acteurs et de citoyens à la gestion des ressources en eau à long terme constitue un réel défi.

Pour rendre les enjeux moins abstraits, toute communication générale sera assortie autant que possible de la mise en évidence des enjeux concernant l'environnement proche des citoyens (par exemple, d'où vient l'eau qu'ils utilisent (eau souterraine / eau de surface), dans quelle station d'épuration est-elle traitée après usage puis dans quelle rivière les eaux épurées sont-elles déversées (exemples de supports d'information : factures d'eau, bulletins municipaux, presse quotidienne régionale). Il serait intéressant de créer au niveau du bassin des événements susceptibles de susciter l'intérêt du public et de les réitérer régulièrement.

5.3. Accès à l'information

La mise à disposition des informations représente un travail important devant impliquer tous les services de l'Etat et établissements publics.

Le projet de décret d'application de la loi de transposition de la DCE prévoit que le schéma directeur ainsi que les documents, et les études utilisés pour son élaboration sont mis sur demande à disposition du public à la préfecture de région où le comité de bassin a son siège, au siège de la collectivité territoriale de Corse ainsi qu'au siège de l'agence de l'eau concernée.

Dans chaque bassin, il convient dès à présent de s'organiser pour pouvoir répondre, dans les meilleures conditions, aux demandes d'information et de mise à disposition des documents.

Toutes les études, documents et produits utilisés dans le cadre de la mise en œuvre de la directive devront être référencés, stockés et rendus accessibles.

Dans cette perspective, il sera mis au niveau du bassin une base de données référençant les divers documents et les rapports d'études ainsi que les notes méthodologiques préparatoires.

Il s'agit de toutes les informations, utilisées pour l'élaboration de l'état des lieux, du programme de travail, de la synthèse des problèmes importants, de la révision du SDAGE, etc. Quelques exemples : étude des altérations hydromorphologiques d'une masse d'eau et des coûts qui seraient nécessaires pour y remédier dans le cadre de la désignation en masse d'eau fortement modifiée, évaluation du niveau de récupération des coûts, évaluation des impacts des activités humaines sur l'état des masses d'eau, etc.

Dès la construction de l'état des lieux, il conviendra de définir, au niveau du grand bassin hydrographique, les **procédures de recueil, d'archivage et de consultation** de ces études, ceci **en lien avec le schéma directeur des données sur l'eau du bassin** élaboré en application de la circulaire du 26 mars 2002.

Le groupe « documentation » inter-agences a défini une méthode de travail commune aux six agences de l'eau et à la Direction de l'Eau pour la récupération et le référencement des documents utilisés dans le cadre de l'élaboration du projet de plan de gestion et ce, conformément aux demandes de mise à disposition des informations prévue dans l'article 14 de la Directive Cadre sur l'Eau et dans directive 2003/4 du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information environnementale.

Cette méthode de travail comprend la définition :

- de la typologie des « documents de référence et des informations utilisées » (comptes rendus, guides, articles, études, notes techniques),
- de la terminologie relative à ces documents (version, état 0, projet, rapport intermédiaire...)
- du cadre de référencement des documents et données (informations obligatoires : titre, auteur, date, producteur, bibliographie, conditions de diffusion...),
- des modalités de stockage, de conservation et d'archivage,
- des modalités d'accès et de diffusion et de conditions d'accès.

Dans ce cadre, il est d'ores et déjà indispensable que les centres de documentation soient dépositaires des documents produits et utilisés dans le cadre de la DCE.

En effet, **la masse importante de documents utilisés pour démarrer l'état des lieux implique de s'organiser rapidement sur la gestion et la sauvegarde des documents concernés.**

L'ensemble de ces modalités sera précisé dans un guide à l'usage des producteurs.

5.4. Consultation des conseils régionaux, conseils généraux et chambres consulaires

Au cours du premier semestre 2004, et au vu du bilan du SDAGE et du projet d'état des lieux réalisé en application de la directive cadre, le comité de bassin procédera à une première identification des *questions importantes*. Il définira le processus de concertation et le *calendrier de travail* pour la révision du SDAGE.

La consultation des conseils généraux, des conseils régionaux, des établissements publics territoriaux de bassins, des conseils économiques et sociaux régionaux et des assemblées consulaires interviendra au deuxième semestre 2004. Elle portera sur l'identification des questions importantes et sur le calendrier de travail. Le document d'état des lieux sera joint à cette consultation pour information.

Le comité de bassin pourra élargir si besoin ces consultations à d'autres acteurs.

Avant leur adoption par le comité de bassin, les documents soumis à consultation des conseils régionaux et généraux et des assemblées consulaires, seront **présentés pour avis à la mission déléguée de bassin**.

Avant même les consultations du public, il convient de prévoir un registre numérique pour les observations dès ce stade.

5.5. Consultations du public

Aux fins de l'élaboration du premier plan de gestion, c'est-à-dire de la révision du SDAGE, il est prévu d'organiser :

- Une consultation du public en 2005 sur la synthèse des questions principales et sur le calendrier et le programme de travail pour la révision du SDAGE

Les deux premières consultations prévues par la directive seront organisées simultanément en 2005 pour tous les bassins métropolitains, en anticipant ainsi sur l'échéance de 2006 prévue pour le programme de travail et l'échéance de 2007 prévue pour la synthèse des questions principales.

Au vu des avis et des observations recueillis courant 2004 auprès des assemblées le comité de bassin arrêtera la liste des questions importantes à examiner lors de la révision du SDAGE ainsi que le programme de travail, incluant les procédures de concertation et de consultation.

- Une seconde consultation du public sur le projet de plan de gestion

Cette consultation sera la plus lourde à gérer étant donné le volume et la variété des questions traitées. Elle portera sur le projet de SDAGE et sur le programme de mesures (la consultation sur le programme de mesures étant à réaliser en application de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des plans et programmes).

- Lancement des consultations par arrêté préfectoral

Afin de garantir l'homogénéité de la démarche sur le bassin, un arrêté du préfet coordonnateur de bassin définira les documents soumis à consultation, fixera les dates de la consultation (dont la durée ne peut être inférieure à six mois) et indiquera les lieux où les documents sont accessibles au public ainsi que l'adresse du site internet sur lequel ces documents sont disponibles.

Un avis au public faisant connaître la date d'ouverture de la consultation sera publié dans un ou plusieurs journaux régionaux ou locaux diffusés dans la circonscription du bassin. Un affichage en mairie sera à prévoir.

- La mise à disposition des documents et la collecte des observations

Les documents soumis à consultation sont disponibles dans les préfectures, les sous-préfectures, au siège de l'agence de l'eau concernées et, en Corse, au siège de la collectivité territoriale. Les observations du public sont recueillies par écrit dans les lieux où les documents sont mis à disposition. Le public pourra également faire part de ses observations par courrier adressé au président du comité de bassin, ou par courrier électronique, à l'adresse du site créé sur l'internet.

Les documents seront mis à disposition dans leur intégralité mais il convient qu'ils soient accompagnés de notices explicatives ou de « résumés non techniques ».

Seule la **consultation écrite** est explicitement requise. Cependant, la consultation orale (sous forme de tables rondes, ateliers de travail, débats publics) peut rendre le processus plus dynamique et participatif.

Le **comité de bassin** aura à élaborer la synthèse des observations recueillies.

- La mise en place d'une base de données

Une base de données sera mise en place afin d'**archiver la totalité des observations recueillies et en assurer la traçabilité**, depuis la collecte jusqu'à la synthèse finale et au retour vers le public concernant les suites données à la consultation.

Cette approche va au-delà des pratiques en vigueur aujourd'hui, même si des expériences ponctuelles existent, comme l'archivage des avis émis par les commissions géographiques du bassin Adour-Garonne sur le projet de SDAGE et de leurs réponses dans des registres mis à disposition du public (voir en annexe).

- La mise en place d'une commission d'animation et de suivi de la consultation

Une commission spécialisée assurera **l'animation et le suivi de la consultation**. Ce rôle peut être rempli par une commission du comité de bassin, qui sera alors **élargie à des personnes extérieures** en tant que de besoin, notamment quelques citoyens et quelques experts sur des thèmes précis (monde de l'éducation, de la santé, sociologues, vulgarisation scientifique...).

Cette commission aura plusieurs types de fonctions de l'amont à l'aval de la consultation :

- elle assurera ou contribuera à la communication / sensibilisation du public préalable au lancement de la consultation
- elle assurera le suivi de la procédure,
- elle prendra connaissance des questions du public sur le déroulement de la consultation et s'assurera des suites données aux demandes de documents de référence, en orientant si nécessaire vers les services de documentation ou les sites Internet existants
- elle préparera éventuellement – avec l'appui des services techniques - des réponses types à certaines catégories d'observations,
- elle proposera, si nécessaire, au comité de bassin, la mise en place d'un accompagnement de la consultation (forums, débats publics, etc), avec l'appui, le cas échéant, des partenaires locaux,
- elle veillera à la centralisation de l'ensemble des observations (issus des registres, des courriers postaux et électroniques) sous forme de base de données,
- elle s'assurera de la traçabilité des avis et des réponses des experts et commissions (gestion de la base de données : nature de l'observation, source, commentaire ou proposition de réponse, réponse finale et justification),
- elle préparera la synthèse des observations du public pour le comité de bassin et lui présentera pour suites à donner,
- elle proposera au comité de bassin les modalités d'information du public en retour sur les suites données aux observations recueillies,
- elle proposera in fine au comité de bassin une synthèse des résultats des procédures de consultation, et des modifications apportées au projet soumis à consultation, cette synthèse qui doit être intégrée à la version finale du SDAGE comme le prévoit l'annexe VII de la directive-cadre.

Pour assurer ces missions, la commission s'appuiera sur un secrétariat technique assuré conjointement par la DIREN de bassin et l'agence de l'eau.

- L'échelle de la consultation

Les documents en consultation doivent porter comme le demande la directive-cadre sur l'ensemble du district (ou sur la partie nationale du district international). Ainsi, le public sera consulté sur la base du même document, par exemple sur le document complet correspondant au projet de révision du SDAGE.

D'un point de vue pratique et pour plus d'efficacité, la consultation peut être complétée par des actions spécifiques au niveau des commissions géographiques (commissions consultatives départementales pour le bassin Rhin Meuse) ou des sous-bassins faisant ou pouvant faire l'objet de SAGE. Ces actions spécifiques à ces sous-bassins pourront prendre la forme d'expositions, de débats, etc.

Les **CLE** dans le cas des SAGE et les **comités de rivière** dans le cas des contrats de rivière ainsi que les EPTB, doivent être étroitement associés, en étant consultés, mais également en leur permettant de déployer la consultation au plan local.

Travailler à une échelle plus proche des citoyens permettra ainsi d'assortir la communication générale portant sur l'ensemble du district par la mise en évidence de problèmes spécifiques et concrets pour la population locale, ce qui peut susciter une plus grande implication.

L'implication des acteurs locaux, collectivités, associations, commissions locales de l'eau lorsqu'elles existent, sera un facteur de succès.

- La philosophie de l'exercice

Il conviendra d'expliquer clairement dès le départ **les règles du jeu** : l'objectif et l'organisation de la consultation, le rôle de cette consultation dans la prise de décision, décision qui sera *in fine* prise par les autorités publiques, etc.

Les documents soumis au public seront formulés autant que possible dans des **termes non techniques** et compréhensibles par le public.

Les associations et les élus pourront jouer un rôle de relais dans la sensibilisation du public à cette démarche de consultation.

5.6. Participation des parties concernées

L'implication des parties concernées est essentielle dans le processus de mise en œuvre de la directive-cadre. D'une part, les parties concernées représentent tout l'éventail des usages et fonctions de l'eau et à ce titre, ont vocation à participer aux choix effectués en matière de gestion de l'eau en apportant leurs points de vue et les informations dont elles disposent. D'autre part, elles constituent un relais vers le public et à ce titre, on doit s'assurer que déjà à ce niveau la démarche et les enjeux soient bien compris et bien appropriés. Le développement de l'information des élus, des responsables associatifs mais aussi des membres des commissions géographiques, est essentiel si l'on veut ensuite s'appuyer sur des relais locaux efficaces.

Dans la pratique, on constate une montée en puissance de l'intérêt des parties concernées pour les travaux d'application de la directive-cadre. Dans tous les bassins, à travers les réunions de commissions géographiques, des colloques, des ateliers, les parties concernées sont **demandeuses d'informations** quant aux modalités de réalisation de l'état des lieux et elles expriment leur souhait d'accompagner le processus en étant pleinement impliquées dans la révision des SDAGE. Par exemple, certaines associations font déjà acte de candidature pour être relais local.

Les parties concernées sont d'ores et déjà impliquées dans le dispositif de construction de l'état des lieux à travers le comité de bassin ou ses commissions géographiques.

Certains bassins ont choisi d'expérimenter des modalités innovantes pour une participation plus active des parties concernées :

- constitution d'un réseau de partenaires relais vers le public ;
- élargissement et amélioration du fonctionnement des commissions géographiques ;
- partenariats avec les milieux socioprofessionnels ;
- construction de l'état des lieux avec les acteurs locaux et travail en réseau avec les associations, les CLE, les conseils régionaux et généraux, etc ;
- travail en ateliers par petits groupes sur des sujets thématiques.

Concernant ce dernier point, compte tenu du calendrier, il convient en effet d'organiser dès maintenant des réunions thématiques auprès de partenaires de terrain comme l'AMF, les associations de consommateurs, les organisations socioprofessionnelles mais aussi avec les PNR, les CLE des SAGE, les comités de rivière, les cellules d'animations des contrats ruraux, les EPTB, etc.

Il appartiendra aux comités de bassin de guider ce travail et de faciliter la participation active des parties concernées.

5.7. Evaluation et synthèse de la procédure dans le SDAGE final

Il s'agit de répondre à la demande de la directive-cadre (annexe VII de la directive) de disposer dans le plan de gestion final (= dans le SDAGE « nouvelle formule ») d'un résumé des mesures prises pour l'information et la consultation du public, les résultats et les modifications apportées en conséquence au document.

Cette synthèse est essentielle car elle permet d'organiser un retour officiel à l'issue de toute la procédure, dans un objectif de transparence. Elle sera élaborée par la commission ad hoc du comité de bassin et adoptée par le comité de bassin.

Les mesures prises pour l'information, la consultation et la participation seront quantifiées et évaluées quant aux résultats obtenus. Il sera fait état des principaux arguments et thèmes de controverse et des suites qui leur ont été données.

Il est important de définir dès le départ le dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

5.8. Mise en œuvre et mise à jour

Le comité de bassin continuera d'assurer le flux d'information nécessaire pour **conserver la mobilisation** des parties concernées et du public durant toute la mise en œuvre.

La directive prévoit la publication en 2012, c'est-à-dire à mi-parcours, d'un **rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du programme de mesures**.

Selon l'échéancier de la DCE, au cours du premier cycle de gestion (2009-2015), une **évaluation sera donc réalisée en 2012**, les résultats obtenus préparant l'actualisation de l'état des lieux. Le SDAGE devra être mis à jour une nouvelle fois en vue d'un **2^{ème} cycle de gestion de six ans (2015-2021)**, en suivant la même procédure d'information, consultation, participation que pour le 1^{er} cycle de gestion. Il en sera de même pour le **cycle suivant (2021-2027)**, 2027 étant l'échéance ultime pour l'atteinte des objectifs après deux reports au maximum des objectifs.

Conclusion

Si l'information, la consultation et la participation sont des sujets très différents des sujets techniques traités par la directive-cadre, leur importance ne doit pas être sous-estimée car leur réussite conditionne celle des aspects techniques. Elles constituent des outils pour l'atteinte des objectifs de la directive-cadre. Il faut en effet « expliquer pour impliquer et impliquer pour appliquer »⁴.

L'eau rassemble des acteurs très hétérogènes et leur implication dans les procédures de participation est très variable. Un apprentissage du travail en commun est donc nécessaire ainsi qu'une définition claire des rôles de chacun. La directive-cadre incite à une co-construction de la stratégie de gestion de l'eau dans le bassin. En effet, la participation active des parties concernées permet de faire émerger les attentes et les expertises locales et de favoriser une meilleure appropriation locale des enjeux et des objectifs. Un véritable partenariat entre les autorités responsables et les parties concernées dès l'établissement du diagnostic du bassin (état des lieux et identification des problèmes principaux) doit faciliter l'élaboration des SDAGE – plans de gestion et des programmes de mesures et par voie de conséquence, constitue un facteur de réussite au moment de leur mise en œuvre.

Si les parties concernées sont déjà bien sensibilisées aux problèmes de l'eau, en revanche, la gestion de l'eau est assez mal connue du grand public ; or la directive-cadre offre la possibilité d'élargir l'accès à l'information et de fournir activement des informations appropriées à un plus grand nombre de personnes. L'impératif de transparence amènera par ailleurs à justifier et à mieux faire comprendre les choix opérés. Cela suppose que l'information soit donnée de manière compréhensible pour des non initiés et qu'elle soit donc élaborée en binôme entre spécialistes des domaines techniques concernés et spécialistes de la communication. De manière générale, l'application de la directive-cadre induit un nouveau mode de travail, beaucoup plus interdisciplinaire.

La France a la chance de pouvoir s'appuyer sur un dispositif qui a fait ses preuves en matière de concertation. Il nous faut désormais aller plus loin, sans se cacher l'ampleur de la tâche.

La mise en œuvre des nouvelles méthodes d'information et de consultation du public nécessiteront une forte mobilisation et le déploiement de moyens humains et financiers, qu'il convient de prévoir dès à présent dans la programmation budgétaire.

Une mobilisation est donc nécessaire au niveau de l'ensemble des services de l'Etat et des établissements publics (agences de l'eau notamment), ainsi que de leurs partenaires (collectivités territoriales, chambres consulaires, socioprofessionnels, associations, etc), et de manière générale de l'ensemble des parties concernées.

L'évolution la plus importante concerne la consultation du public qui n'a jamais été organisée jusqu'alors sur des documents de planification de l'eau et à une échelle aussi importante que celle d'un grand bassin hydrographique.

Le préfet coordonnateur de bassin, le comité de bassin, veilleront tout particulièrement à la mise en place des procédures d'information, de consultation et de participation au sein du bassin, notamment au choix des méthodes appropriées aux conditions locales. Il sera nécessaire d'adopter des objectifs et des méthodes pragmatiques en fonction des publics, des territoires et des thèmes : en bref, être flexible et évolutif, tout en ayant à l'esprit les enjeux de transparence et de crédibilité.

⁴ Formule d'un syndicat de gestion des eaux du sud de la France, rapportée par Richard, 2000.

Annexes

- Annexe 1 - Les extraits de la directive-cadre relatifs à l'information, la consultation et la participation
- Annexe 2 - Bibliographie et ressources documentaires
- Annexe 3 - Panorama des outils et méthodes disponibles
- Annexe 4 - Exemples d'expériences concrètes
- Annexe 5 – Liste des membres permanents du groupe de travail national

Annexe 1 – Les extraits de la directive-cadre relatifs à l’information, la consultation et la participation

Des décisions au niveau local	
Préambule	(13) Il convient que <i>les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible des lieux d'utilisation ou de dégradation de l'eau</i> ; il y a lieu de donner la priorité aux actions relevant de la responsabilité des États membres, en élaborant des programmes d'actions adaptées aux conditions locales et régionales.
Information, consultation et participation du public	
Préambule	(14) Le succès de la présente directive nécessite une collaboration étroite et une action cohérente de la Communauté, des États membres et des autorités locales, et requiert également <i>l'information, la consultation et la participation du public, y compris des utilisateurs.</i>
Un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures	
Préambule	(46) Afin de permettre la participation du public en général, notamment les utilisateurs d'eau, à l'établissement et à l'actualisation des plans de gestion des bassins hydrographiques, il est nécessaire de mettre à leur disposition des <i>informations appropriées sur les mesures envisagées et de faire rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces mesures</i> , afin qu'ils puissent intervenir avant l'adoption des décisions finales concernant les mesures nécessaires.
Une participation active de toutes les parties concernées	
Article 14	Les États membres encouragent la <i>participation active de toutes les parties concernées</i> 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.
Une consultation en trois étapes	
Article 14	Les États membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient <i>publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs</i> : 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 des 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.
Une mise à disposition des documents de référence	
Article 14	<i>Sur demande</i> , les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion sont <i>mis à disposition</i> .
Six mois pour la formulation par écrit des observations	
Article 14	2. Les États 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.
Le compte-rendu de la procédure dans le plan de gestion	
Annexe VII	Le plan de gestion contient - <i>“ 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 ”</i> - <i>“ les points de contact et les procédures permettant d'obtenir les documents de référence et les informations visés à l'article 14, paragraphe 1, notamment les détails sur les mesures de contrôle adoptées conformément à l'article 11, paragraphe 3, points g) et i) et les données réelles de contrôle réunies conformément à l'article 8 et à l'annexe V. ”</i>

Annexe 2 – Bibliographie et ressources documentaires

Textes internationaux et européens

Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Directive 2003/4 CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 relative à l'information en matière d'environnement (abrogeant la directive 90/313/CEE)

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

Textes français

Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Décret n°92-1042 portant application de l'article 5 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et relatif aux SAGE.

Projet de loi portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, adopté par l'Assemblée nationale le 10 avril 2003.

Décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002 (ratification de la Convention d'Aarhus)

Circulaire de mars 2003 relative à la méthodologie de l'état des lieux

Etudes, rapports et synthèses

Commission européenne, DG Environnement, novembre 2002. Document d'orientation relatif à l'information, la consultation et la participation active, en relation avec la directive-cadre sur l'eau.

Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction de l'eau, septembre 2000. Etude comparée des modalités d'information et de participation du public à la gestion de l'eau : Québec, Pays-Bas, Danemark (réalisée par Recherche Développement International)

Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction de l'eau, septembre 2002. Bilan des outils et méthodes utilisés par la Commission nationale du débat public. Rapport de stage de Mlle Juanita Soehlke.

Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction de l'eau, novembre 2002. Rapport de synthèse des résultats de la consultation organisée sur le projet de document européen relatif à l'information, la consultation et la participation. Par Coralie Noël.

Institut français de l'environnement (IFEN), 2000. La préoccupation des Français pour la qualité de l'eau, Les données de l'environnement n°57.

Agence de l'eau Adour Garonne, septembre 2002. La planification participative de bassin – Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE. Par Sophie ALLAIN, INRA / ENS de Cachan - Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (UPR 268 du CNRS)

Agence de l'eau Loire-Bretagne, août 2001. Pour le SAGE, animer la concertation et la communication. Guide méthodologique.

Agence de l'eau Seine-Normandie, janvier 2003. Etude des modalités de participation du public à l'élaboration du plan de gestion du bassin Seine-Normandie dans le contexte des directives européennes, par AscA & Adage environnement.

Richard Audrey, 2000. Analyse comparée de l'acceptabilité des contrats de milieu et des SAGE, Cemagref.

Cemagref, janvier 2003. Enseignements des SDAGE, SAGE, Contrat de Rivière et de Natura 2000 concernant la participation du public pour la mise en œuvre de la directive cadre européenne 2000 sur l'eau, janvier 2003. Note de synthèse, par Audrey Richard et Patrice Garin.

Annexe 3 – Panorama des outils et méthodes disponibles

L'association du public à la gestion de l'eau prévue par la Directive cadre sur l'eau prend trois formes : l'information du public, la consultation du public et la participation des parties concernées. Prises dans cet ordre, ces trois formes d'association du public renvoient à trois degrés d'implication différents, qui ne doivent pas être pensés séparément mais de manière intégrée afin de les rendre complémentaires.

A l'inverse, il est nécessaire de prendre garde à bien distinguer dans leur finalité ces trois formes d'association. En fonction de cette finalité, les outils et méthodes sont en effet différents.

On ne peut ainsi considérer une opération d'information comme une consultation et encore moins comme de la participation. En effet, l'information en elle-même ne requiert pas du public une réponse ou la formulation d'un avis. Cela dit, certains outils d'information comme les sites Web reposant sur des systèmes d'information géographique (SIG) interactifs peuvent être étroitement associés à de la consultation.

D'une manière générale, l'information, la consultation et la participation ont chacune des objectifs spécifiques et supposent un degré différent d'implication du public. Si ces trois moments peuvent s'articuler dans le cadre d'un processus séquentiel allant dans le sens d'une implication croissante du public dans la gestion de l'eau, il n'est pas obligé qu'ils s'enchaînent dans le temps de manière linéaire (information, consultation puis participation). Une phase d'information peut venir après une phase de consultation pour ensuite mettre en place une participation plus active, etc.

Sur les formes d'association du public à la gestion de l'environnement et de l'eau en particulier, on bénéficie de diverses expériences en France et à l'étranger. Chacune d'entre elles offre ainsi des outils et méthodes variés d'information, de consultation et de participation du public. Certaines méthodes combinent parfois ces trois aspects. On retrouvera davantage de détails sur les exemples décrits brièvement ci-dessous dans le document d'orientation européen et dans l'étude commandée par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable au cabinet RDI portant sur la comparaison des méthodes de participation du public à la gestion de l'eau au Québec, aux Pays-Bas et au Danemark (cf. bibliographie).

Les exemples d'outils et techniques d'association du public sont classés selon une échelle allant des outils relevant de la simple information à ceux qui privilégient une participation.

Outils d'information passive et active

Cette catégorie concerne tout d'abord les outils classiques d'information comme la télévision, la radio, les journaux, la réalisation de brochures, etc. Ces supports impliquent une information passive car le public n'a pas à effectuer une démarche particulière pour accéder à l'information. A l'inverse, des outils relèvent d'une logique d'information active dans le sens où ils requièrent de la part du public une démarche, souvent simple, pour se procurer l'information. Ces techniques sont aussi très répandues : numéro « Vert », centre d'information, opération porte ouverte, etc.

L'utilisation de ces divers outils d'information s'effectue bien souvent en amont d'un processus de consultation. Ils peuvent servir à faire la publicité de la consultation afin de sensibiliser et d'informer le public sur le sujet sur lequel elle porte. Cela dit, ils peuvent être bien sûr mobilisés tout au long du processus afin de maintenir un certain niveau d'attention du public vis-à-vis du sujet en jeu à travers une information de l'avancée des travaux.

Mettre en œuvre l'information du public à travers des visites de terrain permet d'observer et de prendre connaissance d'informations détaillées sur une zone géographique précise. Cette

approche présente comme principal avantage de permettre une appropriation assez concrète des enjeux associés à la gestion de l'eau dans une zone donnée. On peut ainsi organiser des itinéraires le long d'une rivière ou visiter différents sites et installations témoignant du cycle de l'eau et/ou des différents usages de l'eau, etc. Cette technique permet par ailleurs d'établir des contacts sur le terrain avec des personnes-clés du cycle de l'eau, de sa gestion, etc. La limite des visites de terrain est que, pour des raisons d'organisation logistique, le nombre de participants ne peut qu'être limité.

Les nouvelles technologies ; Internet

Grâce à sa dimension interactive, Internet permet à la fois de diffuser des informations et de recueillir des commentaires (consultation). Les sites Web d'information permettent à moindre coût de toucher un large public et de diffuser des informations détaillées, présentées dans des formes pédagogiques (claires et concises) et actualisables régulièrement. De plus, ces sites permettent de recueillir l'avis du public via des forums de discussion ou des boîtes aux lettres électroniques. La formule de « chats » permet par ailleurs de faire dialoguer le public avec une ou plusieurs personne(s) : experts, décideurs, industriels, représentants d'associations, etc. Tout en notant l'aspect pratique de cet outil dans le cadre d'une démarche officielle de consultation du public, on peut poser la question de la consignation de ces échanges et commentaires : comment, sous quelle forme, etc.

Internet permet également de formaliser le recueil des avis du public à travers la mise au point de véritables enquêtes par questionnaires auxquels il est possible de répondre en ligne. Cependant, ces outils présentent des limites pour ce qui est de leur représentativité statistique dans le sens où aucun contrôle n'existe sur les conditions de passation du questionnaire. En effet, ils sont d'une part auto-administrés, ce qui présente le risque que les questionnaires soient remplis partiellement ou que les réponses soient biaisées. D'autre part on ne contrôle pas la représentativité de l'échantillon : lieux d'habitation, critères socio-démographiques, etc.

Autre limite de l'outil : beaucoup de personnes n'ont toujours pas accès au Web. 11 à 12 millions de personnes seulement ont en effet un accès régulier à Internet en France en 2003.

Le recours à des Systèmes d'Information Géographique (SIG) interactifs accessibles sur le Web constitue une utilisation d'Internet intéressante pour la consultation du public sur des questions environnementales locales. Cette approche permet d'enregistrer les réactions du public en fonction de localisations particulières : le site Web, construit à partir d'un SIG permet de rattacher les commentaires du public à des emplacements géographiques précis ou à des points dans l'espace. Cet outil peut être mobilisé à différentes étapes du processus : information, consultation, co-production de solutions, etc.

Consultation par enquête ou entretiens

Les enquêtes par questionnaires (postale, par téléphone ou en face à face) ou par entretiens (individuels ou en petits groupes) offrent un moyen bien connu de recueil d'information auprès du public. Ces techniques peuvent remplir plusieurs objectifs : évaluer le niveau de connaissance sur la question de l'eau, avoir une vision synthétique des préoccupations, des attentes, des opinions et pratiques, etc. Les enquêtes par sondage ou les entretiens peuvent être considérés à ce titre comme des outils de consultation.

Réunions de groupes et ateliers

Le recours à des groupes restreints d'individus est une technique courante pour la mise en œuvre des démarches participatives. Ces collectifs peuvent prendre des formes différentes selon les objectifs recherchés : collecte des avis, mise en évidence des valeurs, analyse des jeux d'acteurs, évaluation de scénarios d'action, élaboration collective de solutions, exercices de prospective, etc.

Ces techniques offrent pour principaux atouts d'aborder davantage en profondeur et qualitativement les questions soulevées qu'avec des enquêtes, de permettre l'exploration de scénarios et de solutions, de faciliter la mise en évidence des interrogations et problèmes potentiels perçus par les participants, d'évaluer l'état des forces en présence, etc.

On peut recourir à ces dispositifs de manière longitudinale tout au long du processus de consultation. Ainsi dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, des collectifs de citoyens pourraient être convoqués régulièrement pour être informés et réagir sur l'avancement du programme de travail. On pense notamment ici aux 3 phases principales de consultation prévue en 2006, 2007 et 2008 dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion des districts hydrographiques. S'appuyant sur la convocation régulière de groupes, ces consultations fonctionnent donc sur un mode séquentiel qui laisse une place importante à l'apprentissage et la formation d'une représentation collective des enjeux à traiter. Ce type de consultation ne remplace pas la consultation à organiser au titre de la directive cadre qui vise un public large ; il en est complémentaire et peut fournir des indicateurs précieux sur l'état des perceptions par le public.

Considérations générales sur le choix des méthodes

Au delà des contraintes spécifiques à chaque dispositif, quelques aspects peuvent être soulignés. Le facteur temps détermine le choix de la méthode : il convient de se fixer des objectifs limités et réalisables dans un premier temps, à la hauteur des moyens disponibles. Il faut veiller à ce que les objectifs affichés soient atteignables. Mettre en place une consultation du public nécessite une logistique financière et humaine.

La question de l'échelle de cette consultation est donc essentielle. Une échelle à la fois quantitative, le nombre de personnes impliquées, et une échelle territoriale. L'implication du public à un processus de consultation sera d'autant plus forte qu'il se sent concerné, que les enjeux discutés sont proches de ses préoccupations. De fait, sur une question comme l'eau, l'échelle locale de référence par rapport à laquelle est organisée la consultation doit être à « taille humaine ».

Cela dit, si le local doit être privilégié, cette démarche comporte le risque de multiplication de ces dispositifs et pose donc la question de la logistique pour organiser ces nombreux groupes ainsi que la gestion de la quantité d'information qui y sera produite.

Une solution peut alors être d'étendre l'échelle géographique de référence d'organisation de la consultation et poursuivre des objectifs plus modestes comme l'identification des enjeux et problèmes.

Il faut également veiller à la méthode utilisée. Quelle que soit l'échelle d'organisation de la consultation, la rigueur est une condition de sa réussite. La transparence des procédures, la clarté des informations diffusées, l'indépendance des organisateurs, la traçabilité des avis formulés à travers leur consignation, tout cela participe de la légitimité du processus. Les pratiques collectives faisant appel à la consultation et la concertation s'accrochent mal de l'informel et de l'opacité.

De même, la finalité de l'objectif de la consultation du public doit être clairement explicitée. S'il n'est pas question de co-décision que cela soit dit dès le départ de manière à ne pas créer de frustrations qui ont un effet dévastateur sur la légitimité du processus et des décisions qui seront prises par la suite.

Quelques pistes de réflexion pour le choix des méthodes :

- faire un rapprochement des outils avec les **différentes phases** du processus et avec les différentes échelles de mise en œuvre ;
- prendre en considération les outils classiques qui ont fait leurs preuves, y compris les incontournables ;
- prendre en considération les outils en émergence qui s'appuient sur internet ;
- étudier les **coûts** (rapport coût-efficacité) ;
- construire un **plan stratégique** en distinguant plusieurs niveaux d'objectifs possibles ;
- prendre en considération l'intérêt des **outils de conception participative** des solutions, même si ceux-ci restent un peu expérimentaux et adaptés à des échelles locales ; à plus grande échelle, le recours à l'approche de **l'audience publique** peut être efficace mais demande un investissement important ;
- prévoir un volet **formation** des futurs animateurs sur ces outils ;
- prendre appui sur les **SAGE** et les **Agendas 21 locaux**
- bien définir les **mesures d'accompagnement** qui sont tout aussi importantes que les outils eux-mêmes ;
- **adapter les outils** à la complexité du problème : en fonction des phases, des échelles géographiques, du public ciblé ;
- jouer d'un **panel d'outils complémentaires**
- prendre en considération l'intérêt de la méthode des **cahiers d'acteurs** utilisée par la Commission nationale du débat public et qui paraît innovante
- d'une consultation à l'autre, jouer sur la continuité des outils facilitant ainsi la compréhension du public et sa réactivité. Des outils innovants pourront être testés localement, avant de les utiliser à une plus large échelle.

Annexe 4 – Exemples d’expériences concrètes

1) Agence de l’eau Adour-Garonne. Evaluation des sessions rivière-partage de l’eau, note de synthèse de l’étude, 14 janvier 2003.

2) Agence de l’eau Adour-Garonne. Participation des acteurs de l’eau à la préparation du SDAGE Adour-Garonne.

Exemple 1

Evaluation des sessions rivière-partage de l'eau, note de synthèse de l'étude (Agence de l'eau Adour Garonne)

↳ CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

Les sessions Rivière-Partage de l'Eau :

- ont été initiées en 1991 par le CEDEPI (Centre Européen pour le Développement de l'Innovation en milieu rural),
- constituent des sessions de formation et d'information de trois jours réunissant l'ensemble des acteurs d'un bassin versant.

Depuis 1996, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne participe à la réalisation du dispositif Rivière en lui apportant un **appui technique et financier** : à ce jour, 26 bassins versants ont fait l'objet de telles sessions sur le territoire d'influence de l'Agence.

Dans le cadre de la préparation de son VIII^e programme d'intervention, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne avait souhaité réaliser une évaluation du dispositif pour identifier comment ce dernier pouvait être aménagé en fonction du rôle qu'il pouvait jouer.

↳ EVALUATION DES SESSIONS RIVIERE EN ADOUR-GARONNE - RESULTATS

Les sessions Rivière affichent dans leur définition un aspect non décisionnel fondamental : elles ont été conçues pour rassembler les acteurs d'un bassin versant, leur donner l'information nécessaire pour uniformiser leurs connaissances et faciliter ainsi le dialogue sur les potentiels points de blocage.

Tout en intégrant ce postulat de départ, l'étude a été conduite de manière à évaluer également les impacts et les changements sur le terrain permis par les sessions Rivière, aspect « opérationnel » allant au-delà de leur objectif initial

Les principaux résultats de l'évaluation sont présentés ci-dessous selon le plan de l'étude.

Territoires et structures porteuses

- Les sessions Rivière ont été menées sur des territoires présentant
 - 1) une **diversité de structures** : petits bassins versants (ex : Bandiat), unités hydrographiques de référence (ex : Dropt), portions de bassin, bassins de vie (ex : sessions Gers, Arros-Estéous et Baïses-Bouès couvrant le territoire du Syndicat Mixte des Coteaux...),
 - 2) une **diversité d'organisations et de problématiques** : des bassins versants déjà engagés dans une procédure de gestion intégrée (ex : Célé, Gave de Pau) ou en phase de définition d'un outil adapté à leur problématique (ex : Dordogne, Dropt), des territoires non organisés sans enjeu fort (ex : Garonne Val d'Aran)...
- La **variété des structures porteuses** est à rapprocher de la diversité des territoires et des enjeux, les sessions ont ainsi pu être portées par des associations de pêche, des syndicats à vocation hydraulique, des structures de développement local (Parcs Naturels Régionaux, Communauté de Communes...)...
- Les sessions jugées non réussies ou non efficaces sont bien souvent celles qui n'ont pas été portées par une **structure locale** et/ou n'offrant aucune garantie sur ses capacités à agir sur la rivière suite à la session.

La préparation

- Le **cadre méthodologique**, précis et adaptable au contexte local, est bien perçu par les organisateurs.
- La recommandation du cahier des charges selon laquelle le **diagnostic doit « émerger » des acteurs du territoire** (au travers des réflexions du Comité de Pilotage local) est bien comprise et a été respectée sur tous les territoires.
- Les **objectifs des sessions ne sont pas suffisamment définis** au moment même de leur préparation : la préparation consiste souvent pour les Comités de Pilotage locaux à recenser des préoccupations « sectorielles » qu'ils associent dans le programme à une intervention technique spécifique.
- Les organisateurs ne peuvent consacrer que **peu de temps à la préparation des interventions** (manque de temps et de moyens techniques et financiers) qui se révèlent parfois inadaptées au contexte local et au public visé.
- La préparation d'une session est jugée trop lourde administrativement (préparation du dossier d'agrément...).

Les journées de co-formation

- Le label « session Rivière » est considéré comme un gage de réussite et de sérieux par de nombreux organismes qui acceptent plus facilement d'intervenir dans ce cadre.
- Les participants sont sensibles **au cadre « non décisionnel »**, non institutionnel et à l'aspect convivial du dispositif.
- Les participants considèrent les sessions comme un bon **outil « d'information »** pour mieux comprendre la rivière et les usages associés et donc mieux la gérer : ils assistent aux journées plus comme des consommateurs que comme véritables acteurs
- Les **programmes sont souvent très chargés** et comportent une succession d'interventions techniques sectorielles sans véritable liant entre elles : elles sont rarement cadrées autour d'un « projet de territoire » ou d'une approche globale du bassin versant.
- **Le transfert de connaissances se fait à sens unique** : le transfert « intervenant → acteurs » a bien lieu, l'inverse n'est pas systématique. Une place insuffisante est accordée au débat et à l'écoute des préoccupations et des attentes des participants.

Conclusions des sessions

- Les sessions Rivière **donnent « envie » aux acteurs de travailler ensemble** : émergence de volontés pour des outils de gestion intégrée, pour des documents cadres de type Chartes...
- Des propositions de suites sont systématiquement formulées concernant **la formation et l'information** sur des sujets spécifiques abordés lors des journées.
- Quelques sessions se sont positionnées comme un lieu de propositions et ont débouché sur l'élaboration d'un livre blanc à l'attention des opérateurs locaux. Dans la plupart des cas cependant, les sessions n'ont pas intégré de dimension prospective.
- Il n'existe **pas de dispositif de suivi et d'évaluation à long terme** : la session est « instantanée » et a souvent tendance à « s'effacer des mémoires ».

L'après-session

- Peu de sessions ont abouti sur des actions concrètes sur la rivière hormis celles inscrites dans la préparation d'un contrat de rivière ou d'un programme d'actions déjà engagé. Il est donc difficile aujourd'hui d'évaluer quantitativement leur impact sur le terrain.
- Les journées ont eu des conséquences reconnues sur **les relations entre les acteurs** : « meilleure connaissance des personnes ressources », « pacification des échanges », « dissipation des préjugés »... Cependant, même si cet objectif était celui poursuivi par le dispositif, il semble qu'en l'absence de conséquences concrètes, les acteurs locaux impliqués remettent en doute l'intérêt de « se réunir pour se réunir ».
- **Aucun territoire concerné n'a envisagé la pérennité de l'organisation mise en place** (Comité de Pilotage local...).

L'organisation générale en Adour-Garonne

- **La formation des animateurs** est nécessaire, étant donnée la neutralité dont ils doivent apprendre à faire preuve. Cette formation est assurée de manière jugée satisfaisante par l'animateur de bassin (Hautes Pyrénées Tourisme Environnement) qui accompagne l'ensemble des territoires dans la préparation et l'animation des sessions.
- **L'aide financière de l'Agence de l'Eau** aux porteurs de projets locaux est jugée **suffisante** pour le dispositif tel qu'il se déroule actuellement (le budget d'une session est relativement faible). Cependant, les **budgets** consacrés localement aux sessions et la subvention de l'Agence de l'Eau **ne permettent pas un travail de préparation et d'animation préalable suffisamment complet** (cadrage des interventions...).
- **Un chaînon manque parfois entre le Comité Adour-Garonne** (pilotage et agrément des sessions Rivière sur le territoire de l'Agence de l'Eau) et les porteurs de projets locaux, les délégations de l'Agence de l'Eau n'étant notamment pas associées de manière formalisée au dispositif.
- Il n'est plus organisé de rassemblements « intersites » pour la formation commune des animateurs, **la dimension « mise en réseau et échange d'expériences »** très présente dans la définition initiale du dispositif n'existe plus aujourd'hui..

Place par rapport aux outils de gestion intégrée

- La session Rivière permet de **mesurer la dynamique locale** sur un bassin versant et **tester ainsi l'opportunité d'un outil de gestion intégrée** (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, contrat de rivière, Plan de Gestion des Etiages).
- Sur les territoires concernés par une procédure de gestion intégrée, la session Rivière est le moyen de faire se rencontrer l'ensemble des acteurs et de construire ainsi **les bases d'un savoir collectif**. Cependant, sur les territoires concernés par un contrat de rivière, **l'empilement des deux outils a créé une perte de lisibilité** chez les acteurs locaux qui ne comprennent plus qui fait quoi.
- Les sessions Rivière ne vont pas suffisamment loin dans la concertation pour constituer un véritable outil de préparation d'une démarche de gestion globale : **pas de dimension prospective** et constructive, **pas de dimension « projet »**.

En conclusion

Le dispositif présente des points forts indéniables :

- *le cadre non décisionnel et léger favorise la convivialité et la construction d'un savoir collectif,*
- *il constitue un bon outil pour mesurer la volonté des acteurs locaux à travailler ensemble.*

Mais :

- *les sessions constituent plus aujourd'hui des «forums» d'information que des lieux de «co formation» (temps de débat non organisé et réduit à son minimum, succession d'interventions techniques sectorielles),*
- *elles n'ont pas évolué avec leur temps et avec les pratiques modernes de gestion des territoires (absence de dimension «projet de territoire» et de perspective à long terme).*

Dans cette mesure, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, qui a acquis une solide expérience et un savoir-faire vis-à-vis des sessions Rivière, envisage de reconduire les sessions mais en leur donnant une nouvelle dimension.

Exemple 2

PARTICIPATION DES ACTEURS DE L'EAU A LA PREPARATION DU SDAGE ADOUR-GARONNE

Afin de préparer le projet de SDAGE, le Comité de Bassin Adour-Garonne s'est appuyé essentiellement sur :

- une Commission Planification issue du Comité de Bassin et composée des représentants des 3 collèges (Elus, Etat, Usagers)
- 8 Commissions Géographiques : Adour, Garonne, Tarn-Aveyron, Lot, Dordogne, Charente, Côtiers-Littoral, Nappes Profondes (1000 personnes représentatives des acteurs locaux de l'eau)
- la consultation des collectivités prévue par la loi et élargie.

De juillet 1992 à juillet 1996, la démarche progressive de préparation du SDAGE s'est fondée sur une consultation permanente, structurée et élargie sur le bassin privilégiant le recueil écrit des observations et leur traitement systématique par la Commission Planification avant la présentation des projets au Comité de Bassin.

Les principales étapes d'élaboration et de concertation sont résumées ci-après.

Les principales étapes d'élaboration et de concertation du SDAGE en Adour-Garonne

- juillet et décembre 1992** Définition et adoption par le Comité de Bassin de son organisation de travail et des orientations générales du bassin rassemblées dans le document :
" Préparation du SDAGE Adour-Garonne Dossier commun de consultation des commissions géographiques " à partir notamment des rapports des 13 groupes thématiques et du rapport de synthèse des Assises de l'Eau (septembre 1990).
- 1er semestre 1993** **Première consultation des 8 commissions géographiques** (1000 personnes représentatives des acteurs de l'eau) sur la base du dossier commun et d'un dossier d'orientation spécifique à chaque commission (recueil des observations dans les séances des Commissions).
- 2ème semestre 1993** Préparation d'un avant-projet de SDAGE.
Présentation au Comité de Bassin qui demande une nouvelle consultation des commissions et une analyse économique.
- 1er semestre 1994** **Deuxième consultation des commissions géographiques** sur la base d'un document unique : " SDAGE - avant-projet février 1994".
Recueil et publication/diffusion des observations sous forme d'un registre (600 observations sur la base d'une fiche type de recueil d'observations).
- 2ème semestre 1994 et 1^{er} semestre 1995** Révision de l'avant-projet à partir des observations enregistrées et de l'avis de l'Etat formulé par le préfet coordonnateur après consultation des services de l'Etat (recueil et synthèse de 1000 observations).
Mise au point du projet en commission planification (8 réunions) selon la méthode suivante :

Méthode de travail : Réalisation d'un cahier 3 colonnes fourni à la Commission Planification

Texte de la mesure de l'avant-projet	Observations du registre	Propositions d'amendement du secrétariat technique
Mesure A12 : ...	Elus A12 : Associations A12 : Socioprofessionnels A12 : Synthèse des avis de l'état A12 :	Nouvelle mesure proposée A12 :
⇨ Résultat : Avis de la Commission Planification pour une reformulation de la mesure et lecture juridique par l'Etat.		

- 2ème semestre 1995 et 1^{er} semestre 1996** Le Comité de Bassin arrête le projet le 3 juillet 1995 qui sera soumis à la consultation des conseils généraux et régionaux, élargie aux ententes interdépartementales et à des assemblées consulaires. Recueil et traitement des avis par la commission planification. (même méthode).
Présentation et adoption du SDAGE au Comité de Bassin le 24 juin 1996 (51 pour, 6 abstentions, 0 contre)
Approbation du SDAGE par le préfet coordonnateur de bassin (arrêté du 6 août 96) avec prise d'effet à compter du 16 septembre 96.

Annexe 5 – Liste des membres permanents du groupe de travail national

<p>Coralie NOËL (pilote du groupe) Chargée de mission directive-cadre Direction de l'eau Ministère de l'écologie et du développement durable 20 avenue de Ségur 75302 Paris 07 SP</p>	<p>Cécile LUSSON Chargée de mission contentieux communautaires Direction de l'eau Ministère de l'écologie et du développement durable 20 avenue de Ségur 75302 Paris 07 SP</p>
<p>Laurent MIGNAUX Chargé de communication Direction de l'eau Ministère de l'écologie et du développement durable 20 avenue de Ségur 75302 Paris 07 SP</p>	<p>Isabelle COLON Direction de l'évaluation économique et environnementale (D4E) Ministère de l'écologie et du développement durable 20 avenue de Ségur 75302 Paris 07 SP</p>
<p>Patrice GARIN CEMAGREF UR Irrigation BP 5095 34 033 Montpellier Cedex</p>	<p>Jean Daniel RINAUDO BRGM - Service eau 1034 rue de Pinville 34 000 Montpellier</p>
<p>Christiane CHARTIER ADEME 27 rue Louis Vicat 75 737 PARIS Cedex 15</p>	<p>Alexis ROY IFEN (OPRESE) Responsable "Société & Environnement" 61, boulevard Alexandre Martin 45058 Orléans Cedex 1 - France</p>
<p>Caroline PENIL Conseil Supérieur de la Pêche 134, avenue de Malakoff 75116 PARIS</p>	<p>SYLVIE LAINE Agence de l'eau RHONE-MEDITERRANEE-CORSE 2-4 allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07</p>
<p>Dominique FRECHIN Agence de l'eau RHIN-MEUSE BP 19 - Rozerieulles 57161 MOULINS LES METZ Cedex</p>	<p>Laetitia FERNBACH DIREN Lorraine 19, avenue Foch BP 60223 57005 METZ Cedex 1</p>
<p>Xavier BASSERAS Agence de l'eau ADOUR-GARONNE 90, rue Férétra 31078 TOULOUSE</p>	<p>Béatrice ROQUIN DIREN Midi Pyrénées Cité administrative – Boulevard Armand Duportal - Bât G 31074 TOULOUSE CEDEX</p>

<p>Christine DERICQ Agence de l'eau ARTOIS-PICARDIE 200, rue Marceline - BP 818 59508 DOUAI Cedex</p>	<p>Stéphanie MEERPOEL DIREN Nord - Pas de Calais / S.E.M.A. 81, avenue Soubise 59831 LAMBERSAT cedex</p>
<p>Richard DARTOUT Agence de l'eau Seine Normandie 51, rue Salvador Allendé 92027 NANTERRE</p>	<p>BRUNO RAKEDJIAN DIREN Ile de France 18, avenue Carnot 94234 CACHAN cedex</p>
<p>Paule OPERIOL Agence de l'eau LOIRE-BRETAGNE Avenue Buffon - BP 6339 45063 ORLEANS Cedex 2</p>	<p>Nathalie RAVOT Agence de l'eau Loire Bretagne Avenue Buffon - BP 6339 45063 ORLEANS Cedex 2</p>