

BILAN DU GARANT

Schéma d'aménagement et de
gestion des eaux de la nappe des
grès du trias inférieur
CONCERTATION PREALABLE

13 Décembre 2018 - 20 Février 2019

HEINIMANN Désiré
Désigné par la Commission nationale
du débat public

Le 20 mars 2019

Bilan du garant

Schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la nappe des grès du trias inférieur

13 Décembre 2018 - 20 Février 2019

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET	4
<i>Maître d'ouvrage</i>	<i>4</i>
<i>Contexte</i>	<i>4</i>
<i>Objectifs</i>	<i>5</i>
<i>Caractéristiques</i>	<i>5</i>
<i>Calendrier de mise en service envisagée</i>	<i>6</i>
<i>Chiffres clés de la concertation</i>	<i>6</i>
<i>Quelques dates clés :</i>	<i>6</i>
<i>Périmètre de la concertation :</i>	<i>6</i>
<i>Documents de la concertation :</i>	<i>6</i>
<i>Événements publics :</i>	<i>6</i>
<i>Participants :</i>	<i>7</i>
CONTEXTE DU PROJET	8
<i>Historique de l'exploitation de la nappe des GTI.....</i>	<i>8</i>
<i>Chronologie de l'élaboration du SAGE</i>	<i>8</i>
<i>Un sujet clivé qui résonne dans l'actualité</i>	<i>9</i>
DISPOSITIFS DE GARANTIE DE LA CONCERTATION	10
<i>Le travail préparatoire entre le maître d'ouvrage de la concertation et le garant</i>	<i>10</i>
ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION	10
<i>Les moyens d'information.....</i>	<i>10</i>
<i>Les moyens pour participer</i>	<i>11</i>
<i>Organisation et déroulement des réunions et ateliers</i>	<i>11</i>

<i>Le site internet</i>	<i>11</i>
Un flux de dépôt des observations très hétérogène.....	12
RÉSULTATS DE LA CONCERTATION	12
<i>Synthèse des observations et propositions émergées pendant la concertation.....</i>	<i>12</i>
<i>Depouillement des résultats des ateliers</i>	<i>13</i>
Atelier du 16 janvier 2019.....	13
Atelier du 24 janvier 2019.....	14
<i>Depouillement des observations déposées sur le site internet.....</i>	<i>15</i>
AVIS DU GARANT SUR LE DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION	17
<i>Les questions de méthode soulevées par le public.....</i>	<i>17</i>
RECOMMANDATIONS AU MAÎTRE D'OUVRAGE SUR LES MODALITÉS D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC À METTRE EN ŒUVRE JUSQU'À L'ENQUÊTE PUBLIQUE	20
GLOSSAIRE	21

FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET

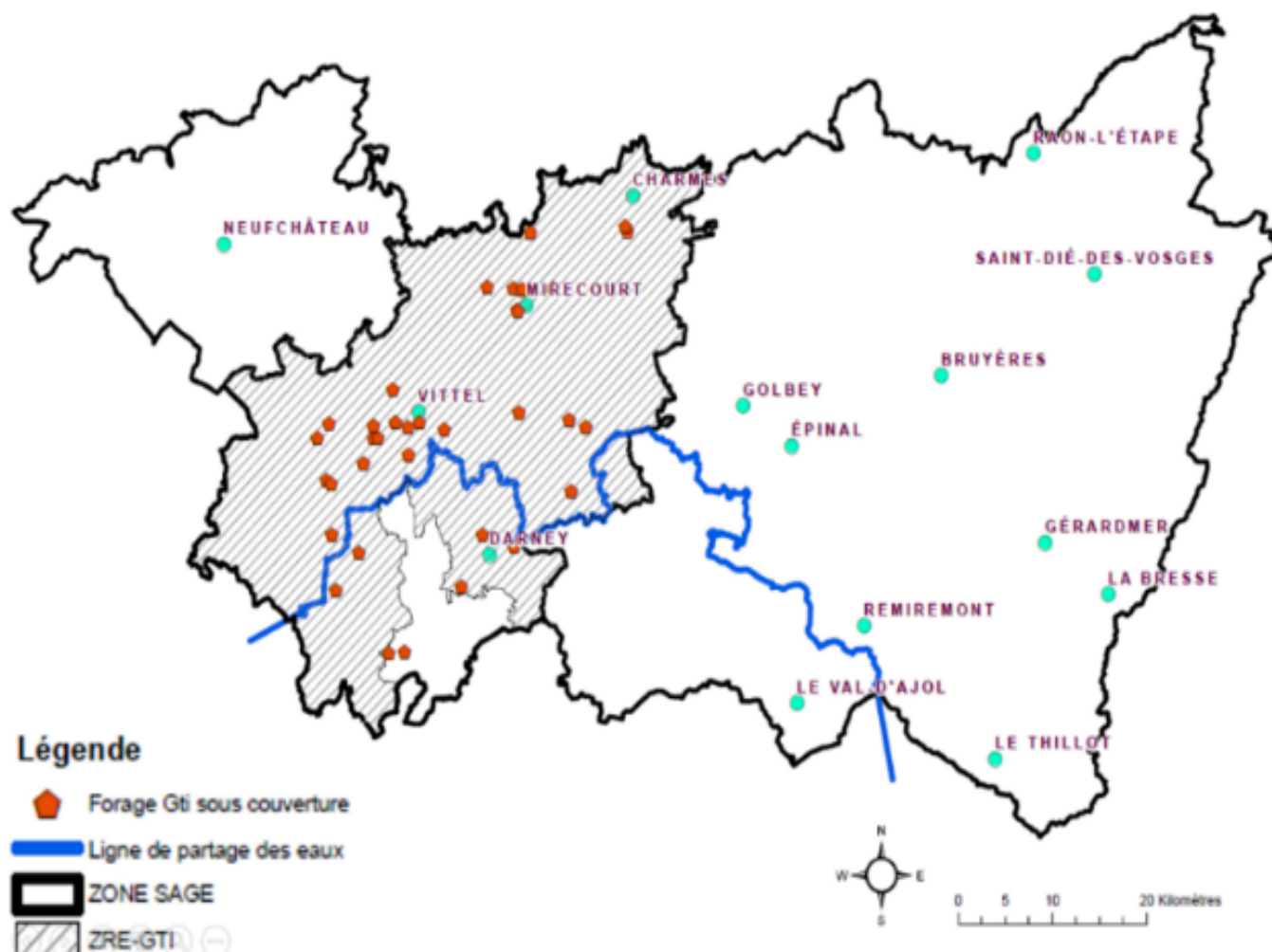
MAÎTRE D'OUVRAGE

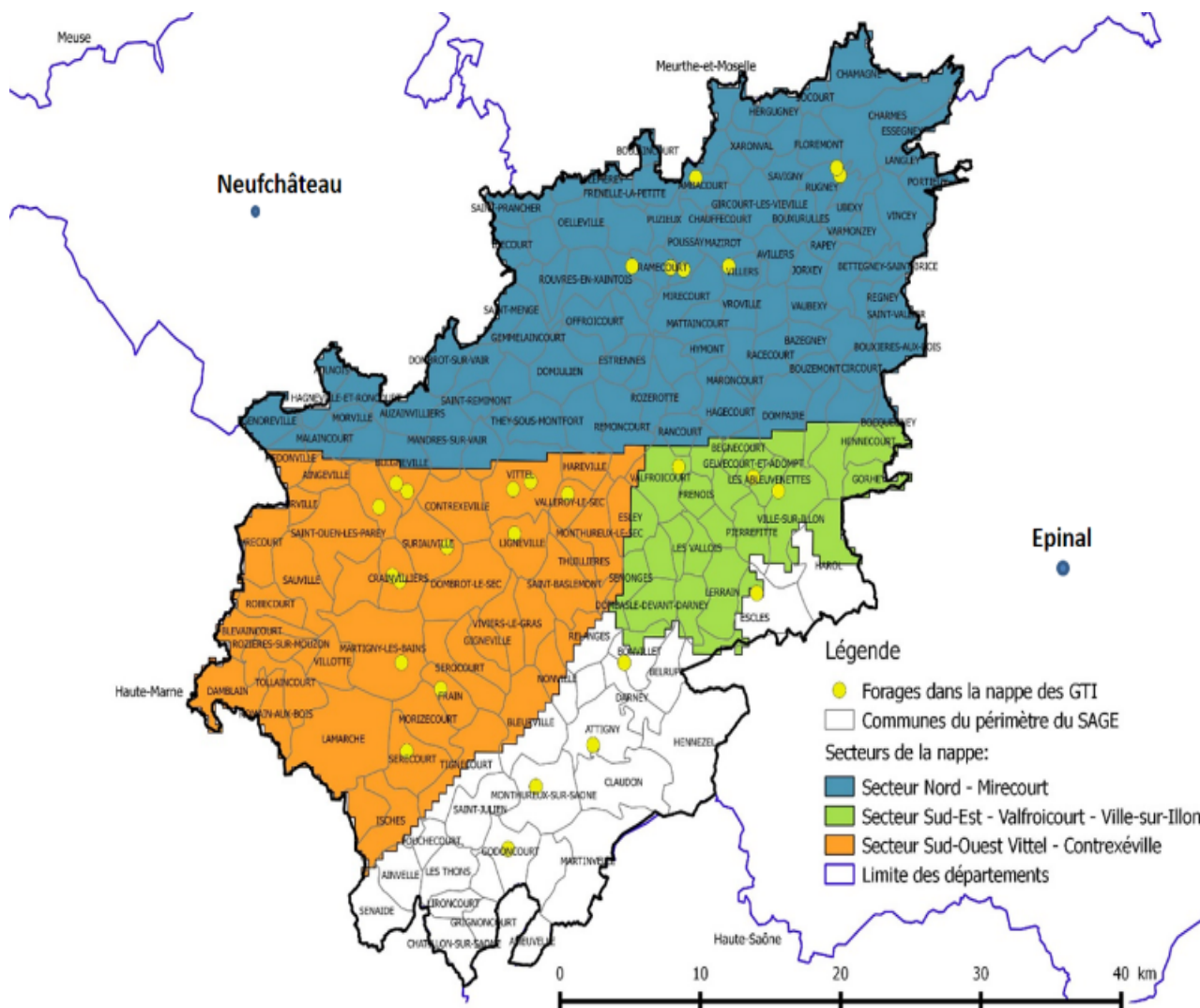
Commission locale de l'eau (CLE) du SAGE GTI créée en septembre 2010 et portée par le conseil départemental des Vosges depuis le 01 janvier 2017.

CONTEXTE

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux des grès du Trias inférieur (SAGE GTI) concerne la partie centre-ouest du département des Vosges, notamment les communes de Charmes, Mirecourt, Dompain, Bulgnéville, Vittel, Lamarche, Daney et Monthureux-sur-Saône. L'élaboration du SAGE GTI fait suite à la création d'une zone de répartition des eaux (ZRE) en 2003 sur les anciens cantons de Charmes, Miracourt, Dompain, Vittel, Lamarche et Darney, en raison d'un déséquilibre entre les prélèvements d'eau dans la partie sud-ouest de la nappe des GTI et la réalimentation naturelle de la nappe dans ce secteur. Le périmètre de la ZRE a été repris pour l'élaboration du SAGE, en y ajoutant l'ancien canton de Monthureux-sur-Saône. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhin-Meuse a rendu la réalisation du SAGE GTI obligatoire en raison de prélèvements excessifs compte tenu de la capacité de recharge naturelle de la nappe.

CARTES DU PROJET, PLAN DE SITUATION (extrait du dossier de la concertation)





OBJECTIFS

Les objectifs du SAGE de la nappe des GTI, à l'échelle de son périmètre, sont de définir les règles d'usage permettant :

- d'équilibrer les volumes prélevés avec la recharge naturelle de la nappe des GTI et de stabiliser les niveaux piézométriques
- de pérenniser l'alimentation en eau potable des populations tout en répondant aux enjeux économiques du territoire.

Le SAGE vise également à sécuriser l'alimentation en eau potable et à faire coïncider durablement besoins et ressources.

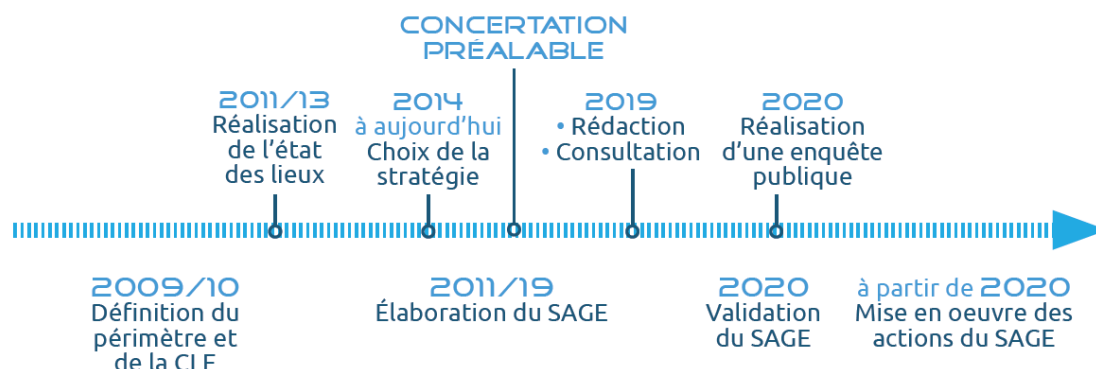
Le SAGE permet en plus de sensibiliser les acteurs et la population.

Enfin, le SAGE cherche à favoriser la mise en place d'une organisation cohérente de la gestion de l'eau sur le territoire.

CARACTÉRISTIQUES

Le périmètre du SAGE couvre une superficie de 1 629 km², comprend 190 communes, concerne 60 642 habitants et représente 28% de la superficie du département des Vosges.

CALENDRIER DE MISE EN SERVICE ENVISAGÉE



CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION

QUELQUES DATES CLÉS :

- Le 03 juillet 2018 la commission locale de l'eau du SAGE GTI a validé les principes du SAGE et a décidé de lancer une concertation préalable.
- Le garant a été désigné par la CNDP le 12 septembre 2018 suite à la saisine de la commission par la présidente de la commission locale de l'eau et du président du conseil départemental en date du 26 juillet 2018.
- La concertation a eu lieu entre le 13 décembre 2018 et le 20 février 2019
- Le bilan du garant doit être publié pour le 20 mars 2019.

PÉRIMÈTRE DE LA CONCERTATION :

- 190 communes
- 1 département
- 1 région

DOCUMENTS DE LA CONCERTATION :

- 270 exemplaires du dossier du maître d'ouvrage distribués lors des réunions et ateliers
- 380 flyers distribués
- 4 exemplaires du dossier du maître d'ouvrage mis à disposition dans 13 mairies.

ÉVÉNEMENTS PUBLICS :

- Conférence de presse le 26/11/2018
- Communiqué de presse le 13/12/2018
- La réunion d'ouverture du 13 /12/ 2018
- Invitation de presse le 09/01/2019
- L'atelier le 16 /01/ 2019

- L'invitation de presse le 21/01/2019
- L'atelier le 23 /01 2019
- L'invitation de presse le 11/01/2019
- La réunion de clôture le 14 /02/ 2019
- Le communiqué de presse le 14/02/2019

PARTICIPANTS :

- 5 692 connexions au site internet
- 3 127 avis & contributions
- 250 personnes à la réunion d'ouverture
- 171 personnes à l'atelier 1
- 165 personnes à l'atelier 2
- 171 personnes à la réunion de clôture

CONTEXTE DU PROJET

HISTORIQUE DE L'EXPLOITATION DE LA NAPPE DES GTI

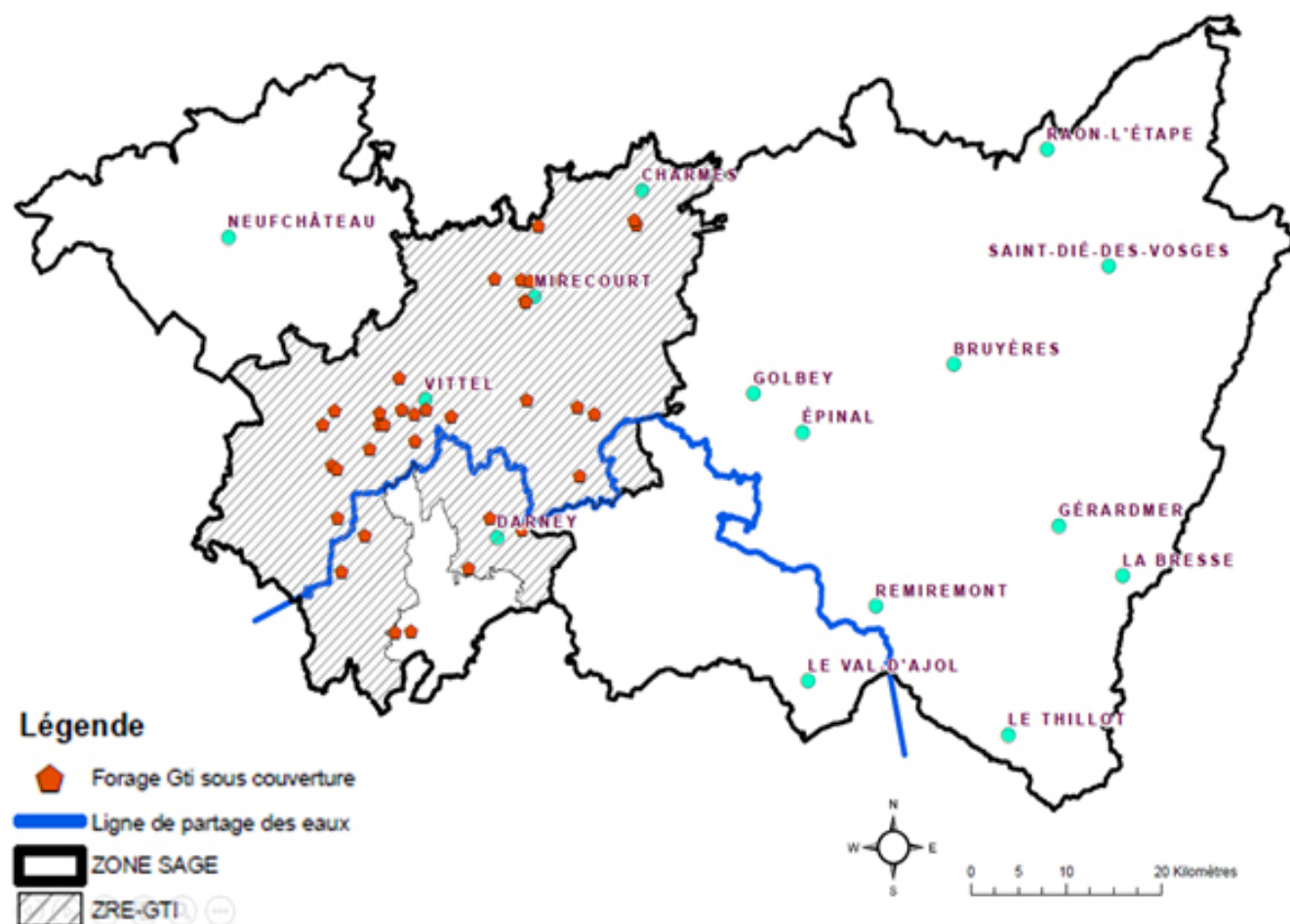
Les premiers ouvrages effectués dans la nappe des GTI ont été réalisés entre les années 1900 et 1930. Pour la grande majorité d'entre eux, ils ont été exécutés à proximité des zones où les grès affleurent (Est, Nord-Est de la Lorraine) ; c'est-à-dire où ces derniers ne sont pas recouverts par d'autres formations géologiques.

Durant les années 30, une nouvelle campagne de forages a été réalisée dans le Nord de la Lorraine afin d'assurer l'approvisionnement en eau de la ligne Maginot.

Finalement, c'est surtout à partir de 1948, avec le développement industriel de la Lorraine lié aux exploitations houillères, que se sont multipliés les forages.

A partir des années 1960 le nombre de forage aux grès a fortement augmenté afin de répondre aux besoins en eau potable des collectivités et industries.

La création de nouveaux forages, relativement constante entre 1960 et 1980, s'est progressivement stabilisée suite à un arrêté préfectoral interdisant tout pompage supplémentaire.



La carte ci-dessus représente les forages qui prélèvent actuellement dans la nappe des GTI sur le périmètre du SAGE (extrait du dossier de la concertation)

CHRONOLOGIE DE L'ELABORATION DU SAGE

A partir des années 1970 sont réalisés les premiers suivis des niveaux piézométriques de la nappe. En 1981 les forages de plus de 40m sont soumis à autorisation préfectorale dans les secteurs de Contrexeville, Mirecourt et Vitte. L'arrêté n°1529 :2004 du 8/7/2004 prescrit la mise en place d'une zone de répartition des eaux ZRE suite à la reconnaissance d'un déficit chronique d'eau.

En 2009 les agences de l'eau Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse ont identifié au travers de la révision des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE) la nécessité de mettre en place un SAGE sur la zone de répartition des eaux. Le périmètre du SAGE est défini le 19 août 2009 incluant les 7 cantons de la

ZRE et en y associant le canton de Monthureux-sur-Saône. En 2010 est mise en place la commission locale de l'eau (CLE) dont le portage est confié à l'association « La Vigie de l'eau »

En 2011 le projet d'élaboration du SAGE est initié. Après deux années d'études, le diagnostic sur l'état initial et les tendances d'évolution sont validés par la CLE le 26 septembre 2013.

Le choix de la stratégie du SAGE consistant à combler le déficit par des économies d'eau et une ou des mesures de substitution a été validé lors de la réunion de la CLE du 26 avril 2016.

Le 01/01/2017 le Conseil départemental des Vosges prend à son compte le portage de la commission locale de l'eau. La CLE décide le 03/07/2018 de saisir la CNDP en vue de nommer un garant pour la concertation préalable sur le projet d'élaboration du SAGE GTI.

UN SUJET CLIVE QUI RESONNE DANS L'ACTUALITE

L'échéance fixée par les SDAGE Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse pour la mise en œuvre du SAGE des GTI était 2017.

L'élaboration du projet s'est avérée plus longue que prévue d'une part par la complexité du système à étudier et d'autre part par la présence d'une multitude de structures assurant la gestion de l'eau potable sur le périmètre du SAGE.

Au cours de l'élaboration du projet des points de vue divergents sont apparus au sein de la CLE. Les associations de défenses des consommateurs et de protection de la nature, membres de la CLE, s'opposent au principe de substitution de la ressource en eau adopté par la CLE qui permet la poursuite de la commercialisation de l'eau en bouteilles par Nestlé Waters, eau tirée de la nappe du GTI concernée par le projet du SAGE.

A partir de février 2016 les quatre associations Oiseaux nature-Vosges Nature Environnement-Sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions et UFC Que Choisir, ont constitué le Collectif Eau 88.

Depuis la création du collectif de multiples articles de presse dans des journaux à tirage international, national et local sont parus. Des reportages de chaînes de télévision allemandes et françaises ont relaté la situation. Le collectif Eau 88 a également organisé des manifestations et des réunions publiques sur le sujet.

L'ensemble de ces éléments met en lumière que le projet d'élaboration du Sage est placé sous la pression du temps et de l'actualité médiatique. Cette situation a clairement impacté la préparation et le déroulement de la concertation préalable.

DISPOSITIFS DE GARANTIE DE LA CONCERTATION

LE TRAVAIL PREPARATOIRE ENTRE LE MAITRE D'OUVRAGE DE LA CONCERTATION ET LE GARANT

Le garant a proposé à la présidente de la CLE, dès leur première rencontre, que son avis soit sollicité avant que le maître d'ouvrage de la concertation n'en décide les modalités. Ces dispositions assez habituelles sont conformes au code de l'environnement, elles visent à permettre au garant de veiller à l'information et à la participation du public, sans altérer la responsabilité du maître d'ouvrage dans l'organisation de la concertation. Dans l'hypothèse où le maître d'ouvrage ne suivrait pas l'avis du garant sur un point important, le garant doit en rendre compte dans son bilan.

Le garant a été ainsi sollicité sur de nombreux points : sur l'organisation générale du site internet, sur la nature et la liste des documents à y faire figurer, sur la durée de la concertation et la succession des réunions et ateliers, sur le recours à un animateur extérieur et sur le déroulement et la chronologie prévus pour les réunions et ateliers. D'une manière générale, les recommandations formulées dans ces conditions par le garant ont été suivies par le maître d'ouvrage, par exemple la demande de porter à 3 heures (au lieu de 2 heures) la durée de chaque réunion a été acceptée sans difficulté. Mais il y a eu quelques exceptions ou amodiations, par exemple :

- Le garant avait demandé d'attribuer au collectif Eau 88 un temps de parole spécifique dès la réunion d'ouverture, sans avoir été suivi ; une telle disposition a été cependant respectée pour les trois autres réunions ou ateliers ;
- Le garant avait demandé de consacrer lors du premier atelier un peu plus de temps à la participation du public en petites tables ; le maître d'ouvrage a suivi cette demande à partir du moment où elle a été rappelée au début du premier atelier, ainsi que pour le second atelier ;
- Les délais de mise en conformité avec les demandes du garant ont été très variables.

D'une manière générale, les consultations du maître d'ouvrage avec le garant, le collectif Eau 88 et d'autres acteurs ont été intenses avant chaque réunion, pour ce qui concerne le temps de parole à attribuer à chacun. Le garant a apprécié que ses recommandations, visant à préserver pour chaque réunion un temps suffisant attribué au public pour qu'il puisse s'exprimer, aient été toujours respectées.

Cette méthode de travail n'a toutefois pas fonctionné sur un point, celui de l'élaboration des questions à poser au public pendant le temps de travail en petites tables au cours des ateliers, les questions à poser ayant été fournies au garant trop tardivement pour qu'il puisse donner un avis. Au cours du second atelier, le maître d'ouvrage a toutefois mis en débat des scénarios alternatifs contrastés en vue du retour à l'équilibre du secteur sud-est de la nappe des GTI, incluant le scénario élaboré par le collectif Eau 88, comme l'avait demandé le garant depuis octobre 2018.

ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION

LES MOYENS D'INFORMATION.

- Le dossier de concertation (document de 47 pages à vocation pédagogique téléchargeable sur le site de la concertation, disponible en réunion et dans 13 mairies) permet à un large public d'appréhender les enjeux économiques, environnementaux, les besoins et les contraintes du projet.
- La plaquette de synthèse en quatre pages distribuée à raison de 380 exemplaires.
- Le site internet <https://sagegti.vosges.fr/concertation-prealable> permettant d'accéder et de télécharger tous les documents mis à disposition :
 - *évaluation environnementale du sage gti (1 document)*
 - *état des lieux du sage (2012 – 2013) (5 documents)*
 - *choix de la stratégie (2016) (1 document)*
 - *démarche de concertation entre les membres de la cle en 2017 (9 documents)*
 - *schéma directeur des ressources en eau du sage gti (7 documents)*
 - *compte-rendus des réunions de la commission locale de l'eau, du bureau et du comité technique (22 documents)*
 - *études au sujet de la nappe des gti (3 documents)*
 - *Les comptes rendus de réunions : 2 réunions publiques, 2 ateliers avec les enregistrements audio et les verbatim*
- L'ensemble des contributions écrites publiées accessibles sur le site internet sous la rubrique observations

LES MOYENS POUR PARTICIPER

- Le site internet <https://sagegti.vosges.fr/concertation-prealable> permettait par le biais des contributions de participer de manière active à la concertation préalable.
- Les deux réunions publiques ainsi que les ateliers ont permis au public de participer, soit par des prises de parole en réunion, soit par une contribution active dans les deux ateliers par le biais d'échanges d'opinions et d'avis aux tables des ateliers.
- La possibilité d'adresser des propositions et des observations au garant dheinimann@garant-cndp.fr pour publication sur le site.

ORGANISATION ET DEROULEMENT DES REUNIONS ET ATELIERS

La concertation s'est déroulée dans un climat tendu mais sérieux. Quelques dérapages (sifflets) lors de la séance d'ouverture.

Grâce à la participation d'un animateur extérieur à toutes les réunions les interventions et prises de parole ont pu être régulées aussi bien au niveau du temps de parole que des propos tenus. Il est à noter l'état d'esprit constructif et le respect de la parole de chacun qui ont prévalu pour l'ensemble des réunions.

Les réunions se sont tenues en soirée de 18h à 21h voire 21h30 dans des salles facilement accessibles et en mesure d'accueillir le public en nombre important. L'organisation matérielle des réunions était de bonne facture. Au vu du nombre de participant l'organisation des ateliers s'annonçait difficile, mais la mise à disposition d'un animateur et d'un rapporteur par le CD 88 pour chaque table et le sérieux du public ont fait de ces deux soirées une réussite.

La mise à disposition de personnes ressources pour les questions du public a été appréciée.

Les présentations faites par l'équipe du maître d'ouvrage et les autres intervenants étaient de bonne qualité et compréhensibles par le public.

Malgré un sujet relativement technique la participation du public fut bonne :

- Réunion d'ouverture : 250 personnes
- Atelier 1 : 171 participants
- Atelier 2 : 165 participants
- Réunion de clôture : 171 personnes
- Le site internet a été consulté à hauteur de 5692 visites, les contributions sur le site internet sont au nombre de 3127.

Le garant, positionné à une table placée latéralement et visible du public, n'a exercé aucune responsabilité dans l'animation des réunions. Il a présenté son rôle et pouvait intervenir lorsqu'il le souhaitait, ce qui a été le cas pour la réunion de clôture. Malgré d'évidentes tensions en réunion d'ouverture et de clôture, son intervention n'a pas été nécessaire pour contribuer à une bonne gestion des prises de parole.

A la fin de cette dernière réunion, il a exposé, comme l'avaient fait avant lui le maître d'ouvrage et les autres acteurs, quels enseignements provisoires il retenait de cette concertation.

En conclusion sur l'ensemble des réunions et des ateliers de la concertation on constate que 43 % du temps a été consacré à l'expression du public, ce qui est satisfaisant.

LE SITE INTERNET

La partie du site internet consacrée aux questions et avis du public était ouverte du 13 décembre 2018 au 20 février 2019. Elle a recueilli un total de 3127 observations¹ (questions et avis). Le rythme de dépôt de ces observations comme le contenu des avis émis ont été très contrastés.

¹ Les observation n°1 et 2 correspondant à des essais n'ont pas été publiées. Par deux fois deux observations différentes, déposées exactement en même temps, portent le même numéro (source : secrétariat de la CLE)

UN FLUX DE DEPOT DES OBSERVATIONS TRES HETEROGENE

Pendant un mois, soit jusqu'au 14 janvier 2019, le flux de dépôt des observations a été très modeste, sans jamais dépasser quelques observations par jour. Au total 48 observations ont été déposées pendant cette première période.

A partir du 15 janvier après-midi, veille du premier atelier, ce flux s'est brutalement accéléré. En une heure, entre 15h35 et 16h35, 367 observations ont ainsi été déposées, sans qu'une cause commune à cet afflux ait été identifiée. L'arrivée d'observations s'est poursuivie à bon rythme pendant plusieurs jours, plus de 100 observations étaient encore déposées le 21 janvier. Au total 2748 observations ont été ainsi déposées en une semaine, soit 88% des observations recueillies pendant toute la durée de la concertation.

A partir du 26 janvier, le flux d'observations est redescendu à des niveaux plus modérés, soit moins de 10 observations par jour. Une légère remontée des flux a été cependant observée les derniers jours de la concertation, après la réunion du 14 février. 29 observations ont été ainsi reçues le 20 février, dernier jour de la concertation.

20 observations reçues après le 23 janvier exposent un avis sur les méthodes retenues pour cette concertation préalable, souvent associé à un avis sur le fond du dossier.

Cette hétérogénéité des flux et de sujets a conduit le garant à dépouiller ces observations en trois lots distincts (voir plus loin) :

- d'abord les observations recueillies jusqu'au 14 janvier,
- puis les observations recueillies du 15 janvier au 20 février, à l'exception des observations de méthode,
- enfin les observations de méthode citées ci-dessus

RÉSULTATS DE LA CONCERTATION

SYNTHESE DES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS EMERGEES PENDANT LA CONCERTATION

Les questions qui ont émergé lors de la réunion d'ouverture :

- Questions sur le fonctionnement des nappes
- Pourquoi n'a-t-on pas limité les prélèvements dans la nappe des GTI dès qu'on avait connaissance des déséquilibres c'est-à-dire 1990 ?
- Qui prend les décisions à la fin de la concertation ?
- Question sur la commercialisation de l'eau
- Est-ce qu'on maîtrise réellement tous les prélèvements ?
- Impact sur le prix de l'eau
- Question sur la productivité réelle de la nappe des GTI sud-est.

Points soulevés lors des ateliers

- Manque d'études complémentaires sur l'impact environnemental de la substitution
- Où et à quel prix chercher l'eau nécessaire à la substitution ?
- Un moratoire sur le vote des principes de la CLE
- Aller au-delà de l'équilibre de la nappe
- Réduction proportionnelle aux besoins pour les usagers industriels
- Qui finance les solutions proposées pour réaliser des économies ?
- Qui finance les travaux nécessaires à la mise en œuvre de la solution de la substitution
- Créer deux réseaux de distribution un pour l'eau potable, un pour les autres usages

Points soulevés lors de la réunion de clôture

- Remise en cause des principes et de la méthode de la concertation
- Rôle de l'Etat depuis 40 ans
- Stockage de l'eau de pluie

Points soulevés sur le site internet

- Question de l'accès prioritaire à l'eau pour les populations
- Refus du principe de la commercialisation de l'eau
- Refus de la solution de la substitution
- Remise en cause des principes et de la méthode de la concertation

Globalement les contributions sur le site internet sont à une très forte majorité l'expression du désaccord quant à la poursuite de l'exploitation des eaux de la nappe du GTI pour une commercialisation de l'eau au profit de Nestlé Waters. Les questions posées sont rares. Quelques propositions pour fixer un quota d'exploitation pour Nestlé Waters compatibles avec l'objectif du SAGE.

Le clivage quant à la nécessité de mettre en œuvre une solution de substitution reste présent bien qu'à la fin de la concertation le public ait trouvé quelques points d'accord comme :

- Abaisser significativement les prélèvements dans la nappe pour un retour à l'équilibre
- Accorder la priorité à l'alimentation en eau potable des habitants
- La nécessité d'engager des études complémentaires
- Faire des économies à tous les niveaux et agir sur la performance des réseaux

DÉPOUILLEMENT DES RESULTATS DES ATELIERS

ATELIER DU 16 JANVIER 2019

Hiérarchisation des usages

Les réponses apportées aux différentes questions sont assez difficiles à interpréter de par la conception touffue des questionnaires, à l'exception de la question portant sur la priorité des usages de l'eau :

Toutes les personnes mettent l'usage pour les habitants ont première priorité, suivi par ordre décroissant par :

- Agriculture (souvent affectée du terme respectueuse de l'environnement)
- Fromagerie de l'Ermitage
- Les autres industries
- Nestlé Waters
- Tourisme

Ce classement diffère légèrement de celui présenté par la CLE en début de l'atelier 2, le garant a en effet effectué son analyse sur la base des réponses individuelles de tous les participants et non par table. Néanmoins la première priorité est affectée aux habitants dans les deux cas de figure.

Hiérarchisation des principes du SAGE

La rédaction de certains des principes proposés à l'avis du public, en particulier celui déjà adopté par la CLE en tant qu'orientation qui fait référence à deux objectifs, fait que les réponses aux questions posées ne peuvent s'analyser de manière simple, en aboutissant à une hiérarchisation incontestable.

On peut néanmoins remarquer que les deux premiers principes proposés par la CLE à savoir :

- Pérenniser l'alimentation en eau potable des populations tout en répondant aux enjeux économiques du territoire, priorité d'usage aux collectivités (eau de qualité en quantité suffisante en permanence)
- Optimiser tous les usages par des mesures d'économies d'eau

arrivent en tête des avis du public.

Le principe proposé par le collectif Eau 88 suit, à savoir :

- Les principes éthiques et réglementaires (non discutables) : eau patrimoine commun

La proposition du collectif Eau 88, exposée en atelier, visant à retenir un moratoire concernant toutes les autorisations de nouveaux forages dans les Muschelkalk, a été classée au 5^{ème} rang par le public.

Pour le reste il est impossible de redresser la totalité des réponses portant sur des priorités qui se recoupaient.



ATELIER DU 24 JANVIER 2019

Le garant n'a dépouillé que deux des questions soumises au public au cours du travail participatif en petites tables, estimant que la pertinence de certaines questions n'était pas centrale au regard des enjeux du SAGE (préciser l'enjeu lié à l'usage agricole, financement des mesures d'économie d'eau selon la typologie des usages), ou bien pouvaient être considérées comme inductives en fonction du schéma de principe proposé par la CLE (origine géographique de l'eau). Le garant était d'ailleurs intervenu en début de cet atelier, pour souhaiter que la majorité du temps participatif soit consacré aux avis portant sur les scénarios à retenir, conformément au point de vue qu'il défendait depuis octobre 2018.

Outre les scénarios exposés en séance par la CLE et par le collectif Eau 88, un troisième scénario proposé par l'une des tables au cours du premier atelier était soumis à l'avis du public. Celui-ci correspondait à une accentuation du scénario de la CLE, visant non plus à l'équilibre entre prélèvements et recharge de la nappe des GTI sud-ouest, mais à la reconstitution à terme de celle-ci. Ce scénario a été dépouillé par le garant de manière groupée avec celui du collectif, dont il diffère assez peu.

Le scénario proposé par la CLE reposait sur le recours à une substitution de ressources (recours à la nappe des GTI sud-est) pour l'eau potable, ce qui permettrait de maintenir des prélèvements inchangés pour Nestlé Waters. Le scénario proposé par le collectif EAU 88 prévoyait l'arrêt des prélèvements de Nestlé Waters dans la nappe des GTI

sud-ouest, afin de ramener cette nappe à l'équilibre. Chaque table était invitée à formuler un avis sur les impacts environnementaux, économiques et sociaux de chaque scénario, puis un avis de synthèse.

Au total, 57% des 146 avis de synthèse exprimés estiment non acceptable le scénario proposé par le collectif Eau 88 ; 62% des 138 avis exprimés estiment acceptable le scénario proposé par la CLE. A noter que deux tables estiment cependant ne pas avoir disposé d'assez de données, ou bien auraient souhaité plus d'explications.

A la question concernant le type de structure visant notamment à mettre en œuvre les ressources de substitution, 87% des personnes qui se sont exprimées ont soutenu le recours à une structure publique (syndicat ou communauté de communes), une minorité réduite ayant soutenu le recours à un groupement public / privé.

DEPOUILLEMENT DES OBSERVATIONS DEPOSEES SUR LE SITE INTERNET

Période du 13/12/2018 au 14/01/2019

Les avis, en général argumentés, sont largement défavorables aux propositions de la CLE, soit 65% des avis de cette première période. Seuls 3 avis (6% des avis) sont favorables à ces propositions.

Les principaux arguments exposés en défaveur des propositions de la CLE sont juridiques (loi sur l'eau de 2006), mentionnent l'eau comme bien commun, ou bien sont opposés à l'embouteillage de l'eau, à l'appropriation privée de la ressource et à la multinationale Nestlé, dans des proportions sensiblement équivalentes.

Analyse² des 3 059 observations de fond recueillies à partir du 15 janvier 2019 (hors observations de méthode)

Après le 15 janvier, les flux d'observations ont été nettement décroissants avec le temps. On note néanmoins peu de différences de fond entre le début et la fin de cette période. D'une manière générale, ce sont des personnes physiques qui se sont exprimées pendant cette période, le plus souvent de manière non anonyme.

Une fraction très faible (1%) de ces messages ne prennent pas position pour ou contre la proposition de la CLE. Une fraction tout aussi faible (1%) soutient la proposition de la CLE, pour des raisons de maintien de l'emploi essentiellement.

Les autres messages, soit 98% de ces 3 059 messages, s'expriment contre la proposition de la CLE. Les oppositions sont fréquentes (84%) et souvent marquées contre l'entreprise Nestlé Waters, les multinationales ou l'appropriation privée de l'eau. La référence à l'eau en tant que bien commun ou à la loi qui donne priorité à l'usage de l'eau potable est un peu moins fréquente (46%)³. Les habitants sont assez souvent cités (25%), l'eau étant alors considérée comme un bien local. La mention des élus est assez fréquente (19%), ils sont tantôt encouragés à prendre leurs responsabilités, tantôt traités avec défiance. Viennent ensuite, avec des scores équivalents (6%), l'opposition à l'eau en bouteille, la mention du changement climatique ou de la dégradation de la planète, ainsi que la mention d'un boycott familial des produits Nestlé. Une allusion à une éventuelle corruption des responsables publics est mentionnée plus rarement (3%). La référence au mouvement des « gilets jaunes » est anecdotique (moins de 1%).

En résumé pour cette période postérieure au 15 janvier 2019, le débat numérique est devenu binaire et les observations recueillies sont presque exclusivement opposées aux propositions de la CLE, pour des raisons de principe.

Il doit enfin être signalé qu'une partie des messages opposés au projet de la CLE est un copié-collé partiel de la pétition lancée simultanément par le site SumOfUs⁴.

Analyse des 20 observations de méthode⁵ recueillies à partir du 23 janvier 2019

² Compte tenu de leur nombre, des moyens et du temps réduits dont dispose le garant pour établir son bilan, ce dépouillement a été effectué sur la base d'un sondage aléatoire au dixième. L'imprécision ne dépasse pas 5% avec un intervalle de confiance de 95%.

³ Les observations mentionnent en général plusieurs arguments, ce qui explique pourquoi le total des pourcentages dépasse 100.

⁴ Ce site internet revendiquait pour cette pétition 113 000 signatures le 28 février 2019

6 de ces observations sont postérieures au deuxième atelier, une était émise la veille de cet atelier, 13 observations sont postérieures à la réunion de clôture.

Toutes ces observations émanent de 13 personnes physiques qui se sont identifiées, sauf pour deux d'entre elles : une observation anonyme et une observation du bureau du syndicat des eaux de Bulgnéville. Le contenu de l'observation 2990 a également été présenté en réunion de clôture au nom du Collectif Eau 88.

Les opinions générales émises sur cette concertation vont du compliment peu disert (« atelier bien préparé et bien organisé ») à des qualificatifs défavorables très directs (« mascarade, enfumage »), en passant par plusieurs remerciements associant la CLE et le collectif Eau 88 pour la qualité des informations fournies. Globalement les critiques dominent, elles associent souvent des critiques de fond des propositions de la CLE aux critiques de méthode.

En ce qui concerne les ateliers, en termes de méthode, sont notamment relevés :

- une organisation matérielle rendant malcommode la discussion par tables (trop de participants, bruit) ;
- une participation importante des salariés et retraités de Nestlé, les opinions émises ne pouvant donc pas être considérées comme représentatives ;
- des questions posées au public ambiguës, inductives ou biaisées ;
- un temps de parole, lors des présentations précédant le travail par tables, déséquilibré en défaveur du collectif Eau 88, ou mettant trop l'accent sur les caractéristiques socio-économiques du territoire au détriment des questions environnementales ;
- l'absence d'un véritable débat d'information préalable aux ateliers, contradictoire entre les deux thèses en présence (CLE et Eau 88).

En ce qui concerne la réunion finale, en termes de méthode, sont notamment relevés :

- le caractère tardif de cette concertation, alors que le principe du recours à la substitution de la ressource pour l'eau potable a été débattu en CLE depuis des années, et adopté par la CLE en tant qu'orientation depuis 2016 ;
- une évocation insuffisante des responsabilités passées de l'Etat ;
- le fait que la concertation préalable ait été organisée par la CLE et le Conseil départemental, alors qu'un véritable débat public aurait dû être organisé par une autorité tierce, ou bien de manière totalement paritaire avec le collectif Eau 88 ;
- une présence insuffisante du garant ; ou au contraire excessive lors de la réunion finale (2 avis en ce sens).

⁵ Les 20 observations ainsi dépouillées portent les numéros suivants : 2847, 2917, 2938, 2955, 2959 (et son doublon 2979), 2978, 2990, 2996, 3000, 3006, 3010, 3013, 3015, 3072, 3092, 3096 (et sa suite numérotée 3097), 3098, 3117, 3123 et 3127.

AVIS DU GARANT SUR LE DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION

L'organisation de cette concertation préalable a fait l'objet de nombreux échanges entre la CLE, qui en portait la responsabilité, le collectif Eau 88, qui a regretté ne pas avoir pu partager de manière paritaire cette responsabilité, et le garant. La plupart de ces échanges ont porté sur le temps de parole à attribuer au collectif au cours des différentes réunions.

Le garant considère la concertation comme globalement positive même si lors des réunions publiques d'ouverture et de clôture des situations de tension se sont fait sentir. Elle a permis de mettre à disposition du public de nombreuses informations sur le projet du SAGE, qui étaient jusqu'alors réservées aux membres de la CLE, aux administrations ou aux adhérents des associations. L'effort de pédagogie mis en œuvre lors de cette concertation a certainement permis au public de prendre la mesure de l'importance et de la complexité du sujet traité. La participation aux réunions publiques et ateliers a été active. Des débats contradictoires ont eu lieu lors des ateliers et lors de la réunion de clôture.

Le maître d'ouvrage a déployé un réel effort d'explication. Il en a été de même pour le collectif Eau 88 dans la phase d'explication technique de leur point de vue. Les élus ont bien participé aux débats sans tirer profit de leur statut. Les industriels et les gestionnaires de la distribution d'eau potable ont bien tenu leur rôle tout au long de la concertation.

Les recommandations émises lors des réunions de préparation et les interventions en début de réunion du garant ont permis de maximiser le temps laissé à l'expression du public. L'analyse des séquences à partir de l'enregistrement audio des séances le démontre. L'animateur extérieur a parfaitement géré la répartition des intervenants ainsi que leur temps de parole.

LES QUESTIONS DE METHODE SOULEVEES PAR LE PUBLIC

Au-delà, il convient d'analyser les différents points de méthode ayant caractérisé cette concertation, en commençant par les points mentionnés par une partie du public, pour en extraire un retour d'expérience.

La revendication d'une organisation de la concertation préalable à parité avec le maître d'ouvrage

Aucune base juridique ne justifierait actuellement un tel choix, qui nécessiterait une adaptation législative⁶. Des difficultés seraient en outre à prévoir si la concertation concerne l'environnement mais aussi, comme ici, des objectifs socio-économiques⁷. Faudrait-il, en pareil cas, associer aussi les milieux économiques et les syndicats, également à parité ?

La solution pratique consiste à associer les partenaires à la préparation de la concertation. C'est ce qui a été fait pour les temps d'intervention. La préparation des questions à soumettre au public n'a toutefois pas été partagée en amont des ateliers (ni avec le garant).

La revendication d'une prééminence du droit de l'environnement

Une telle revendication a été formulée au nom du collectif Eau 88 en réunion finale. S'il ne peut être question de ne pas appliquer le droit de l'environnement, celui-ci n'est cependant pas d'un niveau supérieur au reste de la législation. Selon la Charte de l'environnement⁸, la protection et la valorisation de l'environnement doivent être conciliées avec le développement économique et le progrès social.

La recherche d'une représentativité du public participant à la concertation

La recherche d'une représentativité du public (jury citoyen, etc), est une tendance croissante au sein des méthodes de débat public, en particulier lorsque les débats concernent un public très nombreux. Traditionnellement l'accent est mis sur l'ouverture des débats aux membres du public qui le souhaitent, sur l'équivalence des points de vue et sur la nécessité d'argumenter les échanges. Le site de la CNDP⁹ précise : « *le débat public comme la concertation... ne peuvent en aucun cas être assimilés à un sondage ou à un référendum.* »

⁶ Voir Charte de l'environnement article 7 (loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005)

⁷ Le code de l'environnement prévoit explicitement que les questions socio-économiques font partie du champ de la concertation : voir L. 121-15-1 3°

⁸ Voir Charte de l'environnement article 6 (loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005)

⁹ Voir <https://www.debatpublic.fr/ses-valeurs> l'argumentation

Il en résulte une nécessaire exigence de prudence dans l'interprétation des résultats de cette concertation préalable, aussi bien pour les ateliers que pour le site internet.

L'équilibre entre l'information et la participation

Le public a droit à s'informer comme à participer. Mais assez souvent le temps de parole accordé au public pour s'exprimer est limité par de longs exposés préalables, surtout si la matière est technique comme c'était le cas pour le SAGE GTI. Dans cette concertation, des temps suffisants ont été consacrés à la participation.

Aurait-il fallu ajouter un atelier consacré à développer une information technique plus approfondie à destination du public ? Le garant l'avait proposé très en amont, sans convaincre le maître d'ouvrage. Le collectif Eau 88 l'a demandé plus tardivement, alors qu'il était trop tard pour l'organiser.

Faut-il regretter cette absence ? Ce n'est pas sûr. Des réactions très vives du public contre ce qu'il considérait comme un excès de technicité ont été ainsi observées au cours de la première réunion. Et lors des ateliers le recours des tables de discussion aux experts mis à leur disposition a été très modeste.

L'équilibre des temps de parole

Il est effectivement nécessaire que les différentes alternatives ouvertes à la décision publique soient clairement exposées avant les phases de participation du public. Pour autant, faut-il contraindre les temps d'information du public à une stricte égalité de temps de parole, comme pour les processus électoraux ? Ceci supposerait de savoir définir a priori qui a droit d'accès (ou non) à ces temps de parole préalable. Cette question a déjà été abordée à propos de la revendication d'une organisation de la concertation préalable à parité avec le maître d'ouvrage.

Les différents chiffrages du temps de parole avancés à l'issue de cette concertation dépendent surtout de la méthode retenue pour les classer. Si l'on classe a posteriori les interventions faites en tribune en fonction de la logique binaire qui a finalement dominé cette concertation, à savoir pour ou contre la proposition de la CLE, le temps décompté pour les « pour » est supérieur. Encore ne faut-il pas classer dans les « pour » les exposés techniques effectués par le secrétariat de la CLE, en début de réunion ou d'atelier, comme une prise de position. Le devoir d'information du public porte en effet en premier lieu sur le maître d'ouvrage.

Au-delà de cette précision, malheureusement difficile à interpréter, est-ce qu'un équilibre des temps de parole a été respecté ? Au sens strict, les exposés des priorités ou scénarios alternatifs en atelier effectués par la CLE ou par le collectif Eau 88 ont bénéficié d'un temps d'expression similaire.

Reste cependant deux points à traiter :

- Comment tenir compte des exposés concernant la situation socio-économique du territoire, tels par exemple ceux réalisés par le directeur de la Chambre de commerce et d'industrie au cours du 2^{ème} atelier ? Faudrait-il les classer comme favorables à la CLE parce qu'ils ont souligné des fragilités économiques ?
- En ce qui concerne la réunion de clôture, l'équité aurait-elle dû conduire à attribuer à chaque « camp » d'un combat binaire un temps de parole strictement égal, ou bien à vérifier que chaque acteur important du territoire dispose d'un temps suffisant pour exposer devant le public les arguments les plus importants à ses yeux, en fonction des choix futurs à arrêter pour ce SAGE ?

La dernière acceptation, qui a été retenue pour la réunion de clôture sur la recommandation du garant, est la plus traditionnelle pour les débats publics.

Le garant a cependant déjà signalé qu'il était intervenu, sans succès, pour qu'un temps de parole soit spécifiquement attribué au collectif Eau 88 au cours de la réunion d'ouverture.

A l'inverse, on peut relever la nette sur-représentation dans le public des interventions opposées aux propositions de la CLE, lors des réunions d'ouverture et de clôture.

Au final le garant ne considère pas qu'un déséquilibre important ait pu être constaté en ce qui concerne le temps consacré à l'information du public, compte tenu des précisions de méthode ici rapportées.

La mise à disposition de documents à l'avance

Le site de la concertation ouvert le 13 décembre était assez complet, à l'exception de la note de cadrage de la mission régionale d'autorité environnementale de juillet 2018 ajoutée début février à la demande du garant. On doit toutefois regretter que les documents de séance pour chaque atelier n'aient pas été mis en ligne sur le site de la concertation, ne serait-ce que la veille de chaque atelier.

Les questions posées au public en atelier

Ce point a été critiqué à plusieurs reprises sur le site internet après le deuxième atelier comme en fin d'atelier et en réunion de clôture.

Le garant partage certaines de ces appréciations critiques, les questions étaient trop nombreuses, pour certaines peu pertinentes (la question sur l'agriculture) ou bien associaient deux priorités (eau potable et eau pour les opérateurs économiques) dans un même objectif, ou bien encore pouvaient induire des réponses en fonction de schémas de principe (la question sur l'origine de l'eau).

Les recommandations du garant, afin que l'essentiel du temps soit consacré aux avis sur les scénarios, ont partiellement pallié ces inconvénients en atelier 2. Le garant n'a de fait dépouillé que les questions les plus importantes, non inductives.

Le caractère tardif de cette concertation

Ce point a été avancé par une partie du public, et le garant le partage. Certes, formellement, le projet de SAGE n'était pas arrêté par la CLE, et au plan juridique une concertation préalable pouvait encore être valablement organisée. Mais le vote antérieur des orientations par la CLE a délimité au sein de celle-ci une majorité et une opposition, et l'on ne peut guère s'étonner que la concertation, à l'issue de son premier mois, ait été dominée par une logique binaire, pour ou contre les propositions de la CLE, ce que a nettement appauvri cet exercice de concertation.

A noter en outre qu'une concertation tardive, une fois que des orientations ont déjà été définies, a tendance à enfermer le maître d'ouvrage, qui organise aussi la concertation, ainsi que son personnel, dans un conflit de légitimité.

Le garant ne considère pas pour autant que cette concertation ait été inutile. Elle a eu le très grand avantage de sortir cette controverse d'un univers de spécialistes, pour permettre à chacun de s'informer et de s'exprimer, y compris sur des questions de principe auxquelles peu de personnes sont indifférentes. Les informations qu'il convient d'apporter au public avant l'enquête publique ont été bien identifiées, ce qui renforcera en son temps la légitimité de ce second exercice de participation. Elle a montré aux personnes surtout sensibles aux arguments environnementaux l'importance des arguments socio-économiques, et réciproquement.

Proposition de retour d'expérience

En conclusion, il pourrait être souhaitable, si une situation similaire se représentait :

- de veiller à ce qu'une concertation préalable soit réalisée suffisamment tôt, pour ne pas ajouter d'incitations supplémentaires à la bipolarisation d'un dossier qui n'en manque déjà pas ;
- d'être capable, pour le garant, de faire référence à un guide de bonnes pratiques, de préférence au seul recours à l'expérience de chacun ;
- de proposer au maître d'ouvrage d'une concertation volontaire, qui sollicite la participation d'un garant, l'adhésion préalable à quelques principes de concertation, qui pourraient par exemple s'inspirer de la Charte de la participation du public.

RECOMMANDATIONS AU MAÎTRE D'OUVRAGE SUR LES MODALITÉS D'INFORMATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC À METTRE EN ŒUVRE JUSQU'À L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Cette concertation a largement fait ressortir la demande du public de continuer à être associé au processus de décision de l'élaboration du SAGE des GTI. Les interventions du public et l'exploitation des questionnaires des ateliers ont mis en évidence que le public est en attente d'informations complémentaires qui n'ont pas pu être présentées, ou alors de manière incomplète, lors de la concertation.

Le projet d'élaboration du SAGE est en outre soumis à évaluation environnementale, c'est un passage obligé confirmé dans la note de cadrage de la mission régionale d'autorité environnementale. Celle-ci appelle l'attention sur le fait qu'il convient d'y intégrer des scénarios alternatifs.

Le garant recommande au maître d'ouvrage, en l'occurrence la CLE, de mettre à profit la période entre la fin de la concertation et le début de l'enquête publique pour a minima largement informer par le biais du site internet dédié au SAGE, à propos :

- des résultats des études d'évaluation environnementale des différents scénarii, de manière à pouvoir proposer un choix en toutes connaissances des causes ;
- du résultat d'une étude socio-économique des différents scénarii, dans une approche équilibrée coût/bénéfice ;
- du résultat d'une analyse juridique présentant les arguments selon lesquels le projet de SAGE et notamment l'hypothèse d'une substitution est conforme au droit de l'environnement, en exposant en particulier comment la gestion équilibrée de l'eau permet de satisfaire en priorité les exigences de l'alimentation en eau potable ;
- du résultat d'une réflexion quant à la future structure porteuse du plan d'actions du SAGE et, dans l'alternative d'une mise en œuvre d'une solution de substitution, de son mode de financement.

Il serait en outre utile pour le public que pendant cette période qu'il puisse réagir et contribuer aux informations diffusées par la CLE au travers d'une rubrique « contributions » à activer sur le site du SAGE, à l'identique de ce qui a été réalisé pour la concertation préalable. La mise en place d'un forum d'échanges animé et modéré par la CLE pourrait contribuer à fluidifier les échanges.

En tout état de cause il est fortement souhaitable que l'actuel site internet reste accessible au public jusqu'à l'enquête publique.

GLOSSAIRE

CD88	Conseil départemental des VOSGES
CLE	Commission locale de l'eau
CNDP	Commission nationale du débat public
DDT	Direction départementale des territoires
GTI	Grès du trias inférieur
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau
NW	Nestlé Water
ZRE	Zone de répartition des eaux



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