



HAL
open science

Le contexte de la participation citoyenne dans la gestion de l'eau en France

Audrey Massot, Anne Pressurot, Marie Trouillet, Emeline Hassenforder

► To cite this version:

Audrey Massot, Anne Pressurot, Marie Trouillet, Emeline Hassenforder. Le contexte de la participation citoyenne dans la gestion de l'eau en France. *Sciences Eaux & Territoires*, 2021, 35, pp.6-13. 10.14758/set-revue.2021.1.02 . hal-03542775

HAL Id: hal-03542775

<https://hal.inrae.fr/hal-03542775v1>

Submitted on 25 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Regards croisés

Le contexte de la participation citoyenne dans la gestion de l'eau en France

De plus en plus de gestionnaires territoriaux mettent en place des démarches participatives dans le cadre de projets, plans ou programmes. Cet article apporte des éléments permettant de comprendre le contexte entourant les démarches de participation citoyenne en France. Il s'appuie pour cela sur le témoignage de trois actrices apportant leur éclairage sur le sujet, chacune à son échelle de territoire : le niveau local, le bassin versant Rhône-Méditerranée-Corse et le territoire national.



Cet article a pour objectif d'apporter des éléments permettant de comprendre le contexte entourant les démarches de participation citoyenne en France. Il aborde les tendances actuelles à travers notamment l'ordonnance pour la démocratisation du dialogue environnemental ; les faits marquants comme le conflit autour du projet de barrage de Sivens ou l'introduction de la taxe Gemapi¹ ; les principaux freins et leviers comme la volonté des élus ou l'articulation entre les différentes politiques territoriales ; et enfin quelques anecdotes et recommandations aux porteurs de futures démarches participatives. Il est à noter que cet article aborde surtout les démarches participatives qui viennent en appui à l'élaboration ou à la révision des politiques publiques, comme mentionné au début de ce numéro spécial. Les démarches participatives plus « spontanées » (manifestations, pétitions), portées exclusivement par des acteurs de la société civile ou mettant l'action au premier plan (living labs ou laboratoires citoyens) ne sont pas abordées.

Pour évoquer ces sujets, la parole a été donnée à trois actrices, chacune apportant un éclairage à son échelle :

- au niveau local, Marie Trouillet, animatrice au Centre permanent d'initiative pour l'environnement (CPIE) Bugey-Genevois qui accompagne depuis huit ans des démarches participatives en Haute-Savoie. Les propos recueillis ici n'engagent que Marie Trouillet, ils n'engagent en rien le CPIE Bugey-Genevois ;

- au niveau du bassin versant Rhône-Méditerranée-Corse, Anne Pressurot de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, ancienne responsable de l'évaluation des politiques publiques de l'agence et de projets de recherche sur la participation et les élus ; et aujourd'hui chargée d'intervention à la Délégation territoriale de Lyon. Les propos recueillis ici n'engagent qu'Anne Pressurot, ils n'engagent en rien l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse ;

- au niveau national, Audrey Massot, chargée de mission animation territoriale de la politique de l'eau à la Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la Transition écologique (MTE). Les propos recueillis ici n'engagent qu'Audrey Massot, ils n'engagent en rien le ministère de la Transition écologique.

Quelles sont les grandes tendances actuelles qui marquent la participation dans le domaine de l'eau ?

Audrey Massot (MTE)

Au niveau national, nous avons pu constater trois grandes tendances qui marquent la participation. La première est bien sûr l'ordonnance de 2016 sur la démocratisation du dialogue environnemental. Elle implique pour les gestionnaires de l'eau, et notamment pour les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), de faire soit une concertation préalable soit une déclaration d'intention avec l'ouverture d'un droit d'initiative (voir

1. La taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) est une taxe facultative qui peut être demandée depuis le 1^{er} janvier 2018 aux personnes physiques ou morales d'un territoire par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui exercent la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. La taxe vise à financer des actions liées à cette nouvelle compétence : aménagement des bassins versants, entretien et aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau, défense contre les inondations, protection et restauration des zones humides, ou encore aménagements hydrauliques et leur entretien.

Sources : <https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180906795.html>

https://fr.wikipedia.org/wiki/Taxe_pour_la_gestion_des_milieux_aquatiques_et_la_pr%C3%A9vention_des_inondations.

2. Pour en savoir plus : <http://www.assises-riviere-loiret.fr/index.php>

1 Dans les territoires, l'élaboration des schémas d'aménagement des eaux inclut en amont une phase de concertation avec le public.



© Simone Sozzi

l'article de Janiw, pages 24-27 dans ce numéro). Donc il a fallu dans des procédures que l'on connaît très bien – les SAGE par exemple existent depuis vingt-cinq ans – inclure une phase de concertation avec le public la plus en amont possible. Certains territoires ont apprécié l'arrivée de cette ordonnance et avaient déjà concerté le public dans la phase d'élaboration de leur SAGE (ex. : Assises du Loiret lancées en 2016², enquête photographique menée dans le cadre du SAGE Calavon-Coulon, etc.). Sur d'autres territoires, ça a été accueilli comme une phase règlementaire supplémentaire, donc quelque-chose qui alourdissait encore plus les procédures. Au ministère, nous travaillons sur l'encadrement méthodologique et procédural de cette concertation aux côtés de la Commission nationale du débat public (CNDP) et d'autres acteurs.

Cette démocratisation du dialogue environnemental fait écho à une deuxième tendance : une mobilisation citoyenne à toutes les échelles et sous plusieurs formes. Certaines mobilisations sont très visibles et médiatisées (les marches sur le climat, les zones à défendre), d'autres sont plus discrètes mais tout aussi importantes (groupes de réflexions, associations locales comme le WARN !³, la grande consultation citoyenne « Il est temps » diffusée par Arte et plusieurs mouvements associatifs en 2020, etc.).

Enfin, en termes thématiques, j'ai remarqué à titre personnel que les problématiques de qualité de l'eau mobilisent généralement plus le grand public que les

problématiques de quantité. Les sujets comme le glyphosate ou la pollution aux plastiques génèrent une prise de conscience plus forte, peut-être parce que les risques sont davantage appréhendés. Ce ne sont pas des sujets neufs, on en parlait déjà il y a trente ou quarante ans, mais ils reviennent à l'ordre du jour et inquiètent la population, donc c'est bien que le grand public y prête attention. Le volet quantitatif à l'inverse reste souvent encore réservé aux acteurs scientifiques et techniques, et aux acteurs économiques directement impactés par les déficits hydriques. Il y a des initiatives de la part des gestionnaires (ex. : étude volumes prélevables sur la nappe du Roussillon ou projet de territoire pour la gestion de l'eau sur les Usses), mais j'ai le sentiment que le grand public est plus difficile à mobiliser sur les questions de sécheresse et d'étiage. Peut-être parce que beaucoup de gens croient que la sécheresse touche surtout le Sud de la France alors que les autres bassins, Seine-Normandie ou Artois-Picardie, sont touchés aussi.

Anne Pressurot (Agence de l'eau RMC)

Une des tendances importantes à mon sens est que les démarches participatives dans la gestion de l'eau incluent de plus en plus les citoyens et les riverains. Dans la gestion de l'eau, la concertation a toujours été un axe de fonctionnement avec des comités de travail multipartites ou des commissions permettant à tous les acteurs de s'exprimer (cf. loi sur l'eau 1992), mais cette concertation concernait surtout les représentants associatifs, les représentants des administrations, des entreprises ou les

3. Le mouvement « WARN ! » (*We are ready now !*) qui regroupe en quelque sorte des lanceurs d'alertes, a été initié par des jeunes qui avaient participé à la Conférence des Jeunes (COY11) au moment de la Conférence des parties sur le climat en 2015 (COP21). Ce mouvement met aujourd'hui en place des formations à l'écologie dans les établissements scolaires et organise des festivals grand public pour sensibiliser au réchauffement climatique et à l'urgence écologique : <http://weareadynow.net/>

▶ élus. La participation directe des citoyens et des riverains dans les démarches participatives est plus récente. Cette évolution a été notable tout au long de la mise en œuvre du dixième programme d'action de l'Agence de l'eau (2013-2018) plus orienté sur l'aménagement du territoire donc plus impactant, et par l'ordonnance nationale sur le dialogue environnemental de 2016. L'Agence de l'eau a d'ailleurs signé la charte de la participation du public du ministère en charge de l'environnement fin 2016.

Cette tendance est renforcée par le fait que beaucoup d'élus sont plus ouverts à la participation qu'ils ne l'étaient auparavant. Ils ont compris l'importance de prendre en compte l'environnement dans les politiques publiques et ils essaient d'ouvrir la réflexion des projets autour de l'eau aux citoyens en organisant des concertations ou des débats. En parallèle, de plus en plus de citoyens veulent s'impliquer directement sans passer par leurs représentants, ils sont plus actifs et vindicatifs. C'est le cas par exemple des néo-ruraux qui s'installent à la campagne pour avoir plus de nature et donc défendent le paysage, la biodiversité et le fait de pouvoir se promener au bord de l'eau. Ces nouveaux sujets, comme par exemple la relation émotionnelle et sensitive à la rivière ou la restauration des cours d'eau, sont souvent complexes à traiter et nécessitent donc de mettre en place des démarches participatives pour obtenir un consensus au niveau local.

Marie Trouillet (CPIE)

Pour moi, il y a eu un changement dans le niveau de participation. Avant, sur le terrain, on mettait surtout en place des actions de sensibilisation, par exemple pour encourager les gens à diminuer leur consommation en eau. Alors que maintenant la participation va sur d'autres sphères, on demande aux participants de donner leur avis sur la gestion de l'eau, sur la quantité d'eau ou sur les espaces de bon fonctionnement. On fait appel à nous pour d'autres choses que de la sensibilisation. Les gens ne sont plus seulement informés, ils peuvent également donner leur avis sur des thématiques plus variées qu'auparavant.

Mais en parallèle, il y a aussi de moins en moins d'accompagnement des chargés de mission, des structures porteuses de démarches participatives ou des élus sur la mise en œuvre de la participation. J'ai pu constater que les personnes qui avaient bénéficié d'accompagnement par des programmes comme « Osons Agir »⁴ avaient développé une véritable culture de la participation qui était un vrai levier pour le succès des démarches participatives. Or aujourd'hui les personnes qui ont été accompagnées sur certains territoires ont changé suite aux élections ou à des changements de poste et les programmes d'accompagnement ont été remplacés pour la plupart par des journées de formation très ponctuelles. Donc la tendance pourrait bien s'inverser.

🕒 Le conflit autour du projet de barrage de Sivens : un des événements déclencheurs ayant activé la réforme sur le dialogue environnemental en 2016.



Sébastien Thébault, CC BY-SA 3.0

Quels sont à votre avis les principaux faits qui ont marqué la participation dans le domaine de l'eau ces dernières années ?

Anne Pressurot (Agence de l'eau RMC)

Le conflit autour du projet de barrage de Sivens⁵ a été un électrochoc dans le domaine de l'eau sur l'importance de faire participer les citoyens. Ça a amené des changements juridiques majeurs, notamment la mise en place d'une concertation préalable sur les SAGE. Ça a aussi touché tous les projets d'aménagement du territoire, et de restauration des cours d'eau.

Le deuxième fait pour moi est la réduction des quantités d'eau disponibles due au changement climatique ainsi que des pressions sur les usages qui sont de plus en plus fortes. Ces pressions renforcent la nécessité d'échanger, de participer et de se mettre d'accord sur un partage des ressources en eau. Sur certains territoires du bassin Rhône-Méditerranée-Corse, ces pressions ont créé des tensions entre les acteurs et il a même fallu faire de la médiation.

La paupérisation de la société, d'autant plus marquée avec la crise de la covid-19, a également fait remonter certains sujets dans les priorités. Il s'agit par exemple de la tarification sociale de l'eau ou du fait d'éviter les coupures d'eau pour les familles à revenus modestes.

4. « Osons Agir » est un programme porté par l'Union régionale des CPIE Auvergne Rhône-Alpes. Il vise à aider des professionnels, des élus, des citoyens à monter en compétences sur des démarches participatives. Il consiste en des temps collectifs et un accompagnement individuel : <http://urcpie-aura.org/nos-missions/accompagner-les-territoires/dialogue-territorial-osons-agir/>

5. En 2014, un projet de barrage sur le cours du Tescou dans le bassin de la Garonne avait amené à de violents affrontements entre les militants opposés au projet et les forces antiémeutes. Ces affrontements ont conduit à la mort d'un opposant en octobre 2014. Le projet de barrage a été abandonné en décembre 2015 par arrêté préfectoral.

On s'est aperçu qu'il y avait des secteurs où un service public devait être assuré et où le lien économie-eau-bien commun était essentiel.

Enfin, les épisodes d'inondation sur le grand et le petit travers dans l'Hérault (cordon dunaire ensermé entre l'Étang de l'Or et la mer et situé entre Carnon et La Grande-Motte) ont marqué la participation parce qu'ils ont créé des tensions entre des citoyens qui étaient pour ou contre certains aménagements, dans des contextes où tous les acteurs étaient extrêmement sensibles et impulsifs sur la question. La participation a dans beaucoup de cas été un moyen d'apaisement pour dénouer des situations conflictuelles.

Audrey Massot (MTES)

On pourrait donner deux exemples de territoires où la mobilisation citoyenne a été particulièrement médiatisée. Le barrage de Sivens bien sûr – qui a d'ailleurs été l'évènement déclencheur ayant mené à la réforme sur le dialogue environnemental en 2016 – mais aussi la montagne d'or en Guyane. C'est un projet qui a marqué les esprits de par la très forte mobilisation des communautés locales au sujet du projet minier. C'était un projet complexe, comme tous les projets miniers, avec de forts enjeux environnementaux relatifs à l'eau, aux zones humides et aux forêts, et avec de forts enjeux économiques également. Le projet a été très médiatisé et politisé. Il a finalement été abandonné.

Au-delà de ces évènements déjà très connus, de nombreuses obligations sont déjà inscrites dans la loi et permettent d'associer le public très régulièrement. Au niveau du ministère, les consultations sur les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ont également été des faits marquants. Tous les six ans, le public est consulté sur les questions importantes à aborder dans le SDAGE et sur le programme de travail. Certaines participations ont été très utiles et réussies, comme sur le bassin de la Martinique par exemple.

Enfin au niveau européen, un questionnaire (intitulé « Fitness check ») a été envoyé à tous les pays européens en perspective d'une éventuelle révision de la directive cadre sur l'eau. Les citoyens peuvent y répondre directement. Même si le questionnaire est en anglais et relativement technique, ça permet aux citoyens qui se sentent concernés ou aux associations de donner leur avis et de se faire entendre par la Commission européenne.

Marie Trouillet (CPIE)

Dans une certaine mesure l'introduction de la taxe Gemapi a raisonné au niveau local parce que les gens ont réalisé que leur facture avait augmenté alors que leur consommation non. Mais ça ne concerne que certaines personnes et la plupart des gens sont déconnectés de ces changements et ne s'en sont même pas rendus compte. Par contre, un fait qui a significativement marqué la participation est la tendance aux regroupements communaux à travers les communautés de communes ou les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE). Ces regroupements ont créé une déconnexion entre les gestionnaires de l'eau et les habitants. Avant, les gens connaissaient les personnes qui s'occupaient de l'eau dans leur commune, les gestionnaires venaient les voir directement s'il y avait une fuite ou un autre

problème. Il y avait un dialogue et les gens se sentaient concernés par la thématique de l'eau. Alors que maintenant, même les élus sont déconnectés de la thématique parce la compétence est partie à la communauté de communes ou ailleurs. Donc même si ces regroupements ont un intérêt pour la stratégie territoriale ou la solidarité de bassin versant, ils ont créé une déconnexion entre les gestionnaires de l'eau et les habitants.

Quels sont à votre avis les principaux obstacles rencontrés pour mettre en œuvre une démarche participative aujourd'hui ?

Marie Trouillet (CPIE)

Un des obstacles majeurs est le manque de temps des chargés de mission dédié à la participation. Leur temps est essentiellement consacré aux gros projets d'investissements technique et la participation passe au second, voire au troisième ou quatrième plan. Les démarches participatives peuvent être chronophages, d'autant plus s'ils n'en ont jamais mis en place. Et ils n'ont pas toujours l'idée de faire un partenariat avec une structure locale, ou de passer des conventions avec des associations.

Un autre obstacle réside dans l'articulation entre les différentes politiques territoriales. Aujourd'hui les gros outils de gestion du territoire comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ne laissent pas la place à la participation citoyenne et ont même du mal à laisser sa place à l'eau. Sur ces outils, la participation passe par des représentants associatifs ou syndicaux, les citoyens sont seulement consultés, et rarement associés via des ateliers de construction collective. Sur un des bassins versants sur lequel je travaille, les citoyens avaient remonté au comité de rivière que selon eux une des priorités pour faire face au manque d'eau était de réfléchir aux politiques d'aménagement du territoire. Sur ce bassin, l'arrivée de nouvelles populations augmente la pression sur le partage de la ressource. Les élus leur avaient répondu que cette question devait être abordée dans d'autres instances (en l'occurrence le PLUi) où les citoyens n'ont pas l'occasion de porter une expression collective. Du coup, la participation citoyenne sur la gestion de l'eau aboutit souvent seulement à de la sensibilisation où à des petits investissements comme des récupérateurs d'eau mais pas à des changements profonds de territoire.

Anne Pressurot (Agence de l'eau RMC)

Le principal obstacle est d'abord politique, il réside dans la volonté des élus de mettre en place ou non des démarches participatives. Le rôle de chacun doit être clair entre qui décide, qui discute, jusqu'à quand, sur quoi, le tout sans brider l'expression de chacun, averti sur le sujet ou non. Le deuxième obstacle réside dans les compétences, le savoir-faire et le savoir-être nécessaires à la mise en œuvre des démarches participatives. La participation nécessite une expertise, notamment pour la dimension sociale, pour animer et mobiliser un public large et représentatif. Ce n'est pas à la portée de tout le monde. Le troisième obstacle, et non des moindres, est la difficulté de rendre la démarche et ses résultats transparents et de faire des retours aux participants sur ce que leur participation a produit et quelle a été l'influence

► des participants sur la décision, le projet, le plan ou le programme. Si ce retour n'est pas fait, les participants peuvent être amenés à croire qu'ils ont participé à un processus « alibi ». La transparence est un levier fort.

Audrey Massot (MTES)

La relative lourdeur administrative et réglementaire qui est imposée par la loi aux gestionnaires en termes de participation du public. Nous en sommes conscients. Et même si ça part d'une bonne intention de faire participer le public, nous comprenons que ça impose des procédures assez longues, qui peuvent démobiliser certaines structures porteuses. D'autant que les gestionnaires manquent encore d'appui méthodologique et de formation sur la participation. Le rapport de l'Office français de la biodiversité (OFB) réalisé par Contrechamps en 2018⁶ l'avait bien identifié. C'est dans cette optique que nous collaborons ici au ministère avec les chercheurs d'INRAE, avec la CNDP et les garants, avec les commissaires enquêteurs, et avec d'autres relais et appuis, en vue de monter en puissance sur ces leviers méthodologiques.

Un autre obstacle est qu'il est peut-être plus difficile d'imaginer de nouvelles modalités participatives sur des plans et programmes qui existent depuis très longtemps et qui ont des procédures bien rôdées auxquelles les techniciens et gestionnaires sont habitués. Il y a probablement des choses à repenser et à inventer en imaginant des pratiques un peu plus souples, pour faire de la participation tout au long de la politique, et intégrer les citoyens dès l'amont de la démarche jusqu'à sa mise en œuvre. Les commissions locales de l'eau (CLE) par exemple sont des formidables instances de concertation, dont la composition est arrêtée depuis bien longtemps. Il y a quand même des CLE qui réfléchissent à associer les citoyens, même sans leur donner de rôle décisionnaire (pas de vote au même titre que les membres de la CLE), mais simplement en les associant à la discussion (ex. : SAGE Drôme, Scarpe aval ou Scarpe amont, SAGE Clain, SAGE Charente, etc.). Les deux approches sont compatibles.

Comment voyez-vous le futur de la participation dans le domaine de l'eau ?

Marie Trouillet (CPIE)

Très optimiste ! J'ai vraiment l'idée que l'eau comme l'environnement deviennent des enjeux davantage transversaux qui transparaissent dans tous les domaines : aménagement du territoire, économie, santé, etc. Et ça, ce sera grâce à la participation citoyenne.

Mais pour que cette transformation soit effective, il faut améliorer la qualité des démarches participatives mises en œuvre, plutôt que la quantité. Il y a encore trop de participations citoyennes dans le domaine de l'eau qui finissent en eau de boudin (si je puis dire) : on mène trois ans de participation et au final rien de ce qui a été proposé par les citoyens ne se fait. Du coup, les gens sont

de moins en moins enclins à participer. Ces démarches sont déjà longues pour eux, le temps des habitants n'est pas celui des gestionnaires ou des instances publiques. Il faut donc une meilleure participation, qui soit à la hauteur de l'énergie qu'on y met, qui bouscule les choses, et qui utilise les moyens mis à disposition de manière plus intelligente. Il faut mettre les moyens nécessaires à l'après démarche participative, pour la mise en œuvre des actions.

Le problème c'est que les préoccupations des citoyens ne correspondent pas forcément aux préoccupations des gestionnaires ou de l'agence de l'eau. Les habitants font bouger les lignes et ces lignes ne sont plus forcément en phase avec les lignes budgétaires initiales. Et plutôt que de le voir comme un frein, je pense qu'il faut voir ça comme une opportunité : les citoyens amènent du lien entre les différentes politiques territoriales parce qu'ils ne se sentent pas limités par un domaine de compétence ou un domaine politique particulier comme peuvent l'être les gestionnaires ou les élus. Et pour moi, c'est également grâce à la participation citoyenne qu'on fera en sorte de prendre d'avantage l'eau en compte dans l'aménagement et la vie du territoire. De nombreuses instances de l'eau existent et pourtant l'eau n'est toujours pas bien prise en compte sur les territoires : on continue de construire dans les marais, et quand on construit des logements, on ne se demande pas comment on va les approvisionner en eau, ou mettre en place des systèmes de récupération. Quand on aborde l'environnement de manière cloisonnée, on ne traite pas les vrais enjeux. La participation citoyenne peut nous permettre de retrouver ce cap.

Audrey Massot (MTES)

De manière positive parce que les questions d'environnement, d'écologie et de changement climatique commencent à faire leur chemin dans les esprits et dans les politiques. Je pense que c'est par l'approche changement climatique qu'on réussira à mobiliser d'avantage le grand public car le climat, qui est très médiatisé, parle au plus grand nombre. Il y aura une montée en compétence pour les gestionnaires de l'eau qui recevront plus de soutien méthodologique pour faire de la participation sur les questions climatiques. Et comme le climat est un sujet très politisé, les élus vont de plus en plus s'impliquer et donc impliquer leur électeur sur les enjeux climatiques. Je pense qu'il y aura à un moment donné une mise à contribution de l'électorat et du grand public sur les questions d'eau. La sphère politique et la sphère citoyenne vont se rejoindre.

Je mise aussi beaucoup sur l'éducation et le rôle de l'école et de l'enseignement supérieur. De plus en plus de cursus incluent des formations sur l'écologie, l'environnement et les ressources en eau. Je viens de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE). C'est une école d'ingénieurs qui était à l'origine centrée sur le génie civil. Or depuis une dizaine d'années, le cursus porte beaucoup plus sur les enjeux environnementaux, avec des formations spécialisées sur la gestion des cours

6. CHÉMERY, J.-B., GASC, G., ARAMA, Y., DUBOIS, N., DE LA ROCQUE, J., RENOULLIN, M., 2018, État des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques – Rapport final, juillet 2018.

www.gesteau.fr/sites/default/files/rapport_-_etat_des_lieux_gestion_de_leau_et_des_milieux.pdf

d'eau et du littoral. C'est aussi par l'éducation qu'on fera prendre conscience aux citoyens qu'ils doivent jouer un rôle dans la gestion de l'eau. Je pense donc que les participations dans les consultations seront de plus en plus nombreuses.

Enfin, un des enjeux à venir il me semble est porté par les agences de l'eau qui ont une forte visibilité pour les citoyens, ne serait-ce que sur leurs factures d'eau. Il est important que les citoyens sachent à quoi va servir cet argent. Cette matérialisation par le coût est importante. C'est une forme de contribution du grand public : je paye quelque chose pour qu'on protège nos ressources en eau. Ça permet aux gens de réaliser que l'eau n'est pas un bien gratuit ni inépuisable, et qu'il faut donc contribuer à sa préservation, que ce soit en participant à des consultations ou en payant sa facture.

Anne Pressurot (Agence de l'eau RMC)

À l'échelle du grand bassin, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse promeut des débats de société qui permettraient d'imaginer les futurs enjeux pour le futur SDAGE (focus groupes) ou la future politique de l'agence. Il s'agit par exemple des résidus de médicaments ou des nanoparticules présents dans l'eau, de l'utilisation d'eaux usées traitées pour irriguer, etc. Par ailleurs, plusieurs projets de recherche et développement ont été développés ou sont en cours pour bien articuler participation et concertation dans le domaine de l'eau⁷. La notion de bien commun instituée par la loi sur l'eau de 1964 est un socle et un plus pour le développement de la participation dans les politiques de l'eau.

À l'échelle locale, j'imagine une utilisation très opérationnelle et pragmatique de la participation des citoyens pour apporter plus de matière et de recul aux commissions locales de l'eau ou aux comités de rivière sur des sujets bloqués ou nouveaux (Gemapi, partage de la ressource en eau dans les territoires en tension, nouveaux SAGE à écrire, relancer l'appropriation du territoire par les citoyens, etc.). L'organisation dans le domaine de l'eau crée des conseils variés mais souvent avec les mêmes représentants. La participation y apportera un second souffle.

Enfin, il me semble que la participation doit se métamorphoser pour devenir une démarche davantage *ad-hoc* et opportune avec des outils disponibles et faciles à utiliser. Beaucoup d'attentes sont encore tournées vers la participation institutionnelle, alors que dans le domaine de l'eau, il y a déjà des organes de concertation et une logique de participation inter-acteurs très forte. Ce qui manque, c'est une participation plus ouverte envers les citoyens et ponctuelle en fonction des besoins (suivi des ressources en eau, de la biodiversité, lutte contre les îlots de chaleur en ville, restauration des cours d'eau). Les formations-actions proposées par les associations ou les bureaux d'étude (Centres permanents d'initiatives pour

l'environnement, France Nature Environnement, etc.) permettent de renforcer les capacités des porteurs de démarches à mettre en œuvre ce type de démarches. De plus, selon les sujets, les compétences sur le territoire, la capacité à faire, il peut exister une multitude de modes participatifs, plus ou moins coûteux, créatifs, intégrés au décisionnel...

Y a-t-il une anecdote qui vous a marqué et que vous souhaiteriez partager ?

Anne Pressurot (Agence de l'eau RMC)

Oui, c'était au cours d'un atelier participatif dans la Drôme. J'ai été marquée par la prise de conscience d'un élu sur l'apport de la participation. Il a dit « *j'étais inquiet, je ne savais pas où je mettais les pieds et en fait ça m'a rapproché des habitants, ils ont pris en main leur territoire et au final ça a fluidifié les relations par la suite* ». D'autant que c'était une démarche qui a généré beaucoup de propositions de la part des citoyens et qui a nécessité beaucoup d'investissement de la part des gestionnaires. Donc le fait qu'après coup, cet élu se dise que ça lui avait apporté beaucoup d'idées nouvelles, qu'il n'avait plus peur de la participation, j'ai trouvé ça très fort.

Marie Trouillet (CPIE)

Lors d'un atelier de théâtre forum⁸ avec les citoyens sur le bassin versant des Usses, il y avait une scène où un enfant gaspillait de l'eau parce qu'il s'amusait avec. Et globalement le public était très mal à l'aise, ils ne savaient pas comment réagir parce qu'ils ne voulaient pas empêcher l'enfant de s'amuser avec l'eau, et en parallèle ils avaient conscience du gaspillage que ça générerait. On était dans une impasse. À ce moment-là est venue sur scène une personne qui avait participé aux ateliers précédents et qui apporte toujours un regard nouveau. Elle n'a pas expliqué ce qu'elle voulait faire, elle a simplement pris l'enfant par la main et lui a proposé de jouer à autre chose. Ça m'a marqué parce que pour moi la réponse est là : il ne s'agit pas d'interdire aux différents acteurs de faire ci ou ça, il faut trouver la réponse adaptée à chacun et faire autrement. Il ne s'agit pas de dire aux agriculteurs : il faut arroser moins votre maïs, il faut voir si on peut cultiver autrement, une autre variété qui supporte mieux la sécheresse, une autre technique d'irrigation ou une autre culture. Il ne s'agit pas de dire on ne fait pas, il faut collectivement faire autrement.

Audrey Massot (MTES)

Oui, la consultation du public pour la révision du SDAGE 2022-2027 en Martinique. La consultation a été menée de manière ludique, avec un dispositif itinérant qui a mobilisé six binômes de jeunes Martiniquais, les « Ambassadeurs Bleus », qui ont parcouru la Martinique à la rencontre du grand public pour recueillir les avis de la

7. C'est le cas par exemple du projet « Quelle stratégie participative pour la gestion locale de l'eau avec les citoyens » (2016-2020) financé par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et piloté par l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture, (Irstea), devenu l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) depuis janvier 2020 (unité mixte de recherche « Gestion de l'eau, acteurs, usages » – G-EAU) : <https://frama.link/RMCPart>

8. Le théâtre forum est un outil participatif au cours duquel des comédiens jouent une scène illustrant un point de blocage ou un problème entre différents acteurs. À l'issue de la scène, le public a l'opportunité de remplacer un des acteurs pour chercher un dénouement ou une solution au problème.

► population. Ils ont collecté des milliers de questionnaires portant sur l'eau potable, les cours d'eau, les mangroves, ou encore les résultats des précédents SDAGE. Plusieurs questions portaient sur la confiance et la satisfaction que les gens accordent au service d'eau potable, qui est un enjeu fort en Martinique. Il y a eu une forte participation : c'est le bassin qui a obtenu le plus de réponses au niveau national⁹. La consultation incluait aussi des enquêtes en ligne. Le SDAGE a pris en compte les avis recueillis dans l'orientation de ses dispositions. C'est un exemple de participation qui n'a pas été vécue comme une contrainte réglementaire mais comme quelque-chose de très volontaire, une manière de réimpliquer et remobiliser les citoyens sur les enjeux de l'eau et de les rendre acteurs, notamment en mobilisant des jeunes. Les jeunes ont souvent un discours plus percutant sur ces questions aujourd'hui, comme ça peut être illustré par Greta Thunberg.

Que voudriez-vous dire à des personnes qui souhaitent se lancer dans une démarche participative ?

Audrey Massot (MTES)

De ne pas envisager la participation du public comme une phase réglementaire à mettre en œuvre, mais plutôt comme une opportunité d'enrichir le plan ou programme avec des avis divers. En tant que gestionnaire, on connaît parfois moins bien le territoire qu'un habitant qui l'a vu évoluer pendant des dizaines d'années.

Je conseillerais aussi d'anticiper la démarche participative pour qu'elle se passe au mieux, de faire un diagnostic des forces en présence et des crispations potentielles. La concertation préalable est une manière de désamorcer les tensions sur le territoire en montrant la volonté des services de l'État et des gestionnaires de l'eau à co-construire une stratégie avec tous les acteurs concernés. Anticiper, c'est aussi aller voir sur d'autres territoires ce qu'il s'y est fait, en identifiant les mauvaises et meilleures pratiques participatives. Ces retours d'expérience sont essentiels, y compris sur les consultations en ligne à l'échelle nationale.

Et enfin, je pense qu'il faut autant que possible rendre le grand public acteur plutôt que simplement contributeur ou observateur. Il faut déployer des modalités pour que les citoyens se sentent acteurs de la démarche et le plus impliqués possible. C'est ce que nous incitons et encourageons au niveau ministériel avec le Commissariat général au développement durable.

Marie Trouillet (CPIE)

Je pourrais dire qu'il faut « bien réfléchir en amont », « prendre le temps de la démarche », « co-construire avec les participants », « voir si on est légitime », etc. Mais en fait, si je ne devais dire qu'une seule chose, ce serait de tester, d'expérimenter, de ne pas hésiter à aller chercher des outils participatifs qui donnent envie et qui accompagnent le plus grand nombre. Quand je dis « le plus grand nombre », ce n'est pas en quantité mais en diversité. Il ne faut pas toucher seulement les érudits, mais aussi les personnes en précarité. L'éducation populaire et l'animation nature par exemple regorgent d'outils pour toucher une diversité de publics.

Anne Pressurot (Agence de l'eau RMC)

Qu'il faut être ouvert à l'échange et à la nouveauté, avoir confiance. Le monde de la participation est très riche, il y a plein d'outils différents, plein de savoir-faire et de savoir-être qui sont très inspirants. Et puis qu'il ne faut pas avoir peur de la participation, car les démarches participatives sont souvent synonymes de confirmation des projets ou des décisions envisagées, et lorsque c'est le cas, elles permettent d'avoir un regard large et incisif qui légitime les projets. ■

Les auteurs

Audrey MASSOT

Ministère de la Transition écologique,
Direction de l'eau et de la biodiversité,
F-92055 Paris-La-Défense Cedex, France.

✉ audrey.massot@developpement-durable.gouv.fr

Anne PRESSUROT

Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse,
Délégation Territoriale de Lyon,
14 Rue Jonas Salk, F-69007 Lyon, France.

✉ [mail](#)

Marie TROUILLET

Centre permanent d'initiative pour l'environnement (CPIE)
Bugey-Genevois, BP 7, F-74910 Seyssel, France.

✉ [mail](#)

Propos recueillis par :

Emeline HASSENFORDER

G-EAU, INRAE, CIRAD, AgroParisTech, IRD, Montpellier SupAgro,
Univ Montpellier,
361 Rue Jean-François Breton, BP 5095,
F-34196 Montpellier Cedex 5, France.

✉ emeline.hassenforder@cirad.fr

⁹ 1,53% de la population martiniquaise a participé à la consultation

(source : Synthèse de la Consultation du public et des acteurs 2018-2019 pour la révision du SDAGE).

Pour en savoir plus sur le bilan de la consultation :

✉ <https://www.observatoire-eau-martinique.fr/politique-de-l-eau/cadre-reglementaire/consultation-du-public>



« L'éducation populaire et l'animation nature regorgent d'outils pour toucher une diversité de publics ».