

**cndp**

Commission nationale  
du **débat public**

## PROJETS DE TERRITOIRE

Pour la gestion de l'eau en  
Charente-Maritime

- . Charente Aval / Bruant
- . Seudre
- . Seugne

## BILAN DES GARANTS

Note complémentaire janv./mai 2021

Gilles Faure & Walter Acchiardi

Désignés par la Commission Nationale du Débat Public

Mai 2021



# SOMMAIRE

I . PREAMBULE .....	p.5
II . RAPPEL DE QUELQUES «POINTS DE REPERES» .....	p.5
III - LA SUITE DU PROCESSUS EN 2021.....	p.6
IV - LES « RESTITUTIONS » DES GARANTS PENDANT LE PROCESSUS .....	p.6
V . LA POURSUITE DU PROCESSUS (dans un contexte contraint).....	p.6
VI . OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES GARANTS.....	p.7
VII . DECISION du MO D'INTERROMPRE LA MISSION DES GARANTS.....	p.7
VIII . REMARQUES ET ENSEIGNEMENTS DES GARANTS.....	p.8



## I . PREAMBULE :

. Comme convenu lors des échanges entre les représentants du Conseil départemental de Charente-maritime et de la CNDP, officialisant la décision de la Maîtrise d'ouvrage des processus de PTGE en Charente-Maritime, de mettre fin à la mission des garants, ces derniers ont proposé de rédiger la **présente note complémentaire à leurs 2 rapports annuels** produits d'une part au titre des années 2017 à 2019 (transmis en début 2020) et d'autre part au titre de l'année 2020 (transmis en début 2021), **pour tirer les enseignements qui leur paraissent utiles à propos de ces processus à forts enjeux**.

. **Cette note s'inscrit également dans la conformité à leur mission au titre de la CNDP.**

. **Globalement** et comme nous l'avons régulièrement souligné dans nos fiches d'observations et nos rapports annuels, de **nombreux points « positifs »** doivent être soulignés dans la façon dont se déroulent actuellement les 3 PTGE de la Charente aval, de la Seugne et de la Seudre, pour lesquels les garants ont été missionnés.

. **Sous un autre angle**, ces processus relativement complexes, mettant en jeux des enjeux forts, relatifs à l'eau dans un contexte de raréfaction liée de surcroît au changement climatique, associant des partenaires aux intérêts « pas toujours convergents », avec des décisions juridiques contradictoires, doivent être interrogés aussi bien dans leurs contenus que dans le déroulement des processus eux-mêmes, leurs **présentations et leurs restitutions auprès des « usagers » concernés**.

. C'est aussi l'un des rôles, pas toujours simples ni facilement perceptibles, nouveau en ce qui concerne spécifiquement les PTGE, que les garants ont à assurer au titre de la Commission Nationale du Débat Public, dans le cadre d'une association volontaire du Maître d'ouvrage et des porteurs de projets, que nous tenons à souligner.

. **Au moment de tirer un bilan, après 3 années de parcours commun, nous souhaitons souligner la très bonne dynamique des processus en cours, leur solide structuration, la qualité de l'animation (mise en place progressivement), les précautions prises pour consolider les points d'appuis validés collectivement et la coordination entre les 3 PTGE (Charente-aval, Seugne et Seudre), qui intègrent cependant leurs spécificités.**

. **Sans négliger néanmoins par ailleurs, d'aborder les questionnements qui se posent (et que nous posons) sur ces mêmes sujets**, pour les observateurs tiers que nous sommes.

## II . RAPPEL DE QUELQUES «POINTS DE REPERES» :

**1 - Les Projets de Territoires pour la gestion de l'eau (PTGE) répondent à des exigences précisées dans de nombreux textes de références** (rappelés dans les rapports des garants) et notamment par la dernière instruction gouvernementale du 7 mai 2019 (remplaçant la précédente du 4 juin 2015), qui, entre autre, conditionne « *le cofinancement des agences de l'eau...lorsqu'ils s'inscriront dans un PTGE prenant en compte l'ensemble des usages de l'eau, la qualité de l'eau, et diversifiant les outils permettant de rétablir l'équilibre quantitatif, pour des prélèvements compatibles avec les capacités du milieu, et promouvant les économies d'eau* ».

. **Ce même texte stipule** qu'« *Il est nécessaire de mettre en œuvre un débat préalable qui prenne en compte de manière équilibrée l'atteinte des objectifs environnementaux et les besoins des acteurs ,..., qui « participera à l'appropriation collective du projet, ce qui devrait permettre sa bonne mise en oeuvre dans un temps raisonnable et avec des budgets maîtrisés* ».

. Par ailleurs **il rappelle** que « *La Commission Locale de l'Eau (CLE) sera (sauf avis contraire de sa part), le « coeur » du comité de pilotage de ce projet, élargie à toutes les parties intéressées au projet et notamment les représentants des filières économiques afin de bâtir un projet satisfaisant les objectifs environnementaux et réaliste économiquement* ».

. **Il précise** que « *Les services de l'État doivent favoriser l'émergence de PTGE au regard des enjeux quantitatifs (territoires en déficit quantitatif au sens du SDAGE en vigueur, territoires en tension, territoires faisant l'objet d'un projet de stockage ou de transfert d'eau relevant d'une autorisation environnementale) ou des besoins de dialogue entre acteurs afin d'anticiper les enjeux d'avenir en matière de gestion quantitative de l'eau et de co-construire un projet fédérateur pour y répondre.*

. **En soulignant que** « *Cette approche méthodologique permet de prévenir d'éventuelles situations de blocages ou d'en sortir* ».

. Enfin ce texte **recommande** que « *Pour garantir le processus de concertation, le préfet référent peut recommander le recours à un garant indépendant vis-à-vis des enjeux du territoire* ».

**2 - Les PTGE sont des processus qui, en nécessitant l'implication des nombreuses parties concernées, demandent du temps** (l'instruction gouvernementale indique 2 à 3 ans) et une organisation adaptée et rigoureuse. Cela suppose également une certaine visibilité qui doit être traduite dans des calendriers prévisionnels régulièrement actualisés.

**3 - Les PTGE ne font pas partie des programmes ou projets entrant dans le champ d'intervention obligatoire de la CNDP.** Dans ce cas le Maître d'ouvrage et les porteurs de projets ont la possibilité d'enclencher une **concertation amont dite volontaire, dont ils ont l'entière responsabilité.** Comme le prévoit l'instruction du 7 mai 2019 ils ont la possibilité de faire appel à « *un garant indépendant vis-à-vis des enjeux du territoire* ».

**4 – Pour les 3 PTGE de la Charente aval, de la Seugne et de la Seudre, le Conseil Départemental, Maître d'ouvrage (avec les porteurs de projets) a décidé de mettre en œuvre un processus de « co-construction »** et (sur les conseils du Préfet de département), **de demander à la CNDP (le 23 juin 2017), la désignation d'un garant.**

. Cette décision, qui mérite à nouveau d'être soulignée, a fait l'objet d'une convention formalisée le 25 janvier 2018, précisant notamment :

- Les objectifs : « *Ces projets sont établis sur le principe de la concertation et du consensus. L'apport d'un regard extérieur par la désignation de garants est de nature à garantir la qualité de la concertation / co-construction et à renforcer la légitimité et l'acceptabilité de la démarche* » ,

- Les missions, leurs modalités et conditions d'exercice, y compris en terme de délais d'application (« *durée prévisionnelle estimée à 18 mois* »).

### **III - La suite du processus en début 2021 :**

. Compte tenu du contexte sanitaire contraint, les activités ont été très réduites en ce début d'année 2021, marqué par la persistance de la pandémie. Par ailleurs, pour tenir compte des recommandations en la matière, les quelques réunions tenues ont eu lieu en visio-conférence :

- Vendredi 5 février : PTGE Seudre GT Volumes N°5 : la fiche d'observations des garants a été mise en ligne par le SMBS,

- Vendredi 19 février : Visio-conférence garants / coopérative « Terres Atlantiques », suite à la demande d'entrevue de ces derniers adressée aux garants,

- Vendredi 12 mars : Visio-conférence CD17 / CNDP / garants / Porteurs de projets : Mme de Roffignac, au titre de la Maîtrise d'ouvrage, signifie aux garants et à la CNDP, la fin de la mission convenue en 2017 et contractualisée le 25 janvier 2018.

### **IV - LES « RESTITUTIONS » DES GARANTS PENDANT LE PROCESSUS :**

. Bien que la production de notes d'observations ne soit pas prévue dans la convention avec le Maître d'ouvrage (l'article 3 indique « *le garant peut notamment apporter des conseils et formuler des suggestions aux porteurs de projets s'agissant des modalités de mise en œuvre du processus de concertation / co-construction*»), les garants ont choisi (en début 2019) de formaliser, à l'issue de chaque réunion à laquelle ils sont invités, leurs observations et leurs recommandations (au-delà de leurs remarques en séance et de leurs courriels) et de produire principalement 2 types de documents (dont ils ont demandé la mise en ligne sur les portails internet des porteurs de projets) :

- Tout d'abord des « **fiches d'observations des garants** » formalisées à l'issue de chacune des réunions auxquelles ils sont invités, transmises aux porteurs de projets et au représentants du Maître d'ouvrage. Au total une cinquantaine de fiches ont ainsi été transmises aux porteurs de projets. Les rapports annuels (cf ci-après) en résumant également les principales recommandations faites.

- et un « **rapport annuel des garants** » pour restituer les points clés de leurs activités, de leurs observations et de leurs recommandations, portant sur des éléments en rapport avec le cadre de la mission et le débat public : **2 rapports** ont été **produits au titre de l'année 2019** (transmis en début 2020 et portant sur la mission depuis la désignation en 2017) et **au titre de l'année 2020** (transmis en début 2021).

. **Nota :** A titre de rappel, le rapport 2020 a été introduit en rappelant « *la complexité des problématiques liées à l'eau, les enjeux importants liée à cette thématique sensible qui nécessite et s'appuie sur une concertation consistante (voulue par le Maître d'ouvrage et les porteurs de projets), le contexte d'actualité du changement climatique ainsi que les nombreux acteurs (et usagers) concernés expliquent et justifient également le temps nécessaire pour les mener à terme* ».

. Tout en rappelant les forts impacts de la pandémie sur le processus et les calendriers, il se conclut en soulignant les **principales recommandations des garants (voir ci-après).**

. **La présente « note complémentaire » au titre de l'année 2021,** vient finaliser leurs productions au titre de l'ensemble de leur mission.

## V – POURSUITE DES PROCESSUS (dans un contexte contraint) :

. En 2020, comme indiqué précédemment, le déroulement des processus a été fortement impacté par 2 événements :

- d'une part la **pandémie de Covid 19** et les contraintes sanitaires liées, qui ont nécessité de fortes adaptations dans le déroulement des processus (calendriers et conditions de mise en œuvre, mesures sanitaires, visio-conférences,...).

- et d'autre part **par les élections municipales** qui doivent conduire à la remise en place formelle des CLE élargies [qui pilotent les processus à l'instar des SAGE(s)] et des différentes parties prenantes, pour chaque bassin et donc pour chaque PTGE.

. En 2021 : Les porteurs de projets (avec les représentants du Maître d'ouvrage), ont souhaité maintenir le déroulement des processus de PTGE, en proposant que certaines réunions puissent se tenir soit en visio-conférence soit en « présentiel » (quand cela était possible dans le strict respect des mesures préconisées).

. A notre connaissance, cette volonté de mener le processus à son terme, jusqu'au programme d'actions, est maintenue en 2021.

## VI - OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES GARANTS

. Comme précisé dans leurs rapports les garants ont formulé des observations et des recommandations à l'issue de chaque réunion auxquelles ils ont été invités. Les rapports annuels en présentent une synthèse, dont les garants souhaitent souligner plus particulièrement certains points qui suivent :

- Maintenir la **poursuite des 3 processus de Projet de Territoire (conformément à l'instruction du 7 mai 2019) selon la même dynamique coordonnée** et la même volonté de **co-construction avec les différentes parties concernées** et les usagers, initialisée jusqu'à maintenant, tout en poursuivant les travaux **en lien avec les spécificités de chaque territoire** de ces 3 bassins (dans le respect des consignes sanitaires et des instructions gouvernementales),

- **Mettre à jour les calendriers prévisionnels** (qui doivent rester adaptables notamment suivant l'évolution du contexte sanitaire), en accord avec les nouvelles CLE(s), en (re)précisant les procédures de validation dans les processus de PTGE, les dates prévisionnelles des concertations formelles avec le grand public, et la fin de mission des garants CNDP.

- En substitution des réunions en présentiel qui ne seraient pas réalisables, **poursuivre, si nécessaire l'expérimentation de réunions en visio-conférence** (y compris pour associer le public), en diversifiant, en même temps, tous les outils d'information (portails internet, journaux, bulletins municipaux, et autres médias) pour renforcer la participation,

- **Maintenir la qualité d'animation** avec l'appui de l'IFREE, permettant une participation active (appréciée),

- **Veiller à la prise en compte des remarques et propositions des participants,**

- **Finaliser l'expérimentation de d'actualisation incontournable des volumes prélevables** (Seudre) tout en tirant les enseignements et les adaptations utiles à chaque bassin (Seugne et Charente-aval),

- **Maintenir l'évaluation des dispositifs** (questionnaire, portails internet,...), en plus des « fiches d'observations des garants » et des relevés de réunions effectués par les porteurs de projets.

- **Actualiser et rendre plus facilement accessibles et lisibles les portails internet des porteurs de projets relatifs aux 3 PTGE, pour favoriser l'information et la participation du public,**

- A moyen terme, **prévoir, dans les meilleurs délais, pour chaque projet de territoire, une réunion publique d'information** et de synthèse **préparatoire à la poursuite du processus** et des travaux de la **phase 3 (élaboration de scénarii adaptés aux territoires)**, dans la perspective de la **phase 4 consacrée aux différentes actions possibles,**

- Enfin, **prévoir une réunion de restitution générale** de l'avancement des 3 PTGE en cours en Charente-Maritime sous l'égide des instances de pilotage (nouvelle CLE(s) élargie(s)), du Maître d'ouvrage et des porteurs de projets.

## VII – DECISION du MO D'INTERROMPRE LA MISSION DES GARANTS

. Par courrier en date du 20 avril 2021, Mme De Roffignac (vice-présidente du Conseil départemental de Charente-Maritime), représentant la Maîtrise d'ouvrage du processus PTGE en Charente Maritime, confirme la décision de mettre fin à la présence des garants de la CNDP : « *Comme exposé lors de la réunion (en visio-conférence) du 12 mars 2021 en présence de la CNDP, le dispositif ne semble plus pleinement adapté au stade d'avancement actuel des PTGE. Je vous notifie...la fin de votre mission de garants pour les PTGE de Charente-Maritime* ».

. Dans ce même courrier Mme De Roffignac évoque, « *une mission d'appui des Ministères de la Transition Ecologique et de l'Agriculture et de l'Alimentation avec l'objectif de contribuer à la résolution des points de blocages et formuler des propositions d'appui méthodologique* » en précisant in fine « *nous adapterons notre organisation en fonction des préconisations* ».

. Dans leur réponse du 27 avril 2021, à propos des points de blocages évoqués, les garants ont « *regretté qu'ils n'aient pas pu être évoqués pour pouvoir, autant que possible, être levés dans le cadre des comités de pilotage, mis en place pour la "co-construction" visée* ».

. Par ailleurs, dans ce même courriel, les garants renouvellent leurs recommandations, « *pour qu'à ce moment du processus, où devraient s'engager des dispositifs plus consistants de concertation visant le "grand public", vous puissiez [la Maîtrise d'ouvrage] faire appel à un "tiers" neutre, garantissant aux différents acteurs, conformément à la théorie des apparences, l'impartialité nécessaire, mise en cause ponctuellement par des participants, mais sans que nous ayons relevé de "blocages". Gageons que la mission interministérielle prévue, que vous évoquez, mettra également en évidence ce point déterminant et la nécessité de faire appel à un « tiers garant neutre ».*

. Ils poursuivent en indiquant qu'« *Au-delà de l'impossibilité de pouvoir mener à son terme la mission convenue d'assistance à la finalisation de ces processus à forts enjeux, revêtant un caractère expérimental, suscitant beaucoup d'intérêt de la part de l'ensemble des acteurs (et au-delà) et méritant donc une attention toute particulière, les travaux accomplis...ont fait notablement avancer le dispositif dans une direction... satisfaisante et intéressante* ».

## **VIII – REMARQUES ET ENSEIGNEMENTS DES GARANTS :**

. **Les PTGE** sont à la fois des **processus récents** (qui ont notamment fait l'objet de plusieurs directives du gouvernement en 2015 et en 2019 – cf supra) relatifs aux **enjeux liés à l'eau**, dans un contexte de renforcement de la **prise en compte du changement climatique** et de développement durable qui à la fois complexifient les exigences en matière de connaissances utiles et mettent en cause les **antagonismes sur les intérêts propres** des parties prenantes, rendant très opportun des **processus de co-construction**, comme le spécifie la dernière directive du 7 mai 2019 :

. « *Un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) est une démarche reposant sur une approche globale et co-construite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique. Il aboutit à un engagement de l'ensemble des usagers d'un territoire (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, usages récréatifs, etc...) permettant d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant. Il s'agit de mobiliser à l'échelle du territoire des solutions privilégiant les synergies entre les bénéfiques socio-économiques et les externalités positives environnementales, dans une perspective de développement durable du territoire. Le PTGE doit intégrer l'enjeu de préservation de la qualité des eaux (réductions des pollutions diffuses et ponctuelles)* ».

. **Les PTGE** demandent donc le maintien de **processus consistants, crédibles et partagés**, ainsi que les **dispositifs de suivi, d'évaluation et de validation** des points d'avancement. Cela nécessite d'y consacrer le temps utile et d'être persévérants, en conduisant les processus jusqu'à leur conclusion.

. Nous soulignons également l'importance du **maintien de la qualité d'animation assurée avec l'IFREE**, permettant une participation dynamique et active, appréciée par les participants,

. **Finaliser le processus d'actualisation des volumes prélevables** (voir PTGE Seudre), tout en tirant les enseignements et les adaptations utiles à chaque bassin (Seugne et Charente-Aval),

. Rendre plus facilement **accessibles et lisibles les portails internet des porteurs de projets** relatifs aux 3 PTGE, pour favoriser **l'information et la participation du public**,

. La **complexité technique et les différentes échelles** de ces projets de territoire peuvent être perçues comme un **frein à l'implication du grand public** dans la démarche. Afin de remédier à cette difficulté, **une campagne d'information et de médiatisation importante sera nécessaire**, ainsi qu'un travail permettant **l'appropriation des enjeux de ces projets par tous les participants de la concertation**.

. **Prévoir**, pour chaque projet de territoire, dans les meilleurs délais, **une réunion publique d'information** et de synthèse **préparatoire** aux travaux de la **phase 3 (élaboration de scénarii adaptés aux territoires)**, dans la perspective de la **phase 4 (différentes actions possibles)**,

. Si **différents dispositifs de concertation** sont engagés, entre parties prenantes d'un côté, et avec le grand public de l'autre, il **conviendra de veiller à l'articulation entre ces dispositifs**,

. **Programmer une réunion de restitution générale** de l'avancement des 3 projets de territoires, sous l'égide des instances de pilotage (nouvelle CLE(s) élargie(s)), du Maître d'ouvrage et porteurs de projets des 3 PTGE.

. Il conviendra également d'**aborder dès cette phase d'élaboration** des projets de territoire la question du **suivi et de la gouvernance de la phase suivante**, c'est-à-dire la phase de mise en œuvre du plan d'actions.

. Par souci de transparence nous demandons que **nos rapports intermédiaires et cette note complémentaire soient rendus publics sur les sites internet des projets**, comme ils le seront sur le site internet de la CNDP.

. **Autres questions qui restent posées à ce jour après l'arrêt de la mission des garants :**

- Comment mieux mobiliser la profession agricole ? Et plus largement le public (les usagers) concerné(s) ?

- La question du renforcement de l'information nous apparaît importante et indispensable, par le biais des différents outils possibles (portail(s) internet, journaux, flyers, bulletins municipaux, affichages, autres médias...).

- Quelles dispositions sont envisagées pour la participation effective du « grand public ? ».

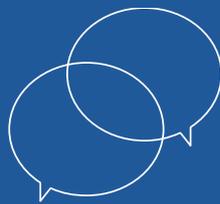
. **En conclusion, les garants de la concertation de la CNDP soulignent, au-delà de la suspension de leur mission dans les processus de PTGE en Charente-Maritime, sollicitée à leur lancement, la consistance et l'adaptation des dispositifs mise en place.**

. **Mais la réussite de ces processus, face aux enjeux à différentes échelles géographiques et temporelles qu'ils mettent en jeu, demandent, dans l'objectif de la co-construction visée par la Maîtrise d'ouvrage, en conformité avec l'instruction du 7 mai 2019, le maintien des dispositifs et des dispositions adaptées, dans la plus grande transparence et lisibilité possibles, vis à vis des « usagers de l'eau », c'est à dire vis à vis du grand public et des parties prenantes.**

*Les garants CNDP,*

*Gilles Faure et Walter Acchiardi*

*le 11 mai 2021*



**cndp** Commission nationale  
du débat public

244 boulevard Saint-Germain 244 boulevard Saint-Germain  
75007 Paris - France 75007 Paris - France  
T. +33 (0)1 44 49 85 50 T. +33 (0)1 44