

SÉANCE DU 6 OCTOBRE 2004

DÉCISION N° 2004 / 33 / AVIS / POLEAU / 3

**ORGANISATION DE LA CONSULTATION DU PUBLIC
SUR LA POLITIQUE DE L'EAU.**

**Mise en œuvre de la directive – cadre sur l'eau (loi du 21 Avril 2004)
Demande d'avis.**

La Commission nationale du débat public,

- vu la loi n° 2002-276 du 27 février 2002,
 - vu le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 pris pour l'application de celle-ci,
 - vu la lettre du 3 Septembre 2004 par laquelle le Ministre de l'écologie et du développement durable sollicite son avis "afin d'organiser dans les meilleures conditions la consultation du public" sur la mise en œuvre de la directive – cadre sur l'eau (loi du 21 Avril 2004).
-
- sur proposition de son Président,
 - après en avoir délibéré,
 - à l'unanimité de ses membres présents,

a adopté l'avis suivant :

- Déjà saisie par la Ministre de l'Ecologie le 5 Février 2003, elle a donné son avis le 5 Mars 2003, sur la façon d'associer le public à un débat national sur la politique de l'eau,

- elle est saisie aujourd'hui d'une nouvelle demande portant sur la première phase d'application de la loi d'Avril 2004 « afin d'organiser dans les meilleures conditions le déroulement de la consultation du public » et la loi prévoit d'autres phases ultérieures de consultation du public.

I - La Commission nationale du débat public constate que les textes prévoient à la fois la consultation des acteurs institutionnels (collectivités locales, compagnies consulaires,...) et la « consultation du public » ; celle-ci ne peut donc être limitée à des corps intermédiaires, même compris de façon large, mais doit viser tous les citoyens.

D'autre part, ce processus de consultation, du fait de sa structuration en phases successives, doit assurer puis améliorer progressivement l'information du public sur les questions fondamentales en matière d'eau (données de base sur le cycle de l'eau, gestion quantitative et qualitative de la ressource, aspects institutionnels) et permettre une prise de conscience des enjeux collectifs et des responsabilités individuelles.

*

* *

II – La consultation du public prévue en 2005, pour laquelle le Ministre demande l’avis de la CNDP, est destinée à préparer la révision des SDAGE et l’adoption des « programmes de mesures » permettant d’atteindre les objectifs fixés par la directive cadre sur l’eau ; elle porte sur les « questions importantes » qui se posent en matière de gestion de l’eau dans chaque bassin hydrographique et sur le programme de travail et son calendrier pour la révision des SDAGE.

La Commission nationale du débat public constate :

- que la consultation envisagée intéresse l’ensemble du territoire national (métropole et départements d’Outre-mer),
- qu’un certain nombre d’éléments (données de base évoquées ci-dessus) sont identiques pour tout le territoire et que tous les citoyens doivent donc recevoir des informations homogènes,
- qu’en revanche, chaque bassin a ses caractéristiques propres, que les questions importantes y sont différentes et doivent donc faire l’objet d’une information spécifique.

La Commission nationale du débat public considère qu’il faut donc apporter au public, pour assurer sa bonne compréhension des problèmes, à la fois une information de nature nationale et une de nature régionale et assurer la complémentarité des deux.

A cet égard, après les réunions de travail qui ont eu lieu avec le ministère de l’Ecologie (Direction de l’eau) la Commission nationale du débat public constate le décalage qui semble exister entre les deux niveaux dans l’avancement des travaux préparatoires et les délais relativement brefs qui restent pour assurer la cohérence d’ensemble.

Celle-ci devra résulter de la bonne articulation entre une information de nature nationale, assurant le cadrage national du processus, et les actions menées au niveau de chaque bassin en vue de l’information et de la consultation du public.

*
* *

III - Sur le plan national.

Il revient au Ministère de concevoir le document apportant les informations générales sur :

- le cycle de l’eau, les problèmes généraux de gestion de l’eau,
- les institutions chargées de la gestion de l’eau et leurs rôles respectifs,
- le processus de mise en œuvre de la directive - cadre sur l’eau, le calendrier général de la démarche et la phase de consultation prévue en 2005, ses objectifs et ses suites.

Le document devra notamment :

- souligner que ce processus de consultation sera mis en œuvre dans tous les pays d’Europe et s’adressera à tous les citoyens de l’Union Européenne ;
- souligner que l’objectif fondamental est de définir collectivement ce que doit être le bon état écologique des eaux avec ses divers aspects et leur hiérarchie ;
- préciser quels sont les buts visés par la consultation et quelles suites lui seront données.

Ce document existera sous deux formes : une version complète (qui pourrait compter quelques dizaines de pages) et une version synthétique (plaquette de 4, 6 ou 8 pages).

- Il semble également opportun que se soit le Ministère qui définisse la conception d'ensemble du questionnaire qui servira à consulter la population au niveau de chaque bassin (sa structure générale ; les questions portant sur les problèmes de nature nationale ; la liste des grandes catégories de problèmes se posant à l'échelle d'un bassin, qui fournirait un cadre aux questions retenues par chaque comité de bassin),

- Il faudra prévoir au niveau national une campagne de communication qui annoncera puis accompagnera la phase de consultation du public ; il est en effet indispensable de sensibiliser préalablement le public afin de favoriser la bonne réception ultérieure de l'information et de l'inciter à participer effectivement à la consultation du public. Cette campagne se fera via la presse écrite (nationale et régionale), les radios et si possible, compte tenu des coûts, la télévision,

- Comme cela avait été recommandé pour le débat national sur la politique de l'eau, il paraît souhaitable de soumettre le document d'information national, le questionnaire et le programme de la campagne de communication à une instance qui garantirait la transparence du processus et donc la confiance de la population ; cette instance serait composée d'acteurs représentatifs des différents milieux et de personnalités indépendantes.

*
* *

IV - Dans le cadre de chaque bassin.

A/ Le document à soumettre au public pour présenter les questions importantes et le programme de travail pour la gestion de l'eau dans chaque bassin devra reprendre les éléments élaborés au premier semestre 2004 et faire apparaître les résultats de la consultation, actuellement en cours, des acteurs institutionnels ; il est souhaitable que cela prenne la forme d'un document remanié ; à défaut le document initial sera complété par une synthèse additionnelle.

Le document existera sous deux formes : une version complète (qui pourrait compter quelques dizaines de pages) et une version synthétique (plaquette de quelques pages).

- Utilisant le cadre général fourni par le Ministère, chaque bassin élaborera son questionnaire en fonction de ses caractéristiques et de ses questions spécifiques.

- Comme au niveau national, il serait souhaitable que chaque comité de bassin soumette les différentes composantes de la consultation (document d'information, questionnaire, campagne de communication dont il sera question plus loin) à un comité de pilotage représentatif des différentes catégories d'acteurs, ce que la structure même des comités permettra naturellement.

B/ Les actions à prévoir sont les suivantes :

- Diffusion d'une documentation simplifiée (documentation nationale + documentation de bassin + questionnaire) à tous les foyers ; l'objectif visé suppose en effet que ce soit bien l'ensemble de la population qui reçoive cette information.

Elle sera donc, chaque fois que possible, adressée aux consommateurs avec leur facture d'eau par les organismes distributeurs. Là où cette formule ne sera pas praticable, on aura recours à la distribution (non adressée) dans toutes les boîtes aux lettres. Enfin, compte tenu des inévitables lacunes, mais seulement comme moyen complémentaire, il faudra prévoir la mise à disposition de ces documents dans les lieux publics les plus fréquentés (mairies, postes, etc).

- La documentation simplifiée comportera un bon à renvoyer au comité de bassin pour commander la documentation complète pour ceux qui le souhaiteraient ; elle précisera également que la documentation complète sera mise en ligne sur le site Internet du bassin.

- Cette diffusion sera annoncée puis accompagnée par une campagne de communication à plusieurs volets :

- plan media : presse quotidienne régionale, radios locales, stations régionales de FR3, télévisions locales ;
- annonces dans les bulletins d'information des collectivités locales (régionales, départementales et communales) ;
- annonces et activités d'animation par toutes les structures (associatives, scolaires, ...) qui accepteront de jouer le rôle de relais.

*

* *

V - Il convient dès maintenant de prévoir et d'annoncer au public que cette consultation comportera des suites ; la participation du public sera obtenue plus facilement si l'on donne à celui-ci le sentiment que sa consultation sera utile et qu'il en recevra le témoignage.

- Au niveau du bassin : après exploitation, les résultats quantitatifs et qualitatifs de la consultation devront être rendus publics par le biais de la presse et mis en ligne.

- Au niveau national : il conviendra de même que le Ministère rende public le bilan complet de cette consultation décentralisée et annonce les étapes ultérieures.

D'autre part, du fait de l'autonomie des agences, et du fait que la plupart sont d'ores et déjà très avancées dans la préparation de l'opération, il est probable que la consultation du public connaîtra des modalités assez diverses ; il apparaît donc utile que le Ministère (Direction de l'Eau) prévienne dès maintenant un dispositif de coordination assurant la cohérence d'ensemble des consultations dans les bassins et procède ultérieurement à l'évaluation comparée des résultats obtenus par les différentes méthodes afin d'en tirer des leçons pour l'avenir.

La CNDP apprécierait d'être informée des résultats de cette évaluation ; elle est prête à apporter son concours à sa préparation comme à celle des diverses phases de cette opération.

Le Président

Yves MANSILLON