

LA CONSULTATION DES PUBLICS POUR L'ELABORATION DES SCHEMAS DE GESTION DES EAUX SELON L'ARTICLE 14 DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE 2000/60/CE : L'EXEMPLE DU BASSIN SEINE NORMANDIE

Daniel MARCOVITCH

Rapporteur de la loi sur l'eau de 2002
Membre de l'Académie de l'Eau
Vice-président du Comité National de l'Eau
Administrateur de l'Agence de l'Eau Seine Normandie
Président de la commission de la communication de l'AESN
Président de la commission des rivières d'Ile de France

PRESENTATION :

La Directive Européenne 2000/60 CE a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines. Elle fixe pour objectif d'atteindre un bon état écologique des milieux pour 2015.

Prônant la gestion intégrée de la ressource, elle a été longtemps considérée comme étant issue directement de la politique française de l'eau qui a créé les agences de bassin et le principe pollueur-payeur en 1964 ainsi que les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) en 1992.

En effet, si la directive s'organise autour des districts hydrographiques, sous la direction d'une autorité compétente coordonnant le suivi des mesures et établissant un plan de gestion qui programme les mesures à prendre pour atteindre les objectifs fixés, elle diffère de la pratique française sur certains points

La directive dans son article premier expose la nécessité de parvenir à un bon état écologique et chimique des milieux de surface et à un bon état chimique et quantitatif des milieux souterrains d'ici 2015 affirmant ainsi l'obligation de résultats alors que la loi de 1992 ne n'obligeait qu'à une obligation de moyens.

La seconde différence qui fait l'objet de la présente communication est l'article 14 de la directive qui stipule que les Etats membres encouragent la participation des publics et des utilisateurs à la production, révision et mise à jour des plans de gestion. Cette participation des publics à la décision repose sur la Convention d'Aarhus.

Cette convention a été adoptée le 25/06/98 lors de la 4^{ème} conférence ministérielle pour l'environnement en Europe et est entrée en vigueur le 30/10/01. Elle prévoit les droits d'accès du public dans trois domaines qui sont

l'information sur l'environnement, le droit de participer aux décisions et l'accès à la justice.

C'est dans ce cadre que doivent être publiés et soumis aux observations du public y compris des utilisateurs les documents suivants :

- trois ans au moins avant la période référence du plan, un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan y compris un relevé des mesures qui seront prises pour la consultation.
- deux ans avant, une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin
- un an avant, un projet de plan de gestion du district hydrographique.

Tous les documents de référence et les informations utilisées pour réaliser ces plans de gestion sont mis à la disposition de tous sur simple demande.

Les Etats membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations des publics afin de permettre une consultation et une participation active.

L'ETAT DES LIEUX

Le cadre étant posé, quelle traduction dans les faits avons-nous donné à cet article 14 ?

Je parlerai principalement de l'Agence de l'Eau Seine Normandie dont je préside la commission de la communication en charge de ce travail.

En 2003 et 2004 a été effectuée la préparation de l'état des lieux avec l'identification des questions importantes et la définition du programme de travail. Pour ce travail, nous nous sommes appuyés sur les services de l'Agence mais également sur le travail de groupes que l'on appelle les commissions géographiques. Ces nouvelles structures créées il y a environ 2ans réunissent dans des zones de sous bassins les acteurs locaux de l'eau que sont les élus, les usagers et les services déconcentrés de l'Etat.

A titre d'exemple, la commission des rivières d'Ile de France dont j'ai la responsabilité et qui regroupe plus de 8 millions d'habitants se compose de plus de 500 personnes qui se réunissent une fois par an pendant une journée pour débattre des questions locales de l'eau. Il en est de même pour les cinq autres commissions géographiques du bassin Seine Normandie qui sont pour mémoire Seine amont, les vallées de Marne, les vallées d'Oise, Seine aval et les bocages normands.

Les résultats : Ainsi que le demandait la directive, nous avons mis en évidence 415 masses d'eau de rivière, 19 masses d'eau côtière et 5 masses d'eau de transition.

Le bilan sur le bassin a permis l'élaboration de nombreuses données qui ont porté sur :

- la description de l'occupation des sols, avec la répartition des collectivités et leur niveau d'équipement, la dynamique industrielle et enfin le rôle clef de l'agriculture.

- les origines et les impacts des pollutions, rejets organiques d'origine urbaine, les nitrates et l'agriculture, les phosphores, les pesticides, les polluants métalliques et l'état du littoral.

- les prélèvements et la régulation de la ressource qu'ils soient issus des eaux de surface, des eaux souterraines et du contrôle du débit des grands fleuves.

- l'examen du scénario pour 2015 a permis d'examiner l'évolution des activités, d'estimer les risques d'écarts aux objectifs et de désigner les masses d'eau fortement modifiées qui feront l'objet de mesures différentes.

- l'établissement d'un registre des zones protégées portant sur la santé, la protection des habitats et des espèces enfin les zones sensibles et vulnérables.

Ce bilan étant établi et ayant reçu l'aval tant des commissions géographiques que du comité de bassin il en a découlé quatre grands enjeux qui se posent sur le bassin Seine Normandie et qui ont fait l'objet de quatre thèmes sur lesquels ont été construites les questionnaires.

- protéger la santé et l'environnement : améliorer la qualité des l'eau et des milieux aquatiques.

- anticiper les situations de crise, inondations et sécheresse.

- favoriser un financement ambitieux et équilibré.

- renforcer, développer et pérenniser les politiques de gestion locale.

C'est sur ces quatre grands thèmes qu'il a été décidé d'effectuer une double consultation.

Institutionnelle et très limitée dans un premier temps, citoyenne et très largement ouverte dans un second temps.

LA CONSULTATION DES ASSEMBLEES

La consultation des assemblées a débuté le 20 août et doit durer 4 mois, pour se terminer le 20 décembre.

Elle concerne les Conseils généraux, les conseils régionaux, les chambres consulaires telles que chambres d'agriculture, chambre des métiers, chambres de commerce et d'industrie, les Conseils économiques et sociaux régionaux, enfin les EPTB, établissements publics territoriaux de bassin.

Il faut savoir que le bassin Seine Normandie regroupe 8 régions et 25 départements.

Nous avons donc interrogé 8 conseils régionaux, 8 Conseils économiques et sociaux régionaux, 25 conseils généraux, 75 chambres consulaires et 4 Etablissements territoriaux de bassin. Au total, ce sont donc 120 organismes qui devront rendre leurs réponses avant le 20 décembre afin qu'une synthèse des réponses soit élaborée et que soit publié un état des lieux qui sera proposé à la consultation des publics.

Cette consultation des organes délibérants des collectivités territoriales se fait sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin.

Les délégations régionales de l'agence de l'eau et les DIREN, directions régionales de l'environnement ont la responsabilité de la mise à disposition des documents ainsi que de l'aide technique pour les assemblées consultées.

A cet effet, une mallette de présentation avec CD Rom et argumentaire a été élaborée afin que des séances d'explication puissent être mises en place.

Les documents fournis aux diverses assemblées sont réunis dans une pochette qui comporte les éléments suivants :

- une présentation de la politique de l'eau en France.
- les objectifs de la directive.
- le bilan sur le bassin accompagné d'une riche cartographie.
- un glossaire et des annexes cartographiques
- le programme de la mise en œuvre de la directive.
- les enjeux auxquels nous serons confrontés ainsi que les questions qui se posent.
- Des notices explicatives et une aide à la rédaction des réponses sont adjointes au texte.

Des réunions particulières ont eu lieu dans chaque assemblée, à travers les commissions spécialisées ou les commissions permanentes puis une délibération est proposée aux élus pour qu'un vote solennel adopte les projets ou les modifications s'il y a lieu.

La synthèse des différentes réponses fera l'objet d'une nouvelle publication qui sera proposée aux commissions géographiques pour avis puis à la consultation des publics.

LA CONSULTATION DES PUBLICS

Elle débutera le 15 mai 2005 et comme le stipule la directive, elle durera 6 mois pour permettre une véritable implication des publics et obtenir des réponses écrites sur les grands enjeux du bassin.

Cette consultation sera inaugurée par une campagne nationale de sensibilisation dirigée par le ministère de l'environnement et du développement durable.

Un événement important marquera le point de départ de cette opération citoyenne. Cela pourrait être l'occasion d'organiser un grand « forum européen de l'eau »

La circulaire gouvernementale qui organise ces différents stades de consultation précise que tous les documents seront tenus à disposition des publics dans les préfectures et sous-préfectures et le public sera informé du début de la consultation par une annonce faite dans un ou plusieurs journaux régionaux et locaux. Un affichage en mairie sera également prévu.

Il est clair que ces dispositions ne peuvent être suffisantes si nous voulons réellement toucher la totalité des publics y compris les utilisateurs. A ce sujet, la Commission Nationale du Débat Public a émis des réserves quant à la procédure choisie, considérant qu'elle n'était pas de nature à permettre un débat ouvert à tous.

Pour le Bassin Seine Normandie, d'autres procédures ont été décidées en faisant intervenir de nombreux acteurs.

Si comme le demande la note de cadrage du gouvernement les documents sont mis çà disposition dans les préfectures et sous-préfectures, nous impliquerons également les mairies qui sont les premiers lieux de la citoyenneté. Je rappelle qu'il y a 9730 communes sur le territoire du bassin.

Le document servant de support à la consultation des publics ne pourra être de même nature ou format que celui qui a servi à l'interpellation des assemblées.

En effet, celui-ci fait plus de 60 pages et s'accompagne de 20 cartes détaillées et de 6 fiches sur les commissions géographiques.

Un document simplifié sur quatre pages, exposant les quatre enjeux et comportant de 12 à 16 question de type QCM avec une question ouverte par enjeu servira de matériel d'information. N'oublions pas que tous les documents ayant servi à l'élaboration de ce questionnaire seront à la disposition de tous.

Vouloir toucher tous les usagers de l'eau sur un territoire nécessite des moyens considérables hors des capacités de l'agence. Certes le site Internet de l'agence sera ouvert au débat, certes les services déconcentrés des directions de secteur et des DIREN seront à la disposition de ceux qui voudront proposer des débats publics mais la véritable question est : comment toucher, sinon tous, du moins le maximum de personnes ?

Plusieurs pistes s'offrent à nous.

- comme je l'ai dit plus haut, il y a près de 9000 mairies sur le territoire de l'agence. Cela représente environ 100 000 conseillers municipaux qui outre leur fonctions électives sont des citoyens

comme les autres. Ils seront tous invités à répondre au questionnaire citoyen.

- L'Agence Seine Normandie a mis en place des classes d'eau, modules éducatifs d'une semaine qui touchent un millier de classes. Les 25 000 élèves des ces classes d'eau auront également la mission de sensibiliser leurs familles qui devront répondre au questionnaire.
- Depuis la loi sur la démocratie locale de 2002, les villes de plus de 50 000 habitants doivent mettre en place des Conseils de quartier citoyens. Ces lieux de démocratie locale sont souvent très fréquentés et pourront organiser des débats sur la politique de l'eau
- les associations citoyennes, qu'elles soient de consommateurs, de défenseurs de la nature, de locataires, de pêcheurs ou de sports aquatiques seront mis à contribution pour que leurs membres soient incités à répondre individuellement contrairement aux assemblée qui font des réponses collectives.

De telles opérations publiques ont évidemment un coût. En cette période de restrictions budgétaires, les moyens mis à la disposition de la commission de la communication qui gère cette opération ne sont pas très importants puisqu'ils s'élèvent à 600000 €.

ET APRES :

Les résultats des consultations donneront lieu à des définitions d'orientation générales de bassin et des propositions d'objectifs.

Les travaux avec les partenaires et les commissions géographiques permettront d'identifier dans chaque sous bassin les objectifs et les problèmes à traiter en priorité. De là découleront les premières propositions de mesures pour atteindre les objectifs de la DCE. En même temps, les premières analyses de dérogations à l'objectif 2015 seront examinées.

Ces différents travaux aboutiront à une synthèse de bassin pour le début de l'année 2006.

Un avant-projet de SDAGE sera alors publié.

Durant toute l'année 2006 les travaux avec les partenaires et les commissions géographiques se poursuivront avec une analyse coût efficacité des mesures.

Le programme de surveillance de la qualité des eaux sera préparé puis publié au début 2007.

Il fera l'objet d'études complémentaires selon les observations recueillies et entre la fin 2007 et le début 2008, une nouvelle consultation des publics dans des conditions équivalentes à celles décrites pour la première consultation sera effectuée sur le SDAGE lui-même. Ce projet éventuellement modifié sera transmis aux différentes assemblées délibérantes des collectivités locales,

