

La Directive Cadre sur l'Eau (DCE)

Premier bilan d'une politique de longue haleine

La Directive Cadre sur l'Eau (DCE) vient de vivre une étape majeure en France en cette année 2005. En effet, pour la première fois, le grand public vient d'être consulté sur une thématique - l'eau - pour laquelle il est à la fois très sensible et très peu informé. La consultation nationale du public, qui s'est déroulée du 2 mai au 2 novembre 2005 dans un silence médiatique national assourdissant, devrait donner très bientôt ses premiers résultats. C'est avant tout la mise en lumière des volontés des citoyens quant aux enjeux de la gestion de cette ressource qui sera importante.

La DCE, adoptée en décembre 2000 par le parlement européen, a pour ambition d'harmoniser les politiques de l'eau, tant sur les plans nationaux qu'euro-péen. Transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004, elle reprend et complète plus de 30 directives ou règlements successifs concernant l'eau douce ou l'eau de mer, qui ont vu le jour depuis 1975. Par ailleurs, elle établit un calendrier commun aux Etats membres pour sa mise en application, ce qui conduit ces Etats à financer et à lancer des actions pour que la qualité de l'eau s'améliore réellement dans l'ensemble des eaux de surface (rivières, lacs, estuaires, littoral) et souterraines.

Rappelons en effet que la DCE a introduit 4 innovations majeures :

- **une logique de résultats** : atteindre le bon état des eaux et des milieux aquatiques d'ici à 2015, et stopper la dégradation de la ressource
- **la qualité de l'écosystème** comme objectif de la bonne gestion de l'eau
- **la transparence des coûts** liés à l'utilisation de l'eau et à la réparation des désordres occasionnés à l'environnement
- **la participation de tous les acteurs** comme clé du succès avec, en parallèle, l'information et la consultation des publics.

Une forte mobilisation des associations...

Les 7 Comités de bassin avaient la charge d'organiser la consultation sur leur district hydrographique, basée sur la diffusion d'un questionnaire qu'ils ont élaboré. Les Comités de bassin (organe politique) et leurs Agences de l'eau (organe administratif et financier), se sont appuyés sur des partenaires-relais pour toucher le grand public en plus de leurs actions propres. Il est tout à fait naturel que les Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement (APNE), se soient donc fortement mobilisées pour cet événement.

En effet, les associations, véritables acteurs du débat public, dont le rôle et l'expérience en terme de sensibilisation n'est plus à démontrer, ont une réelle légitimité pour jouer le rôle de partenaires-relais, comme l'attestent les résultats du sondage Eurobaromètre(1) réalisé en 2004 : 42% des citoyens font davantage confiance aux associations comme source d'information relative à l'environnement.

C'est pourquoi, en dépit des difficultés financières rencontrées par le mouvement associatif et du scepticisme qu'elles ont affiché dans un premier temps pour cette

consultation, l'opportunité d'acquérir une réelle reconnaissance dans le domaine de l'eau a permis une très forte implication des associations dans cette démarche de sensibilisation et de participation du public.

...alors qu'elles sont au pain sec et à l'eau !

Certes, ces résultats sont satisfaisants et montrent le rôle primordial que jouent les APNE. Mais elles auraient pu encore mieux faire !

Au sein des Comités de bassin, leur légitimité dérange encore. Par conséquent, la bataille a été rude pour décrocher les aides financières des Agences de l'eau, nécessaires aux projets d'accompagnement de la consultation.

Dans un contexte très difficile pour le mouvement associatif (diminution des aides de l'Etat chaque année depuis 2002), alors que les préoccupations environnementales des citoyens sans cesse croissantes demandent des actions multiples et concrètes, les APNE ont tendance à s'essouffler. Comment demander toujours plus d'actions en donnant toujours moins d'argent ?

C'est pourquoi le taux d'aides des Agences de l'eau, bien que connu très tardivement pour certains bassins, a permis aux associations de travailler plus sereinement, bien que de façon limitée dans le temps en 2005.

Dans l'impossibilité de se lancer dans cette vaste aventure nouvelle sans garantie, les associations n'ont pu monter leurs projets que tardivement. Par ailleurs, le manque de concertation en amont entre les Agences de l'eau et les partenaires-relais a été préjudiciable au montage des projets.

42 associations membres ou affiliées à FNE se sont impliquées dans la campagne DCE 2005. Plus de 400 événements ont été organisés, aussi divers que des conférences-débats, des sorties nature ou encore des stands d'information. Plus de 40 000 personnes ont fréquenté les animations organisées par les associations. Environ 54 000 questionnaires ont été distribués par les associations.



(1) Sondage réalisé entre le 27 octobre et le 29 novembre 2004 sur un échantillon d'environ 1000 personnes dans chaque Etat membre de l'Union européenne : 42% des citoyens font davantage confiance aux associations comme source d'information relative à l'environnement, contre 32% pour les scientifiques et 27% pour la télévision.

Bilan de la Directive Cadre sur l'Eau



Stand DCE - Point Inf'Eau régional tenu par l'URVN
Crédit photo : URVN

Plusieurs associations qui s'étaient engagées très tôt dans la DCE, ont présenté des projets finalement diminués ou refusés, puisque ne correspondant plus au cahier des charges des Agences. Le temps passé, et avec lui l'argent dépensé, ne sera jamais récupéré ! Et pourtant, beaucoup d'APNE n'ayant reçu aucun financement ont tout de même décidé de réaliser des actions DCE !

L'expérience 2005 : les questionnaires en question

Les partenaires-relais de la DCE disposaient d'un support principal de consultation du public, qui étaient ces questionnaires établis par les Agences. L'expérience 2005 a révélé qu'ils n'étaient pas parfaits, mais avaient le grand mérite d'exister. Ils permettaient au moins d'aller vers les gens et servaient de support pour diffuser de l'information sur l'eau. Ainsi, dans cette campagne DCE, sensibilisation et consultation du public ont été complémentaires : la DCE sert à parler de l'eau ; la sécheresse estivale sert à parler de la DCE...

Au final, il apparaît que les associations ont donné les moyens aux individus de remplir ces questionnaires **en connaissance de cause, avec une prise de conscience des enjeux**, en les accompagnant dans cette

démarche participative. On remarque donc des retours qualitatifs, qui «compensent» une relative faiblesse quantitative. D'autant que, en plus des questions, chaque document comportait une partie de libre expression, où chacun pouvait livrer ses préoccupations, ses attentes, ses opinions...

En Loire Bretagne, 40% des répondants ont utilisé les champs libres⁽²⁾ : c'est un chiffre à améliorer !

Les associations de consommation ou d'environnement sont reconnues par les habitants de Loire Bretagne comme partenaires-relais privilégiés à 65%(2). Leur rôle est ici essentiel puisqu'elles arrivent juste après les mairies. On remarque que les structures de proximité sont valorisées. Dans la même logique, les événements organisés sur des lieux de passage habituels, des lieux de vie des personnes ont été davantage fréquentés. Enfin, les réunions qui se sont appuyées sur des informations ou des enjeux locaux, pour ensuite s'ouvrir à une vue plus globale de l'eau, ont attiré un auditoire plus important.

Les associations ont ainsi testé plusieurs «méthodes d'approche» du public pour distribuer les questionnaires et diffuser de l'information :

- Des conférences-débats, qui touchent un nombre relativement restreint d'individus, un public intéressé mais n'ayant pas nécessairement de notions sur le sujet où l'information est plus complète, plus riche et étayée.

- La tenue de stand d'information : là on s'adresse à un public très large et diversifié, qui n'est pas spécifiquement attiré par l'eau, mais en ne pouvant que lui apporter une information synthétisée et rapide.

- Les sorties nature ou découverte, qui permettent aux animateurs de proposer une «mini-formation» environnementale in situ, concrète ; bien souvent appréciées parce que ludiques, ces sorties permettent d'intéresser le public par le biais de ses loisirs.

D'autres idées ont émergé, comme des scénettes sur l'eau présentées par une troupe de théâtre ; un tour de région avec un véhicule qui apporte les informations au plus près des lieux de vie ; un bar à eau ; des maquettes explicatives du bassin versant... Il n'y a pas de recette miraculeuse, mais tous ces efforts ont porté leurs fruits, à leur échelle. Néanmoins, il est vrai que les associations manquent toujours de force de communication. Et les difficultés rencontrées à attirer un public en nombre aux événements qu'elles ont organisés sont pour elles autant de sources de réflexion concernant l'approfondissement des techniques de sensibilisation du public.



Stand DCE tenu par Nature Environnement 17
Crédit photo : Mme Laurens - Nature Environnement 17

(2) Chiffre issu du bilan délivré par l'Agence de l'eau Loire Bretagne.

Bilan de la Directive Cadre sur l'Eau

Associations cherchent public pour consultation, et plus si intérêt...

Comment intéresser le grand public à l'eau ? Voilà la question que nous nous posons tous : associations, établissements publics, pouvoirs politiques... Car si elle est vitale, l'eau n'en est pas moins appréhendée avec distance de la part du grand public. Or cette ressource ne peut (et ne doit) pas être abordée comme un bien de consommation parmi d'autres. L'eau n'est pas un simple produit que l'on stocke, que l'on distribue, que l'on consomme, que l'on gaspille... C'est une ressource vitale pour l'être humain ! Il s'agit d'un élément naturel, que nous prodigue en quantité et en qualité une nature en bonne santé.



Ruisseau St Maurice La Souterraine (87)
Crédit photo : France Nature Environnement

Mais la situation est bien plus nuancée aujourd'hui : la qualité des milieux naturels aquatiques est altérée par les activités agricoles, industrielles et urbaines, par les pratiques de chaque usager individuel, par l'artificialisation continue de ces milieux... Ajoutez à cela des épisodes de sécheresse successifs, comme c'est le cas actuellement. Et voici que l'eau est en passe de devenir une vraie question de société : quelle est la qualité des eaux qui nous entourent ? Quelle auto-épuration laissons-nous aux milieux aquatiques ? Comment réaliser des économies d'eau conséquentes pour ne pas entrer en pénurie ? Il n'est pas suffisant de les poser, mais bien d'y trouver des réponses. Pour cela, il faut que le ou les publics - c'est-à-dire vous, moi, lui, elle - se saisissent de ces questions, et fassent entendre leurs avis. Notons que 224 000 français ont répondu aux questionnaires émis dans chaque bassin hydrographique, dans le cadre de la consultation nationale. Si l'on

considère qu'environ 60 millions de français boivent de l'eau chaque jour pour vivre, on pourrait s'attendre au moins à ce qu'il y ait plus de 0,4% de la population qui se sente concernée (voir tableau ci-dessous).

La soif justifie les moyens

Pour que l'eau devienne véritablement le sujet de préoccupation qu'elle devrait être pour nos concitoyens, il faut y mettre les moyens suffisants. Car les milieux aquatiques et la politique de l'eau ont cela en commun : ils sont complexes ! **Cela demande «d'investir» du temps, de l'argent, de la réflexion et des ressources humaines en faveur de cette thématique.**

La consultation nationale sur les enjeux de la politique de l'eau en France a mis en exergue un manque cruel de compréhension

des milieux aquatiques, d'un bassin versant, de la relation amont-aval... Qui ne peut être compensé que par un large travail de sensibilisation. Mais cela exige des partenaires-relais efficaces disposant de moyens, notamment financiers. Il faut surtout, en haut de la liste des «il faut», **une prise de décision politique forte.** Ainsi serait adoptée (enfin !) le projet de loi sur l'eau qui est en stand-by depuis 8 ans. Ainsi serait mise en avant la DCE, qui porte une belle ambition : le bon état des eaux pour 2015 ! Ainsi serait mise en place **une stratégie de communication nationale**, régionale et locale qui relayerait la nécessité de s'intéresser d'un peu plus près à l'eau de nos verres, de nos rivières, de nos mers...

En effet, critiquant une campagne médiatique nationale passée totalement inaperçue, le grand public reste très dubitatif quant à la réelle prise en compte de son avis dans les orientations politiques de la gestion de l'eau. De même, les APNE se sont senties peu soutenues (que ce soit au niveau médiatique ou politique). Plus que jamais, une attention particulière doit être portée à l'analyse des contributions citoyennes et les enseignements qui en découlent.

Adour Garonne	Artois Picardie	Loire Bretagne	Rhin Meuse	Rhône Méditerranée et Corse	Seine Normandie	Total
6,8 millions d'habitants	4,7	11,9	4,2	14	17	58,6
25 000 réponses	6 500	21 000	71 400	82 000	16 000	221 900
0,37% de la population	0,14%	0,17%	1,70%	0,59%	0,09%	0,38%

Chiffres transmis par l'Agence de l'eau Loire Bretagne dans son bilan provisoire de janvier 2006

Bilan de la Directive Cadre sur l'Eau

Un retour d'expérience réclamé

Pour contribuer à cela, des journées de bilan sont organisées dans chaque bassin hydrographique : elle a eu lieu le 7 février en Loire Bretagne. Rassemblant les partenaires-relais (en majorité associatifs), elle a eu pour but de synthétiser la campagne de consultation de 2005 et d'en comprendre les facteurs de réussite et les obstacles que chacun a pu rencontrer. Riches d'enseignements, ces occasions de replacer les efforts particuliers dans une démarche d'ensemble seront conclues par une journée nationale de restitution d'expériences de la consultation de 2005, le 12 mai 2006 à Paris. Essentielle, cette journée ! Car il est ressorti du 7 février qu'un compte-rendu des actions menées et une prise en compte des avis formulés en 2005 étaient incontournables ! Le public autant que les associations qui se sont impliquées réclament de voir les retours de leurs efforts, du temps consacré, des espoirs nourris... Que la consultation de 2005 ne soit pas une coquille vide, mais qu'elle débouche sur de véritables prises de décision. C'est dans cette optique que le réseau eau de FNE a réalisé un bilan national des actions menées en faveur de la DCE par nos associations fédérées. Nous comptons ainsi nous préparer au mieux aux futures concertations.

Destination 2007...

La consultation nationale de 2005, qui traitait du bon état des eaux, n'était qu'une des étapes d'une politique plus vaste, plus ambitieuse. Elle n'est donc pas une fin en soi mais seulement le début d'une grande aventure ! En effet, la DCE nous emmène jusqu'en 2015. Il s'agit donc d'inscrire la consultation de 2005 dans cette démarche globale.

La prochaine consultation du public aura lieu en octobre 2007, c'est-à-dire déjà dans un an et demi ! C'est une courte échéance, quand on y pense, pour tirer de la consultation précédente toutes les leçons qu'elle pourra nous apprendre, pour partager nos expériences, pour tisser de nouveaux partenariats tout en renforçant les coopérations qui ont pu émerger...



Journée de formation des bénévoles de Haute Normandie Nature Environnement à Rouen (76)
Crédit photo : France Nature Environnement

Alors que les travaux de révision des Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) sont en cours en 2006 et que la deuxième consultation nationale en 2007 est à préparer, il est impératif de parfaire l'organisation !

Le maître mot est l'ANTICIPATION ! Si cette consultation qui vient de s'achever ne doit nous enseigner qu'une chose, c'est bien de gérer la prochaine consultation publique de 2007 très en amont. Car il ne suffira pas de dire «on y était» ; il s'agira de pouvoir dire «on était prêt» ! Et pour cela, les projets doivent être conçus dès à présent, afin de négocier leur soutien financier auprès des partenaires, dans les délais d'établissement des budgets.

Il est nécessaire de se garantir les moyens d'action suffisants pour être présents par la suite.

Sur le fond, la consultation de 2007 portera sur les projets de SDAGE et de leur programme de mesure. Nous rentrerons alors dans le détail des textes relatifs à l'eau, et dans la complexité de la politique de l'eau. Par conséquent, les structures-relais que sont les associations doivent aujourd'hui s'approprier les SDAGE, et pour ce faire préparer les outils dont elles auront besoin dans quelques mois.

A titre d'exemple : explication de la politique de l'eau, synthèse (et vulgarisation) des SDAGE, plaquette d'information sur la DCE et son processus, affiches, thèmes de débats avec argumentaires...

Pour ce qui est de l'encadrement, la présence des animateurs s'avère essentielle pour accompagner le public. Il est donc impératif de former les bénévoles et les salariés associatifs, d'augmenter leurs compétences, afin qu'ils deviennent des relais efficaces. Ensuite, les réseaux doivent se coordonner entre eux, renforcer leurs précédentes collaborations, élargir leurs partenariats, intensifier leurs interconnexions. Alors, dans la diversité des relais, nous serons plus à même de toucher la diversité des publics-cibles.

Prochain rendez-vous avec le public à l'automne 2007. Cependant, les élections présidentielles qui se seront déroulées au mois de mai auront capté les ondes médiatiques. Dommage, mais il faudra faire avec. A moins que les deux ne se croisent... «Vous êtes candidat à la présidence de la République française... Que comptez vous faire pour garantir le bon état des eaux ?»!

*Elise Delanssais et Romain Suaudeau
Chargés de mission au réseau eau de FNE*