



**HAL**  
open science

## Gestion participative de l'eau - Webinaire Savoir (Faire) Participer... pour changer

Nils Ferrand, Emeline Hassenforder, Patrice Garin

### ► To cite this version:

Nils Ferrand, Emeline Hassenforder, Patrice Garin. Gestion participative de l'eau - Webinaire Savoir (Faire) Participer... pour changer. 2020. hal-04234172

**HAL Id: hal-04234172**

**<https://hal.inrae.fr/hal-04234172>**

Submitted on 9 Oct 2023

**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 - ShareAlike 4.0 International License

# Savoir (Faire) Participer... pour changer

Webinaire n°2 – Gestion participative de l'eau

# Plan du webinar

- 1 Le cadre de la participation pour la gestion de l'eau : qui, quoi, le cadre réglementaire
- 2 Les grandes approches de la participation pour la gestion de l'eau
  - a. Les “consultations” (p.e. dans le cadre de la Directive Cadre sur l'Eau)
  - b. L'émergence des concertations “amont” en France
  - c. La déclinaison dans différentes politiques de l'eau
  - d. Les approches alternatives de participation “intensive”

1

# Pourquoi la gestion de l'eau est-elle un domaine exemplaire pour la participation décisionnelle ?

- Eau = lien entre les territoires
- Pluri-acteurs
- Complexité des enjeux et des usages
- Permanence historique de “solutions”, aménagements, pouvoirs, conflits, co-décisions, institutions, lois, entreprises...
- Réglementation pionnière (Loi Eau, DCE art 14, dir. Royal 2015)
- Au croisement avec les autres politiques territoriales



# 1 Qui "participe" à la gestion de l'eau ? Comment ?



Actions "effectives"  
avec impact physique

Régulation  
(collective)

Analyse  
Tactiques

Politiques  
Stratégies

Habitants  
Agriculteurs  
Entreprises  
Opérateurs de  
l'eau  
Administrations  
Elus  
Associations

Prélever  
Consommer  
Polluer  
Déplacer  
Stocker  
Traiter  
Construire  
Détruire

Surveiller  
Distribuer  
Acheter  
Piloter  
Contraindre  
Alerter

Observer  
S'informer  
Réfléchir  
Demander  
Proposer  
Contester  
Débattre  
·  
Evaluer  
·  
Initier  
Organiser  
Hiérarchiser

Influencer  
Projeter  
Planifier  
Coordonner  
Légiférer  
Administrer  
Voter

# Par exemple...

1

Actions "effectives"  
avec impact physique

Régulation  
(collective)

Analyse  
Tactiques

Politiques  
Stratégies

Chantier  
participatif  
nettoyage  
de  
rivière

Partager  
l'eau dans  
un réseau  
d'irrigation  
(ASA)

Concertation  
"amont"  
nouvelle  
retenue

Concertation  
projet  
renaturation  
rivière

Action en  
remunicipalis  
ation

Comité de  
consommate  
urs pour  
service  
Eau Potable

Groupe  
habitants  
Vigilance de  
Crue

Concertation  
"amont"  
sur projet  
SAGE

Consultation  
nouvelle  
politique  
de l'eau

# 1

## Cadre réglementaire

### France

1983 **Loi Bouchardeau** sur les enquêtes publiques [Lien](#)

1992 **Loi sur l'eau** « gestion équilibrée de la ressource en eau » [Lien](#)

1995 **Loi Barnier**, naissance de la **CNDP** [Lien](#)

1996 **Charte de la concertation** [Lien](#)

2000 partie législative du **code de l'environnement** (livre 1, articles 120-1 et 120-2) [Lien](#)

2004 **Charte de l'environnement** (art.7) [Lien](#)

2006 **Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques** (LEMA)

2008 « **Grenelle 1** » [Lien](#)

2010 « **Grenelle II** » (Art.244) [Lien](#)

2015 **Rapport Richard** « Démocratie environnementale : débattre et décider » [Lien](#)

2016 **Ordonnance sur la démocratisation du dialogue environnemental** [Lien](#) & **Charte de la participation du public** [Lien](#)

### Europe

1991

**Convention d'Espoo** sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans les contextes « transfrontière » [Lien](#)

1998

**Convention d'Aarhus** (art. 6) : Toute personne a le droit d'être informée, de s'impliquer dans les décisions et d'exercer des recours en matière d'environnement. [Lien](#)

2000

**Directive Cadre sur l'Eau** (art.14) [Lien](#)

### International

1992

**Déclaration de Rio** (Principe 10) « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, à un niveau qui convient » [Lien](#)

## Périmètre

Cadre réglementaire &amp; outils de gestion

	GIRE		Inondation	Gestion quanti.	Irrigation
<b>Europe</b>	Directive Cadre sur l'Eau		Directive Inondation		
<b>France</b>	Décret no 2018-847 du 4 Oct. 2018 <a href="#">LIEN</a> Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE Sep. 2019 <a href="#">LIEN</a>		Cahier des charges « PAPI 3 » Oct.2017 <a href="#">LIEN</a>	Instruction du gouv't relative au PTGE 7 mai 2019 <a href="#">LIEN</a> Guide pour les études économiques et financières des PTGE agri. Sep 2019 <a href="#">LIEN</a>	
<b>Grands bassins versants</b>	SDAGE		PGRI		
<b>Local</b>	SAGE	Contrats de milieu	SLGRI, PAPI, PPRI	PGRE, PTGE	
<b>Organes de concertation</b>	CLE	Comités de rivière, de nappe ou de baie			ASA OUGC



Source: IRSTEA & AERMC (2020) Quelle stratégie participative pour la gestion locale de l'eau avec les citoyens ? Retours d'expérience et questions à se poser.  
<https://frama.link/RMCPart>



# 2

## Les “consultations”, ex. de la Dir. Cadre sur l’Eau (2000)

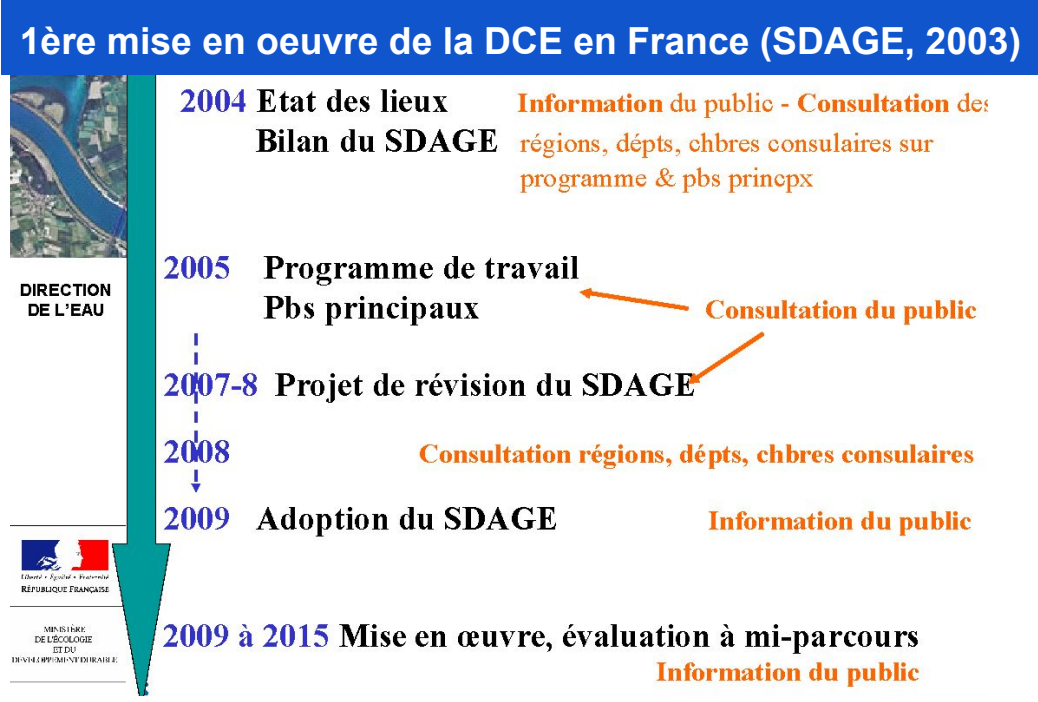
Suite à Rio 1992, et à la convention d’Aarhus 1998, la DCE pose des principes d’information et consultation du public (Art.14).

L’interprétation est laissée aux états, mais *ambition limitée*.

Ex. dans le cadre du SDAGE ->



Ord. Dialogue environnemental



Décret n° 2018-847 du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux.  
 Texte du 04/10/2018, paru au Journal Officiel le 06/10/2018.

# LES PLANS DE GESTION QUANTITATIVE DE LA RESSOURCE EN EAU (PGRE)

- Les PGRE visent à équilibrer le partage (quantitatif) de la ressource. Ils s'appuient sur des Etudes Volume Prélevable (EVP) et précisent parfois des Zones de Répartition des Eaux (ZRE - art. R211-71 Code Envirt.) ayant des déficits structurels vs les besoins.
- Enjeu fort d'adhésion et d'engagement des acteurs
- Pas de portée réglementaire\*, sauf insertion dans les SAGE ou arrêtés de prélèvement

⇒ Quelle participation ?

- Avis sur les EVP → contestation des bureaux d'étude
- ZRE : remise en question des contraintes
- Plan de mise en oeuvre
- Partage / gestion des "efforts"
- Police de l'eau (externe, locale, autonome)

*\*Sa portée juridique peut être acquise par son intégration dans un SAGE ou par la révision des arrêtés d'autorisation de prélèvement.*



# Le PGRE participatif de la Cèze (méthodo. LISODE)

## PGRE de la Cèze

CONCERTEZ POUR MIEUX PARTAGER LA  
RESSOURCE EN EAU



### LE PGRE EN BREF

Le Plan de Gestion de la Ressource en Eau est une stratégie de gestion équilibrée de la ressource ainsi qu'un plan d'actions concrètes (travaux, gouvernance locale de l'eau...). Les acteurs de l'eau sont mis face à leurs responsabilités et sont impliqués dans son élaboration. La réussite de cette démarche



### ATELIERS

#### PARTAGE DU DIAGNOSTIC

Faire connaître les conclusions de l'étude volume prélevable  
Échanger sur les conséquences  
Partager le diagnostic

Notification par le préfet des Débits Objectifs d'Etiage (DOE)



### ATELIERS

#### MARGES DE MANŒUVRE

Identification des économies possibles  
Propositions d'objectifs d'étiage



### ATELIERS

#### GESTION DE CRISE

Réflexion partagée pour améliorer le fonctionnement en crise sécheresse

2015

Été 2016 - Printemps 2017

Été 2017

Octobre 2018

Avril-mai 2016

Été 2016

Décembre 2017

Juillet 2018

Décembre 2018

Présentation de la démarche PGRE et ses enjeux aux EPCI

Rencontre avec les usagers des béals et avec l'Organisme Unique de Gestion Collective

Validation des objectifs du PGRE par le Comité de rivière (1ère version du PGRE)

Validation du PGRE par le Comité de Rivière, après avis favorable du Comité Départementale sur l'Eau et les Inondations

Approbation du PGRE Cèze par le Préfet



<https://www.lisode.com/wp-content/uploads/2019/06/ABCeze-PGRE-synth%C3%A8se.pdf>

(cc)by.nc.sa, C

Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin versant de la Cèze  
Etablissement Public Territorial de Bassin  
95 chemin de la Carrière, 30500 Saint-Ambroix  
Tél. 04 66 25 32 22

# L'émergence des concertations “amont” en France

La réforme du dialogue environnemental



Manifestations contre le barrage de Sivens  
2014



Discours F. Hollande  
Sep 2014



Rapport Richard  
Juin 2015



Sur la Charte:  
Ateliers (Jan-fév) +  
Consultation publique  
(Mai-Juin 2016)



Ordonnance du  
3 Août 2016 &  
Charte de la  
Participation

Une transition politique majeure, mais dont l'impact reste à venir

# L'émergence des concertations "amont" en France

## La réforme du dialogue environnemental



Sources:

- <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement>
- Code de l'environnement

# LES PROJETS DE TERRITOIRE POUR LA GESTION DE L'EAU (PTGE)

Les PTGE sont par définition des démarches qui doivent être co-construites et engager l'ensemble des usagers d'un territoire. Différents acteurs peuvent donc être associés à chacune des étapes de l'élaboration d'un PTGE.

**Les modalités de participation dans le PTGE sont laissées à l'appréciation du porteur de projet.**

2 précisions sur la participation dans l'annexe 1 et 2 de l'instruction ci-contre:

- Les autorités locales doivent créer le cadre de gouvernance adapté, **s'appuyant sur un comité de pilotage**, pour permettre de refléter l'ensemble des usages [de l'eau]. **OUGC & financeurs potentiels doivent être impliqués**
- En matière agricole [...] il est essentiel **d'associer les acteurs des filières concernées et des filières à développer**



Cf. Instruction du gouvernement relative au PTGE (NOR : TREL19047550J) du 7 mai 2019

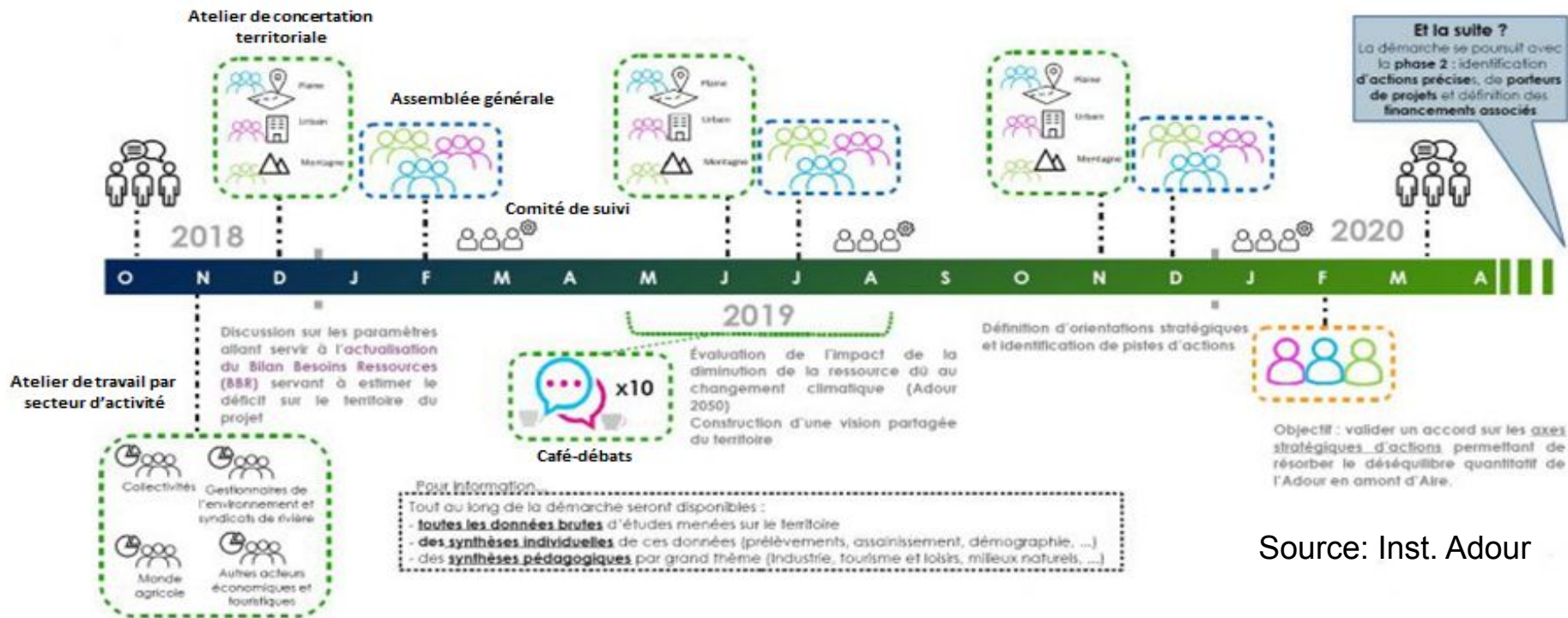
[LIEN](#)



Cf. Chap.5 du Guide pratique pour les études éco. et fin. des PTGE à composante agricole

[LIEN](#)

# Un PTGE en débat



Source: Inst. Adour

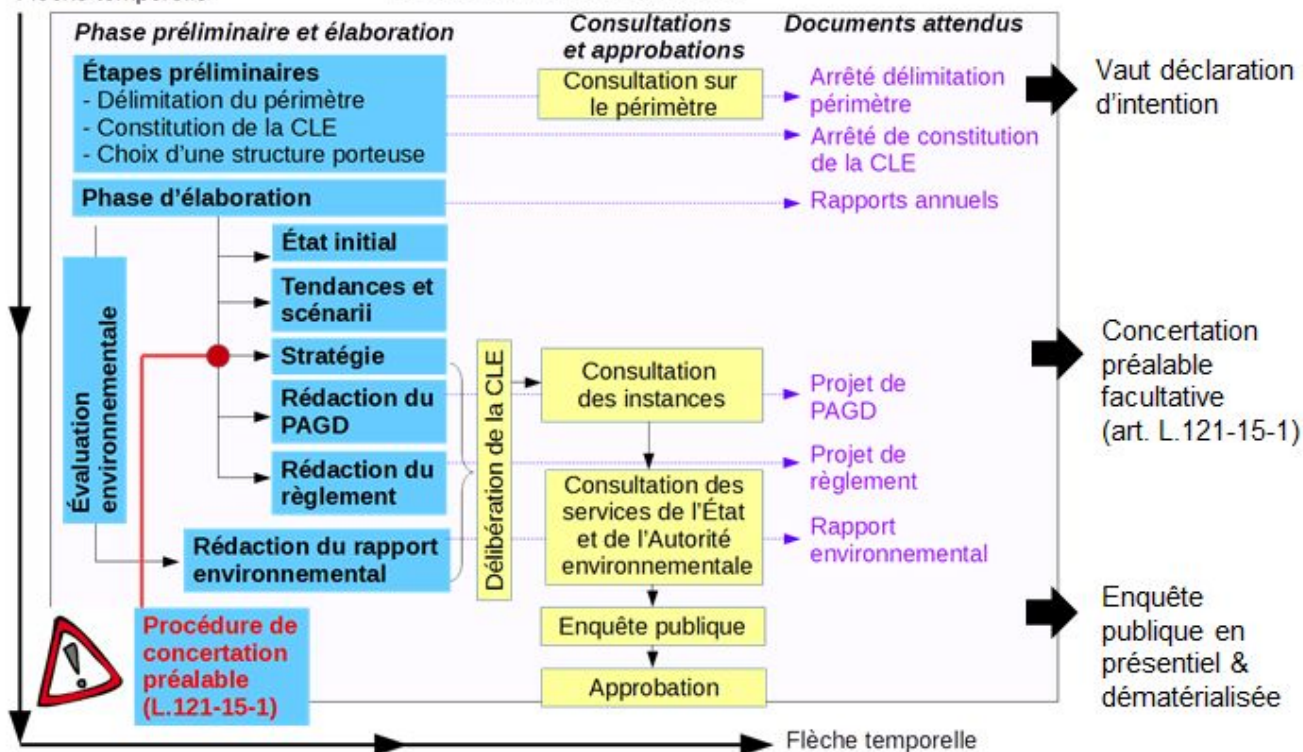
PTGE Adour amont - Portage par l'Institution Adour (EPTB) avec conception & animation de la démarche de participation du public par la SCOP Lisode

Application de la méthode d'analyse économique INRAE pour alimenter les débats

# LES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX (SAGE)

Flèche temporelle

## ELABORATION du SAGE



Cf. Décret no 2018-847 du 4 octobre 2018 relatif aux SDAGE et SAGE [LIEN](#)



Cf. Chap.3 du Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE - Livre I: Les dernières actualités et réformes de la politique SAGE. Sep. 2019 [LIEN](#)



# LES PROGRAMMES D' ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (PAPI)

Non soumis à évaluation environnementale

Donc non soumis à l'ordonnance de 2016

Mais **2 moments de consultation des parties prenantes et du public prévus** dans le cahier des Charges PAPI 3 (ci-contre) :

- Tout au long de l'élaboration du dossier PAPI: sur les grands choix de travaux et d'aménagements,
- Lors des autorisations administratives : sur chaque action individuelle pour définir précisément l'action et les mesures environnementales.

**Les modalités de ces consultations sont laissées à l'appréciation du porteur de projet, mais un rapport synthétisant les observations du public et indiquant les suites données à ces observations est demandé lors de l'instruction**



Cf. Cahier des charges « PAPI 3 » - Guide méthodologique Oct.2017

[LIEN](#)

NB. il existe des initiatives participatives importantes autour des inondations : réseaux "sentinelles"

[http://www.risques.tv/video.php?id\\_DTvideo=452](http://www.risques.tv/video.php?id_DTvideo=452) , observation participative des impacts (<http://so-ii.org/> ), chantiers participatifs d'entraide post-crise...

# Quelques remarques et leçons

- Un domaine qui “touche” fortement les gens, mais avec des difficultés à mobiliser, hors crise majeure (inondation, sécheresse)
- Un domaine ouvert “tôt” aux innovations du dialogue environnemental
- Les ambitions et pratiques restent souvent minimales (--> consultation intermédiaire) malgré l’antériorité du domaine de l’eau
- Des reculs “politiques” avant que des avancées durables aient eu lieu (PTGE)
- Une intégration “verticale” (multi-acteurs) à construire
- Une intégration “horizontale” (inter-secteurs & politiques) formalisée mais encore à opérationnaliser (cf. cas SAGE+SCOT du bassin de Thau)

⇒ Revenez la semaine prochaine (3/12/20) pour découvrir des exemples pratiques !

# Quelques exemples de dispositifs

## USSES



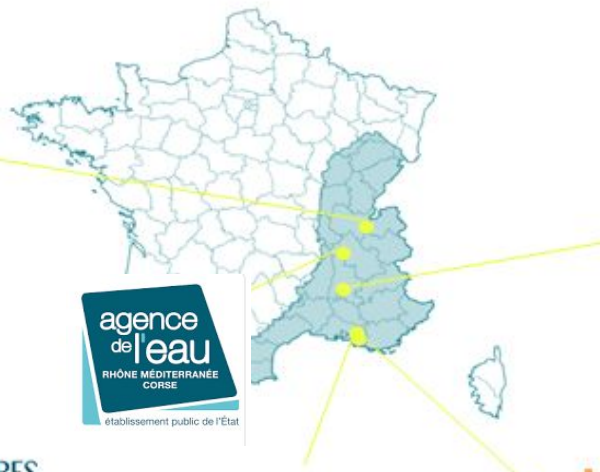
Plan de gestion des  
Ressources en Eau (PGRE)



## SÉVENNE



Projet de restauration  
hydromorphologique



## ARC



Programme d'Actions de  
Prévention des Inondations (PAPI)



## DRÔME



Révision du Schéma d'Aménagement et  
de Gestion des Eaux (SAGE)



## HUVEAUNE



PAPI d'intention



# Sigles et acronymes

- ASA : Association Syndicale Autorisée
- CLE : COMmission Locale de l'Eau
- CNDP : Commission Nationale de Débat Public
- DCE : Directive Cadre sur l'Eau
- DDT : Direction Départementale des Territoires
- DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- EVP : Etude Volume Prélevable
- GIRE : Gestion Intégrée des ressources en eau
- LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
- OSC : Organisations de la Société Civile
- OUGC : Organisme Unique de Gestion Collective
- PAGD : Plan d'Aménagement et de Gestion Durable
- PAPI : Programmes d'Actions de Prévention des **Inondations**
- PGRE : Plan de Gestion des Ressources en Eau
- PGRI : plan de gestion du risque inondation
- PPRI : plan de prévention du risque inondation
- PTGE : Projets de Territoire pour la Gestion de l'Eau
- SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
- SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- SLGRI : stratégies locales de gestion du risque inondation
- ZRE : ZONE de Répartition des Eaux

# Bibliographie

IRSTEA & AERMC (2020) Quelle stratégie participative pour la gestion locale de l'eau avec les citoyens ? Retours d'expérience et questions à se poser. <https://frama.link/RMCPart>

Numéro thématique Sciences Eaux et Territoires (à venir)

Participation in river basin planning under the Water Framework Directive – Has it benefited good water status? Marlene Rimmert, Lucie Baudoin, Benedetta Cotta, Elisa Kochskämper and Jens Newig Water Alternatives 13(3): 484-512

[www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol13/v13issue3/591-a13-3-9/file](http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol13/v13issue3/591-a13-3-9/file)

# Article 14 - DCE

## Article 14 de la D.C.E. - Information et consultation du public

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

2. Les Etats membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation actives