

Université Libre de Bruxelles  
Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire  
Faculté des Sciences  
Master en Sciences et Gestion de l'Environnement

SUIVI, ANALYSE ET ÉVALUATION DU PROCESSUS DE CONSULTATION CITOYENNE MIS EN  
PLACE PAR LE PROJET EUROPÉEN AWARE DANS LE CADRE DE LA GESTION DE  
L'EUTROPHISATION DE LA MER DU NORD

Mémoire de Fin d'Études présenté par  
BANESCU Anne-Marie  
en vue de l'obtention du grade académique de  
Master en Sciences et Gestion de l'Environnement

Année Académique : 2010-2011

Promoteur : Prof. Ch. Lancelot

Il est rare qu'on nous accorde dans nos vies des endroits spécifiques pour dire « merci ». Je saisis sans hésiter l'occasion qui m'est offerte.

Tout d'abord, je tiens à remercier ma promotrice, Christiane Lancelot, pour l'aide et le temps qu'elle m'a accordés tout au long de la rédaction de ce travail ainsi que pour m'avoir guidée dans sa réalisation. Je lui suis particulièrement reconnaissante de m'avoir offert la possibilité de participer à une passionnante expérience de participation citoyenne. De plus, j'adresse mes plus sincères remerciements à tous les partenaires du projet et aux citoyens qui m'ont accueillie et qui ont accepté de répondre à mes questions. Ensuite, je voudrais exprimer ma gratitude aux assesseurs de ce travail pour leur lecture attentive et constructive.

Finalement, je voudrais saluer ma famille et mes amis qui m'ont conseillée et soutenue durant la préparation de ce mémoire.

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	2
<b>Table des sigles et abréviations</b> .....	3
<b>Introduction</b> .....	4
1. Contexte et fondements .....	6
1.1 La participation citoyenne dans le processus décisionnel .....	6
1.2 Cadre législatif.....	8
1.3 Participation citoyenne et recherche scientifique .....	14
2. Matériel et méthodes .....	18
2.1 Le projet AWARE: un processus adaptatif intégré .....	18
2.2 Le cas d'étude de la mer du Nord .....	22
3. Description du déroulement du processus .....	30
3.1 Premier atelier européen – Paris (UPMC) 22-24 avril 2010.....	30
3.2 Enquête en ligne réalisée entre juillet et septembre 2010.....	33
3.3 Atelier local – Bruxelles (ULB) 8-9 octobre 2010.....	34
3.4 Conférence locale – Dunkerque 7 janvier 2011 .....	39
3.5 Second atelier européen – Paris (UMPC) 29-30 avril 2011 .....	43
3.6 Conférence européenne – Bruxelles 9 juin 2011 .....	44
4. Évaluation et analyse .....	48
4.1 Autoévaluation du projet AWARE.....	48
4.2 Contexte de l'évaluation .....	49
4.3 Innovation apportée par le processus .....	51
4.4 Moment du processus.....	54
4.5 Choix de l'échelle du cas d'étude.....	54
4.6 Analyse du processus .....	55
4.6.1 Procédures .....	55
4.6.1.1 Procédure de sélection des citoyens.....	55
4.6.1.2 Sélection des parties prenantes .....	57
4.6.1.3 Le rôle du facilitateur .....	58
4.6.1.4 Prise en considération de l'avis des citoyens .....	59
4.6.1.5 Le rôle des scientifiques .....	60
4.6.1.6 Entretiens et questionnaires .....	61
4.6.1.7 Communication du projet .....	62
4.6.2 Évaluation du contenu du processus .....	62
4.6.2.1 Apprentissage collectif.....	63
4.6.2.2 La déclaration citoyenne .....	64
4.6.2.3 À qui s'adresse la déclaration?.....	66
4.6.2.4 Qui va porter le message?.....	66
4.7 La méthode AWARE est-elle transposable? .....	67
4.8 Quel est l'impact de la déclaration citoyenne sur les décideurs? .....	67
4.9 Conclusions .....	68
5. Discussions .....	70
<b>Conclusions générales</b> .....	72
<b>Glossaire</b> .....	74
<b>Bibliographie</b> .....	78
<b>Annexes</b> .....	83
<b>Annexe I : Tableaux et figures</b> .....	84
<b>Annexe II : Déclaration citoyenne locale</b> .....	95
<b>Annexe III : Déclaration citoyenne européenne</b> .....	96

## Résumé

Le thème abordé dans ce travail est le processus de participation citoyenne vu à travers le projet AWARE, financé par la Commission européenne avec, pour toile de fond, la question de la qualité des eaux marines côtières.

Ce mémoire retrace le processus en partant de la sélection du panel de citoyens jusqu'à la rédaction d'une déclaration et analyse les éléments majeurs afin de mettre en évidence les biais et les limites de cette méthode ainsi que les innovations qui y sont développées.

Dans la première partie, le contexte de l'élaboration du projet est posé. On y explique les fondements de la participation citoyenne. Celle-ci est rendue possible grâce à un changement dans les mentalités qui se traduit par une évolution des législations. L'état de l'art de la participation citoyenne dans la législation européenne est présenté et l'accent est mis sur les prescriptions de la directive-cadre sur l'eau. Par la suite, on replace le projet dans les circonstances qui ont permis son financement. Il est soutenu par la volonté de la Commission de favoriser la rencontre des connaissances de différents acteurs sur une thématique donnée et d'intégrer le citoyen européen dans le dialogue.

Ensuite, le processus mis en œuvre par AWARE est détaillé. On y présente l'objectif du projet, qui est de développer une méthode qui permet une interaction fructueuse entre les différents acteurs de la politique de l'eau. Les citoyens tiennent une place prépondérante et sont amenés à dialoguer avec des scientifiques et des parties prenantes pour comprendre la problématique de l'eutrophisation des eaux marines côtières. Le projet étudie trois cas répartis sur le territoire européen mais le travail se concentre uniquement sur le cas d'étude de la mer du Nord. La situation y est détaillée afin de comprendre les causes et les effets de l'eutrophisation. On y introduit déjà des pistes de solutions formulées par les scientifiques.

En troisième lieu, les étapes du processus sont relatées. On y expose pour chaque atelier et conférence, les objectifs, le déroulement et une courte évaluation fondée sur les observations et sur les réponses des citoyens à des questionnaires. La méthode s'inspire fortement de la conférence de consensus où un panel de citoyens se réunit à plusieurs reprises afin de s'informer sur une problématique, rencontre des experts et des parties prenantes et formule par consensus des points de vue et des recommandations à l'adresse des responsables politiques.

Pour terminer, une analyse met en évidence les aspects abordés dans l'autoévaluation du projet. On liste les biais et s'interroge sur l'opportunité du moment auquel le projet s'est tenu. Les innovations apportées par le projet sont présentées : principalement l'inclusion du scientifique dans la conférence de consensus permettant des interactions continues entre les acteurs et l'agencement particulier regroupant les réalités de trois zones géographiques dans une dimension européenne.

En conclusion, la méthode développée n'est pas nouvelle, mais elle présente quelques innovations qui méritent d'être soulevées. Quant à savoir si elle est reproductible et peut éventuellement devenir un standard lors de l'élaboration de politiques nationales et européennes, il faudra attendre la fin du projet pour en juger. Mais, *a priori*, les moyens nécessaires pour sa mise en œuvre correcte constituent un frein majeur.

## **Table des sigles et abréviations**

*AWARE : How to achieve sustainable water ecosystems management connecting research, people and policy makers in Europe*

CESE : Comité économique et social européen

CIS : Common Implementation Strategy

CIW : *Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid*

CORDIS : *Community Research and Development Information Service*

DCE : Directive-cadre sur l'Eau

DG : Direction Générale

IBGE : l'Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement

IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

ICCR : *Interdisciplinary Centre for Comparative Research in Social Sciences*

ISIS : *Istituto di Studi per l'integrazione dei Sistemi*

N : Azote

OSPAR : Convention pour la protection de l'environnement marin de l'Atlantique du Nord-Est

P : Phosphore

PAC : Politique Agricole Commune

Si : Silice

UE : Union européenne

ULB : Université Libre de Bruxelles

UPMC : Université Pierre et Marie Curie

## Introduction

Chaque jour des citoyens européens questionnent les décisions qui touchent leur environnement et s'interrogent sur l'opportunité des mesures qui sont adoptées par leur gouvernement. Bien plus qu'avant, les citoyens s'informent sur les affaires publiques amenant progressivement notre société à évoluer vers une nouvelle gouvernance.

Entre avril 2010 et juin 2011, trente citoyens européens ont été invités à se rassembler pour réfléchir à la façon dont sont gérées des zones côtières spécifiques de leur pays et proposer des solutions pour en améliorer la gestion.

À travers l'étude de trois écosystèmes particuliers, les citoyens sélectionnés ont été informés et formés sur les causes et les effets des problèmes rencontrés dans les eaux marines côtières européennes. En passant par un processus d'apprentissage collectif, ils se sont concertés et ont partagé leur point de vue selon les réalités de la zone géographique dont ils provenaient afin de formuler une déclaration commune. Cette contribution adressée aux scientifiques, aux parties prenantes et surtout aux décideurs n'avaient pas pour prétention de se substituer au travail de ces acteurs mais d'apporter un nouvel éclairage sur la question.

Ce travail de fin d'études relate l'expérience de la participation citoyenne par le prisme d'un projet financé par la Commission européenne intitulé AWARE. Le projet répond à une demande de l'institution d'élaborer une méthode permettant le décloisonnement des rôles dans lesquels s'isolent les acteurs cités plus haut et d'y inclure le citoyen. L'expérience n'est pas unique mais elle apporte certaines originalités qui méritent d'être soulevées.

Le projet puise la légitimité de la participation des citoyens dans l'obligation prescrite par la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour la politique communautaire dans le domaine de l'eau, imposant aux États membres de l'Union européenne de consulter leurs citoyens sur les plans de gestion des eaux côtières avant leur adoption.

Le présent travail retrace les étapes du processus en se concentrant sur un seul des cas d'étude, celui du bassin versant de la mer du Nord, et en le replaçant dans le contexte du projet à l'échelle européenne. À travers une analyse du projet, nous tenterons d'apporter un éclairage sur l'innovation de cette méthode et les enseignements qu'elle peut apporter.

Dans la première partie, nous commencerons par mettre en perspective la théorie de la participation citoyenne et les différentes méthodes qui ont été développées afin de permettre aux citoyens de faire connaître leur avis sur les questions qui les regardent. Nous replacerons le cadre législatif international et européen qui permet l'existence des méthodes de participation citoyenne. Le domaine de l'environnement peut être considéré comme l'un des champs où la participation s'y prête particulièrement. Les citoyens prennent plus facilement position sur les sujets qui les touchent directement. Et puis, quoi de plus interpellant que l'environnement où l'on vit ?

La méthode utilisée sera exposée dans la deuxième partie. Elle fait appel à plusieurs principes et concepts tels que l'apprentissage collectif et la gestion intégrative, qui y seront explicités. Le cas spécifique de la mer du Nord sera développé afin d'y présenter les causes et les conséquences d'une qualité diminuée des eaux marines côtières.

Dans la troisième partie, nous relaterons le déroulement des ateliers et conférences que nous avons suivies en tant qu'observatrice. Nous rapporterons également le cheminement des débats qui ont abouti à la présentation publique d'une déclaration citoyenne.

Pour terminer, l'analyse et l'évaluation du processus seront expliquées dans la quatrième partie de ce travail. Sur la base des rapports produits par AWARE, de nos observations, ainsi que des discussions informelles avec les citoyens et les partenaires du projet, nous mettrons en évidence les biais, les limites et les innovations de la méthode. Nous introduirons enfin quelques réflexions sur l'impact du résultat de cette méthode, à savoir la déclaration citoyenne.

## 1. Contexte et fondements

### 1.1 La participation citoyenne dans le processus décisionnel

Au cours des deux dernières décennies, la participation citoyenne est devenue un processus de plus en plus présent dans les débats de société<sup>1</sup>. Un nombre grandissant de citoyens désirent prendre une part active dans la vie de la communauté et avoir une influence sur les décisions qui régissent leur vie quotidienne<sup>2</sup>. Ces citoyens veulent simplement que leur opinion soit entendue afin que ces décisions reflètent leurs préoccupations. Dans la formulation des politiques environnementales, l'utilisation de cette méthode est de plus en plus répandue.

On distingue plusieurs degrés de participation selon qu'ils soient unidirectionnels (transmission d'information), bidirectionnels (consultation) ou multidirectionnels (participation active des parties prenantes). Dans ce travail, nous nous intéresserons plus spécifiquement à ce dernier degré de participation.

Tout d'abord, commençons par définir la participation citoyenne. Il existe plusieurs définitions, mais de manière générale on s'accorde à dire que l'approche participative est l'ensemble des procédures conçues pour informer, consulter et permettre à un public non-expert d'avoir une contribution directe, mais sans pouvoir décisionnel, sur l'adoption, le contenu et la mise en œuvre de décisions qui l'affectent<sup>3 4</sup>.

Qui est désigné par le terme « public » ? Le public est un terme général qui doit être défini en amont du processus participatif. Il peut désigner aussi bien les citoyens individuels que les parties prenantes, les experts ou les décideurs politiques<sup>5</sup>.

La méthode participative peut intervenir à toutes les étapes d'un processus décisionnel (planification, mise en œuvre ou évaluation)<sup>6</sup>.

Rowe et Frewer ont pointé huit méthodes participatives les plus souvent utilisées<sup>7</sup> (tableau 1). On y retrouve le referendum, la consultation publique, l'enquête d'opinion, la négociation, la conférence de consensus, le jury de citoyens, le focus groupe ainsi que le comité consultatif de citoyens. La nature de la méthode choisie va dépendre du type de problématique que l'on aborde et du degré recherché d'implication du public.

---

<sup>1</sup> Grolleau Gilles *et al.*, « Les instruments volontaires : Un nouveau mode de régulation de l'environnement ? », in *Revue internationale de droit économique*, t. XVIII, n° 4, 2004, p. 462

<sup>2</sup> Blondiaux Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », in *Mouvements*, n° 18, 2001, p. 45

<sup>3</sup> Commission européenne, *Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document n° 8 : Public participation in relation to the Water Framework Directive*, Luxembourg, 2003, p. 11

<sup>4</sup> Rowe Gene et Frewer Lynn J., « Public Participation Methods: A Framework for Evaluation », in *Science, Technology & Human values*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 6

<sup>5</sup> Fondation Roi Baudouin, *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, 2005, p. 10

<sup>6</sup> Fondation Roi Baudouin, *op.cit.*, p. 5

<sup>7</sup> Rowe et Frewer, *op.cit.*, p. 8-9

Tableau 1: Les huit méthodes participatives les plus couramment utilisées

<i>Participation Method</i>	<i>Nature of Participants</i>	<i>Time Scale/Duration</i>	<i>Characteristics/Mechanism</i>	<i>Examples/References</i>
Referenda	Potentially all members of national or local population; realistically, a significant proportion of these.	Vote cast at single point in time.	Vote is usually choice of one of two options. All participants have equal influence. Final outcome is binding.	Biotechnology in Switzerland (Buchmann 1995); waste repository in Sweden (af Wählberg 1997).
Public hearings/ inquiries	Interested citizens, limited in number by size of venue. True participants are experts and politicians making presentations.	May last many weeks/ months, even years. Usually held during week-days/working hours.	Entails presentations by agencies regarding plans in open forum. Public may voice opinions but have no direct impact on recommendation.	Frequent mechanism in, for example, United States (Fiorino 1990), Australia (Davison, Barnes, and Schibeci 1997); review by Middendorf and Busch (1997).
Public opinion surveys	Large sample (e.g., 100s or 1,000s), usually representative of the population segments of interest.	Single event, usually lasting no more than several minutes.	Often enacted through written questionnaire or telephone survey. May involve variety of questions. Used for information gathering.	Radioactive sites in United States (Feldman and Hanahan 1996); genetically modified food in the United Kingdom (Vidal 1998); biotech surveys (Davison, Barnes, and Schibeci 1997).
Negotiated rule making	Small number of representatives of stakeholder groups (may include public representatives).	Uncertain: strict deadline usually set: days/weeks/ months.	Working committee of stakeholder representatives (and from sponsor). Consensus required on specific question (usually, a regulation).	Used by U.S. Environmental Protection Agency (Hanson 1984); method discussed by Susskind and McMahon (1985) and Fiorino (1990).
Consensus conference	Generally, ten to sixteen members of public (with no knowledge on topic) selected by steering committee as "representative" of the general public.	Preparatory demonstrations and lectures (etc.) to inform panelists about topic, then three-day conference.	Lay panel with independent facilitator questions expert witnesses chosen by stakeholder panel. Meetings open to wider public. Conclusions on key questions made via report or press conference.	Used in Denmark and Netherlands on topics from food irradiation to air pollution (Joss and Durant 1994; Grundahl 1995); also used in United Kingdom on plant biotechnology (Ellahi 1995).
Citizens' jury/panel	Generally, twelve to twenty members of public selected by stakeholder panel to be roughly representative of the local population.	Not precise but generally involve meetings over a few days (e.g., four to ten).	Lay panel with independent facilitator questions expert witnesses chosen by stakeholder panel. Meetings not generally open. Conclusions on key questions made via report or press conference.	Examples in Germany, United States, and United Kingdom (e.g., Crosby, Kelly, and Schaefer 1986; Coote, Kendall, and Stewart 1994; Lenaghan, New, and Mitchell 1996).
Citizen/public advisory committee	Small group selected by sponsor to represent views of various groups or communities (may not comprise members of true public).	Takes place over an extended period of time.	Group convened by sponsor to examine some significant issue. Interaction with industry representatives.	Particularly evident in United States, for example, in cleanup of waste sites (Lynn and Busenberg 1995; Perhac 1998); see Creighton (1993) for guidelines.
Focus groups	Small group of five to twelve selected to be representative of public; several groups may be used for one project (comprising members of subgroups).	Single meeting, usually up to two hours.	Free discussion on general topic with video/tape recording and little input/direction from facilitator. Used to assess opinions/attitudes.	Guidelines from Morgan (1993); U.K. example to assess food risk (Fife-Schaw and Rowe 1995).

Source: Rowe Gene et Frewer Lynn J., « Public Participation Methods: A Framework for Evaluation », in *Science, Technology & Human values*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 8

L'objectif principal de la mise en œuvre d'un processus participatif est d'améliorer la prise de décision, en s'assurant que les décisions sont basées sur des connaissances partagées, des expériences et des preuves scientifiques, et qu'elles sont acceptées par le public<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Commission européenne, *Guidance document n° 8*, p. 14

On peut classer les objectifs de la participation citoyenne selon leur fonction. On en distingue trois : normative, instrumentale ou substantive<sup>9</sup>. La fonction normative se focalise sur l'accroissement de la légitimité d'une décision pour la rendre plus acceptable tout en suivant les procédures prescrites. Le processus est au centre de l'attention plutôt que le résultat. La participation devient alors ce qu'il convient de faire, en accord avec les normes légales. La fonctionnalité instrumentale tend à informer le public d'un problème, à prévenir les conflits et à entretenir la confiance dans les institutions publiques<sup>10</sup>. Effectivement, une décision engendrant moins d'incompréhension sera mise en œuvre plus rapidement. Enfin, la fonction substantive prescrit la mise en commun des multiples perspectives d'un problème afin d'améliorer sa compréhension et donc l'adoption de décisions appropriées et efficaces<sup>11</sup>.

## 1.2 Cadre législatif

Dans les années 80, l'approche coercitive de l'Etat, autrement appelée « Command-and-control » traditionnellement utilisée dans les actions environnementales, a montré ses limites. Cet instrument de la politique environnementale impose des réglementations afin d'empêcher les externalités environnementales négatives ou de produire des externalités positives<sup>12</sup>. La remise en question du système a donné naissance à de nouvelles approches de la gouvernance. On constate entre autres que le partage de la gestion des ressources naturelles avec les citoyens qui en dépendent mène à une gestion plus durable, moins coûteuse et plus acceptable socialement<sup>13</sup>.

### *Contexte international*

L'article 10 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992<sup>14</sup> constitue la clé de voûte au niveau international de la participation citoyenne dans les processus de prise de décision en matière environnementale. L'article reconnaît trois droits : l'accès à l'information relative à l'environnement, la participation au processus de prise de décision et l'accès à la justice. Le texte n'est pas juridiquement contraignant et n'impose pas une obligation de résultats, tel un environnement sain, mais offre aux citoyens les outils pour protéger leur environnement.

---

<sup>9</sup> Scheer Adela et Höppner Corina, « The public consultation to the UK Climate Change Act 2008 : a critical analysis », in *Climate Policy*, vol. 10, n° 3, 2010, p. 264

<sup>10</sup> Commission européenne, *op.cit.*, p. 14

<sup>11</sup> Wright Stuart & Jacobsen Brian, « Participation in the implementation of the Water Framework Directive in Denmark : The prospects for active involvement », in *Water Policy*, vol. 13, 2011, p. 234

<sup>12</sup> Grolleau Gilles *et al.*, *op.cit.*, p. 463

<sup>13</sup> Commission européenne, *op.cit.*, p. 52

<sup>14</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, signée à Rio de Janeiro, Brésil, le 14 juin 1992

L'étape suivante est marquée par la Convention d'Aarhus<sup>15</sup> de 1998, qui « part de l'idée qu'une plus grande implication et sensibilisation des citoyens par rapport aux problèmes environnementaux conduit à une meilleure protection de l'environnement »<sup>16</sup>. La Convention repose sur trois piliers : l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

L'aspect qui nous intéresse dans ce travail est la garantie de la participation du public dans une optique démocratique, d'amélioration de la qualité des décisions et de prise de conscience des problèmes environnementaux : « Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit [...] la participation du public au processus décisionnel [...] en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention »<sup>17</sup>. Les signataires de la Convention s'engagent à ce que la participation du public soit assurée et que le résultat soit pris en considération.

Le champ d'application de la Convention s'étend à trois types de décisions, celles portant sur :

- un projet spécifique localisable (article 6) ;
- des plans, programmes et politiques (article 7) ;
- des normes d'application générales (article 8).

Les procédures de participation comprennent cinq phases :

- l'information préalable du public ;
- la préparation : un temps suffisant est laissé au public concerné pour s'informer et se préparer à une participation effective ;
- la rédaction : le public soumet ses observations et ses opinions ;
- la prise en compte des réactions par l'autorité publique ;
- l'information postérieure à la décision : l'autorité a l'obligation d'informer le public de sa décision.

---

<sup>15</sup> La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998, Aarhus, Danemark (entrée en vigueur le 30 octobre 2001)

<sup>16</sup> Scadplus, *Synthèses de la législation européenne : Accès à l'information, participation du public et accès à la justice*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/l28056\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28056_fr.htm), consulté le 21 juillet 2011

<sup>17</sup> Article 1, Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

## *Cadre législatif européen*

La Convention d'Aarhus entre en vigueur en octobre 2001 et est approuvée au nom de l'Union européenne (UE) en 2005. La Convention va être transposée dans le droit communautaire à travers trois directives<sup>18</sup>. Les dispositions traitant de la participation du public sont mises en œuvre au niveau communautaire par la directive du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Cette dernière devient le fondement des législations européennes en matière de participation dans le domaine de l'environnement. L'amendement de plusieurs directives traitant de l'environnement sera nécessaire pour assurer la conformité de la législation européenne avec les dispositions et principes énoncés par la Convention.

L'environnement est le premier domaine où le législateur européen a rendu la participation du public obligatoire. Le projet que nous allons analyser trouve son fondement dans la législation européenne dans le domaine de l'eau et plus spécifiquement la directive-cadre sur l'eau (DCE)<sup>19</sup>.

### *Participation citoyenne dans la législation européenne relative à l'eau*

Cette directive occupe une place importante de par son ambition et les innovations qu'elle apporte. L'UE se fixe comme objectif d'élaborer une politique intégrée dans le domaine de l'eau afin de préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Au moyen des outils mis à leur disposition dans cette directive, les Etats membres doivent atteindre le bon état écologique des eaux de surface et des eaux souterraines pour 2015.

La directive crée également l'obligation légale pour les autorités des Etats membres d'organiser la gestion de l'eau par bassin versant et non par unité administrative. Cette obligation induit une gestion et une responsabilité communes d'un bassin versant indépendamment des frontières administratives. Elle établit un contexte unique de gestion à plusieurs niveaux, reconnaissant la nécessité de passer d'un processus de prise de décision centralisé dominé par l'Etat à un système plus complexe de gouvernance multi niveaux et à une approche intégrée des impératifs environnementaux<sup>20</sup>.

Cette nouvelle approche holistique inclut la participation active. Le considérant 14 souligne que « le succès de la présente directive nécessite une collaboration étroite et une action cohérente de la Communauté, des États membres et des autorités locales, et requiert également l'information, la consultation et la participation du public, y compris des

---

<sup>18</sup> La Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement; la Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, 2003/624 du 24 octobre 2003, relative à l'accès à la justice en matière d'environnement

<sup>19</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

<sup>20</sup> Howarth William, « Aspirations and realities under the Water Framework Directive : Proceduralisation, Participation and Practicalities », in *Journal of environmental Law*, n° 3, juillet 2009, p. 392-393

utilisateurs ». Le considérant 46 indique qu'« afin de permettre la participation du public en général, notamment les utilisateurs d'eau, à l'établissement et à l'actualisation des plans de gestion des bassins hydrographiques, il est nécessaire de mettre à leur disposition des informations appropriées sur les mesures envisagées et de faire rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces mesures, afin qu'ils puissent intervenir avant l'adoption des décisions finales concernant les mesures nécessaires ». Ce considérant insiste sur l'importance d'informer le public afin d'assurer sa participation au cours du processus de planification. Enfin, l'article 14 du texte prescrit trois formes de participation : l'implication active, la consultation et l'accès à l'information. L'accessibilité à l'information ainsi que la consultation doivent être assurées alors que l'implication active du public doit être encouragée.

Ce dernier élément n'est pas plus détaillé dans la directive elle-même, mais le Document d'orientation adopté en 2002<sup>21</sup> par les Directeurs de l'eau<sup>22</sup> fournit des recommandations et des éléments de réponse quant à la façon dont la participation citoyenne peut être mise en œuvre dans le contexte de la DCE.

Ce document signale que la participation citoyenne n'est pas une fin en soi, mais le moyen de parvenir aux objectifs fixés par la DCE. Recadrons ces objectifs dans les fonctionnalités de la participation présentées plus haut. On constate que, d'une part, d'un point de vue de la fonctionnalité substantive, la participation apporte une convergence de connaissances issues de sources différentes qui permettront une meilleure compréhension d'une problématique et ainsi la décision atteinte sera plus efficace. D'autre part, d'un point de vue instrumental, encourager une collaboration facilite la mise en œuvre et dissipe les conflits<sup>23</sup>.

La figure 1 schématise les trois typologies de participation que l'on retrouve dans la DCE. Comme illustré dans le tableau 1, il existe de nombreux types de participation du public, mais la DCE n'en reprend que trois (voir tableau 2 en page 13). Ces différentes formes ne s'excluent pas, mais s'insèrent les unes dans les autres (figure 1).

L'accès à l'information n'est bien souvent pas considéré comme participation en tant que telle mais sert de base à cette dernière<sup>24</sup>. La DCE n'exige pas une dissémination active de l'information mais uniquement la garantie à son accès. Le premier échelon réel de la participation est la consultation: l'autorité administrative consulte le public afin d'obtenir des connaissances, des expériences et des idées sur des plans ou des scénarios qui leur sont présentés. Le processus n'engendre pas le partage du pouvoir décisionnel et n'oblige pas non plus la prise en compte des résultats de cette consultation.

---

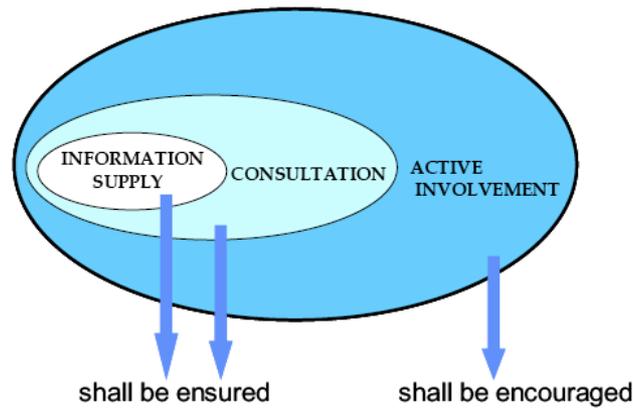
<sup>21</sup> Commission européenne, *op.cit.*, p. 26

<sup>22</sup> Afin de coordonner la mise en œuvre de la DCE par les Etats membres, la Commission européenne s'est accordée sur une Stratégie commune de mise en œuvre (CIS: Common Implementation Strategy). Les documents d'orientation adoptés au sein du Groupe de Coordination Stratégique, où siègent les directeurs de l'eau, ne sont pas légalement contraignants mais considérés comme des lignes directrices lors de la mise en œuvre.

<sup>23</sup> *Idem*

<sup>24</sup> Wright Stuart et Jacobsen Brian, *op.cit.*, p. 235

Figure 1: Schéma de participation propre à la DCE



Source : Commission européenne, *Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document n° 8 : Public participation in relation to the Water Framework Directive*, Luxembourg, 2003, p.13

Le document d'orientation distingue deux types de consultation, la consultation écrite et la consultation orale. La consultation écrite est une condition minimale de la DCE<sup>25</sup>. Quant à la consultation orale, elle est plus active et permet aux parties prenantes d'avoir un dialogue avec les autorités compétentes.

Le document d'orientation distingue aussi trois niveaux d'implication active. La participation au développement et à la mise en œuvre des plans constitue le premier niveau. Les parties intéressées prennent part activement au processus de planification en discutant les problèmes et en émettant des solutions. Le partage du pouvoir décisionnel et l'autodétermination sont deux autres niveaux d'implication. Le premier niveau doit être interprété comme la condition minimale<sup>26</sup>, les deux autres ne sont pas spécifiquement demandés par la DCE mais peuvent être considérés comme des bonnes pratiques.

De manière générale, des niveaux plus élevés de participation existent, il convient d'étudier la pertinence de leur utilisation en fonction du contexte et des objectifs que l'on se fixe.

La participation active est vraisemblablement identifiée comme la clé du succès de l'atteinte des objectifs de la directive. En effet, la mise en commun des discussions des parties prenantes sur les problèmes existants et la proposition de solution en fonction de leurs connaissances du terrain, accroît le potentiel de l'adoption d'une décision plus informée et plus transparente par les autorités<sup>27</sup>. La communication entre les partenaires joue un rôle important dans l'acceptation et permet ainsi une meilleure mise en œuvre.

<sup>25</sup> Article 14 (1) de la DCE : « ...soient publiés et soumis aux observations du public ».

<sup>26</sup> Wright Stuart et Jacobsen Brian, *op.cit.*, p. 235

<sup>27</sup> Commission européenne, *op.cit.*, p. 26

Tableau 2 : Niveaux de participation du public dans la DCE

Levels of participation included in WFD	Detailed description of participatory	Levels	Legal requirement
Active involvement	Self-determination	Parts of water management handed over to interested parties	Best practice
	Shared decision-making	Interested parties not only participate actively in planning process but become partly responsible for outcome	Best practice
	Participation in development and implementation of plans	Interested parties participate actively in the planning process by discussing issues and contributing to their solution	To be encouraged
Consultation	Consulting	Gather information/opinions from those involved to develop solutions based on knowledge. No share in decision-making, no obligation to take on board people's views	Statutory Requirement
Information	Informing	To facilitate the participation of the public in the planning process	Statutory Requirement

Source : Wright Stuart & Jacobsen Brian, « Participation in the implementation of the Water Framework Directive in Denmark : The prospects for active involvement », in *Water Policy*, vol. 13, 2011, p. 234

Enfin, il convient de déterminer qui est désigné par le terme « public », utilisé dans la DCE. Le terme n'étant pas défini dans la directive, le document d'orientation se base sur l'article 2(d) de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement<sup>28</sup>, qui est également applicable à la DCE. Dans cet article, le *public* représente « une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes ».

<sup>28</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

La DCE n'est pas le seul texte européen lié à l'eau qui requiert une participation du public. Pour finir ce tour d'horizon, nous mentionnerons les dispositions de la recommandation du Parlement et du Conseil relative à la mise en œuvre de la stratégie d'aménagement intégré des zones côtières en Europe. Celle-ci stipule que l'inventaire auquel doivent procéder les Etats membres afin d' « identifier des acteurs [...] qui exercent une influence sur la gestion de leur littoral » devrait permettre d'« analyser les intérêts, le rôle et les préoccupations des citoyens, des ONG et du secteur commercial »<sup>29</sup>.

Dans l'esprit de cette recommandation, la directive-cadre stratégie pour le milieu marin<sup>30</sup> demande que « les États membres veillent à ce que toutes les parties intéressées se voient offrir, à un stade précoce, de réelles possibilités de participer à la mise en œuvre de la présente directive [...] »<sup>31</sup>. Concernant en particulier les citoyens, les Etats membres doivent publier et soumettre « aux observations du public des résumés [...] de leurs stratégies marines »<sup>32</sup>.

### 1.3 Participation citoyenne et recherche scientifique

Dans le domaine de l'eau, l'UE finance depuis plusieurs années de nombreux projets de recherche. Déjà, le 5<sup>e</sup> programme-cadre (1998-2002) identifiait l'eau comme un domaine central dans le *Programme Environnement et Développement durable*. L'action principale « gestion durable et qualité de l'eau » représentait 150 millions d'euros investis dans des projets de recherche directement liés à la DCE.

Ensuite, le 6<sup>e</sup> programme-cadre (2002-2006) ainsi que d'autres politiques et programmes européens ciblaient l'intégration des projets de recherche en appui aux politiques de l'eau.

En 2006, dans le contexte de la nouvelle stratégie pour un développement durable, la Commission européenne a fondé la base d'une interface faisant se rencontrer sciences et politiques. Dans le 6<sup>e</sup> programme-cadre, une action spécifique intitulée « les sciences en support aux politiques » était destinée à encourager l'utilisation de la recherche scientifique dans la conception des politiques.

On tend vers un décloisonnement des disciplines, une rencontre entre les scientifiques et les responsables politiques. C'est ce qu'on appelle l'« interface science-politiques ». À ce principe s'ajoute l'ambition d'inclure un acteur supplémentaire dans le système : le citoyen européen. C'est ainsi qu'est née l'idée du « brokering » qui favorise une mise en commun des connaissances des différents acteurs dans un domaine donné.

---

<sup>29</sup> Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe

<sup>30</sup> Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

<sup>31</sup> Article 19, § 1 de la Directive 2008/56/CE

<sup>32</sup> Article 19, § 2 de la Directive 2008/56/CE

Cette volonté se renforce dans le 7<sup>e</sup> programme-cadre où on énonce que le programme « s'évertue à développer une meilleure relation entre les scientifiques et les citoyens européens. En gardant ce but à l'esprit, le programme de travail encouragera les activités favorisant l'engagement du grand public et du dialogue, afin d'impliquer les citoyens et la société civile dans la recherche »<sup>33</sup>.

La priorité n° 8 « Soutien scientifique aux politiques » du 7<sup>e</sup> programme-cadre a été spécifiquement définie afin d'apporter un support à la DCE. Dans le contexte qui nous intéresse ici, c'est-à-dire la participation du public, l'UE a financé une série de projets qui utilisent des méthodes innovantes pour mettre en œuvre les processus de consultation. Les panels de citoyens, les conférences de consensus ou encore les ateliers citoyens sont quelques exemples de procédés employés pour fournir l'information et la formation nécessaire à la compréhension plus globale d'un problème et à la proposition de solutions et recommandations durables par les participants.

Lors de l'appel à projets lancé en 2008, quatre candidatures sur plusieurs dizaines ont été retenues. Il ne s'agissait pas de promouvoir une science nouvelle, mais d'utiliser un sujet existant qui a suffisamment de visibilité et qui suscite l'intérêt des chercheurs et du public. Il était demandé de développer une méthode qui mette le public en lien avec une expertise existante dans le domaine. Trois des projets retenus concernaient la thématique de l'eau. L'eau semblait propice à ce type d'expérience car de précédents projets traitaient de ce lien, notamment du fait des dispositions existantes dans la DCE et de l'orientation favorisée par le 6<sup>e</sup> programme-cadre<sup>34</sup>.

Le projet intitulé *How to achieve sustainable water ecosystems management connecting research, people and policy makers in Europe* (que nous désignerons par l'acronyme AWARE), vient s'ancrer dans le contexte particulier de l'interface science-politiques<sup>35</sup>.

On relèvera une question sous-jacente: dans un contexte où on disposerait de moyens financiers suffisants, les décideurs prendraient-ils de meilleures décisions si celles-ci se basaient sur un transfert de connaissances scientifiques ?

L'actuel 7<sup>e</sup> programme-cadre (2007-2013) est une tentative de simplification d'accès et de fonctionnement des programmes-cadres précédents. Il s'articule autour de quatre programmes principaux : Coopération, Idées, Personnes et Capacités. Sous le pilier « Coopération » la Commission énumère une série de thématiques parmi lesquelles nous retrouvons l'« environnement » dont l'objectif est ainsi défini : « La gestion durable de l'environnement et de ses ressources nécessite une recherche multidisciplinaire et intégrée afin de développer nos connaissances en matière d'interaction entre le climat, la biosphère, les écosystèmes et les activités humaines »<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Commission européenne C(2007)5765, *Cooperation Work Programme 2008*, Bruxelles, novembre 2007, p.6

<sup>34</sup> Entretien avec Wanda Gaj, gestionnaire de programmes de recherche et coordinateur du projet AWARE au sein de la Commission européenne, Bruxelles, 28 juin 2011

<sup>35</sup> Rapport AWARE, *Deliverable D.1.1 : Water ecosystem and EU research achievement – reducing the gap between science and citizens*, novembre 2009, p. 4

<sup>36</sup> Décision 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), Annexe I, p. 34

Le projet AWARE a été approuvé dans le chapitre du programme consacré à l'observation de la terre dans le sous-chapitre dédié à l'amélioration de la connectivité entre la recherche et la conception des politiques dans le domaine du développement durable. Cette catégorisation est un peu particulière mais est en ligne avec les concepts d'interface science-politiques et l'intégration des citoyens promus dans AWARE. Le projet initié en juin 2009, durera 30 mois et prendra fin en novembre 2011.



## 2. Matériel et méthodes

### 2.1 Le projet AWARE: un processus adaptatif intégré

#### *Constat*

Prenant conscience des difficultés d'élaboration d'une politique environnementale, dues à la complexité des éléments qui la composent (obligations légales, faisabilité technique, connaissance scientifique, aspects socio-économiques), le projet se base sur la constatation suivante : les résultats des recherches effectuées par les scientifiques ne sont pas suffisamment utilisés par les décideurs. Les mécanismes de transfert permettant le passage de l'information vers les parties prenantes et les décideurs sont inexistantes ou inefficaces.

Plusieurs raisons peuvent être à l'origine de ce manque de collaboration entre le monde scientifique et politique<sup>37</sup>. Parmi celles-ci, citons l'incompréhension du jargon scientifique par la classe politique ; les agendas différenciés, là où le politique doit agir dans le terme d'un mandat, la science aborde une perspective sur le long terme ; le fait que la recherche ne donne pas de réponse univoque quant à la décision à prendre ; de plus les décideurs politiques cherchent le compromis le plus acceptable pour tous alors que la science s'en tient aux faits objectifs et aux preuves scientifiques.

#### *Objectif du projet*

Il est communément admis qu'une approche multidisciplinaire améliore la compréhension des problèmes environnementaux. Le projet AWARE se veut être une expérience originale de gestion adaptative et intégrée des écosystèmes<sup>38</sup>, et déclare tester une nouvelle méthode de rapprochement des scientifiques et des décideurs politiques en amenant un nouveau partenaire autour de la table : les citoyens. La gestion adaptative est plus flexible que l'approche traditionnelle de gestion des ressources. Les expériences faites dans ce cadre sont non seulement un outil pour atteindre des objectifs spécifiques mais aussi une opportunité d'apprentissage sous-tendue par une réévaluation constante des objectifs au fur et à mesure de l'obtention de nouvelles informations.

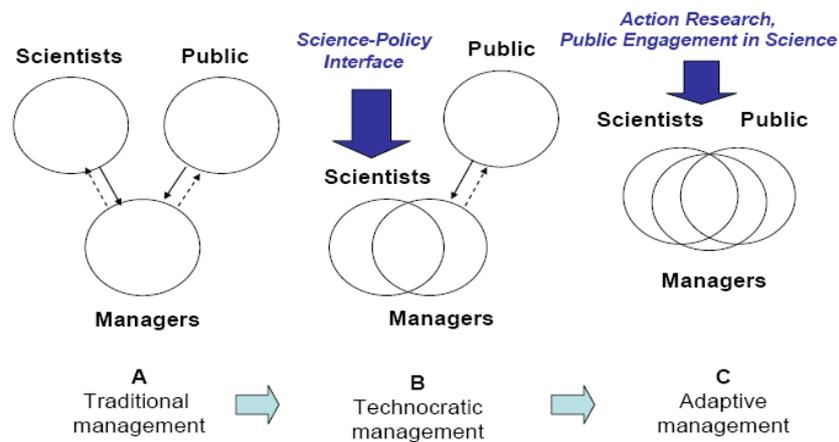
La gestion adaptative implique également la redéfinition des relations entre trois acteurs principaux : les scientifiques, les gestionnaires et le public (Figure 2). Le diagramme A présenté dans la figure 2 représente un *processus de gestion des ressources traditionnel* : les décideurs sont mandatés par les citoyens et il n'y a aucune interaction entre les scientifiques et le public. Le diagramme B illustre la *gestion adaptative* où la participation est limitée. Il met en évidence la relation existant entre les gestionnaires et les scientifiques mais l'interaction avec le public reste faible. Enfin, le diagramme C dépeint la *gestion adaptative intégrée* transformant fondamentalement la relation entre ces trois acteurs en les faisant interagir activement.

---

<sup>37</sup> Rapport AWARE, *Deliverable D.1.1*, p. 10

<sup>38</sup> AWARE, *Annex 1 - Description of work*, juin 2009, p. 11

Figure 2 : Schémas d'interactions entre les scientifiques, les gestionnaires et le public



Source: Rapport AWARE, *Deliverable 1.1 : Water ecosystem concerns and EU research achievement – reducing gap between science, policy and citizens*, novembre 2009, p. 13

Trois raisons sont avancées par AWARE justifiant l'utilisation de ce troisième modèle<sup>39</sup> :

- le public est une source d'informations et possède des connaissances de terrain ;
- le public peut remettre en question des approches depuis longtemps établies et générer de nouvelles idées ;
- il s'agit d'une méthode qui peut rétablir la confiance et renforcer la relation du public à l'autorité.

AWARE a mis en œuvre le principe de gestion adaptative intégrée pour impliquer la recherche dans l'évaluation des politiques dans trois cas d'étude de gestion de l'eau dans les zones côtières, en ciblant l'eutrophisation : la zone côtière du golfe de Riga, le delta du Po et le Sacca di Goro et les bassins versants de la Somme, Seine et Escaut et la zone côtière de la Baie Sud de la mer du Nord.

L'innovation réside dans la mise en présence des trois acteurs cités plus haut pour participer à l'élaboration et l'analyse de scénarios dans le domaine du maintien ou de l'amélioration de la qualité des eaux côtières. Chaque cas d'étude met en relation les scientifiques, les parties prenantes et le public dans une expérience apprentissage collectif dans le contexte de la gestion adaptative intégrée. Leur travail commun devrait aboutir à des recommandations visant à évaluer la gestion actuelle et améliorer sa mise en œuvre.

L'objectif ambitieux que se fixe le projet est de mettre en œuvre et tester un processus participatif de construction de scénarios basé sur des résultats scientifiques dans le but d'anticiper les problèmes liés à la gestion de l'eau et de concevoir des solutions possibles dans les trois cas d'étude pilotes<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> AWARE, *op.cit.*, p. 12

<sup>40</sup> *Idem*, p. 12

Il est important de mentionner que le projet se base sur des outils et des connaissances actuels pour élaborer des scénarios et expérimenter le processus d'apprentissage collectif à travers le dialogue entre les différents acteurs. Le descriptif du projet signale que la mise en œuvre effective des recommandations issues du processus va au-delà des objectifs qui ont été établis.

### *Législation européenne en matière de protection de la qualité de l'eau*

Le projet s'inscrit dans un contexte législatif de la gestion de l'eau, thématique vaste et particulièrement complexe à appréhender. La détérioration de la qualité des eaux dans les zones côtières en Europe est abordée de façon transversale et intégrée grâce à plusieurs textes européens. Il s'agit d'un problème intersectoriel influencé par de nombreuses politiques en matière notamment d'agriculture, d'industrie ou encore de transport. Le défi est d'éviter les contradictions entre celles-ci et de coordonner les efforts.

Chaque bassin versant et zone côtière ayant ses spécificités et problèmes propres, l'Union européenne a préféré adopter principalement des directives afin de fixer les lignes directrices tout en laissant la liberté aux Etats membres de prendre des actions adaptées au contexte local.

Pour couvrir la problématique environnementale qui nous préoccupe dans le cadre du projet AWARE, c'est-à-dire l'eutrophisation et ses causes (que nous développerons plus loin), des législations européennes réglementent déjà les pollutions aquatiques.

La directive 91/271/CEE du Conseil relative au traitement des eaux urbaines résiduaires s'intéresse au problème des rejets d'eaux usées dans les eaux réceptrices. La directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles impose aux Etats membres des plafonds en concentration de nitrates dans les eaux souterraines et de surface tout en leur laissant la liberté de rédiger et de mettre en œuvre les programmes d'action. Nous mentionnerons à nouveau la directive-cadre sur l'eau requérant un bon état des eaux à l'horizon 2015 et la directive-cadre stratégie pour le milieu marin qui vise à « réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020 »<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Article 1, § 1, Directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

## *Description du processus*

Le projet AWARE se compose des quatre étapes successives suivantes<sup>42</sup>:

### **1. Mise en route : problématiques scientifiques et identification des acteurs**

Un état de l'art de la recherche dans le domaine est réalisé par les partenaires pour une utilisation ultérieure par les citoyens participant au projet. Il est également procédé à l'identification préalable des parties prenantes. Un synopsis du cadre législatif se concentrant en particulier sur la DCE et la directive-cadre stratégie pour le milieu marin est rédigé et des premiers contacts avec des décideurs politiques dans ce secteur sont établis. Les citoyens au nombre de 10 par cas d'étude sont sélectionnés. Nous reviendrons plus tard sur le mode de sélection des panels.

### **2. Les cas d'étude et participation à l'élaboration des scénarios afin de réduire la détérioration des écosystèmes côtiers**

#### *Premier atelier européen : formation*

Cet atelier regroupant les 30 citoyens, les scientifiques et les animateurs professionnels, permet la formation des citoyens aux différentes problématiques environnementales et aux législations qui les sous-tendent.

#### *Atelier local et conférence locale : déclaration citoyenne par cas d'étude*

Les participants se réunissent une deuxième et une troisième fois en sous-groupes de 10 en fonction de leur zone d'origine pour travailler sur leur cas d'étude. Lors de l'atelier local, les citoyens rencontrent les parties prenantes présélectionnées par les organisateurs et échangent leur point de vue dans une relation triangulaire parties prenantes – citoyens – scientifiques. À l'issue de cette réunion, les citoyens élaborent une liste de recommandations sous la forme d'une « déclaration » qu'ils présentent lors d'une conférence publique locale aux parties prenantes, aux décideurs originaires de leur zone d'étude et au grand public. Les débats sont modérés par les animateurs participant au projet et le retour des intervenants est utilisé afin d'améliorer le contenu de la déclaration.

#### *Second atelier européen : mise en commun des résultats des réunions locales*

Tout au long du processus les trois cas sont développés selon un cadre comparable de méthodologies et d'analyses. Les résultats des travaux en groupes sont ensuite remis en commun, lors d'un second atelier européen rassemblant citoyens et partenaires sous l'accompagnement des animateurs. Les participants partagent leurs remarques et recommandations. Ils poursuivent également leur formation sur le cadre législatif européen et notamment sur la DCE, afin de formuler des recommandations au niveau européen empreintes de leurs connaissances des trois cas d'étude et d'une vision plus globale de la gestion des eaux marines côtières et de l'eutrophisation en particulier. Une déclaration finale est rédigée.

#### *Conférence européenne: présentation de la déclaration citoyenne*

Pour terminer, les recommandations des citoyens sont présentées au niveau européen aux décideurs, parties prenantes et au public lors d'une conférence au Comité économique et social européen à Bruxelles.

---

<sup>42</sup> Voir Annexe I, Tableau 3 : Etapes de préparation et de mise en œuvre du projet AWARE, p. 84

### 3. L'évaluation de l'approche AWARE

Les succès ainsi que les difficultés rencontrées par la mise en œuvre de cette approche particulière sont documentés et analysés. Les trois cas d'étude sont comparés et les messages-clés issus de ces cas tels que les problèmes de l'eau et les solutions envisageables sont communiqués au grand public. Une méthodologie d'évaluation est établie afin d'évaluer le processus de gestion intégrée. On mesure également l'apprentissage des citoyens au terme de l'expérience.

### 4. L'interconnectivité et la dissémination de l'approche participative

Le résultat du processus d'apprentissage au niveau local et les recommandations générales présentées lors de la conférence des citoyens au niveau européen sont communiqués au réseau européen des gestionnaires de l'eau et aux décideurs politiques. Une information générale est transmise au grand public et les bonnes pratiques issues de cette méthode de connexion entre les autres acteurs de la gestion durable des eaux côtières sont rendues accessibles.

Selon le tableau 1 présenté en page 7, on peut déterminer que la description de la méthode de participation utilisée par le projet AWARE s'inspire de la *conférence de consensus*. La Fondation Roi Baudouin, dans son guide intitulé *Méthodes participatives*, en donne la définition suivante :

« Une conférence de consensus est une enquête publique centrée sur un groupe de 10 à 30 citoyens chargés d'évaluer un thème socialement controversé. Ces profanes soumettent leurs questions et préoccupations à un panel d'experts, évaluent les réponses de ces derniers, puis en débattent entre eux. Ce processus résulte en une déclaration de consensus rendue publique sous la forme d'un rapport écrit. Celui-ci est destiné aux parlementaires, aux décideurs politiques et au grand public et exprime leurs attentes, préoccupations et recommandations au terme de la conférence. L'objectif consiste à élargir le débat sur un sujet donné et inclure les points de vue de non-spécialistes afin d'éclairer la prise de décisions [...] »<sup>43</sup>

Notre propre analyse porte sur la deuxième étape du projet, organisant les cas d'étude et la participation des citoyens à l'élaboration des scénarios afin de réduire la détérioration des écosystèmes marins côtiers. Nous avons suivi en observateur toutes les étapes du processus jusqu'à la conférence européenne en prenant part au cas d'étude de la mer du Nord.

#### 2.2 Le cas d'étude de la mer du Nord

Le cas d'étude de la mer du Nord suit une structure de travail établie par le projet qui est identique pour les trois cas d'étude afin d'assurer la cohérence du processus et la comparabilité des résultats.

---

<sup>43</sup> Fondation Roi Baudouin, *op.cit.*, p. 63

Le cas d'étude s'intéresse à l'eutrophisation de la zone côtière orientale de la Manche et de la Baie Sud de la mer du Nord<sup>44</sup>. Cette région est affectée par les décharges importantes de nutriments apportées par les bassins versants de la Seine, de la Somme et de l'Escaut provoquant des efflorescences algales indésirables responsables de la formation de mousses sur les plages au printemps<sup>45</sup>.

### *Données économiques et sociales*

La superficie totale des bassins versants de la Seine, de la Somme et de l'Escaut représente 102 420 km<sup>2</sup>. Il ne s'agit pas d'un territoire homogène en termes de répartition de la population ou d'activités économiques. La densité de population diffère pour chaque bassin. La Seine accueille 202 habitants par km<sup>2</sup> mais l'agglomération de Paris, représentant 10 millions d'habitants, domine ce territoire de 76 370 km<sup>2</sup>. Le bassin de la Somme se répartit sur environ 6 190 km<sup>2</sup> et a une densité de population de 101 habitants par km<sup>2</sup>, mais la répartition de la population y est plus homogène en comparaison avec le bassin de la Seine<sup>46</sup>. Enfin l'Escaut, dont le bassin est partagé entre la France, la Belgique et les Pays-Bas, couvre une superficie de 19 860 km<sup>2</sup>, avec une densité de population équivalente à 496 habitants par km<sup>2</sup>.

Concernant l'utilisation des terres, on retrouve essentiellement des cultures de céréales dans les bassins de la Seine et de la Somme alors que le bassin de l'Escaut abrite des cultures et l'élevage intensif de porcs et de poulets dans le nord du territoire.

Pour ce qui est des activités économiques, on retrouve, sur l'ensemble du territoire concerné, un taux d'industrialisation élevé à proximité des agglomérations (Paris, Le Havre et Bruxelles)<sup>47</sup>. Le secteur touristique a profondément modifié le littoral notamment sur la côte belge. Enfin, la pêche et la conchyliculture sur la côte française et au large de la côte belge constituent deux activités économiques importantes pour les populations locales<sup>48</sup>.

L'eutrophisation, en plus d'avoir une influence négative sur les activités économiques qui se déroulent en mer du Nord et spécifiquement sur la pêche, la conchyliculture et le tourisme, représente un danger pour la biodiversité.

### *Description du problème de l'eutrophisation*

L'eutrophisation est un problème environnemental complexe. Même si on ne s'attache qu'à ses effets à la côte, la source provient des activités anthropiques ayant lieu dans le bassin versant. En effet, ce sont les grandes quantités de nutriments, principalement l'azote et le phosphore, portées par les rivières jusqu'à la mer qui engendrent l'eutrophisation de la côte.

---

<sup>44</sup> Voir Annexe I, Figure 3 : Bassins versants de la Seine, Somme et Escaut et les Zones économiques exclusives belges (BCZ) et françaises (FCZ), p. 85

<sup>45</sup> Voir Annexe I, Figure 4 : Accumulation de mousses sur les plages conséquence de l'accumulation de dérivés organiques provenant d'algues non-siliceuses, p. 85

<sup>46</sup> Lancelot Christiane et al., « Cost assessment and ecological effectiveness of nutrient reduction options for mitigating *Phaeocystis* colony bloom in the Southern North Sea : An integrated modelling approach », in *Science of the Total Environment*, vol. 409, n° 11, mai 2011, p. 2180

<sup>47</sup> Rapport AWARE, *Deliverable D.2.2: North Sea Case Study: Content and process design report*, avril 2010, p. 11

<sup>48</sup> Rapport AWARE, *Deliverable D.1.2: The North Sea – 3S Case Study*, novembre 2009, p. 12

Les nutriments principaux nécessaires à la croissance des algues efficacement consommables dans la chaîne trophique sont l'azote (N), le phosphore (P) et la silice (Si). Ces algues sont appelées diatomées. Ce troisième élément, la silice, est un nutriment limitatif du développement de ces algues. Par conséquent, un déséquilibre dans l'apport de ces nutriments dû à l'excès de N et de P engendre le développement d'un autre type d'algues coloniales, mucilagineuses celles-là, les *Phaeocystis*. Leur développement ne nécessite pas la présence de Si. Leur taille et leur texture particulière les rendent peu utilisées dans la chaîne alimentaire marine. En conséquence, elles s'accumulent dans la colonne d'eau<sup>49</sup>. Ces micro-algues coloniales en excès forment une mousse à la surface de la mer lorsque celles-ci sont battues par les vagues et s'accumulent sur les plages. Ces mousses freinent les activités économiques comme la pêche, la conchyliculture et le tourisme.

Le phosphore provient des rejets domestiques (personnes, poudres à lessiver, etc.), de l'industrie et dans une moindre mesure des engrais utilisés dans l'agriculture.

Les sources anthropiques d'azote proviennent de deux sources : soit ponctuelles (les eaux de ruissellement des agglomérations urbaines, les eaux provenant des stations d'épuration et de l'industrie), soit diffuses (le N issu du lessivage des terres agricoles utilisant des engrais chimiques).

#### *Outils mathématiques d'aide à la décision en matière d'eutrophisation*

L'Université Pierre et Marie Curie - Paris 6 (UPMC) et l'Université Libre de Bruxelles (ULB) ont développé des outils de modélisation permettant d'établir le statut de l'eutrophisation des zones côtières en fonction des activités humaines sur le bassin versant<sup>50</sup>.

Un premier modèle mathématique, SENEQUE-RIVERSTRAHLER<sup>51</sup> décrit le transfert des nutriments de la terre au réseau hydrique jusqu'à l'exutoire. Les flux d'exportation calculés sont injectés dans le modèle MIRO<sup>52</sup> décrivant les efflorescences algales dans l'écosystème côtier de la Manche et la Baie Sud de la mer du Nord. La combinaison de ces deux outils permet d'évaluer les impacts sur l'eutrophisation de mesures visant à modifier les rejets dans les bassins versants concernés<sup>53</sup>.

Ces modèles sont le support de l'élaboration de scénarios prenant en compte le développement de l'état écologique de l'eau lorsqu'on change un des paramètres. On peut ainsi déterminer quel sera l'impact d'une mesure environnementale sur le problème de l'eutrophisation de la côte. Cet outil sera utilisé pour tester les scénarios élaborés par les scientifiques en concertation avec les citoyens et parties prenantes durant le projet.

---

<sup>49</sup> Lancelot Christiane et al., *op.cit.*, p. 2179

<sup>50</sup> Lancelot Christiane et al., *op.cit.*, p. 2180

<sup>51</sup> Thieu Vincent, Billen Gilles et Garnier Josette, « Nutrient transfer in three contrasting NW European watersheds: The Seine, Somme, and the Scheldt Rivers. A comparative application of the Seneque/Riverstrahler model », in *Water research*, vol. 43, 2009, p. 1741

<sup>52</sup> Lancelot Christiane et al., « Modelling diatom and *Phaeocystis* blooms and nutrient cycles in the Southern Bight of the North Sea: the MIRO model », in *Marine Ecology Prog. Ser.*, vol. 289, p. 64

<sup>53</sup> Rapport AWARE, *Deliverable D.1.2*, p. 21

### *Mesures existantes en vue de réduire les causes de l'eutrophisation*

La directive européenne en matière de traitement des eaux usées<sup>54</sup> interdit l'utilisation de phosphates dans les détergents et impose un traitement du phosphate contenu dans les eaux usées. Cette mesure a permis de diminuer considérablement la quantité de P charriée par les trois fleuves sur les 20 dernières années<sup>55</sup>.

En ce qui concerne les nitrates, les mesures techniques imposées aux Etats membres ont mené à la construction de stations d'épuration plus efficaces, retenant une partie de N rejeté dans les rivières. Les limites techniques ne permettent pas de concevoir des stations plus performantes que celles existantes à des coûts raisonnables. En d'autres mots, le rapport entre le coût pour la collectivité et le bénéfice environnemental obtenu pour des stations plus avancées ne serait pas avantageux. C'est pourquoi, on se tourne aujourd'hui vers des mesures s'attachant à diminuer les sources diffuses de nutriments, principalement les nitrates issus de l'agriculture<sup>56</sup>.

La politique agricole commune (PAC) a mené, dans les années 50, à une intensification de l'agriculture dans l'Union européenne avec une utilisation grandissante d'engrais chimiques. Une fois que la quantité nécessaire de nutriments est puisée par les cultures, le reste des engrais percole dans les sols jusqu'aux nappes phréatiques ou est emporté par la pluie vers les rivières.

Une première mesure en matière de réduction de l'utilisation des nitrates est avancée dans la directive concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles<sup>57</sup> datant de 1991. À l'article 4, le législateur fait mention d'un code de bonnes pratiques agricoles volontaires que chaque Etat membre doit établir dans le but de réduire la pollution des eaux par les nitrates. Ce code contient obligatoirement les éléments suivants<sup>58</sup> :

- 1) les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants est inapproprié ;*
- 2) les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente ;*
- 3) les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols détremés, inondés, gelés ou couverts de neige ;*
- 4) les conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau ;*
- 5) la capacité et la construction des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage, notamment les mesures visant à empêcher la pollution des eaux par ruissellement et infiltration dans le sol ou écoulement dans les eaux superficielles de liquides contenant des effluents d'élevage et des effluents de matières végétales telles que le foin ensilé ;*

---

<sup>54</sup> Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

<sup>55</sup> Rapport AWARE, *op.cit.*, p. 20

<sup>56</sup> *Idem*

<sup>57</sup> Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles

<sup>58</sup> Annexe II, Directive 91/676/CEE

6) les modes d'épandage des engrais chimiques et des effluents d'élevage, notamment son niveau et son uniformité, pour pouvoir maintenir à un niveau acceptable la fuite dans les eaux d'éléments nutritifs.

Les Etats membres ont la possibilité d'aller plus loin dans cette matière et il leur est proposé l'intégration des éléments de solution suivants dans le code de bonne conduite :

7) la gestion des terres, notamment l'utilisation d'un système de rotation des cultures et la proportion des terres consacrées aux cultures permanentes par rapport aux cultures annuelles ;

8) le maintien d'une quantité minimale de couverture végétale au cours des périodes (pluvieuses) destinée à absorber l'azote du sol qui, en l'absence d'une telle couverture végétale, provoquerait une pollution des eaux par les nitrates ;

9) l'élaboration de plans de fertilisation en fonction de chaque exploitation et la tenue de registres d'utilisation des fertilisants ;

10) la prévention de la pollution des eaux par ruissellement et percolation d'eau hors d'atteinte du système racinaire dans le cas des cultures irriguées.

Les problématiques environnementales ont été progressivement prises en compte dans la PAC depuis 1992. Cette évolution a initié la réforme approfondie de 2003 où l'on a procédé à ce qu'on appelle un « découplage de l'aide ». Il s'agit d'un nouveau système de paiement unique dans lequel un agriculteur reçoit des aides directes en fonction de la taille de son exploitation et non plus en fonction des quantités de biens qu'il produit. Cela permet à l'agriculteur d'être sûr du montant de l'aide qu'il va percevoir et d'adapter sa production à la demande du marché.

Au-delà du paiement unique, la nouvelle réforme de la PAC intègre les préoccupations environnementales à travers deux principes : *l'écoconditionnalité* et les *biens et services respectueux de l'environnement*. Le premier mécanisme impose à l'agriculteur de rendre son exploitation durable en rencontrant une série de normes environnementales et des règlements de l'UE concernant la santé publique, la santé animale et végétale et le bien-être des animaux<sup>59</sup>. L'ensemble de ces exigences sont les conditions agricoles et environnementales satisfaisantes qui représentent le seuil minimum établi par chaque État membre et qu'il est obligatoire de respecter. Un manquement à ces règles entraînerait des pénalités voire la suppression des paiements<sup>60</sup>.

Le second mécanisme, les *biens et services respectueux de l'environnement* est constitué d'une série de mesures agro-environnementales. Elles sont apparues dans la PAC à la fin des années 80. Depuis 1992, elles s'appliquent obligatoirement aux États membres dans le cadre des plans de développement rural. Cependant, elles restent volontaires pour les

---

<sup>59</sup> Articles 3 et 4 du Règlement (CE) 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs

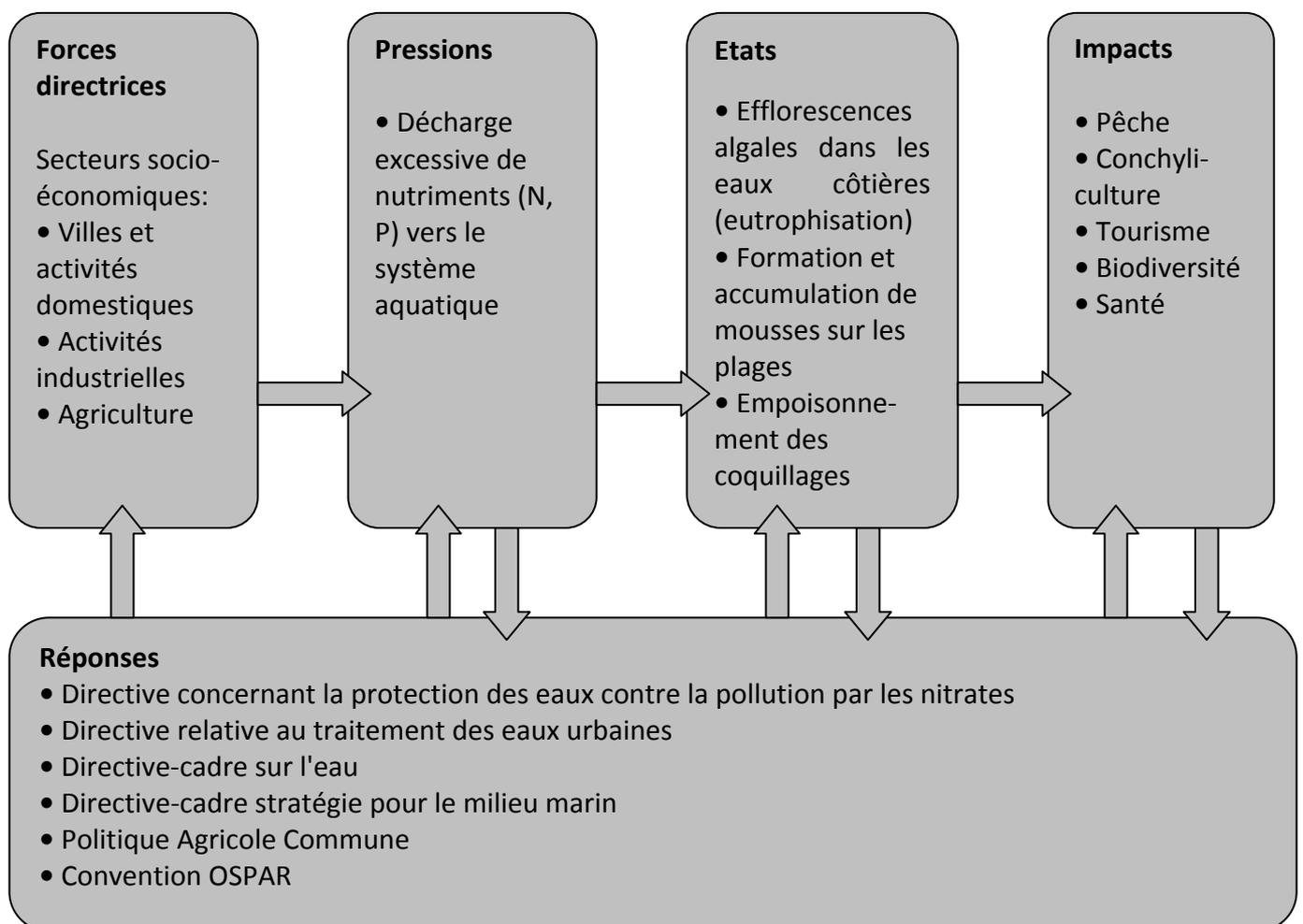
<sup>60</sup> Warsaw University et Ecologic, *Deliverable 2.1 - WFD and Agriculture linkage at the EU level: Analysis of the Policy and Legal Linkages between CAP and WFD* (projet financé par le 6<sup>e</sup> programme-cadre), février 2006, p. 6

agriculteurs<sup>61</sup>. Lorsqu'un exploitant décide d'appliquer ces mesures, il reçoit une compensation financière pour les services environnementaux qu'il rend<sup>62</sup>.

*Le modèle FPEIR (Forces – Pressions – Etat – Impact – Réponse)*

Il convient de recadrer les interactions entre les nombreuses composantes du problème de l'eutrophisation côtière. À cette fin, nous avons utilisé le modèle FPEIR (en anglais : DPSIR) qui utilise les cinq variables suivantes : les forces directrices (*Driving forces*) ; les pressions subies par l'environnement (*Pressures*) ; l'état de l'écosystème (*States*) ; les impacts sur l'environnement (*Impacts*) ; et enfin, la réponse sociétale (*Responses*) qui peut agir à chaque étape du modèle, mais plus spécifiquement sur les forces directrices et les pressions, en vue de résoudre le problème.

Figure 5 : Schématisation du modèle FPEIR appliqué au cas d'étude de la mer du Nord



<sup>61</sup> Article 39 du Règlement 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural

<sup>62</sup> Direction générale de l'Agriculture, *Paiements directs*, [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index_en.htm), consulté le 12 juin 2011

Le secteur socio-économique composé entre autres des activités industrielles et agricoles représente les *forces directrices* et les décharges importantes de nutriments (N et P) constituent les *pressions* découlant des activités socio-économiques et subies par l'environnement. On distingue deux types de sources de nutriments : les sources ponctuelles (rejets urbains et industriels) et les sources diffuses de nutriments (agriculture). L'*état constaté* du cas d'étude est celui d'un déséquilibre non désiré de l'écosystème. Il se manifeste par des accumulations d'algues mucilagineuses dont la production n'est pas transférée aux niveaux trophiques supérieurs. L'*impact* (néгатif) se fait alors ressentir en termes socio-économiques sur la pêche, la conchyliculture et le tourisme et en termes environnementaux où il se traduit par une perte de biodiversité. En adoptant une convention internationale et une série législations européennes, les décideurs donnent une *réponse* en amont du problème afin d'agir sur les forces et les pressions. Les mesures incitatives ou imposées tentent de modifier le comportement des acteurs. Les directives<sup>63</sup> suivantes ciblent l'eutrophisation et ses sources: la directive concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates, la directive-cadre sur l'eau, la directive-cadre stratégie pour le milieu marin et la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Citons également la convention OSPAR qui a pour objectif la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est de la pollution marine et de l'eutrophisation à travers la coopération intergouvernementale. La politique agricole commune est également à prendre en considération, même si son objectif premier n'est pas l'eutrophisation, elle apporte néanmoins des outils pour diminuer les sources diffuses qui sont à son origine.

---

<sup>63</sup> Voir Annexe I, Tableau 4 : Législations européennes et convention régionale régulant la qualité des eaux côtières européennes, p. 86



### 3. Description du déroulement du processus

Le projet comprend trois cas d'étude traitant des problèmes environnementaux rencontrés dans la mer du Nord, la lagune de Goro et le golfe de Riga. Pour des raisons de faisabilité, nous allons restreindre la description du déroulement du projet au cas d'étude de la mer du Nord.

L'*Istituto di Studi per l'integrazione dei Sistemi (ISIS)*<sup>64</sup>, l'organisme coordinateur du projet, était en charge de la sélection du panel de citoyens. Selon la description de la procédure de sélection exposée dans l'*Annex I – description of work*, un appel à candidature a été lancé à l'adresse des citoyens vivant dans les régions des trois cas étudiés. L'annonce a été faite par l'intermédiaire des partenaires du projet, de parties prenantes et des médias locaux. Parmi les candidatures récoltées, ont été retenues celles qui permettaient une représentation équilibrée au sein du panel en fonction des critères suivants : démographique et socio-économique; de distribution territoriale et représentant différentes catégories d'utilisateurs de l'eau.

Lors de l'appel à candidature, les conditions de participation ont été clairement stipulées. On signale que les citoyens ne peuvent pas être des experts dans le domaine. Ils s'engagent, s'ils sont sélectionnés, à prendre sur leur temps de travail ou de loisir afin de participer à tous les ateliers et conférences organisés. Ils doivent avoir un bon niveau d'anglais car les échanges, à l'exception des réunions au niveau local, se tiennent en anglais. Pour finir, les frais de déplacement (transport, restauration et logement) lors des ateliers et conférences sont couverts par le budget du projet et les citoyens reçoivent une indemnisation pour leur participation.

Une fois les citoyens présélectionnés sur la base de leur dossier de candidature, leur profil est enregistré dans un ordinateur et un logiciel procède à la sélection aléatoire des participants fondée sur les critères cités plus haut. Les groupes ainsi constitués sont censés avoir une représentation diversifiée en termes d'âge, de sexe, de statut social, etc. Les personnes sélectionnées ont été interrogées par téléphone afin de vérifier leur niveau d'anglais.

#### 3.1 Premier atelier européen – Paris (UPMC) 22-24 avril 2010

##### *Objectifs*

Le premier atelier citoyen au niveau européen a eu lieu à Paris du 22 au 24 avril 2010. Ce premier contact rassemblait les 30 citoyens des trois cas d'étude, les scientifiques partenaires du projet, ainsi que les autres partenaires. Au cours de cette réunion, les citoyens vont être formés sur les problématiques de l'eau qui touchent les bassins versants où ils vivent. On attend d'eux qu'à la fin de l'atelier ils aient compris les mécanismes impliqués et les causes des problèmes présentés.

---

<sup>64</sup> Voir Annexe I, Tableau 5 : Liste des partenaires du projet AWARE, p. 87

## *Déroulement du processus*

La réunion est animée par le partenaire Missions Publiques, qui a été désigné modérateur des débats. Durant ces trois jours, cinq groupes de citoyens sont formés indépendamment de leur zone géographique d'appartenance par tirage au sort et un rapporteur est désigné au sein de chaque groupe. À la suite de chaque présentation, il est demandé aux citoyens de prendre quelques minutes de réflexion sur ce qui a été dit et ensuite d'entrer en débat, en groupe, avec comme point de départ ces trois questions :

- Qu'est ce qui n'a pas été clair ?
- Qu'avez-vous trouvé intéressant ?
- Quelles sont vos inquiétudes ?

Après chaque échange, le rapporteur présente un résumé des débats. Ce mélange des groupes a pour but de favoriser les contacts entre les trois cas d'étude et stimuler la motivation des citoyens à se retrouver l'année suivante lors du second atelier européen.

Le premier jour, les citoyens sont accueillis par le coordinateur du projet, Carlo Sessa, président d'ISIS. Une présentation des participants où chacun explique ses motivations à participer au projet permet de briser la glace. Le discours est majoritairement émotionnel, basé sur les inquiétudes des citoyens par rapport à l'état de leur environnement.

On demande ensuite aux citoyens de noter sur un tableau les mots-clés que leur inspire « la gestion côtière durable ». Plus tard, lorsque les citoyens auront assisté aux présentations des scientifiques, ils seront amenés à reconduire l'exercice. L'idée est de collecter leur perception de la gestion côtière durable et des problèmes liés à la mer, depuis leur point de vue de citoyen et d'habitant des zones concernées, et ce, avant toute information sur le sujet.

Lors de la deuxième journée, les citoyens sont formés sur les causes et les symptômes de l'eutrophisation grâce aux recherches scientifiques existantes. On leur dépeint aussi le cadre des différentes directives européennes liées à la qualité de l'eau.

On procède ensuite à la présentation de l'état des connaissances de chaque cas d'étude. Les scientifiques en charge du cas d'étude de la mer du Nord expliquent aux citoyens les principes de la chaîne trophique, font la distinction entre les algues désirables et celles qui provoquent un déséquilibre de l'écosystème et enfin exposent les causes de ce déséquilibre. Des solutions au problème de l'eutrophisation sont avancées et concernent notamment :

- l'amélioration de la collecte et du traitement des eaux usées ;
- la mise en place de diverses pratiques agricoles permettant la réduction du lessivage des nutriments sur les sols cultivés ;
- la gestion du paysage et la création d'étangs de rétention ;
- la conversion à l'agriculture biologique ;
- le changement du comportement du consommateur (alimentation composée de plus de produits issus de l'agriculture biologique et de moins de viande).

Le mode de gestion du bassin versant du cas de la mer du Nord est spécifique. Dans le cas étudié, le bassin de l'Escaut se trouve partagé entre la France et la Belgique et fait l'objet d'une convention multilatérale qui rend sa gestion complexe. Le bassin de la Seine est géré par l'Agence de l'eau Seine-Normandie et le bassin de la Somme et de l'Escaut par l'Agence de l'eau Artois-Picardie. En Belgique, l'Escaut traverse les trois Régions du pays qui sont compétentes en matière d'environnement. La mise en œuvre de la DCE est assurée par l'Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement (IBGE) pour la Région de Bruxelles-Capitale, la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement pour la Région wallonne et par la *Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid* (CIW) en Région flamande. La CIW est compétente également pour les eaux de transition alors que l'Etat fédéral est l'autorité compétente pour les eaux côtières<sup>65</sup>.

Les scientifiques attendent des citoyens qu'il leur soit proposé une échelle de priorités des mesures à prendre et éventuellement de nouvelles pistes de solutions. Sur base de ces suggestions, les scientifiques réaliseront, à l'aide des modèles mathématiques SENEQUE-RIVERSTRAHLER-MIRO, des scénarios de l'impact de ces mesures sur la qualité des eaux de surface et l'état d'eutrophisation des eaux côtières.

L'attention des citoyens a été retenue notamment par l'impact de l'agriculture sur la qualité des eaux côtières. Ces derniers estiment que la priorité d'action doit porter sur les sources diffuses de nutriments. Enfin, les citoyens ont soulevé des questions sur les autres sources de pollution des eaux, sur la fiabilité des scénarios présentés ou encore sur la possibilité de changer les habitudes alimentaires de la population.

À l'issue de la troisième journée, les citoyens se sont rassemblés par cas d'étude pour déterminer quels sont les sujets qu'ils souhaitent aborder lors de l'atelier suivant qui aura lieu au niveau local et quelles parties prenantes ils souhaitent y rencontrer.

Les citoyens du cas de la mer du Nord ont exprimé leur désir d'aborder les thèmes de la communication, de l'éducation et de la conscientisation de leurs concitoyens. Ils n'ont pas eu le temps de dresser la liste des personnes qu'ils souhaitent inviter. Mais ils ont compris l'intérêt d'aborder la thématique au niveau du bassin versant et pas uniquement au niveau de la côte et ils insistent pour que, parmi les parties prenantes, il y ait des représentants issus de toutes les composantes de la problématique.

Pour finir, les citoyens ont établi en commun une liste de recommandations générales au sujet de l'interface science-politiques. Ils les ont ensuite classées selon leurs priorités et sept recommandations ressortent du classement :

- Sur les problèmes complexes, la classe politique doit rendre son message plus compréhensible pour les citoyens
- Les décideurs politiques devraient endosser encore plus la responsabilité des conséquences de leurs décisions
- Un travail en commun des acteurs serait plus efficace pour atteindre des objectifs clairs et convergents

---

<sup>65</sup> Rapport AWARE, *Deliverable 1.4 : Institutional and policy framework and identification of key policy makers at EU and national levels*, décembre 2009, p. 23

- L'implication des journalistes dans ce type d'évènements contribuerait à la dissémination de l'information
- L'éducation à l'environnement devrait être assurée dès le plus jeune âge
- Plus de fonds devraient être alloués à la recherche
- L'organisation d'actions spéciales telles que le nettoyage des côtes contribuerait à la sensibilisation des citoyens

### *Evaluation*

Le premier atelier se clôture par une courte analyse des mots-clés inscrits au tableau et l'on constate que les termes utilisés par les citoyens à la suite des présentations des scientifiques sont plus élaborés et plus techniques qu'au début de la réunion. On en déduit qu'ils se sont familiarisés avec les termes scientifiques et sont en mesure de les utiliser.

Les citoyens sont priés de remplir un questionnaire, donnant un retour sur cette première expérience AWARE. Il en ressort que 70% d'entre eux étaient déjà documentés sur l'état de leur côte. 56% avaient déjà des connaissances sur la DCE et seulement 30% étaient informés sur ce qu'était l'interface science-politiques.

De manière générale, 93% des participants affirment avoir appris beaucoup durant cette première réunion. Acquérir des connaissances sur la problématique et obtenir les outils pour agir individuellement ou en collectivité sont leurs attentes principales par rapport au projet.

### 3.2 Enquête en ligne réalisée entre juillet et septembre 2010

#### *Objectifs*

L'enquête élaborée cherchait à évaluer, avant l'atelier au niveau local, les perceptions et l'opinion des parties prenantes sur le statut écologique de l'écosystème de la mer du Nord. Elle tentait de percevoir également les améliorations ou les détériorations de cet écosystème et les conséquences de ces changements sur l'activité de ces mêmes parties prenantes.

Une invitation à répondre à l'enquête en ligne a été envoyée aux parties intéressées identifiées au préalable par les partenaires du projet. Le questionnaire a été réalisé par l'un des partenaires, ADELPHI, et adapté au cas de la mer du Nord par l'ULB et l'UPMC.

16 réponses ont été reçues provenant de huit gestionnaires de l'eau, quatre décideurs politiques, trois scientifiques et un agriculteur. L'enquête est séparée en quatre chapitres :

#### **1. Perception de l'état écologique du système aquatique :**

L'enquête révèle que les quantités excessives de N présentes en mer du Nord sont inquiétantes, mais que la situation s'améliore notamment grâce à la mise en fonction des stations d'épuration des eaux usées. Par contre, les efforts en matière de bonnes pratiques agricoles doivent être renforcés.

## **2. Recommandations relatives au rôle des différents acteurs :**

Les autorités publiques contribuent à la sensibilisation des citoyens, adoptent et font respecter les législations en matière de pollution des eaux. Les décideurs politiques regrettent la dispersion des compétences empêchant l'adoption de mesures intégrées.

Les scientifiques soulignent l'importance de réaliser des études de haute qualité qui peuvent soutenir les décisions politiques et dans cet esprit, la communication entre ces deux acteurs devrait être approfondie.

Les associations professionnelles souhaitent contribuer à la sensibilisation des citoyens et encourager le changement des comportements.

## **3. Interaction entre les décideurs, les scientifiques et les citoyens :**

De manière générale, l'enquête montre d'une part, que le lien entre les citoyens et les chercheurs est quasi inexistant. D'autre part, les interactions entre les décideurs et les scientifiques sont plus fortes et permettent un retour au travers du support témoigné aux recherches scientifiques.

## **4. Préoccupations environnementales :**

Les répondants ont classé par ordre d'importance les principales préoccupations en matière environnementale. Les résultats sont les suivants :

- 1) La contamination par les nitrates et les pesticides
- 2) La recrudescence d'algues toxiques et la perte de biodiversité
- 3) La réduction des ressources disponibles d'eau potable
- 4) Le changement climatique
- 5) La pollution aux hydrocarbures

### 3.3 Atelier local – Bruxelles (ULB) 8-9 octobre 2010

#### *Objectifs*

La deuxième étape du projet est l'organisation d'ateliers au niveau local (par cas d'étude) où les citoyens rencontrent les parties prenantes en compagnie des scientifiques. Parallèlement, les deux autres cas d'étude organisaient un atelier similaire en suivant des procédures identiques. À travers ces rencontres, les citoyens ont l'occasion d'avoir un échange avec les acteurs de terrain. Il leur est demandé de construire leurs recommandations sur la base des informations qu'ils ont reçues des scientifiques et des expériences partagées avec les parties prenantes. Avec ces outils, à la fin de cet atelier, les citoyens devaient être en mesure de mieux appréhender les composantes du problème.

Concernant le choix des parties prenantes invitées, l'identification des parties intéressées avait été réalisée en amont par les partenaires du projet mais les citoyens avaient l'opportunité d'intervenir, notamment lors de la précédente réunion à Paris. Par manque de temps, ce sont les scientifiques partenaires du projet qui ont sélectionné et sollicité les parties intéressées parmi leurs contacts.

## Déroulement du processus

L'atelier local « mer du Nord » était composé de quatre tables rondes et a eu lieu les 8 et 9 octobre 2010 à Bruxelles. Dans un premier temps, le modérateur, Missions Publiques, rappelle les objectifs de cette réunion : la première journée est axée sur les échanges et discussions avec les parties prenantes (ONG, universitaires, autorités publiques, etc.) pour amener des éléments de réponse quant à la manière dont la qualité de l'écosystème marin peut être améliorée. Lors de la seconde journée, la réflexion se concentre sur les solutions et les recommandations apportées par les citoyens. Les mesures proposées seront traduites en forces directrices et pressions sur le milieu par les scientifiques et développées sous forme de scénarios testés par leurs modèles mathématiques.

Tableau 6 : Liste des intervenants ayant participé aux tables rondes des 8 et 9 octobre 2010 à Bruxelles

<b>Eutrophisation : état des lieux</b> <b>Présentation des scénarios existants et évaluation des coûts des mesures</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gilles Billen, Josette Garnier, Université Pierre et Marie Curie</li><li>• Christiane Lancelot et Véronique Rousseau, Université Libre de Bruxelles</li></ul>
<b>Table ronde n° 1 : impact de l'eutrophisation en mer du Nord</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Francis Kerckhof, représentant de l'ONG Beach Working Group</li><li>• Marc Suméra, directeur de l'Office du Tourisme de Wimereux</li><li>• Gérard Montassine, pêcheur retraité de Dunkerque</li><li>• Alain Lefèbvre, responsable du laboratoire Environnement et Ressources de l'IFREMER Manche mer du Nord</li></ul>
<b>Table ronde n° 2 : cadre politique, légal et réglementaire</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Michael Kyramarios, Service Environnement marin, au sein du SPF Santé Publique de Belgique</li><li>• Pascal Maret, Agence de l'Eau Seine-Normandie</li><li>• Bertrand Hamaide, économiste en environnement</li></ul>
<b>Table ronde n° 3 : les sources ponctuelles de nutriments</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Jean-Claude Martin, directeur de la station d'épuration du Nord de Bruxelles</li><li>• Olivier Rousselot, SIAAP – Service public de l'assainissement francilien</li><li>• Bruno Rakedjian, Ministère français de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire</li></ul>
<b>Table ronde n° 4 : les sources diffuses de nutriments</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Erik Gobard, agriculteur en Seine et Marne</li><li>• Pascal Maret, Agence de l'Eau Seine-Normandie</li><li>• Tomas Garcia Azcarate, expert sur la PAC, Institut d'Etudes européennes</li><li>• Catherine Ramelot, NITRAWAL-AQUAWAL, Région wallonne</li><li>• Nils Fauchon, Veolia Eau</li></ul>

La première session du premier jour est une remise en situation par les scientifiques de l'ULB et de l'UPMC sur les causes et mécanismes de l'eutrophisation en zone côtière de la mer du Nord.

Pour animer les tables rondes, chaque intervenant a été invité à apporter un angle de vue différent et complémentaire à la perception du problème et les pistes envisageables à son niveau. Après chaque session de discussion, les citoyens se retrouvent en groupe et répondent à trois questions qui permettront d'engager les discussions à la fin de chaque session :

- Que reprenez-vous de la table ronde ? Quels sont les éléments clés ?
- Selon vous qu'est-ce qui peut permettre l'amélioration de la gestion de la zone côtière de la mer du Nord ?
- Quelles recommandations feriez-vous aux acteurs de la zone concernée et aux scientifiques ?

La première table ronde est intitulée « Impact et eutrophisation en mer du Nord ». Les intervenants ont fait part de leur perception de l'eutrophisation dans leur domaine permettant ainsi de mettre en exergue la complexité du système.

Les citoyens ont retenu que la synergie est faible entre les différents acteurs, dû principalement à des intérêts divergents. Ils notent aussi que l'expérience et la théorie scientifiques sont parfois différentes de la réalité du terrain.

La principale recommandation des citoyens porte sur l'accessibilité des données scientifiques pour les acteurs de terrain. Le partage de l'information devrait aboutir à une sensibilisation des citoyens et à une action plus efficace des acteurs locaux.

Les solutions entrevues sont l'accroissement de la connectivité entre les autorités belges et françaises et une vision de la gestion sur le long terme. Les riverains doivent être informés, impliqués et responsabilisés par la gestion au niveau du bassin. Les citoyens attendent aussi une plus grande communication entre les acteurs de terrain et les scientifiques.

La deuxième table ronde intitulée « Cadre politique, légal et réglementaire » traitait de la répartition des compétences entre les différentes administrations aussi bien belges que françaises. De même, les participants ont eu un aperçu des principes économiques liés à l'environnement.

Les citoyens ont retenu que le système est complexe à appréhender, particulièrement les concepts économiques liés à l'environnement et le jeu d'acteurs dans la gestion de l'eau. Ils sont conscients de l'importance de connaître l'organisme public compétent dans tel domaine afin que les recommandations formulées puissent être adressées au bon interlocuteur.

Ils recommandent de favoriser une approche territoriale du problème rassemblant moins d'acteurs car elle semble donner de meilleurs résultats qu'une approche où l'on tente d'impliquer un grand nombre de participants à la réflexion.

La troisième table ronde portait sur « Les sources ponctuelles de nutriments » et exposait la problématique du traitement des eaux usées. Les intervenants ont abordé l'épuration des eaux usées et notamment les difficultés techniques rencontrées pour réduire la quantité de N contenue dans les rejets urbains.

Les citoyens soulèvent l'importance de terminer la mise en conformité des stations d'épuration et d'en valoriser les boues dans l'agriculture ou dans la construction.

La dernière table ronde traitant des « Sources diffuses de nutriments » s'est tenue lors de la seconde journée. Un agriculteur français est venu témoigner de son expérience en matière d'agriculture biologique. Les citoyens ont aussi pu se familiariser avec les différentes mesures entreprises par la Région wallonne, l'Union européenne et les opérateurs privés comme Veolia dans le but de s'orienter vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement, notamment par la réduction de l'utilisation d'engrais chimiques azotés.

Le panel a été particulièrement intéressé par cette dernière table ronde et par l'enchevêtrement des divers éléments à considérer. Il pense qu'un retour à une agriculture raisonnée où on optimiserait l'apport d'intrants dans la production en fonction des besoins serait une partie de la solution. Les politiques européennes dans cette matière jouent un rôle central mais on se heurte ici à la réticence des agriculteurs à changer de mode de production où plusieurs intérêts entrent en ligne de compte. Les citoyens mentionnent aussi l'importance de faire le lien entre les politiques appliquées sur le territoire du bassin versant et celles appliquées au niveau de la zone côtière. À travers ces échanges, les participants ont constaté que, par exemple, les agriculteurs n'avaient pas conscience de l'impact de leur activité sur les zones côtières.

Les citoyens ont été convaincus par les différentes solutions apportées par de bonnes pratiques agricoles telles que la plantation de bandes ripicoles au bord des rivières, la protection des points de captage d'eau potable, la création de bandes enherbées au bord des champs, le lagunage, etc. Ils souhaiteraient en connaître les effets et demandent à intégrer ces éléments dans les scénarios.

Sur la base des discussions avec les participants, les scientifiques ont proposé d'élaborer de scénarios évaluant les impacts sur l'eutrophisation d'une politique où les exploitations agricoles passent au biologique autour des points de captage et d'une politique d'aménagement du territoire favorisant le lagunage et la réintroduction d'étangs dans le paysage puisqu'ils contribuent à l'épuration des eaux chargées en nitrates.

Au terme de cette deuxième rencontre, il est demandé aux citoyens de formuler des recommandations dans un texte succinct qui sera présenté à la rencontre ultérieure, la conférence locale à Dunkerque.

Les recommandations des citoyens ont été organisées selon trois axes :

- l'action sur les sources diffuses de pollution et le mode de consommation ;
- l'information, la communication et l'éducation ;
- la transversalité et la cohérence des politiques.

## *Evaluation et conclusion*

Les citoyens ont eu la possibilité d'exprimer leurs impressions et sentiments sur la période écoulée depuis la première réunion. Ils ont pris conscience du problème et en ont parlé à leurs proches. Leur tentative de sensibilisation de leur entourage n'a néanmoins donné que des résultats mitigés. Cependant, tous les citoyens ont affirmé être plus attentifs aux informations dans la presse liées aux zones côtières et à l'eau en général.

Ils ont également formulé leurs inquiétudes et leurs interrogations par rapport au projet. Ils se demandent quelle est leur légitimité et quelle influence ils peuvent avoir à travers leurs recommandations sur le problème évoqué.

Quant au fond, les participants ont exprimé leur frustration à limiter la question de la qualité de l'eau à la seule problématique de l'eutrophisation. Ils auraient souhaité qu'on aborde également les autres types de pollution. À cela, les scientifiques ont répondu que l'eutrophisation était un phénomène que l'on maîtrise suffisamment et sur lequel il existe un nombre important de recherches et d'outils pour en évaluer les causes, tels que la combinaison des modèles SENEQUE-RIVERSTRAHLER – MIRO. Les citoyens ont dès lors accepté d'aborder l'eutrophisation comme une porte d'entrée à la thématique plus large de la gestion de l'eau.

Cette opportunité de rencontre entre les trois acteurs clés du projet AWARE a mis en exergue la capacité des citoyens à saisir les problèmes auxquels les acteurs de terrain sont confrontés. Le rôle du facilitateur a été accompli efficacement par Missions Publiques en permettant une discussion constructive entre les différentes catégories d'acteurs.

On a pu constater au cours de ces quatre tables rondes, que les recommandations des citoyens, fondées sur le bon sens, sont de formulation assez large. Leurs propositions restent difficiles à exploiter car elles se heurtent à des intérêts plus importants que la formation de mousses en mer du Nord.

Les débats collectifs ont été dynamiques. On constate que les citoyens ont assimilé les données qui leur ont été fournies. Néanmoins, ils auraient souhaité avoir plus de temps imparti pour les débats et les réflexions.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que l'objectif au-delà de l'apprentissage était d'aboutir à la formulation de solutions. À la suite des tables rondes, les citoyens se sont réunis avec les scientifiques et ont formulé les scénarios envisageables. Le facilitateur a demandé aux citoyens de sortir des généralités et de formuler des questions qui pousseraient les scientifiques à penser autrement. Les scientifiques ont attiré l'attention du facilitateur sur les contraintes matérielles et techniques auxquelles ils étaient soumis. Chacune des deux parties a mis un certain temps à trouver sa place dans les discussions avant de parvenir à des propositions.

### 3.4 Conférence locale – Dunkerque 7 janvier 2011

#### *Objectif*

La conférence locale a eu lieu le 7 janvier 2011 à Dunkerque. L'objectif principal était de présenter les résultats de l'atelier local qui a eu lieu à Bruxelles : les scénarios des scientifiques et la déclaration des citoyens, et de sonder la réaction du public.

#### *Déroulement du processus*

Une centaine de personnes sont venues assister à la conférence locale. Les intervenants invités étaient aussi bien des décideurs politiques que des acteurs de terrain provenant de divers organismes liés à l'eau ainsi que le grand public. La représentativité par rapport au bassin versant des trois fleuves étudié était déséquilibrée : en effet, il n'y avait que des intervenants du côté français et les parties prenantes belges n'étaient pas présentes.

Les intervenants invités à prendre la parole étaient :

- Pascal Maret, Agence de l'Eau Seine Normandie
- Bruno Rakedjian, Ministère français de l'Ecologie, Energie, Développement durable et Aménagement du territoire
- Louardi Boughedada, Communauté urbaine de Dunkerque et Commission Locale de l'Eau du SAGE du Delta de l'Aa
- Anne Lecoëuche, SAGE<sup>66</sup> du Delta de l'Aa
- Martial Grandmougin, Agence de l'Eau Artois-Picardie
- Michel Mariette, Assemblée pour la Défense de l'Environnement du Littoral Flandre-Artois (Association Adelfa)
- Antoine Pierrot, La Lyonnaise des Eaux

Après un discours d'ouverture tenu par Michel Delebarre, député-maire de Dunkerque et président de la Communauté urbaine, Missions Publiques, chargé du rôle de modérateur, a présenté le projet AWARE et ses objectifs. Les scientifiques ont ensuite expliqué la problématique de l'eutrophisation rencontrée en mer du Nord et défini les causes du phénomène. Les citoyens ont énoncé leurs constats et présenté leurs recommandations dans leur déclaration locale<sup>67</sup>.

En fin de matinée, les invités ont eu l'opportunité de réagir à la déclaration des citoyens. Les réactions du public sur la déclaration ont été encouragées également. En début d'après-midi, les scientifiques ont présenté les scénarios élaborés sur la base des avis exprimés par les citoyens lors des tables rondes à Bruxelles. À la suite de la présentation des résultats, les invités et le public ont à nouveau eu l'opportunité d'exprimer leur point de vue. Les citoyens ont découvert les scénarios en même temps que le public et il leur a été demandé de partager leur sentiment vis-à-vis du travail réalisé par les experts. Enfin, un chercheur de la Fondation internationale pour la Recherche comparative en sciences sociales est intervenu au cours de la journée pour mettre les débats en perspective.

---

<sup>66</sup> SAGE : Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux

<sup>67</sup> Annexe II, Déclaration des citoyens : Pour une gestion durable des eaux côtières de la zone sud de la mer du Nord et des bassins versants de la Somme, la Seine et l'Escaut, p. 95:

Organisée selon trois sections, voici les recommandations des citoyens destinées aux décideurs politiques, aux parties prenantes et aux scientifiques :

<p>1. Transversalité, cohérence et dynamique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Générer une prise de conscience et une action qui doit être d'autant plus rapide que les effets en sont lents</li> <li>• Trouver un intérêt commun à agir, suffisamment cohérent, qui mène à l'action commune</li> <li>• Réserver une place aux citoyens en tant qu'acteurs capables d'apporter une contribution concrète (pas seulement comme récepteurs passifs d'informations)</li> <li>• Favoriser la rencontre entre le pêcheur et l'agriculteur : leurs problèmes doivent être partagés pour que chacun soit conscient de son impact sur les milieux marins et du fait qu'on se situe dans un écosystème intégré</li> <li>• Décloisonner les disciplines touchées par l'eutrophisation : créer des interactions entre personnes concernées, citoyens, chercheurs, décideurs</li> <li>• Parvenir à créer une dynamique à partir de ces espaces de rencontre et d'échanges avec un effet « boule de neige » : diffuser de l'information concrètement, pragmatiquement, via des « boîtes à outils » opérationnelles, afin d'impliquer de plus en plus de personnes</li> <li>• Prendre ses responsabilités en tant que citoyen</li> </ul>
<p>2. Information, transparence et éducation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vulgariser davantage les données du monde scientifique tout en restant objectif et les diffuser dans les médias en faisant du marketing direct, en livrant l'information « à domicile »</li> <li>• Forcer les intervenants de l'eau (fournisseurs / distributeurs / opérateurs de traitement) à publier annuellement une information claire décrivant les investissements/dépenses réalisé(e)s pour atteindre les objectifs de la DCE</li> <li>• Consolider/consigner les données de manière centralisée, établir une lecture à plusieurs niveaux (des données brutes aux données agrégées) et s'adressant à chaque acteur</li> <li>• Sensibiliser la jeune génération via l'école ce qui, par effet domino, permettra de toucher les parents en les conduisant à réfléchir à l'impact de leurs choix en tant que « consomm'acteurs »</li> </ul>
<p>3. Sources diffuses et consommation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revaloriser la place des agriculteurs</li> <li>• Accompagner ces derniers dans l'application des bonnes pratiques agricoles</li> <li>• Diffuser les informations concernant l'état écologique de l'eau</li> <li>• Conscientiser les différents maillons de la chaîne de l'eau des liens de cause à effet, de la terre à la mer</li> </ul> <p>Développer et communiquer une vision, fondée sur l'approche territoriale et centrée sur la recherche de solutions</p>

De manière générale, les intervenants ont bien reçu les recommandations présentées. Certains ont cependant signalé que certaines mesures sont déjà mises en œuvre telles que l'information du public et notamment les résultats des performances des stations d'épuration. Les résultats des analyses environnementales existantes sont accessibles. Les rendre compréhensible par le public reste un véritable enjeu.

Au niveau national, le ministère français de l'Écologie, Énergie, Développement durable et Aménagement du territoire réalise déjà des efforts de coordination de ses actions avec les autorités locales et européennes.

Au niveau local, les structures SAGE rassemblent les acteurs concernés à l'échelle du bassin. Ils se concertent et développent des plans d'action. Afin de communiquer leurs actions vers le public intéressé, ils procèdent régulièrement à une vulgarisation de la base de données scientifique dont ils disposent.

Parmi le public, la déclaration citoyenne a provoqué de vives réactions. Certains n'étaient pas d'avis que l'éducation des enfants à l'environnement soit la meilleure porte d'entrée d'information des parents. La communication doit être réalisée sur mesure pour le bon public.

Un agriculteur présent dans la salle a reconnu l'existence de structures de conseil en matière de bonnes pratiques agricoles. Il déclare que lorsque ces mesures sont appliquées, leurs effets se ressentent rapidement. Néanmoins, le passage à l'agriculture biologique n'est pas envisageable pour lui comme pour la plupart des agriculteurs de la région en raison de l'importance des moyens nécessaires à la mise en place d'une telle pratique.

Lors de la session suivante de cette conférence locale, les scientifiques ont présenté les résultats qu'ils ont obtenus par la construction des scénarios inspirés par les citoyens. Les scientifiques ont développé quatre scénarios : le premier pose l'hypothèse de la mise aux normes de toutes les stations d'épuration comme le demande la législation européenne (scénario DERU). Le deuxième scénario prend en considération les effets sur l'eutrophisation dans le cas où le paysage hydrologique serait réaménagé comme à la fin du 18<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire avec de nombreux étangs (scénario étangs). Le troisième scénario modélise le passage à l'agriculture biologique des surfaces agricoles au bord des puits de captage d'eau potable (scénario BAC Bio). Enfin, les scientifiques ont réalisé un dernier scénario plus utopique où toute l'agriculture du bassin versant passerait à des pratiques biologiques (scénario Tout bio).

Un des intervenants signale que le scénario DERU n'apporte rien de nouveau, il reste peu de stations d'épuration en France qui nécessitent une remise aux normes. En outre, présentés tels quels, un décideur politique ne pourrait pas adhérer à l'un des scénarios élaborés car les coûts de mise en œuvre ne sont pas pris en compte.

Quant aux citoyens, ils ont exprimé leur déception par rapport aux résultats présentés. Ils s'attendaient à ce que les scénarios montrent clairement la voie à suivre pour résoudre les problèmes énoncés mais au lieu de cela, ils se trouvent face à plusieurs fragments de solution.

## *Evaluation et conclusion*

De manière générale, la déclaration citoyenne a été très bien reçue par les décideurs et les parties prenantes présents à la conférence. On note cependant que certains éléments sont déjà mis en œuvre, notamment les réseaux d'informations et l'accessibilité des données scientifiques.

Les partenaires du projet ont mené une enquête à la suite de la conférence, à laquelle ont répondu 29 scientifiques et 10 décideurs politiques. Cette dernière a révélé que la majorité des répondants est d'avis que la connectivité entre chercheurs, décideurs politiques, parties prenantes et société civile pouvait améliorer la gestion de la qualité de l'eau en Europe. Il en résulte aussi que le projet, basé sur un processus d'acquisition de connaissance, donne l'opportunité aux citoyens de devenir des acteurs potentiels. Leur implication dans les discussions avant l'adoption des décisions peut apporter une plus-value.

Ils considèrent aussi que l'actuelle législation en matière de gestion de l'eau peut être améliorée pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe. Et enfin ils notent que la mise en œuvre d'une approche participative est plus facile à mettre en œuvre au niveau local qu'au niveau européen.

En ce qui concerne la coopération entre les acteurs, les décideurs admettent que l'interaction avec les scientifiques est faible mais moins qu'avec les citoyens. D'autre part, les décideurs prendraient en considération les résultats issus de la communauté scientifique alors qu'ils ne tiennent pas compte de l'opinion des citoyens dans leur prise de décision.

L'interaction entre les citoyens et la communauté scientifique est quasi inexistante. Les scientifiques reconnaissent ne pas rendre leurs travaux accessibles et compréhensibles par les citoyens, mais ils affirment également ne pas recevoir d'informations de la part des citoyens sur leurs besoins et leurs attentes.

Sur le fond de la déclaration, on a cherché à récolter leur opinion et commentaires. La faiblesse du processus réside selon eux dans le fait que les participants ne prennent pas en compte les réalités socio-économiques. Les répondants regrettent que le processus soit focalisé uniquement sur le problème de l'eutrophisation et que les citoyens ne prennent pas en compte les interactions existantes avec des politiques telles que la PAC ou la politique commune de la pêche.

En particulier sur la déclaration, les répondants la trouvent bien documentée, mais elle gagnerait en clarté si elle était plus courte, moins technique et plus illustrée. Quant à la possibilité de mettre en œuvre les recommandations, une partie d'entre elles est réalisable à leur niveau :

- l'approche territoriale au niveau du bassin versant est compliquée à appliquer mais elle est à considérer au niveau local ;
- une meilleure information et l'éducation à l'environnement pour les enfants.

Les répondants reconnaissent l'importance accrue des intérêts économiques dans le processus de prise de décision par rapport à l'opinion des citoyens. Enfin, ils sont assez circonspects quant à considérer l'agriculture biologique comme la solution miracle. Car cette dernière implique, en plus de coûts de reconversion, un changement des habitudes de consommation.

### 3.5 Second atelier européen – Paris (UMPC) 29-30 avril 2011

#### *Objectifs*

Les 30 citoyens du projet se sont rassemblés une seconde fois à Paris le 29 et 30 avril 2011. L'intention était de partager les expériences réalisées au niveau des conférences locales et de mettre en commun les trois déclarations afin d'en faire un seul document qui sera présenté lors de la conférence européenne à Bruxelles.

Entre la conférence locale et la réunion à Paris, les déclarations locales ont été soumises aux parties prenantes afin qu'elles donnent leur opinion sur le fond et la forme et afin de sonder la façon dont la déclaration sera reçue. Les remarques ont été présentées aux citoyens à Paris, afin de leur permettre d'améliorer leur déclaration.

#### *Déroulement du processus*

La première journée a été divisée en quatre sessions. Durant la première, les citoyens se sont familiarisés avec les résultats obtenus dans les deux autres cas d'étude. Les citoyens ont ensuite assisté aux présentations d'un nouveau panel d'intervenants, fractionnées en trois sessions.

Dans le module « Gestion de l'eau au niveau de l'UE », Wendy Bonne de l'*European Joint Research Center* de la Commission européenne a abordé de façon critique la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. Gilles Neveu, représentant de l'*International Water Office*, a présenté son association qui contribue à la mise en œuvre de l'interface science-politiques dans le secteur de l'eau.

Lors de la session « Relation entre l'agriculture et l'eau et leur connexion avec les politiques européennes », la représentante du *Copa Cogeca*<sup>68</sup>, Tania Runge, a présenté la réforme de la PAC prévue pour 2013 et exprimé le point de vue des agriculteurs européens.

Enfin, la dernière session concernait « l'information et la communication en tant qu'outils pour une meilleure connectivité ». Mathieu Jahnich, chercheur en communication environnementale a exposé quelques exemples de campagnes de communication et Claudia Neubauer a représenté la *Fondation Sciences citoyennes* et a mis en avant l'originalité de son organisation, véritable exemple de connectivité entre sciences et citoyens.

---

<sup>68</sup> Copa : Comité des organisations professionnelles agricoles et Cogeca : Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne

Lors de la seconde journée, l'ensemble des citoyens ont discuté des éléments importants sur lesquels il fallait selon eux insister dans la déclaration finale. Ils ont ensuite travaillé en groupe, une fois que la structure de la déclaration a été déterminée. Les différentes parties ont enfin été mises en commun et amendées par le groupe réuni au complet. Par manque de temps et pour finaliser la déclaration, le travail des citoyens a continué à distance avec un groupe de volontaires, après cette dernière réunion.

### *Evaluation*

Au terme des présentations, les citoyens disposent des outils de communication qui leur permettent de rendre leur déclaration plus lisible. Il leur a été conseillé de présenter une déclaration succincte, allant à l'essentiel.

Malgré les conseils reçus, la déclaration compte un nombre important de pages et est peu structurée. Le défi à relever par le groupe des 30 citoyens était de parvenir à un consensus sur les éléments des déclarations locales devant être repris dans le document final. Il était important de sortir des généralités mais sans entrer dans les spécificités de chaque cas d'étude. L'objectif était trop ambitieux par rapport au temps alloué à la rédaction et à l'amélioration de la déclaration.

Le rôle du facilitateur était majeur dans cet exercice. Il devait structurer les discussions tout en veillant à ne pas influencer l'opinion des citoyens sur le fond de la déclaration.

### 3.6 Conférence européenne – Bruxelles 9 juin 2011

#### *Objectif*

La conférence européenne a pour ambition de montrer que le concept de connectivité entre les scientifiques, les décideurs et les citoyens est réalisable et nécessaire à la gestion durable des eaux côtières. Le coordinateur du projet espère démontrer que la méthode AWARE améliore le processus de décloisonnement des connaissances scientifiques en faisant intervenir un groupe de citoyens dans le dialogue entre scientifiques et décideurs politiques. Enfin, en présentant la déclaration des citoyens, les partenaires espèrent favoriser la dissémination et la réplique de la méthode dans tout domaine de gestion durable.

#### *Description du processus*

La conférence a eu lieu au Comité économique et social européen (CESE) et a rassemblé 92 participants. Dans son discours d'ouverture, le président du CESE, Staffan Nilsson, a fait part de son grand intérêt pour le domaine de l'eau. Il pense que les résultats du projet AWARE peuvent être utilisés dans la commission agriculture du CESE.

Une fois que le coordinateur du projet a expliqué la méthode AWARE au public, six citoyens (deux de chaque cas d'étude) ont présenté succinctement les points clés de leur déclaration, faisant les constats et recommandations suivants<sup>69</sup>:

Parvenir à une gestion durable des eaux côtières en Europe	
Constats:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il y a très peu de cohérence dans les données scientifiques et il n'y a pas de système d'évaluation commun qui permette de définir le "bon état écologique de l'eau" au niveau de l'UE</li> <li>• Il existe plusieurs sources de pollutions aux nitrates et chaque région connaît des problèmes spécifiques</li> </ul>
Recommandations:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutenir les scientifiques indépendants à mener des analyses globales</li> <li>• Les points de vue des chercheurs devraient être confrontés à l'opinion des citoyens pour faire apparaître les problèmes non mesurables</li> <li>• Promouvoir une conversion de l'agriculture au biologique lorsque c'est possible ou pour le moins investir dans une agriculture plus durable</li> </ul>
Améliorer la connectivité entre les décideurs, les chercheurs et le public	
Constats:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les citoyens sont souvent mis à l'écart dans les dialogues entre acteurs</li> <li>• Les citoyens sont peu intéressés par les problématiques liées à l'eau par manque d'informations disponibles ou compréhensibles</li> <li>• L'information doit être disséminée dans les groupes cibles (scientifiques, décideurs, pêcheurs, agriculteurs, organisations touristiques, écoliers) pour les sensibiliser</li> </ul>
Recommandations:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Désigner des personnalités médiatiques en tant qu'ambassadeurs qui porteraient un problème à l'attention du public</li> <li>• Profiter d'évènements locaux ou de festivals pour que les scientifiques et parties prenantes rencontrent les citoyens</li> <li>• En matière législative, adopter une approche transfrontalière</li> <li>• Favoriser la communication des résultats des recherches scientifiques vers le public et valoriser ces résultats dans les décisions politiques</li> <li>• Assister les agriculteurs dans une conversion à une agriculture plus respectueuse de l'environnement</li> <li>• Conscientiser les touristes aux problématiques rencontrées dans les zones côtières</li> </ul>

<sup>69</sup> Annexe III, European Citizens' Declaration : For a sustainable management of coastal water ecosystems in Europe, p. 96

Plusieurs représentants de la Commission étaient présents et ont été invités à communiquer leur opinion sur la déclaration. Karen Fabbri, la représentante de la Direction Générale (DG) pour l'Environnement a mis en évidence l'existence de multiples outils mettant des données environnementales à la disposition du public.

Le représentant de la DG Agriculture, Mike Mackenzie, a exposé les différents mécanismes adoptés par la PAC pour inclure l'utilisation rationnelle des ressources aquifères et minimiser l'impact de l'agriculture sur la qualité des eaux (il s'agit des mesures agro-environnementales que nous avons mentionnées plus haut). Concernant la déclaration citoyenne, il soutient l'idée qu'il faut améliorer les liens entre les parties prenantes mais appelle à plus de réalisme quant à l'idée d'un passage de toute l'agriculture au biologique. En effet, la conversion au biologique est coûteuse et prend du temps. Selon lui, les dernières évolutions de la PAC ont conduit à une agriculture bien plus respectueuse de l'environnement qu'avant. Il mentionne que la méthode AWARE est intéressante et qu'il ne manquera pas de la communiquer à ses collègues des autres DG de la Commission européenne.

Missions Publiques a ensuite animé le débat lors d'une table ronde où se sont retrouvés les décideurs politiques issus de chacune des régions des cas étudiés. La présidente de la province de Ferrarra, Marcella Zappaterra, dresse le profil spécifique de sa province dont la vallée du Po est considérée comme une mono économie : tous les habitants travaillent dans le domaine de la pêche. Par conséquent, en faisant participer les parties prenantes à une consultation, on fait d'office participer les citoyens. La méthode AWARE, bien qu'intéressante, lui semble difficile à mettre en œuvre en Italie où l'administration est particulièrement bureaucratique et où très peu d'autonomie est laissée aux régions.

Le responsable du programme scientifique BONUS représentant le golfe de Riga, Andris Andrusaitis, signale qu'une partie des recommandations des citoyens est déjà en application. D'autre part, la récente consultation citoyenne sur le plan d'action en matière de gestion de l'eau dans sa région a été un échec : le taux de participation des citoyens était négligeable. Selon lui, la question qui se pose est de savoir comment mobiliser les citoyens.

Stéphane Buffetaut, membre français du CESE a rédigé récemment un avis sur le développement durable des zones côtières<sup>70</sup> qui a été adopté au sein de son institution. Il souligne les similitudes entre son rapport et les recommandations des citoyens et rappelle que le CESE est une institution européenne qui a pour mission de refléter l'opinion de la société civile. Il est d'avis que les citoyens ont une place dans la chaîne que constitue le processus de prise de décision.

Le directeur du Bureau de la Région des Pouilles en Italie, Paolo Casalino, soutient la recommandation d'informer au mieux les agriculteurs sur l'importance de l'eau et reconnaît que pour l'instant son utilisation n'est pas optimale. Il mentionne la décision de la Commission d'évaluer l'efficacité des politiques actuelles en matière de l'eau<sup>71</sup> et de

---

<sup>70</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le développement durable des zones côtières, NAT/429, Rapporteur S. Buffetaut, adopté le 20 janvier 2010

<sup>71</sup> Commission européenne, Direction Générale pour l'environnement, *Roadmap Fitness Check – Freshwater policy*, Bruxelles, avril 2011

constater s'il existe des lacunes qui nécessitent d'être comblées pour réaliser les objectifs européens de restauration de la qualité des eaux. L'intervenant voit l'opportunité de transmettre la déclaration des citoyens à la Commission européenne par cette voie.

Enfin, le représentant de la DG Recherche et Innovation, Philippe Quevauviller, est d'accord avec l'approche holistique préconisée par les citoyens. Il remarque qu'il existe un vide entre les scientifiques et les décideurs : il s'agit du rôle de communicateur qui doit être assuré par quelqu'un. Celui-ci devra être en mesure de rendre les discours de l'une et l'autre partie compréhensibles et pour le moment ce rôle n'est pas suffisamment couvert. Il termine par assurer les citoyens qu'il transmettra leur déclaration au groupe de coordination stratégique où siègent les directeurs de l'eau<sup>72</sup>.

### *Evaluation*

Aucune enquête n'a été menée à la suite de la conférence européenne. Si on se fie à leur discours, une part considérable des intervenants a manifesté un intérêt pour la déclaration des citoyens et a affirmé la transmettre aux parties intéressées ou en tenir compte dans ses travaux.

L'exercice constituait une étape obligatoire de clôture du processus, mais aussi une opportunité de donner de la visibilité au projet. À en juger par la liste de participants, peu nombreux sont ceux qui sont venus sans avoir aucun lien de près ou de loin avec AWARE.

---

<sup>72</sup> Stratégie commune de mise en œuvre (CIS)

## 4. Évaluation et analyse

L'évaluation d'un processus est l'« appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience »<sup>73</sup>. Le plus souvent, on préférera attribuer cette tâche à des évaluateurs externes au projet afin de préserver l'objectivité des résultats.

Autour du projet qui nous occupe, nous distinguons trois moments de l'évaluation. Le projet AWARE prévoit une autoévaluation du processus qui est conduite par un des partenaires, l'*Interdisciplinary Centre for Comparative Research in Social Sciences* (ICCR). La discussion se concentrera sur la méthodologie d'évaluation utilisée par les partenaires du projet qui est décrite dans le *Deliverable 3.1 – Evaluation methodology*. Étant donné que la publication de cette évaluation ne sera disponible qu'à partir de septembre 2011, nous en présenterons la méthode mais pas les résultats.

Nous mentionnerons seulement qu'au terme du projet, la Commission réalise sa propre évaluation du projet. Un scientifique indépendant accomplira ce travail sur base de la lecture des *Deliverables* produits au cours du processus.

Enfin, en nous inspirant des critères et indicateurs disponibles dans la littérature<sup>74</sup>, nous élaborerons notre propre évaluation du processus.

### 4.1 Autoévaluation du projet AWARE

#### *Moment de l'évaluation*

Le processus d'évaluation au sein d'AWARE remplira tout d'abord le rôle formel de rendre compte à la Commission de quelle façon et à quelle fin le budget attribué a été utilisé. Le rapport qui sera réalisé par l'équipe d'évaluation sera rendu public afin d'assurer l'acceptabilité du projet et d'augmenter sa légitimité. Les enseignements tirés du projet pourront ainsi être mis à la disposition de futurs projets dans le domaine de la gestion adaptative et intégrée.

On rencontre trois formes d'évaluation dans le processus de prise de décision<sup>75</sup> : l'évaluation *ex ante* intervient avant la mise en œuvre d'une politique, afin d'améliorer cette dernière ; l'évaluation *ex post* est menée à la fin du processus, elle contrôle les résultats ou les effets d'une politique par rapport aux hypothèses de départ et rend compte de l'utilisation des moyens ; enfin, le processus de suivi accompagne une politique tout au long du processus, depuis la formation de la politique jusqu'à sa mise en œuvre. Inspirée par les méthodes utilisées dans l'évaluation des politiques et programmes, l'équipe d'évaluation a opté pour

---

<sup>73</sup> OECD, *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, OECD Publications, Paris, 2002

<sup>74</sup> Nous avons utilisé certains indicateurs élaborés par l'HarmoniCOP dans le livre *Learning together to manage together* et d'autres recommandés par les directeurs de l'eau dans le *Guidance document n° 8 : Public participation in relation to the Water Framework Directive*

<sup>75</sup> Rapport AWARE, *Deliverable 3.1 : Evaluation and methodology*, mai 2010, p. 8

un suivi continu de leur projet, plus adapté selon eux à la mise en évidence des forces et faiblesses du processus. En plus de l'évaluation continue, l'équipe procèdera également à une évaluation *ex post*.

### *Étapes de l'évaluation*

Les rapports d'évaluation seront au nombre de quatre. Ils se concentrent sur le processus participatif dans le cadre des trois cas d'étude et s'articulent selon trois piliers : le contenu, les relations entre les parties prenantes et les procédures suivies.

Dans un premier temps, l'équipe d'évaluation se concentre sur l'observation et le suivi des trois cas d'étude. Elle devra mettre en évidence la façon dont la participation citoyenne a été intégrée dans l'élaboration des scénarios et quels modes de délibération ont été utilisés afin d'atteindre un consensus au sein du groupe.

Dans un deuxième temps, l'ICCR analyse la conférence européenne où la déclaration finale a été présentée. Il tente de comprendre notamment comment le résultat du processus de consultation des parties prenantes et les scénarios participatifs peuvent être utilisés dans une politique.

Finalement, le projet prévoit d'organiser en octobre 2011 une conférence à Bruxelles réunissant les institutions en charge de l'eau au niveau national, européen et international. L'équipe d'évaluation y présentera l'évaluation *ex post* comprenant les résultats de l'expérience d'apprentissage au niveau local et les recommandations des citoyens<sup>76</sup>.

Le suivi se limite à la durée de vie du projet, c'est-à-dire deux ans. Les financements du 7<sup>e</sup> programme-cadre étant attribués pour cette période spécifique, une évaluation sur le long terme, bien que plus intéressante, ne pourra pas être conduite par les partenaires du projet.

L'équipe d'évaluation dresse une liste d'indicateurs qui vont lui permettre de procéder à l'évaluation continue. Ces derniers se trouvent repris dans l'Annexe I<sup>77</sup>.

L'évaluation sera fondée sur les documents récoltés auprès des autres partenaires, l'observation des participants, l'analyse des discussions et des déclarations, ainsi que sur les résultats de questionnaires qui ont été distribués aux citoyens après chaque réunion.

## 4.2 Contexte de l'évaluation

Afin de réaliser son analyse, il est utile de rappeler les objectifs que s'est fixé le projet AWARE. AWARE a l'ambition de mettre en œuvre une « interface science-politiques » incluant les citoyens. La DCE promeut en effet un rapprochement des sciences et des décideurs, mais l'espace laissé au citoyen y reste restreint. Dans le cas d'étude de la mer du Nord, les autorités ont procédé à des campagnes d'information des citoyens et leur

---

<sup>76</sup> AWARE, *op.cit.*, p. 33

<sup>77</sup> Voir Annexe I, Liste des indicateurs utilisés dans l'évaluation du processus présenté dans le projet AWARE, p. 88

implication a été mineure par rapport aux recommandations de la directive<sup>78</sup>. AWARE tend à combler cette lacune, en établissant une plate-forme d'échange entre les acteurs dans une approche de gestion adaptative et intégrée<sup>79</sup>.

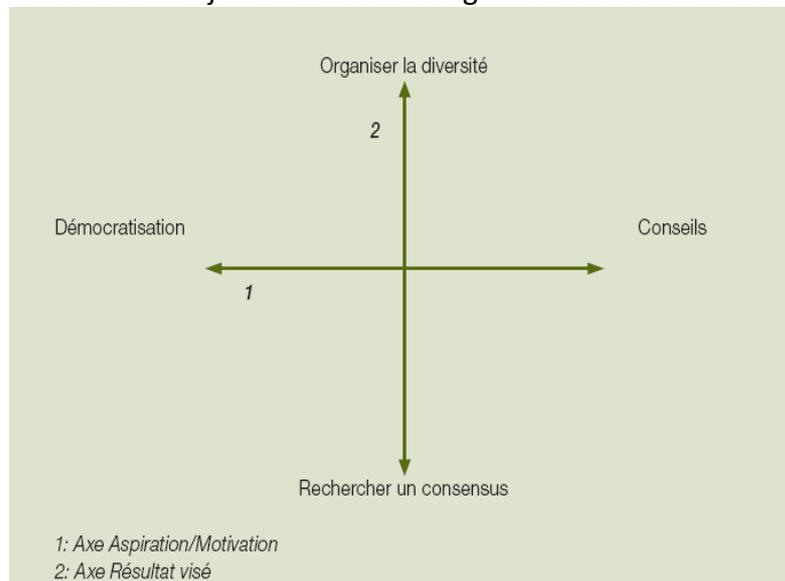
Les données scientifiques employées au cours du processus sont déjà existantes. Le sujet est déjà connu et traité dans de nombreuses études. AWARE n'a pas pour but de produire de nouvelles recherches scientifiques.

Les réunions des citoyens doivent aboutir à la rédaction d'une déclaration qui sera communiquée aux parties prenantes et aux décideurs qui ont été impliqués de près ou de loin dans le processus. L'*Annex 1 – Description of Work* mentionne clairement que « le but est de faire l'expérience d'un processus d'apprentissage collectif liant la recherche au débat politique et à la formulation de décision. Cependant, toute mise en œuvre des recommandations découlant du processus va au-delà de l'objectif du projet AWARE »<sup>80</sup>.

AWARE n'a donc pas la prétention de faire entendre la voix des citoyens qui ont participé au projet mais de présenter un modèle de participation citoyenne dans le cadre plus large d'un décloisonnement des domaines scientifiques et politiques et des citoyens. À cela est lié un processus d'apprentissage collectif<sup>81</sup>.

Reprenons le schéma utilisé par la Fondation Roi Baudouin dans son guide pour classifier les objectifs. Sur l'axe horizontal se positionnent les aspirations et motivations et sur l'axe vertical est présenté le résultat visé.

Figure 7 : Catégorisation des objectifs motivant l'organisation de méthodes participatives



Source : Fondation Roi Baudouin, *Méthodes participatives: un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, 2005, p. 9

<sup>78</sup> Rapport AWARE, *Deliverable 3.1*, mai 2010, p. 13

<sup>79</sup> Voir page 18 relative à la gestion adaptative et intégrée.

<sup>80</sup> AWARE, *op.cit.*, p. 13

<sup>81</sup> Voir Annexe I, Figure 6 : Apprentissage collectif au sein du projet AWARE, p. 89

Sur l'axe horizontal, la *démocratisation* fait référence à l'exploitation des connaissances des participants afin de leur fournir les outils pour pouvoir participer aux débats sur les questions qui les concernent directement. Le résultat a un impact direct sur le processus décisionnel. La fonction *conseils* permet de mettre en avant les connaissances et les opinions des participants et le résultat contribue au contenu du processus décisionnel sans être obligatoirement pris en compte<sup>82</sup>.

Sur l'axe vertical, *organiser la diversité* a pour fonction de permettre aux parties prenantes de produire des solutions ou des scénarios par rapport à un problème de façon non contraignante pour le décideur. D'autre part, *rechercher un consensus* a pour objectif « de permettre à un groupe de prendre une décision unique et motivée sur une question »<sup>83</sup>.

Les objectifs du projet AWARE se situent à droite sur l'axe horizontal. Là où en effet, le processus a pour intention de contribuer avec des éléments de fond, résultant de la rencontre entre les recherches scientifiques et les expériences citoyennes, à l'élaboration de plans de gestion nationaux dans le cadre de la DCE. Sur l'axe vertical, la finalité est de favoriser la diversité, en mettant en relation les différents acteurs afin que des recommandations à l'adresse des décideurs émergent de leurs discussions.

#### 4.3 Innovation apportée par le processus

La participation citoyenne est une conséquence de la crise de légitimité de la démocratie, occupant une place grandissante ces dernières années. Elle participe au « déplacement du modèle de gouvernement vers un modèle de gouvernance »<sup>84</sup>. On aplanit ainsi les hiérarchies existantes et favorise une collaboration horizontale entre les acteurs étatiques et les citoyens.

AWARE se veut être une méthode de mise en œuvre de cette nouvelle gouvernance. Il amène autour de la table les trois acteurs d'un système et met en valeur le citoyen jusque-là exclu du dialogue.

Le public est considéré comme une source précieuse d'information de la réalité du terrain. L'intégrer au processus permet de gagner sa confiance et son support dans la mise en œuvre d'une mesure d'une part et, d'autre part, il peut remettre en question des systèmes établis et favoriser de nouvelles approches qui n'auraient pas été envisagées par les scientifiques ou les décideurs.

La méthode détaillée dans le projet correspond en grande partie à la méthode participative de la conférence de consensus. Nous en avons déjà donné plus haut la définition construite par la Fondation Roi Baudouin dans *Méthodes participatives : guide de l'utilisateur*<sup>85</sup>. Mais il est utile d'en rappeler les points principaux.

---

<sup>82</sup> Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, p. 9

<sup>83</sup> Idem

<sup>84</sup> Boje Thomas, « Active citizenship, participation and governance », in Boje Thomas et Potůček Martin (dir.), *Social Rights, Active citizenship and governance in the European Union*, coll. European civil society, vol. 10, Bruxelles, mars 2009, p. 108

<sup>85</sup> Voir page 22

Il s'agit de réunir un groupe de 10 à 30 citoyens abordant un thème controversé. Les citoyens rencontrent un panel d'experts avec lequel ils ont l'opportunité de débattre. Le résultat attendu est la présentation publique d'une déclaration destinée aux décideurs politiques et au grand public faisant état des préoccupations et des attentes des participants. On élargit ainsi le débat à des non-experts et on éclaire la prise de décision<sup>86</sup>. Il n'est pas indispensable de parvenir à un consensus des avis divergents.

Nous allons décrire brièvement la méthode de la conférence de consensus telle qu'elle est présentée par la Fondation Roi Baudouin et nous mettrons en lumière les différences du processus AWARE par rapport à cette méthode.

En termes de procédures, le processus au complet dure entre 7 et 12 mois au maximum et est rythmé par trois grands moments<sup>87</sup>. Le premier week-end d'étude permet aux participants de se former et de s'informer sur le thème traité. Les citoyens identifient les domaines qui les intéressent le plus et formulent les questions qu'ils souhaitent approfondir dans le cadre de ce thème.

Lors du deuxième week-end, les citoyens définissent clairement les questions-clés sur le domaine choisi. Ils identifient les experts ou du moins les catégories d'experts qu'ils souhaitent inviter à la troisième partie du processus et le gestionnaire du projet se charge de les contacter.

Enfin, la conférence de consensus se présente sous la forme d'un événement public qui dure trois jours. Durant les deux premiers jours, les experts sont invités à répondre aux questions formulées par les citoyens. Ils subissent ensuite un contre-interrogatoire de la part du panel de citoyens. Un échange avec le public est également organisé. À la fin des débats, les citoyens se réunissent et rédigent leurs recommandations. Le dernier jour est consacré à la présentation de la déclaration des citoyens au public et aux experts réunis. Les citoyens répondent aux questions de l'assemblée et les experts peuvent éventuellement intervenir pour corriger des erreurs factuelles.

Le processus AWARE diffère dans le fait que l'expérience regroupe trois panels de citoyens et qu'elle est menée une première fois au niveau local et une seconde fois au niveau européen. C'est probablement cette taille particulière qui justifie les deux années nécessaires pour mener le projet à son terme.

Les étapes qui ont pu être conduites au niveau européen regroupant les trois cas d'étude étaient le premier et le second atelier ainsi que la conférence finale européenne présentant les résultats.

Au niveau local, on a assisté à la tenue d'un atelier au cours duquel ont été formulées les questions à l'adresse des experts. Par manque de temps, la rédaction de la déclaration locale s'est faite en dehors des réunions, durant le temps libre des citoyens. Une conférence locale a été organisée pour présenter la déclaration locale et la confronter à l'avis des experts et du public.

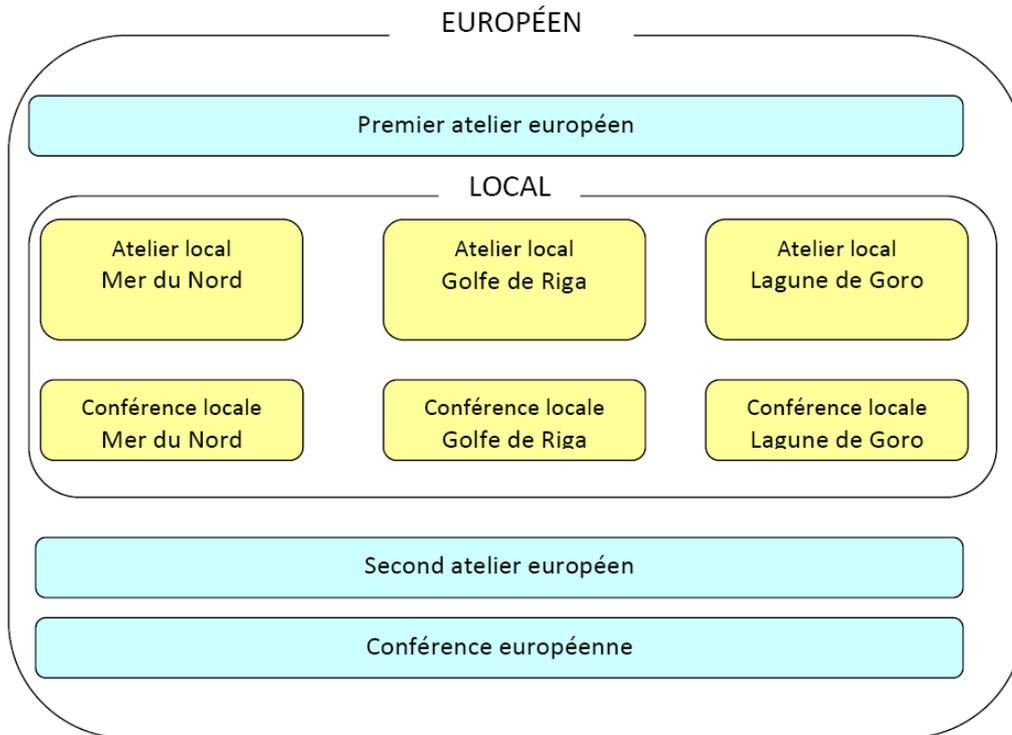
---

<sup>86</sup> Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, p. 63

<sup>87</sup> *Idem*, p. 67-71

On peut aisément concevoir le déroulement du processus semblable à deux cycles de conférences de consensus imbriqués l'un dans l'autre comme le montre la figure 8.

Figure 8: Représentation des conférences et ateliers AWARE au niveau local et européen



On remarque trois éléments majeurs de divergence. Il faut noter d'abord que, dans la théorie, la méthode de la conférence de consensus se concentre sur l'apport des citoyens alors qu'AWARE implique pleinement les scientifiques au cours de chaque étape du processus. Ces derniers sont présents afin d'expliquer de manière détaillée la problématique et répondre aux questions des citoyens. Le dialogue peut s'installer entre ces deux acteurs qui n'ont pas l'habitude et l'opportunité de communiquer.

Ensuite, dans la théorie, il incombe au panel de citoyens d'identifier les experts qu'ils souhaitent rencontrer lors de la conférence et de définir les questions qui y seront abordées. Dans le projet AWARE, outre le fait que les citoyens ont eu un rôle mineur dans la désignation des parties prenantes invitées, la délimitation des questions a été faite par les scientifiques, partenaires du projet. Nous reviendrons plus tard sur ces deux particularités.

Pour conclure, le projet AWARE il a le mérite de réussir l'imbrication de trois cas d'étude dans un contexte européen plus large. L'intérêt d'une approche géographique similaire à celle-ci est d'aborder des réalités différentes soumises à une même réglementation européenne.

#### 4.4 Moment du processus

La démarche innovée par le projet AWARE peut être vue comme une des étapes requises dans la mise en œuvre de la DCE. Nous pouvons nous interroger sur l'opportunité de mener cette expérience dans le cadre de la DCE à ce moment précis, c'est-à-dire entre juin 2009 et novembre 2011. Si l'on reprend le calendrier de mise en œuvre présenté dans la DCE et les recommandations faites dans les lignes directrices relatives à la mise en œuvre de la DCE<sup>88</sup>, on constate que les Etats membres sont tenus de réaliser la consultation publique entre 2006 et 2008. Ce moment précède l'adoption effective des plans de gestion au sein des bassins versants prévue pour 2009. Si AWARE avait l'ambition de faire partie de la consultation citoyenne relative à l'élaboration des plans de gestion dans le contexte de la mise en œuvre de la DCE, l'utilité en serait réduite car la date butoir est déjà dépassée.

Toutefois, la DCE prévoit une révision des plans de gestion côtiers tous les 6 ans. Cette gestion adaptative permettra la mesure des impacts, le contrôle de la réalisation des objectifs et l'adaptation des plans initialement adoptés. La première révision est prévue pour 2015. La question se pose alors de savoir qui se fera le porte-voix des citoyens le moment venu.

#### 4.5 Choix de l'échelle du cas d'étude

En ce qui concerne l'échelle choisie, le cas d'étude de la mer du Nord connaît une situation particulière due à la circulation SW-NE des masses d'eau. Plus spécifiquement, la zone côtière belge est influencée directement par les eaux de l'Escaut et indirectement par les eaux entrantes de la Manche, elles-mêmes enrichies par les apports de la Seine et de la Somme. Les activités humaines sur le bassin versant des trois rivières ont une influence sur la qualité des eaux côtières. Le bassin s'étend sur le territoire français, belge et néerlandais. Sa gestion dépend donc de plusieurs unités administratives au niveau local, régional et national. La gestion du district de l'Escaut<sup>89</sup> est un modèle de collaboration entre les autorités françaises, belges et néerlandaises. En effet, la DCE prévoit que lorsqu'un bassin versant se situe sur le territoire de plusieurs Etats membres, ces derniers doivent s'accorder pour une gestion coordonnée<sup>90</sup>. Approximativement 30% des bassins hydrographiques définis en Europe sont internationaux, partagés entre plusieurs Etats membres ou entre un Etat membre et un Etat tiers<sup>91</sup>. Néanmoins, la DCE donne la liberté aux Etats membres, dans la situation où aucun accord ne peut être conclu, de gérer indépendamment ces bassins. C'est en cela que le cas de la mer du Nord est particulier, la gestion coordonnée du bassin de l'Escaut est un modèle de succès.

---

<sup>88</sup> Commission européenne, *Guidance document n° 8*, p. 19 et p. 24

<sup>89</sup> Voir Annexe I, Figure 9 : District hydrographique International de l'Escaut, p. 89

<sup>90</sup> Article 13 §3 de la DCE

<sup>91</sup> Commission internationale de l'Escaut, <http://www.isc-cie.org/fr/directive-cadre-eau.html>, consulté le 5 août 2011

## 4.6 Analyse du processus

Nous avons regroupé les critères d'analyse en deux catégories :

1. Les procédures : Le processus est-il valide ? Les étapes décrites ont-elles été correctement suivies ?
2. Le contenu : Les résultats sont-ils « validables » ? Quelle est la valeur de la déclaration citoyenne ?

### 4.6.1 Procédures

Nous reprenons dans cette section les démarches procédurales liées à l'organisation du projet. Nous verrons si les procédures décrites au lancement du projet ont été respectées, nous relèverons les biais et nous mettrons l'accent sur les aspects positifs dans le déroulement du projet.

#### 4.6.1.1 Procédure de sélection des citoyens

La procédure de sélection du panel de citoyens est décrite dans le *Deliverable 1.5 : Database of AWARE Citizen panel*. Il énumère ces critères d'éligibilité<sup>92</sup> :

- être citoyen européen ou résident dans un Etat membre de l'Union européenne ;
- avoir une connaissance suffisante de l'anglais ;
- avoir accès à une connexion Internet et disposer d'une adresse courriel ;
- être disponible pour participer à toutes les réunions et conférences ;
- avoir une préoccupation directe ou indirecte pour la qualité de l'eau dans un des cas d'étude présenté ;
- ne pas disposer de connaissances scientifiques ou d'expertise professionnelle dans la gestion des eaux côtières.

Pour le cas spécifique de la mer du Nord, deux procédures de recrutement identiques ont eu lieu en France et en Belgique. Du côté belge, la dissémination de l'information s'est faite par l'intermédiaire:

- d'une centaine d'affiches placardées dans les universités, les musées, les agences de l'eau à Bruxelles et dans les offices de tourisme, les instituts de recherche marine, les parcs naturels, les maisons communales et les parcs de divertissements à la côte ;
- de lettres officielles, rédigées en français et néerlandais, envoyées au nom de l'Université Libre de Bruxelles et du projet AWARE aux musées, à la Commission interrégionale de l'Escaut, aux centres locaux du ministère belge de l'environnement et aux centres de recherche ;
- d'un communiqué de presse transmis aux médias francophones ;
- de communications directes avec les contacts professionnels des partenaires de l'ULB ;
- de courriels transmis aux étudiants universitaires.

---

<sup>92</sup> Rapport AWARE, *Deliverable 1.5 : Database of AWARE citizens panel*, avril 2010, p. 6

Du côté français, la diffusion s'est faite par les canaux suivants :

- la distribution d'affiches et d'invitations lors du colloque annuel du programme PIREN-Seine<sup>93</sup> ;
- l'affichage dans diverses universités de Paris, dans l'institut océanographique et le musée d'histoire naturelle ;
- l'envoi de courriels aux contacts des programmes PIREN-Seine et Seine-Aval, plusieurs associations et syndicats de rivière ;
- une annonce sur un site de réseau social pour une durée de deux semaines ;
- des publicités via des sites Web publicitaires ;
- la distribution de dépliants dans les commerces de quartier ;
- les communications directes avec des contacts personnels des partenaires de l'UPMC.

La distribution des affiches a commencé la dernière semaine de janvier 2010. Cet affichage tardif est dû à un retard de la disponibilité des affiches et la diffusion a été ralentie par l'étendue de la zone géographique qu'il y avait à couvrir et par les différentes autorisations nécessaires pour afficher dans certaines institutions.

La date limite de dépôt des candidatures était le 1<sup>er</sup> février 2010. Cependant, certainement dû à la publicité tardive du projet, le nombre de candidatures reçues n'était pas suffisant pour procéder à une sélection aléatoire pertinente. Par conséquent, les organisateurs ont été obligés de reporter la date butoir au 22 mars pour le cas d'étude de la mer du Nord. À cette date, seules 24 candidatures étaient enregistrées.

La sélection a été réalisée en deux étapes : durant la première, les candidatures ont été évaluées, attribuant à chacune une note basse, intermédiaire ou élevée sur la base des réponses aux deux questions ouvertes : « Quelle est votre perception de la qualité de l'environnement côtier qui est le plus proche de vous et quelles sont vos suggestions pour l'améliorer si nécessaire ? » et « Expliquez vos motivations à participer à cette conférence citoyenne ? ». Ont été pris en considération pour chaque candidat, le niveau d'anglais dans la réponse, le degré de motivation et la compréhension de la thématique. Huit évaluateurs, partenaires du projet ont noté les candidatures.

Les données personnelles des candidats (âge, sexe, niveau d'instruction, statut social et lien avec l'écosystème étudié) ont été introduites dans un système informatique. Celui-ci a procédé à une sélection aléatoire des candidats en éliminant ceux qui n'étaient pas éligibles (experts ou scientifiques, niveau d'anglais insuffisant, etc.). La sélection aléatoire a produit une liste de 10 citoyens pour chaque zone géographique représentant un échantillon diversifié en termes d'âge, de sexe, de degré d'instruction, de statut social et de lien avec l'écosystème étudié.

La liste des candidats sélectionnés a été publiée sur le site Web d'AWARE et les citoyens ont été contactés par téléphone par les partenaires afin de vérifier leur disponibilité ainsi que leur motivation et surtout leur niveau d'anglais.

---

<sup>93</sup> LE PIREN-Seine est un programme dont l'objectif est de développer une vision d'ensemble du fonctionnement du réseau hydrographique de la Seine sur la base de modélisations et de mesures de terrain. Le colloque annuel du programme PIREN-Seine a eu lieu les 27 et 28 janvier 2010, à l'UPMC, Paris

Les citoyens ont signé une déclaration par laquelle ils s'engagent à participer à toutes les réunions et conférences. Pour leur participation, ils reçoivent une compensation financière et un *per diem* pour chaque réunion.

Cette procédure de sélection complexe comporte quelques biais qui doivent être soulevés. Tout d'abord, en prêtant attention aux critères d'éligibilité, on constate déjà que le panel de citoyens sera composé de personnes ayant un niveau intermédiaire voire élevé d'instruction. En effet, le niveau d'anglais requis ne permet pas à tous les citoyens de poser leur candidature. En outre, le fait que le candidat doive disposer d'une connexion à Internet et d'une adresse courriel, introduit un autre biais, celui de la fracture numérique. Les personnes n'ayant pas accès à ce type de technologie sont écartées dès le début du processus de sélection.

Par ailleurs, les endroits où les informations sur le projet ont été affichées sont également des endroits fréquentés généralement par des personnes ayant des intérêts déjà orientés vers la protection de l'environnement.

Notons que la publicité du projet a commencé très tard et que cela laissait peu de temps aux candidats potentiels pour se manifester. La prolongation de la date butoir n'a pas nécessairement été communiquée une seconde fois à travers les différents canaux et certainement encore moins via l'affichage.

Enfin, la procédure de sélection par ordinateur est probablement très efficace, mais il y a un élément important à soulever : le groupe de candidats s'élevait à un peu plus du double du nombre de citoyens qui seraient sélectionnés *in fine*. Par conséquent, la population du bassin versant ne peut pas être correctement représentée dans le panel de citoyens. On y retrouve principalement des détenteurs de diplômes universitaires et pour la plupart sensibilisés aux problématiques environnementales. Il n'y a qu'un seul citoyen originaire de la Région flamande dans le panel alors que l'effort de communication a été effectué dans les deux langues nationales belges.

#### 4.6.1.2 Sélection des parties prenantes

Nous avons déjà fait mention plus haut de la gestion administrative particulièrement complexe de ce bassin, cet élément rend l'identification des parties prenantes plus difficile. Les scientifiques partenaires du projet, en charge du cas de la mer du Nord, ont contacté parmi les parties prenantes celles avec qui ils étaient déjà en relation dans le cadre de leurs recherches. La répartition géographique des parties intéressées est relativement bien équilibrée sur le territoire du cas d'étude.

Les critères de sélection suivants ont été utilisés pour identifier les parties prenantes<sup>94</sup> :

- avoir un intérêt dans la gestion du bassin versant et de la zone côtière ;
- inclure toutes les catégories de parties prenantes, aussi bien des services publics que des compagnies privées et des organisations non gouvernementales ;
- inclure des représentants des secteurs pertinents pour le cas d'étude : la pêche, l'agriculture, le tourisme, le traitement des eaux usées et la production d'eau potable.

Malgré l'élaboration d'une liste exhaustive et équilibrée des parties prenantes potentiellement intéressées par le projet AWARE<sup>95</sup>, les partenaires ont favorisé celles avec lesquelles ils avaient déjà collaboré par le passé. Le fait que les partenaires aient des contacts privilégiés avec ces acteurs de l'eau a néanmoins permis d'obtenir plus facilement leur consentement à participer au processus. Cela représente à nouveau un biais car, sur les acteurs identifiés, seule une partie réduite a pris part au projet à travers l'enquête et les conférences.

#### 4.6.1.3 Le rôle du facilitateur

Le facilitateur est un acteur important lors de processus de participation citoyenne. Il a pour fonction d'assurer le bon déroulement des réunions en modérant les débats et en veillant à ce que chacun participe et que tous les points soient abordés. La Fondation Roi Baudouin fait état de plusieurs compétences dont doit disposer le facilitateur<sup>96</sup> :

- une aptitude d'animateur entretenant une dynamique dans les discussions et mobilisant les participants ;
- une réputation d'impartialité par rapport au thème abordé ;
- une bonne maîtrise du sujet ;
- une capacité d'empathie envers les participants les poussant à s'exprimer plus facilement.

Dans le cadre du projet AWARE, le rôle du facilitateur a été endossé par Missions Publiques, partenaire du projet. Missions Publiques a modéré les ateliers réunissant les trois cas d'étude au niveau européen, l'atelier et la conférence au niveau local pour le cas d'étude de la mer du Nord ainsi que la conférence européenne.

Missions Publiques est une société de consultance française spécialisée dans l'organisation et la modération des conférences de citoyens aux niveaux local, national et européen. Elle a développé une méthodologie de facilitation des interactions entre les acteurs publics et privés. Ce partenaire possède une large expérience en matière de méthodes participatives.

En reprenant les caractéristiques citées par la Fondation Roi Baudouin et sur la base de nos observations durant le processus, nous pouvons affirmer que le facilitateur a réussi à cultiver une dynamique lors des débats que ce soit au niveau local ou européen. Plusieurs méthodes ont été utilisées pour s'assurer que tous les citoyens avaient pris la parole. Lors des

---

<sup>94</sup> Rapport AWARE, *Deliverable 1.3 : Identification of Key Stakeholders in the AWARE case study areas*, Annexe I, janvier 2009, p. 12

<sup>95</sup> Voir Annexe I, Tableau 7 : Liste des parties prenantes identifiées pour le cas de la mer du Nord, p. 90-92

<sup>96</sup> Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, p. 18

discussions en groupe, il était demandé après chaque session qu'un participant différent devienne rapporteur des questions et commentaires soulevés. Le facilitateur était attentif à ce que les participants changent de groupe régulièrement afin de favoriser les échanges. Après chaque discussion ou intervention importante, le facilitateur prenait la peine de reformuler les idées des participants afin de s'assurer que tous les citoyens avaient compris le point de vue exprimé. Tout au long du processus, il est resté disponible pour les citoyens.

Du point de vue de l'impartialité, Missions Publiques étant un consultant spécialisé en matière de méthodes participatives, il n'avait pas de parti pris par rapport à la problématique abordée. Il ne pouvait donc pas influencer le débat dans un sens ou dans l'autre. Outre cette neutralité, conséquence du fait qu'il n'est pas un expert sur le sujet, nous devons remarquer qu'au début du processus le facilitateur ne maîtrisait pas parfaitement le sujet. Les termes spécifiques ou scientifiques étaient parfois utilisés à tort. On peut noter que le facilitateur a appris en même temps que les citoyens à dominer le sujet.

La Fondation Roi Baudouin signale que pour mener une conférence de consensus, le facilitateur doit avoir une attitude non directive et laisser le panel de citoyens s'approprier le processus<sup>97</sup>. Il doit intervenir plus tard en tant que soutien dans la rédaction de la déclaration citoyenne. *In casu*, le facilitateur a gardé la maîtrise de tous les éléments composant les échanges entre les citoyens. Peu d'espace d'initiative leur a été laissé. Un moment clé du processus, la rédaction de la déclaration finale a été un défi pour le facilitateur. Avec l'approbation des citoyens sur la forme finale, le facilitateur a contribué à structurer la déclaration afin de faciliter la fusion des idées des trois déclarations en un seul document, sans toutefois toucher au fond.

Il ressort des questionnaires d'évaluation<sup>98</sup> qui ont été distribués à la fin des ateliers, que les citoyens sont, sur une échelle de 1 à 5 où 1 signifie « pas du tout satisfait » et 5 « très satisfait », à 80% satisfaits du travail réalisé par Missions Publiques. Les 20 autres pourcents se disent très satisfaits. Dans les commentaires facultatifs, certains expriment cependant leur frustration par rapport au temps imparti aux échanges entre eux et avec les parties prenantes. Ils auraient souhaité que le facilitateur leur accorde davantage de temps.

#### 4.6.1.4 Prise en considération de l'avis des citoyens

A-t-on laissé suffisamment de place aux citoyens pour s'exprimer ? Leurs suggestions ont-elles été prises en considération par les scientifiques lors de l'élaboration des scénarios ? Bien que nous ne disposions pas de beaucoup d'éléments pour répondre à ces questions, nous pouvons interpréter les résultats des questionnaires auxquels ont répondu les citoyens à la suite de l'atelier local. Il n'y avait pas de question spécifique sur le sentiment d'avoir été écouté, mais on leur a demandé si leurs attentes avaient été rencontrées. On constate que les attentes de 30% des participants n'ont été que « peu satisfaites » et que pour 40% d'entre eux, elles ont été majoritairement « satisfaites ». Les 30% restants se déclarent « tout à fait satisfaits ». Quant à la déclaration finale, 50% des participants se disent « satisfaits » du résultat alors que les 50 autres pourcents sont « peu satisfaits ».

---

<sup>97</sup> Idem, p. 66

<sup>98</sup> Rapport AWARE, *Deliverable 3.2 : Comparative Report on Case Studies*, juillet 2011, p. 19

Il ressort aussi que les citoyens ont trouvé le processus intéressant pour leur culture personnelle, seulement ils n'ont pas perçu comment leur contribution pouvait être utile au processus de construction des politiques dans ce domaine. Ils restent sceptiques quant à l'influence qu'ils peuvent avoir sur les décideurs.

À l'heure actuelle, nous ne disposons pas des résultats des questionnaires de l'atelier ayant eu lieu au niveau européen. Il aurait été intéressant de voir si une fois les discussions menées à 30, les citoyens développaient plus de frustrations, car leur opinion serait noyée au milieu de 29 autres ou si au contraire, ils auraient eu ainsi l'opportunité de rallier plus de concitoyens à leur position.

Un autre moment de la prise en compte de l'opinion des citoyens se situe notamment lors de la conception des scénarios. Les scientifiques ont nécessairement orienté les débats dans leur domaine d'expertise et suggéré les solutions qu'ils entrevoyaient dans l'élaboration des scénarios. Les présentations des scientifiques et les intervenants invités par les scientifiques de l'ULB et de l'UPMC ont très certainement orienté les discussions. Les citoyens ont exprimé à plusieurs reprises leur intérêt pour d'autres types de pollution des eaux côtières, mais les scientifiques ont à chaque fois ramené le débat à l'eutrophisation présentée comme porte d'entrée à la problématique de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques. La raison principale est que l'eutrophisation est le champ d'expertise des partenaires du projet. Si les partenaires avaient été différents, le thème aurait probablement été tout autre.

#### 4.6.1.5 Le rôle des scientifiques

Les scientifiques qui ont participé au processus étaient des partenaires du projet AWARE. Pour le cas de la mer du Nord, il s'agissait de l'Université Pierre et Marie Curie (UPMC) de Paris et de l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Le laboratoire UMR Sisyphe au sein de l'UPMC est un laboratoire qui étudie la structure et le fonctionnement des hydrosystèmes. Il possède une expérience en matière de modélisation écologique et biochimique et de développement de scénarios de gestion dans la politique de l'eau. Le laboratoire Écologie des Systèmes Aquatiques de l'ULB est quant à lui actif dans l'étude de l'écologie microbienne aquatique. Ses recherches se concentrent sur l'étude et la modélisation du fonctionnement du système aquatique et ses réponses à des changements naturels ou anthropiques. Ce laboratoire est particulièrement actif dans le domaine de l'eutrophisation côtière.

Les scientifiques sont intervenus en tant qu'experts pendant la durée du projet. Ils ont dans un premier temps élaboré la liste des parties prenantes à contacter. Ils ont ensuite expliqué les résultats de leurs travaux sur l'eutrophisation aux citoyens. Se fondant sur les discussions lors des tables rondes, ils ont développé des scénarios et les ont mis en œuvre à l'aide de leurs modèles mathématiques. Leur rôle a été majeur dans l'apprentissage et la familiarisation des citoyens à la problématique et à la recherche de solutions. À côté de leurs recherches, les scientifiques ont été chargés d'interviewer les parties prenantes et ont recueilli leur opinion sur la déclaration locale des citoyens.

Pour en revenir aux recommandations des citoyens, elles relevaient principalement du bon sens et les scientifiques n'y ont trouvé aucune idée sortant du commun qui pouvait être utilisée. La présence des citoyens leur a cependant été très utile pour donner plus de poids dans leur relation avec les parties prenantes notamment dans la formulation de scénarios. En effet, ces dernières ont plus facilement accepté de se prêter au jeu grâce à la présence des citoyens. Les débats avec les intervenants lors des tables rondes ont inspiré les scientifiques : c'est le cas notamment avec le scénario « BAC Bio », calculant l'impact sur l'eutrophisation d'une agriculture biologique aux abords des points de captage d'eau potable.

Un autre point qu'il convient de soulever est le décloisonnement entre le monde de la science et les citoyens. Il s'agissait de l'un des objectifs du projet. Les scientifiques ont partagé leur enthousiasme lors de la conférence européenne du 9 juin 2011. Bien que sceptiques au début de l'expérience, les scientifiques ont été surpris par l'intérêt et la capacité des citoyens à appréhender la complexité du problème de l'eutrophisation. Ils ont constaté l'importance du fossé qui existe entre eux et les citoyens. L'expérience à laquelle ils ont participé leur a fait découvrir une nouvelle façon de travailler, mais cela n'implique pas qu'ils vont changer leur méthode de recherche scientifique à la suite d'AWARE.

#### 4.6.1.6 Entretiens et questionnaires

L'ICCR en charge de l'évaluation a demandé aux citoyens à la fin de chaque atelier de compléter des questionnaires afin de récolter un retour sur leur degré de satisfaction par rapport au contenu des présentations, à l'apprentissage de nouveaux concepts, à la rédaction de la déclaration ou encore au rôle du modérateur.

À ce jour, seuls les résultats des questionnaires relatifs à l'atelier et à la conférence locales ont été rendus disponibles. Les résultats de la conférence européenne devaient initialement être publiés dans le courant du mois de juillet 2011.

Dans le cas de la mer du Nord, l'ULB et l'UPMC ont procédé à une phase de consultation des parties prenantes avant l'atelier local via une étude en ligne. L'objectif était de sonder la perception générale des parties concernées sur le statut écologique de la zone côtière de la mer du Nord. Plus spécifiquement, il leur était demandé de partager leur opinion sur l'amélioration ou la détérioration de la situation et les conséquences des changements observés sur leur activité. Le questionnaire en ligne était accessible sur le site d'AWARE de début juillet à début septembre 2010. L'ensemble des parties concernées identifiées au début du projet ont été contactées par courrier et par courriel au début du mois de juillet. 16 réponses ont été récoltées parmi lesquelles 8 provenaient de gestionnaires de l'eau, 4 de décideurs, 3 de scientifiques et 1 d'un agriculteur<sup>99</sup>. Globalement, les répondants ont souligné le manque flagrant de communication entre les citoyens et les scientifiques, alors que le dialogue entre le monde de la science et les décideurs existe mais pourrait être renforcé et les résultats des recherches valorisés dans le processus décisionnel.

---

<sup>99</sup> Rapport AWARE, *Deliverable 3.1*, mai 2010, p. 15

Bien que répondre à ce questionnaire en ligne était une condition nécessaire afin de participer en tant qu'intervenant lors des tables rondes, seules les parties prenantes les plus pertinentes ont été invitées.

Les partenaires ont mené des entretiens avec huit des intervenants des tables rondes à la suite de la présentation publique de la déclaration locale. Elles devaient entre autres exprimer leur avis sur la déclaration et ces commentaires devaient contribuer à améliorer la déclaration finale. Sur le fond, les intervenants ont soulevé entre autres que l'agriculture biologique ne devait pas être considérée comme la solution miracle. Sur la forme, la déclaration gagnerait en force si elle était plus courte et illustrée d'exemples. Le produit des entretiens a été analysé et présenté aux citoyens lors de la dernière réunion alors que ceux-ci travaillaient à la rédaction de la déclaration finale. On constate que le résultat de ce travail a été sous-utilisé et peu pris en considération pour la composition du document final.

#### 4.6.1.7 Communication du projet

ADELPHI Research est le partenaire en charge de la communication au sein du projet. Il s'agit d'une tâche importante qui doit être efficacement accomplie si l'on veut éviter qu'un projet tombe dans l'oubli. La stratégie de communication comprenait la création d'un site Web<sup>100</sup>, la création d'une *newsletter*, la dissémination de brochures, la diffusion de communiqués de presse, la publication des divers comptes rendus, rapports et *deliverables* et la participation à des activités de constitution de réseaux.

Les partenaires ont identifié une série de conférences et événements liés à l'eau auxquels ils ont pris part pour y représenter AWARE ou distribuer des brochures informatives. Sur le site Web, le nombre de visiteurs est recensé par un compteur. Pour autant que cela puisse être considéré comme un indicateur du succès de la campagne de communication avec les biais qu'il comporte (on compte en fait le nombre de visites et non de visiteurs), on constate qu'il y eu jusqu'à ce jour, 7 août 2011, 22031 visiteurs qui se sont connectés au site d'AWARE. On notera également, en rapport avec le respect de l'agenda établi, que les *deliverables* attendus, source d'informations précieuse pour l'analyse du processus, n'ont pas été publiés dans les délais impartis.

#### 4.6.2 Évaluation du contenu du processus

Dans cette partie, nous aborderons la question du contenu du processus. Un apprentissage collectif a-t-il eu lieu ? Quel est le résultat de cette série de rencontres entre acteurs ? Quelle valeur a la déclaration des citoyens ?

---

<sup>100</sup> Site Web du projet AWARE: [www.aware-eu.net](http://www.aware-eu.net)

#### 4.6.2.1 Apprentissage collectif

Tel que défini par l'HarmoniCOP<sup>101</sup>, l'apprentissage collectif « s'appuie sur un échange d'informations et de points de vue entre les parties concernées pour définir, ensemble, une solution adéquate au problème qui les concerne »<sup>102</sup>.

Le document contenant les lignes directrices pour la mise en œuvre de la DCE fait aussi mention de l'intérêt de favoriser l'apprentissage collectif au sein d'un processus de participation publique. Il définit l'apprentissage comme une approche où les autorités compétentes et les parties prenantes prennent collectivement la responsabilité de mettre en œuvre les conditions nécessaires afin que la participation publique devienne une façon d'acquérir des connaissances et de comprendre les perspectives, les points de vue des autres parties dans l'optique de créer une base aux négociations entre ces acteurs<sup>103</sup>.

Nous tenterons de répondre aux deux questions suivantes pour savoir si l'apprentissage collectif a eu lieu<sup>104</sup>:

1. Les participants ont-ils amélioré leurs connaissances sur les causes et les effets de l'eutrophisation?
2. Le comportement des participants au quotidien prend-il en compte cette problématique?

Rappelons-nous de l'exercice mené lors du tout premier atelier réunissant les panels de citoyens des trois cas d'étude. Il avait été demandé aux citoyens de noter sur un tableau ce que signifiait pour eux « la gestion côtière durable ». Ils ont répété l'exercice à la fin du week-end, une fois qu'ils ont reçu toutes les informations de la part des scientifiques. Bien que le résultat soit difficilement quantifiable, les mots écrits au tableau étaient plus techniques et témoignaient d'une meilleure compréhension de la thématique.

Les questionnaires d'évaluation font aussi office de témoin de l'apprentissage des citoyens par rapport au sujet. À la suite de la première réunion, 90% des citoyens affirmaient avoir beaucoup appris du dialogue avec les scientifiques. Ils ont également apprécié partager leur expérience avec les autres citoyens. Dans la déclaration européenne, les citoyens témoignent de leur difficulté à comprendre les faits scientifiques qui leur ont été présentés lors de la première réunion à Paris. Ils mentionnent que les longues sessions de questions et réponses leur ont permis de comprendre le message des scientifiques. *In fine*, l'apprentissage est réel, les citoyens, lors de la conférence européenne, maîtrisaient le sujet et pouvaient en parler librement. D'un autre côté, les scientifiques ont appris à choisir les mots adaptés à leur public pour expliquer la problématique.

Il ressort de l'expérience collective que constitue AWARE, et cela est appuyé par l'affirmation des citoyens, que les scientifiques communiquent d'une façon peu compréhensible et donc guère favorable au dialogue entre ces deux acteurs. D'ailleurs les

---

<sup>101</sup> HarmoniCOP est le sigle utilisé pour « Harmonising Collaborative Planning », projet financé par la Commission européenne, au sein du programme thématique « Energy, Environment and Sustainable Development ». À l'issue du projet un livre a été publié qui montre la voie pour définir des solutions pratiques permettant d'améliorer la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la DCE.

<sup>102</sup> HarmoniCOP, *Learning together to manage together*, Osnabrück : Ed. Université d'Osnabrück, 2005, p. 2

<sup>103</sup> Commission européenne, *Guidance document n° 8*, p. 51

<sup>104</sup> HarmoniCOP, *op. cit.*, p. 81

citoyens, bien conscients de cette réalité, recommandent dans leur déclaration que soit créée une nouvelle fonction apparentée à un ambassadeur scientifique qui deviendrait un porte-parole et un traducteur du message scientifique envers la société en général.

En référence à la seconde question, lors de l'atelier local, les citoyens du cas d'étude de la mer du Nord ont fait part de la répercussion du projet sur leur quotidien. Ils ont compris qu'aussi bien les modes de production que ceux de consommation ont une influence directe sur l'état des eaux côtières. Pour obtenir une amélioration de la situation une modification durable des comportements est nécessaire. Pour la plupart, les citoyens ont été plus attentifs à l'actualité en lien avec le thème de l'eau en général. Certains se sont limités à parler de l'eutrophisation à leur entourage, d'autres affirment faire plus attention à leur consommation d'eau potable et d'autres enfin prennent au sérieux leur responsabilité de consommateur et évitent d'acheter des produits nocifs pour le milieu aquatique. Tous ont été influencés par le projet et tous affirment avoir plus ou moins modifié leur comportement.

#### 4.6.2.2 La déclaration citoyenne

Tout le processus mis en place par AWARE devait aboutir à la présentation d'une déclaration citoyenne qui serait le fruit des échanges avec les différents acteurs sur le thème de la gestion de la qualité des eaux côtières. Le tout est de savoir maintenant si cette déclaration est légitime, quelle est sa valeur et son contenu peut-il être mis en œuvre ou du moins peut-il inspirer les décideurs politiques.

Au-delà des considérations de liberté d'expression intrinsèque à la culture démocratique, la légitimité de la déclaration repose sur les législations internationales et européennes que nous avons développées précédemment et notamment sur la prescription de l'article 14 de la DCE d'organiser une consultation citoyenne dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion des bassins hydrographiques. Notons tout de même que dans le cas qui nous intéresse, ce projet est mené indépendamment de l'initiative des États membres, par un consortium dans le cadre d'un projet de recherche financé par la Commission européenne. Rien n'oblige les autorités compétentes à suivre les recommandations formulées. Rappelons aussi que le projet annonçait clairement que l'objectif était de faire l'expérience d'un apprentissage collectif mettant en relation la recherche, les citoyens et les parties prenantes. La prise en compte par les décideurs des résultats du processus, ici, la déclaration citoyenne, va au-delà de l'ambition du projet.

L'apprentissage par lequel sont passés les citoyens leur donne un avantage en comparaison avec leurs concitoyens. En effet, ils disposaient à la fin du processus de connaissances techniques sur le sujet. Leur déclaration se fonde sur des faits concrets et n'est pas sujette à l'émotion. Cette déclaration peut donc potentiellement apporter un avis éclairé sur la question.

La déclaration finale était un exercice périlleux dans le sens où elle devait regrouper les avis de trois cas d'étude, être fidèle aux diverses recommandations déjà formulées, avoir de la cohérence malgré tout, et obtenir un consensus des trois panels réunis. L'objectif a été réalisé partiellement car d'une part les citoyens sont parvenus à produire un document final.

Mais d'autre part, il était difficile de tenir compte tant des résultats de l'enquête auprès des parties intéressées que des conseils de l'expert en communication. Si plus de temps avait pu être consacré à la rédaction finale, les citoyens auraient probablement inclus ces éléments.

En comparant la déclaration locale et la déclaration européenne, on remarque que la mise en commun des idées des trois panels de citoyens a été bénéfique pour le contenu. Le point de vue des citoyens est plus élaboré, les recommandations sont plus précises et plus techniques. C'est un exemple de la réussite de l'apprentissage collectif. En annexe<sup>105</sup>, nous avons créé un tableau comparant les points principaux des deux déclarations.

Le contenu de la déclaration finale a été bien reçu par les intervenants de la Commission présents à la conférence européenne. Ils ont jugé justifiée la recommandation du renforcement de la relation entre les parties prenantes.

La recommandation des citoyens d'aller vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement et vers une conversion au biologique si les réalités du terrain le permettent, est raisonnable et réalisable. Les intervenants affirment qu'une conversion de toute l'agriculture européenne au biologique est utopiste, mais soulignent que la Commission européenne a déjà engagé des changements pro-environnementaux majeurs dans la politique agricole commune.

Ils soulignent aussi que certaines recommandations sont déjà appliquées. En effet, il existe des réseaux d'information des citoyens sur la thématique de l'eau tels que le système de partage d'information sur l'environnement dont fait partie le programme WISE qui est un système européen d'information sur l'eau. Les informations sont disponibles, il faut à présent susciter l'intérêt des citoyens pour ces sujets. De plus, la Commission ouvre régulièrement des consultations sur les thèmes sur lesquels elle formulera des propositions. C'est le travail du citoyen d'y répondre.

On notera une suggestion considérée comme irréaliste par les intervenants, il s'agit de la recommandation de procéder à la révision de la DCE. Le processus législatif est long et les compromis sont difficiles à obtenir.

Nous aimerions souligner que les citoyens posent non seulement des constats, font des recommandations à l'adresse des décideurs et des parties intéressées, mais ils entreprennent aussi une démarche volontaire, ils reconnaissent leur responsabilité et affirment être prêts à changer leur comportement.

Au terme du processus, certains citoyens ont exprimé leur mécontentement sur le résultat final. Ils ont eu le sentiment d'être sans cesse partagé entre l'objectif de tester une participation citoyenne active et la volonté de produire une déclaration avec la vocation d'apporter des solutions. Outre le fait d'avoir des objectifs très ambitieux sans s'en donner les moyens (en termes de temps notamment), il était difficile d'obtenir une déclaration finale efficace quand on garde à l'esprit que le but n'est pas le changement de solutions mais le changement de méthode.

---

<sup>105</sup> Voir Annexe I, Tableau 8 : Récapitulatif des recommandations formulées par les citoyens dans les déclarations locale et européenne, p. 93

#### 4.6.2.3 À qui s'adresse la déclaration?

Les citoyens ont eu quelques difficultés à identifier l'interlocuteur à qui ils souhaitent s'adresser. Ils ne souhaitent pas s'adresser uniquement aux responsables politiques c'est pourquoi ils ont étendu leur déclaration tous les acteurs impliqués : les décideurs, les scientifiques, les pêcheurs, les agriculteurs, les gestionnaires de l'eau et surtout le grand public.

Puisque la déclaration était présentée au niveau européen, c'est pour ce degré qu'ils ont formulé leurs recommandations. Le document ne s'adresse pas toujours au bon niveau de pouvoir. La complexité du paysage décisionnel, en partant du local jusqu'à l'europpéen, entraîne facilement des méprises.

#### 4.6.2.4 Qui va porter le message?

La première voie de communication utilisée pour transmettre l'opinion des citoyens a été la présentation publique de leur déclaration. Parmi le public, nous pouvons citer la présence de représentants de la Commission européenne, de différents ministères nationaux, d'autorités provinciales et locales. On comptait également un nombre significatif de gestionnaires de l'eau et de représentants d'universités et d'instituts de recherche. Les représentants de la Commission, le membre du CESE et le directeur du Bureau de la Région des Pouilles ont notamment publiquement annoncé que la déclaration des citoyens leur sera utile dans leur travail ou qu'ils la transmettront à des collègues en charge de cette thématique.

Il ressort de l'entretien avec la gestionnaire du projet au sein de la Commission européenne, Wanda Gaj, que la responsabilité de la dissémination des résultats à l'issue du projet est à la charge des partenaires. Le rôle de la Commission est de stimuler la recherche par l'intermédiaire de financements. La Commission prévoit la publication des rapports sur son site Web, *Community Research and Development Information Service (CORDIS)*<sup>106</sup>, dans le but d'encourager le partage des connaissances et l'exploitation des résultats<sup>107</sup>. La gestionnaire va transmettre les informations relatives au projet à la Direction Générale intéressée. Si l'opportunité se présente, elle mettra en contact les coordinateurs de projets connexes.

Afin d'assurer la diffusion du projet, les partenaires et surtout le coordinateur sont responsables de la publication des résultats aussi bien dans des revues scientifiques que dans des revues et des sites Web touchant un public plus large. Ils peuvent également profiter de leurs réseaux pour disséminer l'idée portée par le projet et intervenir dans des conférences, les forums de l'eau ou encore l'intergroupe au sein du Parlement européen travaillant sur le sujet.

---

<sup>106</sup> Commission européenne, CORDIS, <http://cordis.europa.eu>

<sup>107</sup> Bien que le rôle de la Commission soit limité concernant cet aspect, les politiques évoluent néanmoins et nous aimerions brièvement évoquer la conception d'un nouveau modèle de financement des projets : le programme spécifique « Idées », consistant à soutenir la créativité dans le domaine de la recherche, accorde une place importante à la communication et la diffusion des résultats des projets financés. Par opposition aux autres piliers du 7<sup>e</sup> programme-cadre, la gestion a été déléguée à une agence exécutive de la Commission européenne.

Les citoyens peuvent également contribuer à la transmission de leur message. Rappelons que les citoyens ont parlé du processus autour d'eux et ont également partagé leurs connaissances sur l'eutrophisation. Ils ont tenté de sensibiliser leur entourage. Même si ceci ne faisait pas partie de l'objectif du projet, ce dernier a eu une influence positive de dissémination informelle de l'information.

À la suite de la conférence citoyenne, les partenaires se sont réunis et ont réaffirmé la nécessité de promouvoir AWARE. Ils ont décidé que les derniers mois du projet seraient consacrés à évaluer le processus et à déterminer comment ce dernier pouvait être reproduit. La conférence d'évaluation aura lieu en octobre 2011 et le projet prendra fin en novembre de la même année.

La divulgation de la méthode AWARE dépend de la bonne volonté des partenaires. Et généralement, le phénomène communément observé est qu'une fois que le projet touche à sa fin, les partenaires s'emploient à trouver d'autres financements pour leurs recherches. Ces recherches n'ont parfois pas de lien direct avec le projet et bien souvent la propagation active du projet précédent n'est plus une priorité.

#### 4.7 La méthode AWARE est-elle transposable?

Le modèle AWARE tel qu'il a été présenté est un projet de taille « petite » à « moyenne » dans le contexte du 7<sup>e</sup> programme-cadre. Cependant à l'échelle d'un pays, les coûts de mise en œuvre sont conséquents aussi bien en termes de financement qu'en termes de ressources humaines à mobiliser. Pour ce qui est de la durée, elle est aussi peu commode. Même si les politiques environnementales doivent être planifiées sur le long terme, deux ans pour obtenir la contribution des citoyens ralentit fortement le processus de prise de décision. Ces éléments nous font penser que ce type de processus ne sera pas favorisé par les États membres lorsqu'on leur impose de réaliser une consultation citoyenne. Il leur revient d'évaluer l'opportunité de la méthode par rapport à l'objectif poursuivi.

En outre, le modèle participatif présenté ne se prête pas non plus à toutes les situations. On préférera la conférence de consensus dans le but de lier des connaissances locales et techniques, lorsqu'on désirera obtenir les connaissances de non-experts sur un sujet controversé nourrissant les inquiétudes des citoyens. Les décisions politiques liées au thème doivent toucher directement les individus<sup>108</sup>.

#### 4.8 Quel est l'impact de la déclaration citoyenne sur les décideurs?

La rédaction de ce travail intervient trop peu de temps après la tenue de la conférence où a été présentée la déclaration finale. Il est donc difficile d'évaluer son impact auprès des décideurs.

---

<sup>108</sup> Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, p. 63

Sur la base des entretiens réalisés par l'équipe scientifique de la mer du Nord, nous pouvons déjà avancer que le processus a un avantage en comparaison avec les consultations publiques. Ces dernières ont une efficacité réduite et un retour assez bas car les réponses des citoyens manquent de pertinence par rapport au sujet. Ce point négatif est contourné car les citoyens sont formés sur la problématique et cela se ressent dans le produit de leur travail.

Les parties prenantes, lors des entretiens, ont toutefois souligné que la déclaration citoyenne manquait de clarté, et était bien trop longue. L'aspect « communication » est très important pour obtenir l'impact désiré sur les décideurs. Comme mentionné plus haut, ces conseils, notamment par manque de temps, n'ont pas été intégrés par les citoyens dans leur travail.

Rappelons malgré cela les réactions positives récoltées à la suite de la présentation de la déclaration par les citoyens lors de la conférence à Bruxelles. Plus que la forme, les intervenants ont été intéressés par le contenu de la déclaration.

Quoique les déclarations des décideurs présents soutiennent que le contenu de la déclaration sera utile et utilisé dans leur travail, il faut rester prudent. On peut supposer que cela est vrai en partie, même si on ne peut le vérifier pour l'instant. On peut également envisager qu'il ne s'agit là que de discours polis formulés dans le but de contenter l'assemblée.

#### 4.9 Conclusions

Pour conclure cette analyse, nous allons résumer des éléments principaux de la méthode participative présentée par AWARE<sup>109</sup>.

Une des forces du projet est qu'il fait entrer dans le cercle habituel des acteurs de l'eau un nouveau point de vue, celui des citoyens. On répond ainsi à une demande grandissante de la société pour une implication plus active des citoyens dans les affaires publiques. L'étude de trois cas distincts permet de démontrer que la méthode peut s'appliquer à des échelles différentes.

La dissémination du modèle n'est pas assurée au-delà de sa durée de vie et cela constitue une des faiblesses du modèle. Une autre est le coût conséquent et la longueur de mise en œuvre d'une méthode similaire.

L'opportunité de répliquer cette méthode peut être saisie par la demande croissante d'une nouvelle gouvernance de la part des citoyens et de la société civile. Pour le contexte un peu particulier de la gestion des eaux côtières, la déclaration résultant d'AWARE pourrait être valorisée lors de la révision des plans de gestion.

Enfin, des menaces résident dans l'incertitude que le message soit écouté et pris en considération par les représentants politiques. Leurs discours bienveillants ne pourraient-ils pas être que des réponses polies sans intention de donner suite?

---

<sup>109</sup> Voir Annexe I, Tableau 9 : Récapitulatif des forces, faiblesses, opportunités et menaces de la méthode AWARE, p. 94



## 5. Discussions

Ce projet fait appel à de nombreuses notions et beaucoup d'éléments présentés ici méritent d'être discutés. Nous souhaitons cependant nous concentrer sur deux points de discussions que le projet nous a inspirés. Ils ont vocation à engager une réflexion mais n'ont pas la prétention d'apporter une réponse.

Tout d'abord, le profane peut-il devenir un expert ? Le citoyen peut-il passer du rôle d'« alibi » ou « caution », comme c'est parfois le cas dans les consultations citoyennes, à celui d'« acteur pertinent » ? Si cela est possible, comment ce dernier peut-il être mis en valeur dans le processus de prise de décision ? Dans les méthodes de consultation, les résultats des enquêtes et questionnaires sont souvent inutilisables. Le type de questions (fermées ou ouvertes) et la formulation donnent parfois lieu à des réponses incomplètes, qui manquent de pertinence et sont souvent empreintes d'émotions<sup>110</sup>. En comparaison, les méthodes de participation active donnent l'opportunité aux citoyens de devenir des acteurs. Cela ne signifie pas nécessairement que leur production sera plus utilisable mais leur opinion peut être davantage construite et réfléchie, fondée sur les connaissances acquises.

Le citoyen une fois qu'il est informé perd sa « casquette » de citoyen non-expert. Initialement, l'intérêt d'impliquer les citoyens à travers une méthode participative est d'obtenir un avis non éclairé et le témoignage de la réalité du terrain. Une fois que le citoyen devient un expert de la problématique, il perd cette qualité de citoyen « naïf ».

De plus, un citoyen informé a-t-il plus de légitimité pour formuler des solutions à l'adresse d'un élu qu'un citoyen lambda ? Les mécanismes participatifs requièrent parfois la participation de citoyens qui peuvent s'adapter facilement au langage et aux usages du secteur public<sup>111</sup>. Après tout, ne s'agit-il pas là du rôle de la société civile : représenter l'opinion des concitoyens et être responsable devant ces derniers. Sur l'aspect communicationnel, les citoyens par opposition aux organisations de la société civile, ne sont pas des experts du jargon décisionnel. D'où l'intérêt pour le citoyen lambda de s'impliquer ou de se faire représenter dans ce type d'organisations pour s'assurer d'être entendu.

Du reste, comment réagissent les décideurs politiques à ce type d'initiatives ? Cette demande croissante de transparence du processus de prise de décision est une revendication née du fossé qui se creuse entre les décideurs et les citoyens.

---

<sup>110</sup> Rowe Gene et Frewer Lynn J., « A Typology of Public Engagement Mechanisms », in *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30 n° 2, 2005, p. 270

<sup>111</sup> Taylor Marilyn, « Civic cultures and democratic participation: citizen Participation in Policy Making », in Boje Thomas et Potůček Martin, dir., *Social Rights, Active citizenship and governance in the European Union*, coll. European civil society, vol. 10, Bruxelles, mars 2009, p. 116

Tant que la relation entre démocratie participative et démocratie représentative n'est pas clairement définie, les élus peuvent se sentir menacés. Ces derniers deviennent réticents à écouter les interventions directes des citoyens, bien que ce type de méthode consulte le citoyen sans porter atteinte au pouvoir de l'élu<sup>112</sup>.

Les responsables politiques « tendent à considérer les simples citoyens comme des individus d'abord soucieux de défendre leur intérêts particuliers, incapables de se saisir de l'intérêt général ni d'appréhender la complexité des questions posées par les défis du monde moderne »<sup>113</sup>. Bien que les décideurs soient eux-mêmes amenés à légiférer sur des problèmes de plus en plus spécifiques dans des domaines où ils ne détiennent pas d'expertise, nous avons démontré que la complexité d'une question peut être parfaitement saisie par les citoyens.

L'intervention directe du citoyen dans le débat public n'affecte-t-elle pas le rôle de la société civile? Cette dernière n'est-elle pas chargée de soulever les problèmes de société et de s'assurer que les législations nécessaires sont adoptées pour les résoudre? Les organisations de la société civile sont mieux préparées et communiquent de manière plus professionnelle dans les consultations publiques<sup>114</sup>. Il est vrai aussi qu'une discordance des messages issus des citoyens et de diverses organisations peut diminuer la portée du message. Ne doit-on alors faire appel au citoyen que lorsqu'on l'estime (et qu'il se sent) directement concerné? Le citoyen ne serait une plus-value que lorsque les compétences qu'on lui reconnaît sont issues de sa connaissance du terrain? AWARE y apporte un début de réponse en démontrant qu'il est possible de former et d'informer des citoyens de telle sorte que ceux-ci puisse intervenir dans un débat où on ne leur aurait ordinairement pas donné la parole. Mais il faut pour cela s'en donner les moyens.

---

<sup>112</sup> *Idem*

<sup>113</sup> Guihéneuf Pierre-Yves, *Chronique d'une conférence de citoyens*, Paris : Ed. Charles Léopold Mayer, 2008, p. 28

<sup>114</sup> *Idem*, p 30

## Conclusions générales

La méthode utilisée dans le projet AWARE peut être considérée comme une réponse au niveau européen au besoin grandissant des citoyens de s'impliquer dans la vie publique. Nous avons démontré que cette méthode a permis à des citoyens profanes de comprendre les éléments composant une question complexe et d'élaborer une opinion par consensus. Le projet n'est qu'un pas vers un nouveau mode d'implication dans le processus décisionnel.

Le procédé dans le cadre du projet AWARE n'est pas nouveau. La conférence de consensus est répertoriée dans la documentation sur la participation citoyenne. Le projet a cependant adapté la méthodologie à un format particulier regroupant trois cas d'étude, concernant des zones géographiques hétérogènes. Il a ainsi permis à la diversité des points de vue de ressortir dans une déclaration citoyenne européenne, représentant les divers intérêts locaux.

Mais il s'agit surtout de percevoir le projet sous un autre angle de vue, celui qui place le principe du décloisonnement des domaines de compétences en son sein. AWARE constitue avant tout le laboratoire de développement d'une méthode plus que la tentative de résolution d'une problématique. La rencontre entre ces acteurs qui se côtoient mais qui communiquent difficilement a été une expérience enrichissante, nous osons croire, pour chacun.

Le projet a tenté la combinaison entre l'introduction du citoyen dans l'interface entre science et politiques d'une part et d'autre part, l'introduction d'une dimension scientifique dans un processus de participation citoyenne. L'expérience s'est révélée concluante sur ce point. Pour ce qui est de la relation entre les scientifiques et les parties prenantes, il s'est avéré que le citoyen tel un « alibi » a facilité le rapprochement entre ces deux acteurs.

Il s'agit du premier des projets mettant en œuvre le principe du « brokering » financés par le 7<sup>e</sup> programme-cadre qui arrive à terme. Il est le fruit d'une volonté européenne de solliciter l'opinion publique et de pousser les scientifiques à communiquer le produit de leur recherche au grand public. Si son évaluation est concluante et si les moyens de le disséminer sont rendus disponibles, on pourra assister à l'établissement d'un nouveau type de dialogue entre les acteurs dans un esprit d'amélioration et d'acceptation des politiques publiques.



## Glossaire

**Apprentissage collectif :** Selon l'HarmoniCOP, il s'agit d'un apprentissage au sein et au moyen de groupes pour gérer des problèmes communs. Ces groupes peuvent être de petite taille, des organisations ou des sociétés entières. Un problème commun est un problème où tous les membres d'un groupe sont concernés, ont des intérêts en jeu, comme la gestion d'un captage ou d'un bassin versant. Excepté dans les petits groupes, l'apprentissage collectif se déroule à différents niveaux et implique des mécanismes de représentation. Le concept présente des connotations positives, mais elles ne sont justifiées que lorsque l'apprentissage collectif est « englobant », c'est-à-dire lorsqu'il implique tous les acteurs qui sont concernés par le problème en question.

**Bassin versant ou bassin hydrographique :** Toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta.

**Consultation :** Un des niveaux de participation du public. Le gouvernement publie des documents pour lesquels il est possible de faire des commentaires écrits, organise des réunions publiques ou cherche activement à recueillir des commentaires et opinions du public au moyen, par exemple, d'enquêtes ou d'entretiens. Le terme "Consultation" cité dans l'art. 14 de la DCE fait uniquement référence aux consultations écrites.

**Deliverable :** Dans le contexte du 7<sup>e</sup> programme-cadre, il s'agit document prenant la forme d'un rapport présentant progressivement les résultats d'un projet pendant sa durée de vie.

**Diatomée :** Algue unicellulaire entourée d'une coque de silice. Elle constitue la principale nourriture d'un grand nombre d'animaux marins.

**District hydrographique :** Zone terrestre et maritime, composée d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques.

**Eaux côtières :** Eaux de surface situées en-deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition.

**Eaux intérieures :** Toutes les eaux stagnantes et les eaux courantes à la surface du sol et toutes les eaux souterraines en amont de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales.

**Eaux de surface :** les eaux intérieures, à l'exception des eaux souterraines, les eaux de transition et les eaux côtières, sauf en ce qui concerne leur état chimique, pour lequel les eaux territoriales sont également incluses.

**Eaux souterraines :** Toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol dans la zone de saturation et en contact direct avec le sol ou le sous-sol.

**Eaux de transition :** Masses d'eaux de surface à proximité des embouchures de rivières, qui sont partiellement salines en raison de leur proximité d'eaux côtières, mais qui sont fondamentalement influencées par des courants d'eau douce.

**Eaux usées :** Eaux polluées par les activités humaines (domestiques, industrielles, agricoles, etc.).

**Efflorescence algale :** Production importante de biomasse d'une ou plusieurs espèces d'algues stimulée par un apport de nutriments. La qualité de l'eau peut être affectée suite à la décomposition des algues mortes.

**Épuration des eaux :** Ensemble de techniques qui consistent à purifier les eaux usées avant de les rejeter dans le milieu naturel.

**Eutrophisation :** Phénomène observé à la suite de l'enrichissement des eaux par des nutriments, essentiellement des nitrates et des phosphates, conduisant à l'accroissement de la biomasse algale, au déséquilibre de l'écosystème et à la dégradation de la qualité de l'eau.

**Interface science – politiques :** Interface dans laquelle les recherches et résultats scientifiques sont utilisées dans le but d'appuyer la prise de politiques claires et rationnelles dans un domaine donné.

**Lessivage :** Transport des éléments présents dans les sols (matières organiques, sédiments, pesticides, etc.) par les eaux de surface.

**Matière organique :** Matière provenant d'organismes vivants et de la décomposition de composés organiques.

**Modèle :** Outil mathématique représentant un système, telle une rivière, un bassin versant ou une zone côtière. Une fois le modèle élaboré, les résultats issus sont comparés avec les observations du terrain. Si les résultats correspondent à la réalité observée, le modèle est validé. Il est ensuite utilisé pour explorer les effets de mesures développées dans des scénarios.

**Nutriment :** Substance nutritive qui peut être assimilée par les organismes vivants sans digestion préalable.

**Participation active:** Tout niveau de participation plus élevé que celui de la consultation. L'engagement actif implique que les parties intéressées participent activement au processus de planification en discutant des problèmes et en contribuant à leurs solutions. La possibilité qu'ont les participants d'influer sur le processus est essentielle au concept. Cela n'implique pas nécessairement qu'ils deviennent responsables de la gestion de l'eau.

**Partie intéressée :** Toute personne, groupe ou organisation ayant un intérêt ou un rôle à jouer dans un problème, soit parce qu'ils seront affectés, soit parce qu'ils pourraient avoir quelque influence sur les résultats. Synonyme de « partie concernée ».

**Phaeocystis** : Micro-algue dont le développement ne nécessite pas de silice, par opposition aux diatomées. En colonie, elle peut provoquer des efflorescences algales observables par la présence de mousses sur les plages.

**Public** : Selon l'article 2 point 4 de la Convention Aarhus, « Une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». Les organismes gouvernementaux ne sont généralement pas considérés comme faisant partie du « public ».

**Scénario** : Les scénarios sont ici des descriptions narratives de futurs possibles qui mettent l'accent sur les relations entre les événements et les prises de décision.

**Source diffuse de pollution** : Source de pollution affectant un écosystème aquatique à partir de plusieurs points d'origine. Les polluants sont généralement drainés des sols par les eaux de surfaces. Parmi les catégories de sources diffuses, on trouve l'agriculture, les forêts et les dépôts atmosphériques.

**Source ponctuelle de pollution** : Pollution déchargée dans l'environnement aquatique en provenance d'une source fixe. Les eaux usées découlant des stations d'épuration, des industries ou des fermes sont des exemples de sources ponctuelles de pollution.

**Traitement de l'eau** : Ensemble de techniques qui consistent à transformer les eaux naturelles en eau potable.

**Zones humides** : Etendues de marais, de fagnes, de tourbières où l'eau est stagnante ou courante, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres.



## **Bibliographie**

### **Ouvrages**

Ahlhorn Frank, *Long-term perspective in Coastal zone Development : Multifunctional Coastal Protection Zones*, Berlin : Ed. Springer, 2009

Centre d'étude du droit de l'environnement, Facultés universitaires Saint-Louis, *La responsabilité environnementale : Transposition de la directive 2004/35 et implication en droit interne*, Louvain-la-Neuve : Ed. Anthemis, 2009

Fondation Roi Baudouin, *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, 2005

Guihéneuf Pierre-Yves, *Chronique d'une conférence de citoyens*, Paris : Ed. Charles Léopold Mayer, 2008

HarmoniCOP, *Learning together to manage together*, Osnabrück : Ed. Université d'Osnabrück, 2005

OECD, *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Paris : OECD Publications, 2002

### **Articles de revue**

Abelson Julia, Forest Pierre-Gerlier, Eyles John et *al.*, « Deliberations about deliberation : Issues in the Design and Evaluation of Public consultation Processes », Working Paper 01-04, McMaster University centre for Health Economics and Policy Analysis research, juin 2001

Blondiaux Loïc, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », in *Mouvements*, n° 18, 2001, p. 44-51

Boje Thomas, « Active citizenship, participation and governance », in Boje Thomas et Potůček Martin (dir.), *Social Rights, Active citizenship and governance in the European Union*, coll. European civil society, vol. 10, Bruxelles, mars 2009, p. 107-112

Boucher Stephen, « If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union », in *European Policy Institutes Network*, Working Paper n° 24, juin 2009

Commission européenne, « Water sector development and governance : complementarities and synergies between Sector-wide approach and Integrated Water Resource management », in *Reference document n° 7*, Europaid, Bruxelles, décembre 2009

Commission européenne, *Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document n° 8: Public participation in relation to the Water Framework Directive*, Luxembourg, 2003

Commission européenne C(2007)5765, *Cooperation Work Programme 2008*, Bruxelles, novembre 2007

Commission européenne, Direction Générale pour l'environnement, *Roadmap Fitness Check – Freshwater policy*, Bruxelles, avril 2011

Commission européenne, rapport de la deuxième conférence européenne sur l'eau, « Active involvement in river basin management: Plunge into the debate », Bruxelles, 2-3 avril 2009

Dannenmaier Eric, « A European commitment to environmental citizenship : article 3.7 of the Aarhus Convention and public participation in international forums », in *Yearbook of international environmental law*, vol. 18, 2008, p. 32-64

Grolleau Gilles et *al.*, « Les instruments volontaires : Un nouveau mode de régulation de l'environnement? », in *Revue internationale de droit économique*, t. XVIII, n° 4, 2004, p. 461-481

Helle Tegner Anker, « Integrated Resource Management – Lessons for Europe? », in *European Environmental Law Review*, n° 7, juillet 2002

Howarth William, « Aspirations and realities under the Water Framework Directive : Proceduralisation, Participation and Practicalities », in *Journal of environmental Law*, n° 3, juillet 2009, p. 391-417

Jack Brian, « Tackling eutrophication : the implications of a precautionary approach », in *European Environmental Law Review*, décembre 2006

Kaufmann Bruno et Pichler Johannes, « The European citizens' initiatives : into new democratic territory », in *Austrian institute for European law and policy*, vol. 30, 2010

Lancelot Christiane et *al.*, « Modelling diatom and Phaeocystis blooms and nutrient cycles in the Southern Bight of the North Sea : the MIRO model », in *Marine Ecology Prog. Ser.*, vol. 289, p. 63–78

Lancelot Christiane et *al.*, « Cost assessment and ecological effectiveness of nutrient reduction options for mitigating *Phaeocystis* colony bloom in the Southern North Sea : An integrated modelling approach », in *Science of the Total Environment*, vol. 409, n° 11, mai 2011, p. 2179-2191

Mathiesen Anders, « Public participation in decision-making and access to justice in EC environmental Law : the case of certain plans and programmes », in *European Environmental Law Review*, février 2003, p. 36-52

Nunneri Corinna et Hofmann Jurgen, « A participatory approach for Integrated River Basin Management in the Elbe catchment », in *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, n° 62, 2005, p. 521-537

Rowe Gene et Frewer Lynn J., « Public Participation Methods : A Framework for Evaluation », in *Science, Technology & Human values*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 3-29

Rowe Gene et Frewer Lynn J., « A Typology of Public Engagement Mechanisms », in *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30, n° 2, 2005, p. 251-290

Scheer Adela et Höppner Corina, « The public consultation to the UK Climate Change Act 2008 : a critical analysis », in *Climate Policy*, vol. 10, n° 3, 2010, p. 261-276

Taylor Marilyn, « Civic cultures and democratic participation : citizen Participation in Policy Making », in Boje Thomas et Potůček Martin (dir.), *Social Rights, Active citizenship and governance in the European Union*, coll. European civil society, vol. 10, Bruxelles, mars 2009, p. 113-119

Tegner Anker Helle, « Integrated Resource Management – Lessons for Europe ? », in *European Environmental Law Review*, vol. 11, 7 juillet 2002, p. 199-209

Thieu Vincent, Billen Gilles et Garnier Josette, « Nutrient transfer in three contrasting NW European watersheds: The Seine, Somme, and the Scheldt Rivers. A comparative application of the Seneque/Riverstrahler model », in *Water research*, vol. 43, 2009, p. 1740-1754

Warsaw University et Ecologic, *Deliverable 2.1 - WFD and Agriculture linkage at the EU level : Analysis of the Policy and Legal Linkages between CAP and WFD* (projet financé par le 6<sup>e</sup> Programme Cadre), février 2006

Wieriks Koos et Schulte-Wülwer-Leidig Anne, « Integrated water management for the Rhine river basin, from pollution prevention to ecosystem improvement », in *Natural resources forum*, n° 2, mai 1997

Wright Stuart et Jacobsen Brian, « Participation in the implementation of the Water Framework Directive in Denmark : The prospects for active involvement », in *Water Policy*, vol. 13, 2011, p. 232-249

Zanou Barbara, Bellas Christodoulos et Skourtos Michalis, « Implementation of the European Water Framework Directive : procedures and a simple model for the identification of the most cost-effective measures in eutrophicated catchments », IWA, in *Water Policy*, n° 12, 2010

## **Législation**

Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-est, signée à Paris, le 22 septembre 1992

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus, le 25 juin 1998

Décision 98/249/CE du Conseil du 7 octobre 1997 relative à la conclusion de la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-est

Décision 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013)

Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement

Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

Recommandation du Parlement européen et du Conseil 2002/413/CE du 30 mai 2002, relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe

Règlement 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs

Règlement 1698/2005 Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural

## **Deliverables AWARE**

AWARE, *Annex 1 - Description of work*, juin 2009

Rapport AWARE, *Deliverable 1.1 : Water ecosystem and EU research achievement – reducing the gap between science and citizens*, novembre 2009

Rapport AWARE, *Deliverable 1.2 : The North Sea – 3S Case Study*, novembre 2009

Rapport AWARE, *Deliverable 1.3 : Identification of Key Stakeholders in the AWARE case study areas*, janvier 2009

Rapport AWARE, *Deliverable 1.4 : Institutional and policy framework and identification of key policy makers at EU and national levels*, décembre 2009

Rapport AWARE, *Deliverable 1.5 : Database of AWARE citizens panel*, avril 2010

Rapport AWARE, *Deliverable 2.2 : North Sea Case Study : Content and process design report*, avril 2010

Rapport AWARE, *Deliverable 3.1 : Evaluation and methodology*, mai 2010

Rapport AWARE, *Deliverable 3.2 : Comparative Report on Case Studies*, juillet 2011

## **Entretien**

Entretien avec Wanda Gaj, gestionnaire de programmes de recherche et coordinateur du projet AWARE au sein de la Commission européenne, Bruxelles, 28 juin 2011

## **Sites Web**

AWARE, [www.aware-eu.net](http://www.aware-eu.net), consulté le 10 août 2011

Commission européenne, CORDIS, <http://cordis.europa.eu>, consulté le 10 août 2011

Commission internationale de l'Escaut, <http://www.isc-cie.org/fr/directive-cadre-eau.html>, consulté le 5 août 2011

Convention OSPAR, <http://www.ospar.org>, consulté le 20 juillet 2010

Direction générale de l'Agriculture, *Paiements directs*, [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index_en.htm), consulté le 12 juin 2011

Commission européenne, Direction générale de l'Agriculture, *Paiements directs*, [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index_en.htm), consulté le 12 juin 2011

ISC CIE, *District hydrographique international de l'Escaut: Partie faîtière du plan de gestion*, [www.isc-cie.com/members/docs/documents/19917.pdf](http://www.isc-cie.com/members/docs/documents/19917.pdf), consulté le 10 juillet 2011

ScadPlus, *Convention OSPAR*,

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/water\\_protection\\_management/l28061\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/l28061_en.htm), consulté le 22 juillet 2010

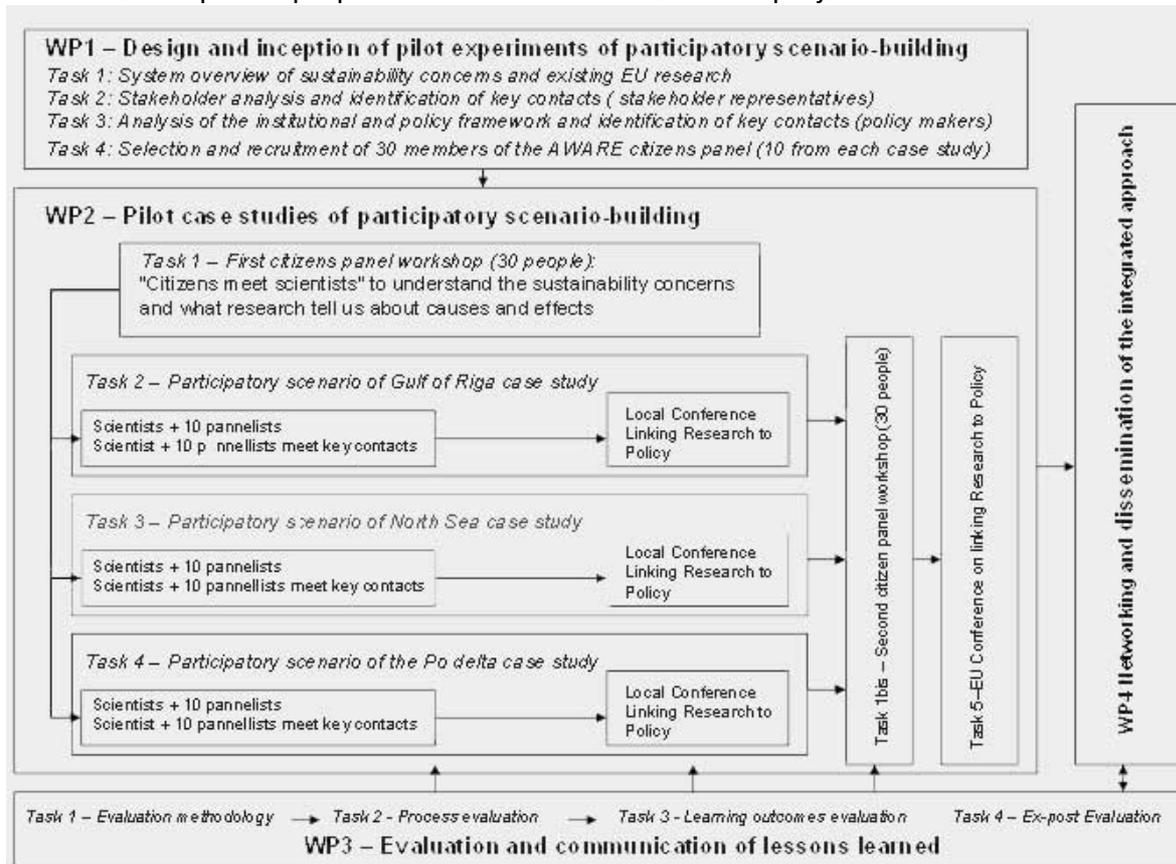
ScadPlus, *Accès à l'information, participation du public et accès à la justice*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/l28056\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28056_fr.htm), consulté le 21 juillet 2011

Water Information System for Europe (WISE), <http://water.europa.eu/en/welcome>, consulté le 15 juillet 2010

# Annexes

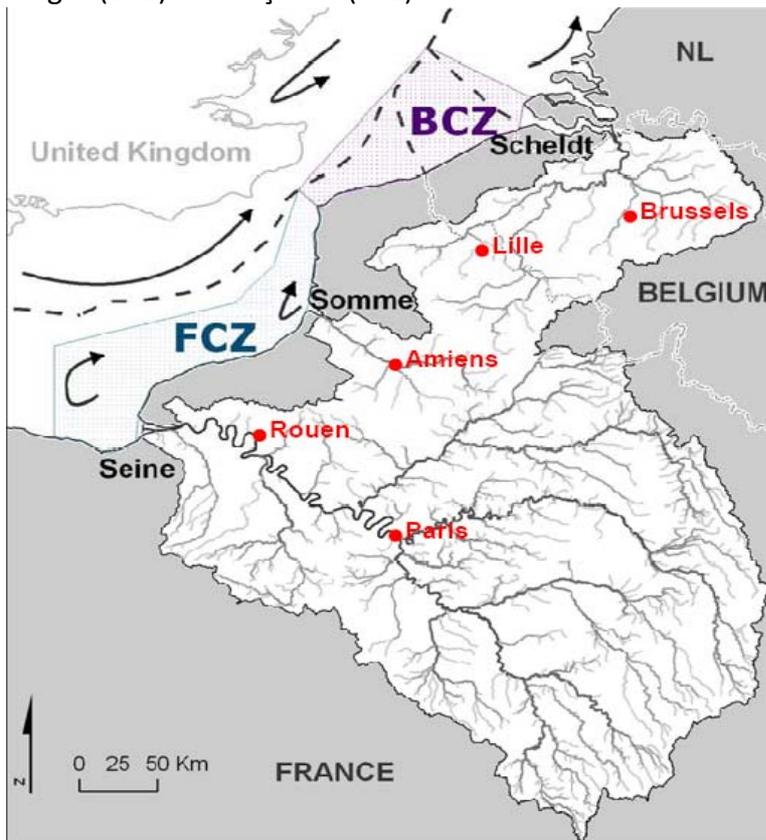
## Annexe I : Tableaux et figures

Tableau 3 : Etapes de préparation et de mise en œuvre du projet AWARE



Source: AWARE, Annex 1 - Description of work, juin 2009, p.19

Figure 3 : Bassins versants de la Seine, Somme et Escaut et les Zones économiques exclusives belges (BCZ) et françaises (FCZ)



Source: Rapport AWARE, *Deliverable 1.2 : The North Sea – 3S Case Study*, novembre 2009, p.5

Figure 4 : Accumulation de mousses sur les plages, conséquence de l'accumulation de dérivés organiques provenant d'algues non-siliceuses



Source: Rapport AWARE, *Deliverable 1.2 : The North Sea – 3S Case Study*, novembre 2009, p.6

Tableau 4 : Législations européennes et convention régionale régulant la qualité des eaux côtières européennes

Policy	Aim	Relevance for coastal zone
<b>Water Framework Directive</b> Directive 2000/60/EC	To achieve good chemical and ecological status in surface and groundwaters	In coastal areas, the WFD covers transitional waters and coastal waters up to one nautical mile from the territorial baseline of a Member State for a Good Ecological Status and up to 12 nautical miles for a Good Chemical Status.
<b>Nitrates Directive</b> Directive 91/676/EEC	To reduce and prevent water pollution caused or induced by nitrates from agricultural sources	The eutrophic state of coastal waters must be taken into account in order to assign and update vulnerable zones
<b>Bathing Water Directive</b> Directive 76/160/EEC	Sets the minimum quality criteria to be met by bathing water based on two parameters, intestinal enterococci and <i>E. coli</i>	Coastal zones are defined as in the WFD and must comply
<b>Urban Waste Water Treatment Directive</b>	To ensure that all significant discharges of sewage (public services and industrial sectors) undergo treatment before discharged into surface waters, estuaries or coastal waters	Coastal waters are defined as the waters outside the low-water line or the outer limit of an estuary. Some derogations apply provided that Member States can show that the discharges do not adversely affect the environment
<b>Quality of Shellfish Waters Directive</b> Directive 2006/113/EC Will be repealed by the WFD in 2013	Establishes compulsory quality criteria for Member States' shellfish waters	Applies to those coastal and brackish waters designated by the Member States as needing protection or improvement in order to support shellfish (bivalve and gasteropod molluscs) life and growth and thus to contribute to the high quality of shellfish products directly edible by man
<b>Discharge of dangerous substances: protection of the aquatic environment</b> Directive 2006/11/EC Will be repealed by the WFD in 2013	To eliminate pollution caused by the discharge of substances in list I To reduce pollution caused by products in list II	Applies to internal coastal waters: waters on the landward side of the base line from which the breadth of territorial waters is measured, extending, in the case of watercourses, up to the fresh water limit
<b>ICZM recommendation</b> Recommendation 2002/413/EC	The European Union recommends that the Member States adopt a strategic and integrated approach to the management of their coastal zones	No definition foreseen
<b>Marine Strategy Framework Directive</b> Directive 2008/56/EC	To achieve or maintain good environmental status of the marine waters	Coastal waters as defined by Directive 2000/60/EC, their seabed and their subsoil, in so far as particular aspects of the environmental status of the marine environment are not already addressed through that Directive or other Community legislation
<b>Habitats Directive</b> Directive 92/43/EEC	To ensure biodiversity by conserving natural habitats and wild fauna and flora in the territory of the Member States To set up a ecological network of special protected areas, known as Natura 2000	Several coastal aquatic habitats of community interest are included in the directive, form part of Natura 2000 and must comply
<b>OSPAR</b>	To prevent and eliminate pollution and to protect the maritime area (North East Atlantic) against the adverse effects of human activities	Coastal zone as defined by Directive 2006/11/EC

Source: Rapport AWARE, *Deliverable 1.4: Institutional and policy framework and identification of key policy makers at EU and national levels*, décembre 2009, p. 7

Tableau 5 : Liste des partenaires du projet AWARE

Nom du bénéficiaire	Abréviation	Pays
Istituto di Studi per l'integrazione dei Sistemi	ISIS	Italie
BIOFROSK	BIOFROSK	Norvège
ADELPHI Research	ADELPHI	Allemagne
Interdisciplinary Centre for Comparative Research in Social Sciences	ICCR	Autriche
Université de Uppsala	UU	Suède
Missions Publiques	MP	France
Commission européenne – Institute for Environment and Sustainability	EC-JRC	UE
Université de Sienne	UNISI	Italie
Université de Parme	UNIPR	Italie
Politecnico di Milano	POLIEDRA	Italie
Université Pierre et Marie Curie	UPMC	France
Servizio Ambiente, Provincia di Ferrara	PROVFE	Italie
Université Libre de Bruxelles	ULB	Belgique

Source: AWARE, *Annex I – Description of work*, juin 2009, p. 5

## Liste des indicateurs utilisés dans l'évaluation du processus présenté dans le projet AWARE

### *Design and process*

1. What stakeholders are represented? (Do these include all those with financial and/or knowledge resources able to influence or arrest the policy process?)
2. Are citizens represented in the consultation process? What criteria were used for identifying participants? On what basis was this decision made?
3. How many citizens applied to participate in the consultation process? How many were finally selected?
4. What publicity methods were used?
5. What recruitment methods were used? Which proved more useful and/or successful?
6. Were individual interviews carried out with potential participants? (Provide questionnaire or question guide used)
7. Where individual interviews carried out at the end of the process? Did these interviews consider changes in attitudes? (Provide questionnaire or question guide used)
8. What instrument of citizen participation was used?
9. How many meetings were planned and how many took place and when?
10. Were experts involved? In what function and at what stage?
11. Was the agenda made available prior to the meeting? (Provide this and any other documentation)
12. What was location of meeting? How was it selected?
13. Who acted as moderator? Did the moderator(s) receive training?
14. Were sessions recorded? Were transcriptions made available?
15. What was the budget of the public participation? Was it within the original frame?

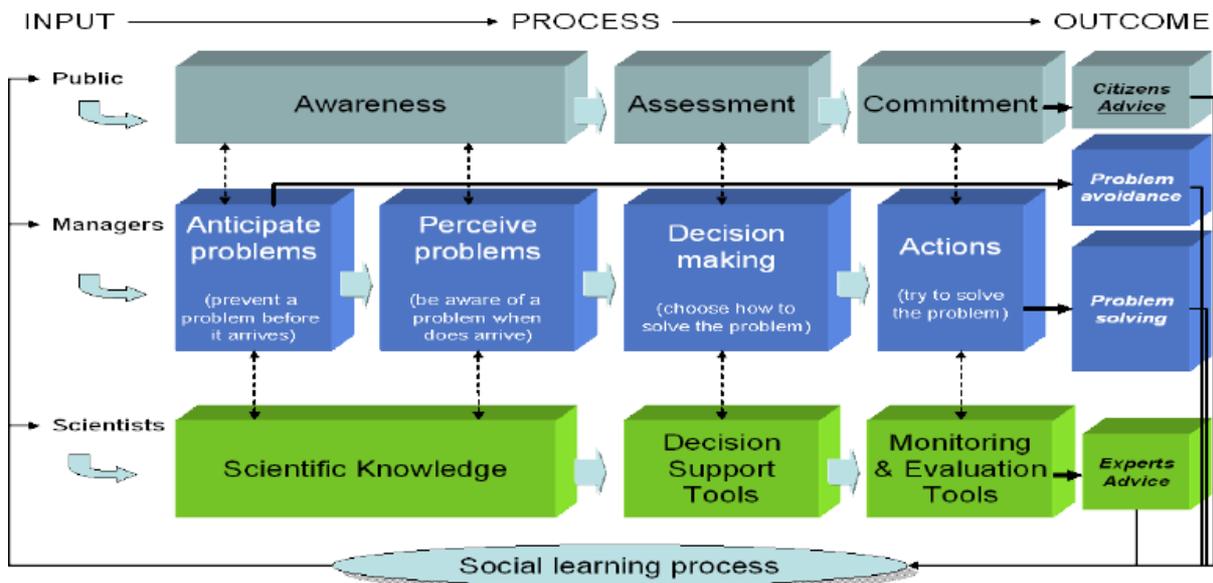
### *Contents and output*

1. Which activities took place to communicate and exchange knowledge and information among participants?
2. What type of knowledge (expert, tacit, local) was communicated or exchanged?
3. How were the discussions structured?
4. What methods were used to disseminate or exchange knowledge?
5. What methods were used for problem-solving? (Were any ICT-based tools used to facilitate this process?)
6. Has the knowledge of participants increased through the public participation process? (What methods, e.g. questionnaires, were used to measure knowledge increase?)
7. Have the attitudes of the participants changed? (What methods were used to measure attitude change?)
8. Have skills changed? (What methods were used to measure skill change?)
9. Did any of the stakeholders involved in the process link up as a result of the consultation process? Which ones and how?
10. Did any of the stakeholders change their framing of the problem addressed through the consultation process?
11. Were any concrete actions decided at the public participation process?

Source : Rapport AWARE, *Deliverable 3.1 : Evaluation and methodology*, mai 2010, p. 14-15

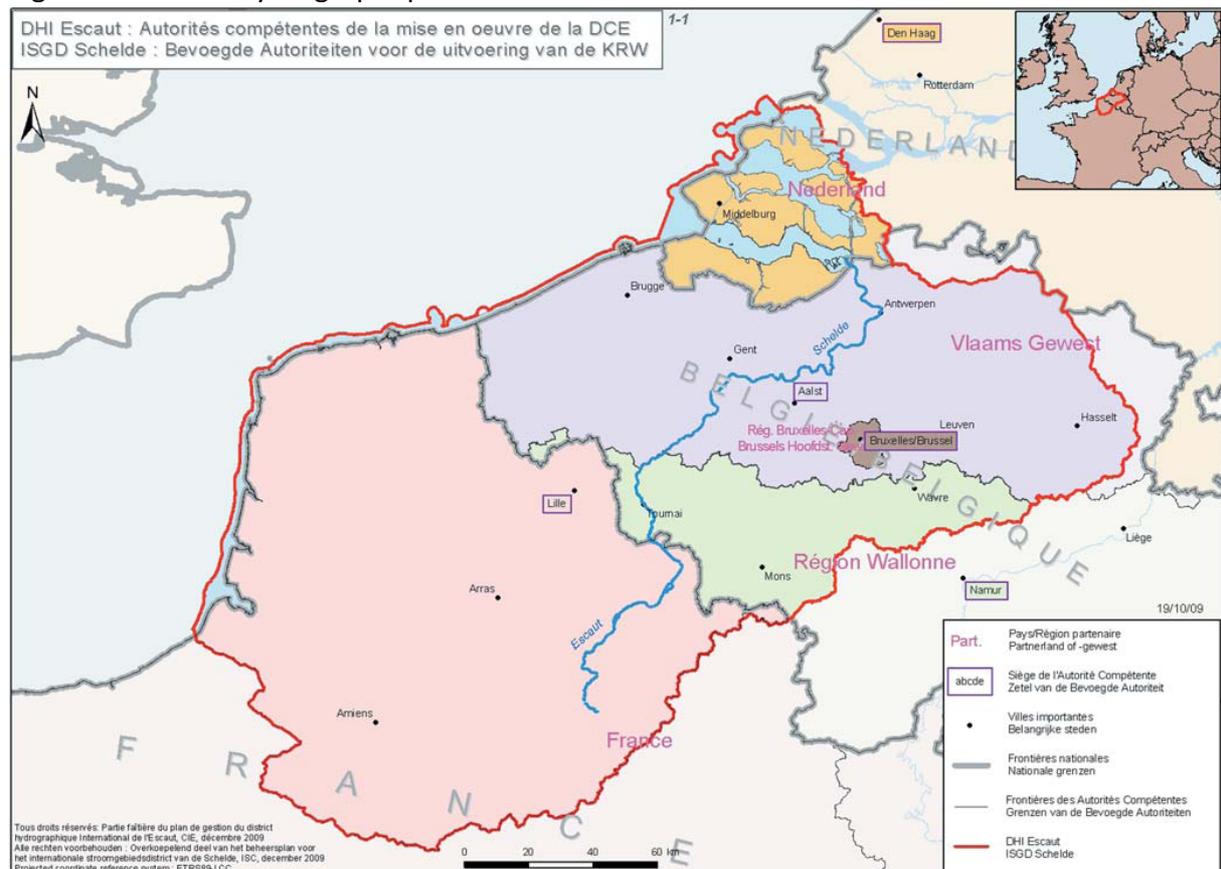
Figure 6 : Apprentissage collectif au sein du projet AWARE

Chaque cas d'étude va mettre en relation les scientifiques, les gestionnaires et le public lors d'une expérience d'apprentissage collectif dans le contexte de la gestion adaptative



Source : AWARE, *Annex I – Description of Work*, juin 2009, p. 12

Figure 9 : District hydrographique International de l'Escaut



Source: ISC CIE, *District hydrographique international de l'Escaut: Partie faîtière du plan de gestion*, décembre 2009, p. 4

Tableau 7 : Liste des parties prenantes identifiées pour le cas de la mer du Nord

Group/organization	Name	Contact info	Role	National/ Regional/Local	Quadrant (1,2,3,4)	Influence (Informal/Formal)	Interest (Informal/Formal)
<b>Scheldt</b>							
International Scheldt Commission (ISC)	Arnould Lefebure (Secretary General)	Email: Arnould.Lefebure@isc-cie.org	Decision, monitoring, information	Inter-regional	4	Formal	Formal
Federal Public Service Health - Food Chain Safety and Environment - Directorate General Environment - Marine Environment Service	Michael Kyramarios (Head)	Tel: 00 32 2 524 96 27 - Email: Michael.Kyramarios@health.fgov.be	Executive government for WFD, OSPAR, EU Marine Strategy	National	4	Formal	Formal
OSPAR Convention (Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic) - Eutrophication Committee	Gert Verreest		Decision, monitoring	International	4	Formal	Formal
Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)	Yves Rouse (contact)	Tel: 00 32 53 726211 - Email: y.rouse@vmm.be	Implementation of measures and monitoring; information	Regional (Flemish)	3_4	Formal	Formal
Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE)	Janusz Szwarzensztajn	Tel: 00 32 81 33 63 60 - Email: DE.DGRNE@mrw.wallonie.be	Implementation of measures and monitoring; information	Regional (Walloon)	3	Formal	Formal
Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE)	Françoise Onclinx (Head division)	Email: FON@ibgebim.be	Implementation of measures and monitoring; information	Regional (Brussels)	3	Formal	Formal
Management Unit of the North Sea Mathematical Models (MUMM)	Georges Pichot (Head)	Tel: 00 32 2 773 21 22 - Email: G.Pichot@mumm.ac.be	Services, monitoring and research - Modeling of Belgian marine water quality	National	3_4	Formal	Formal
Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ)	Jan Mees (Director)	Tel: 32 59 34 21 30 - Email: jan.mees@vliz.be	Services, opinion formulation; information	Regional	3_4	Formal	Formal
VIVAQUA	NN	Email: info@Vivaqua.be	Waste water treatment-Drinking Water distribution	National	2	Formal	Formal
Société Publique de Gestion de l'EAU (SPGE)	Jean-Louis Martin (contact)	Tel 00 32 81 25 19 30 - Email:	Waste water treatment	Regional (Walloon)	2_3	Informal	Informal
Tourist Service of Ostend City	Peter Craeymeersch (Director)	Tel: 00 32 59 70 11 99 - Email: P.Craeymeersch@toerismecoostende.be	Tourism service	Local	2	Informal	Informal
Westtoer	Pieter Koten (manager) - Madga Monballyu (Head of the strategic planning department)	Email: pieter.koten@westtoer.be ; magda.monballyu@westtoer.be	Coastal management	Local/provincial	2	Informal	Informal
Institute for Agricultural and Fisheries Research (ILVO)	Cooreman (Director) - Daan Delbecq	Tel: 00 32 59 34 22 50 - Email:	Research, monitoring, support to decision	Regional (Flemish)	3	Informal	Informal
Research Institute for Nature and Forest (INMIO)	Dr. Eric WM Stienen (scientist)	Tel: 00 32 2 558 18 28 - Email: Eric.STIENEN@inbo.be	Research, monitoring, support to decision	Regional (Flemish)	1	Informal	Informal
De Strandwerkgroep België	Francis Kerckhof (scientist)	Email: info@strandwerkgroep.be	NGO, Beach working group (observation, information)	National	1	Informal	Informal
Global Rivers Environmental Education Network (GREEN)	Luc Michiels (contact)	contact ?	NGO, Education sustainable Development	National	1	Informal	Informal
World Wildlife Fund (WWF)	Franka Bytebier (contact)	Email: franka.bytebier@wwf.be	NGO, Education, Information	National	4	Informal	Informal
Greenpeace	NN	Tel: 00 32 2 274 02 00 - http://www.greenpeace.org/belgium	NGO	National	4	Informal	Informal
Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur	Joke Schauvliege	Tel: 00 32 2 552 63 00 kabinet.schauvliege@vlaanderen.be	Implementation of measures and monitoring; information	Regional (Brussels)			
Ministre wallon des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt	Benoît Lutgen	contact ?	Implementation of measures and monitoring; information	Regional (Walloon)			
Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'Environnement, l'Energie, la Politique de l'Eau, la Renovation urbaine, la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et le Logement.	Evelyne Huytebroeck	contact ?	Implementation of measures and monitoring; information	Regional (Brussels)			

Group/organization	Name	Contact info	Role	National/ Regional/Local	Quadrat (1,2,3,4)	Influence (Informal/Formal)	Interest (Informal/Formal)
<b>SEINE / SOMME WATERSHED</b>							
Agence de l'Eau Seine Normandie	Guy Fradin (Director Agence) ; Pascal Maret (director of Water sector)	Contact presse. Céline Piquier 00 33 (0)1 41 20 18 28 - piquier.celine@aesn.fr ; maret.pascal@aesn.fr ; Tel: 00 33 (0)1 41 20 16 00 or	Seine Basin management	National	Will involve the Institution		
Agence de l'Eau Seine Normandie	Jacques Bories (Direction Etudes, Prospectives et Evaluations Environnementales)	Bories jacques @aesn.fr; 00 33 (0)1 41 20 18 33	Implementation of measures and monitoring; information	Regional	4		
Agence de l'Eau Seine Normandie	François Lamy (in charge of the PIREN-Seine programme)	lamy.francois@aesn.fr; 00 33 (0)1 41 20 18 47	Dialogue with the scientists of the programme	Regional	4		
Agence de l'Eau Seine Normandie	Michel Roulier (contact)	roulier.michel@aesn.fr; Tel: 00 33 (0)3 26 66 25 93	Implementation of measures and monitoring; information	Sub-Regional	3 4		
Agence de l'Eau Artois Picardie	Jean Prygiel or Géraldine Aubert or Guy tatez (Service Ecologie du Milieu or Service données Technique du bassin)	j.prygiel@eau-artois-picardie.fr; or g.aubert@eau-artois-picardie.fr; Tel: 00 33 (0)3 27 99 90 00	Ecology of water systems, data basis	National	4		
Programme Seine-Aval	Christian Lévêque (director)	christianleveque2@wanadoo.fr	Direction of the Scientific programme on the Seine Estuary	Regional	4		
Groupe d'Intérêt Public Seine-Aval (GIS-SA)	Loic Guézennec (Director of the GIS-Seine-Aval) Cédric Fisson (in charge of scientific studies)	lguézennec@seine-aval.fr or cfisson@seine-aval.fr; Tel: 00 33 (0)2 35 98 09 77	Research, monitoring, support to decision at the regional scale	Regional	4		
Syndicat Interdépartemental de l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP) sanitation of the Paris agglomeration	Michel Goussailles (contact) Olivier Rousselot (contact)	Tel: 00 33 (0)1 41 19 52 05 Michel.Goussailles@siaap.fr Tel: 00 33 (0)1 41 19 52 24 olivier.rousselot@siaap.fr	Waste water treatment	Regional	4		
National Office for Water and aquatic Systems (ONEMA)	Gérard Sachon (Director) Luc Babka (contact)	Tel: 00 33 (0)1 45 14 36 01 gerard.sachon@onema.fr	Research, monitoring, support to decision	National	4		
Veolia Eau, Compagnie Générale des Eaux (drinking water compagny)	Niels Fauchon	Nils.fauchon@veoliaeau.fr; 00 33 (0) 1 55 23 44 32	Drinking Water distribution	National	4		
SAUR France (drinking water compagny)	Bernard Debenest	43 Rue de l'Abyme 77700 MAGNY LE HONGRE, France	Drinking Water distribution	Local (Brie region)	2		
Institute for Research and survey at the coastal zone (IFREMER)	Mireille Fortune or Alain Menesguen (Scientists, eutrophication)	mireille.fortune@ifremer.fr ; Tel: 00 33 (0)2 97 30 19 19, 12 rue des Résistants B.P. 86, 56470 La Trinité/Mer, France or Alain.Menesguen@ifremer.fr., IFREMER/Centre de Brest, B.P. 70 29280 Plouzané (France), tel: 00 33 (0)2 98 22 43 34	Local Responsible for the Rephy network (M. Fortune) Coastal Zone Eutrophication in Brittany, support to decision (A. Menesguen)	International	4		
IFREMER Halieutique, gestion des pêcheries Pêcheries régionales	Eric Foucher (scientist, Fisheries)	Tel: 00 33 (0)2 31 51 56 00 eric.foucher@ifremer.fr	responsible for the Halieutic, management of fisheries (coquilles St Jacques). Avenue du Général de Gaulle 14520 Port-en-Bessin	Local to International	3		
IFREMER Ressources Halieutiques	André Carpentier (scientist, Fisheries)	Tel: 00 33 (0)3 21 99 56 00 andre.carpentier@ifremer.fr	Responsible of the HalieuticRessources department 150, quai Gambetta BP 699 62321 Boulogne-sur-Mer Cedex, France	Local to International	3		
Délégation Régionale du Tourisme Paris Ile-de-France	Mladen Duspara, Regional delegate	17bis, rue de Frémicourt,	Tourism service	Regional	3		
Délégation Régionale du Tourisme de Haute-Normandie	Brigitte Rincé, Regional delegate	brigitte.rince@normandie-tourisme.org; 7 Place de la Madeleine 76036 Rouen Cedex. Téléphone : 02 32 76 54 91	Tourism service	Regional	3		
Farmer in the Brie Region	Erick Gobard	Tel: 00 33 (0)1 64 03 32 36	Association	Local	4		

Group/organization	Name	Contact info	Role	National/ Regional/Local	Quadrant (1,2,3,4)	Influence (Informal/Formal)	Interest (Informal/Formal)
<b>SEINE / SOMME WATERSHED</b>							
Parc Naturel Régional du Vexin Français	Mathias Ader	Tel: 00 33 (0)1 34 66 15 10 m.ader@freesurf.fr	Association	Regional	3		
Syndicat Marne Vive	Jean Louis Beaumont (President)	Hôtel de Ville Place Charles de Gaulle 94107, SAINT MAUR CEDEX, France	Syndicate	Regional	3		
Action Ferti Mieux	Ludovic Bertin (President)	Ferme du Château 77510 DOUE, France	Association	Regional	4		
Maison de l'Elevage Ile-de-France	Jean-Michel Besancenot	Tel: 00 33 (0)1 64 79 30 08	Association	Regional	2		
Groupement d'Agriculture Biologique & Biodynamique Région Ile de France	Estelle Feliculis	Tel: 00 33 (0)1 60 24 71 8	Association	Regional	4		
Union des Pêcheurs de Paris et de la Seine	Jean-Pierre Blocman	29 rue de la Sourdière 75001 PARIS, France	Association	Regional	4		
European Parliament	Daniel Cohn-Bendit (European deputy of the Region Ile-de-France)	daniel.cohn-bendit@europarl.europa.eu	Political power level	International	4		
Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de la MER	Eric Vindimian (Director of the LITEAU program)	Tel: 00 33 (0)1 40 81 21 22 eric.vindimian@cemagref.fr	Programming of Research	National	2		
Direction régionale de l'environnement d'Ile-de-France (DIREN IDF)	Louis Hubert	Tel: 00 33 (0)1 55 01 27 00 louis.hubert@ile-de-france.environnement.gouv.fr	Protection, management of the Environment for a sustainable development	Regional	4		
Région Ile-de-France	Marc Lipinsky (vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France)	Conseil régional d'Ile-de-France, 33 rue Barbet de Jouy, 75007 Paris; Tel: 00 33 (0)1 53 85 53 85 or 00 33 (0)1 53 85 69 45	Research, Teaching & Innovation	Regional	3		
Ville de Paris and Société Eau de Paris, and Conseil de Paris/ groupe vert	Anne Le Strat (President)	anne.lestrat@paris.fr	Director of Eaux de Paris (public drinking water company) and political position at the Mairie de Paris	Regional	4		
French Parliament	Laurent Fabius (French Deputy)	contact@laurent-fabius.net	Political power level	National	3		
Conseil Régional de Basse-Normandie	Fabienne Allag-Dhuisme (Director)	fabienne.allagdhuisme@crbn.fr; Tel: 00 33 (0)2 31 06 96 91	Director of the Environment and sustainable development, Responsible for the Agenda 21	Regional	3		
Conseil Régional Haute-Normandie	Alain Le Vern	5, Rue Robert Schuman, BP 1129, 76174 Rouen cedex; tel: 00 33 (0)2 35 52 56 00	Political power level	Regional	3		
Agence de l'Eau Seine-Normandie - Direction Territoriale Seine-Amont	Olivier Fauriel (Directeur)	castello.arlette@aesn.fr, 2 Bis Rue de l'Ecrivain, 89100 SENS, France; tel: 00 33 (0)3 86 83 16 60	Local delegate	Sub-regional	3, 4		

Source : Rapport AWARE, *Deliverable 1.3 : Identification of Key Stakeholders in the AWARE case study areas*, Annexe I, janvier 2009, p. 20-22

Tableau 8 : Récapitulatif des recommandations formulées par les citoyens dans les déclarations locale et européenne

Déclaration locale	Déclaration européenne
Accroître la prise de conscience et encourager une action rapide	Informar les parties intéressées (les agriculteurs, les pêcheurs, les décideurs, les organisations touristiques) des causes et conséquences de l'eutrophisation
Favoriser la rencontre entre les parties concernées issues de domaines différents mais ayant une influence sur l'écosystème côtier (p.ex. le pêcheur et l'agriculteur)	Favoriser la rencontre entre les scientifiques et les acteurs de terrain
Le panel de citoyens a la volonté de contribuer concrètement en tant qu'acteurs à améliorer la situation	
Favoriser une approche transversale en impliquant plusieurs disciplines dans un sujet de recherche	
Créer une dynamique à l'issue du processus AWARE pour enclencher un "effet boule de neige"	
	Connectivité : instaurer le dialogue entre le décideur et le citoyen
Introduire des cours d'éducation à l'environnement dans les écoles	Création de <i>kits</i> informatifs par les scientifiques à l'attention des enfants
Vulgariser les résultats des études scientifiques	Créer une fonction de « traducteur du langage scientifique » en charge de communiquer avec les citoyens et les décideurs
Centraliser les résultats de recherches pour éviter les redondances	Les scientifiques doivent établir une nouvelle échelle de mesures et d'indicateurs de la qualité de l'eau qui soit commune entre les États membres pour une comparabilité des résultats
Obliger les parties prenantes à publier des informations sur leurs activités et sur les investissements réalisés pour répondre à la demande de l'UE	
Évaluer les mesures qui ont été prises jusqu'à présent et établir la relation entre les objectifs environnementaux et les engagements politiques	Créer un système d'évaluation continu de la qualité de l'eau où les États membres auraient l'obligation de rendre des comptes à l'UE et à ses citoyens sur le stade de mise en œuvre de la DCE
Les citoyens sont prêts à changer leur mode de consommation afin de promouvoir un mode de culture alternatif	Le panel de citoyens s'engage à consommer moins de viande et plus de produits issus de l'agriculture biologique
Revaloriser le travail de l'agriculteur et l'aider dans une conversion de sa culture sur la base d'une approche territoriale	Faire la publicité des effets d'une agriculture biologique sur l'environnement et promouvoir des pratiques agricoles durables voire biologiques lorsque la réalité du terrain le permet
	Adopter une approche transfrontalière de la gestion des bassins versants
	Établir une procédure où les scientifiques

	confronteraient leur point de vue avec celui de panels de citoyens afin de faire apparaître d'éventuels problèmes non-mesurables
	Encourager une recherche scientifique indépendante
	Réhabiliter les zones humides
	Assurer la cohérence entre les mesures de la PAC et la DCE

Tableau 9 : Récapitulatif des forces, faiblesses, opportunités et menaces de la méthode AWARE

	Positif	Négatif
<b>Interne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processus fondé sur les connaissances acquises, donnant l'opportunité aux citoyens de devenir des acteurs</li> <li>• Introduction du point de vue des citoyens dans le cercle habituel des acteurs de l'eau</li> <li>• Décloisonnement du domaine scientifique : favorise la rencontre entre chercheurs et citoyens</li> <li>• Prise en compte de réalités géographiques différentes par la création de trois panels mais présentation d'une déclaration unique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incertitude quant à qui assurera la dissémination de la méthode</li> <li>• Processus trop long et coûteux à mettre en œuvre</li> </ul>
<b>Externe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demande croissante d'une nouvelle gouvernance où le citoyen et la société civile ont leur place</li> <li>• Possibilité d'utiliser le processus afin d'impliquer les citoyens dans la conception et la révision de plans de gestion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque que le message des citoyens ne soit pas pris en considération</li> </ul>

## **Annexe II : Déclaration citoyenne locale**

Les pages qui suivent sont la reproduction de la déclaration des citoyens présentée à la conférence locale intitulée « Pour une gestion durable des eaux côtières de la zone sud de la mer du Nord et des bassins versants de la Somme, la Seine et l'Escaut » à Dunkerque, le 7 janvier 2011.

# **AWARE**

## **Connecting people for Better water management**

### **DECLARATION DES CITOYENS**

**Pour une gestion durable des eaux côtières de la zone sud de la mer du Nord et des bassins versants de la Somme, la Seine et l'Escaut**

Nicolas COPIN

Mikhaëlla FIEL

Béatrice GOFFARD

Emmanuel HANKENNE

Isabelle MORE

Alain LEDAGUENEL

Ann LEFEBVRE

Jean-François MASSELOT

Véronique DE RIDDER

Benjamin WOUTERS

### QU'EST-CE QUE LE PROJET AWARE ?

Le projet AWARE ([www.aware-eu.net](http://www.aware-eu.net)) s'inscrit dans le cadre du 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche de la Commission européenne. Il s'agit d'une initiative européenne unique engageant conjointement des scientifiques, des élus, des citoyens « ordinaires » dans la création et l'analyse de scénarios pour une gestion durable des écosystèmes marins côtiers et ce, en parallèle dans trois zones côtières d'Europe :

- le Golfe de Riga (Estonie et Lettonie),
- les trois bassins Seine/Somme/Escaut et mer du Nord (France et Belgique) et
- le Delta du Pô (lagune de Goro, Italie).

Des ateliers sont organisés au niveau européen et au niveau local, et réunissent des citoyens, des scientifiques, des politiques et d'autres acteurs concernés par les problèmes de détérioration des eaux marines côtières liée à l'activité humaine. L'accent est mis essentiellement sur le dialogue entre ces différents acteurs et la manière de l'améliorer, au profit d'une meilleure gestion de la situation.

Le projet AWARE doit conduire *in fine* à remettre aux décideurs européens et locaux (dans les trois cas étudiés) des recommandations et des scénarios, et plus fondamentalement à sensibiliser l'ensemble des parties prenantes concernées à l'urgence d'une meilleure gestion durable des écosystèmes marins côtiers d'Europe.

L'ensemble des travaux du projet AWARE sera présenté et discuté à Bruxelles le 9 juin 2011, au Comité Economique et Social Européen.

### QU'EST-CE QUE L'EUTROPHISATION ?

La zone côtière du sud de la Mer du Nord est eutrophisée. L'eutrophisation provient d'un déséquilibre entre les différents éléments nutritifs que sont l'azote, le phosphore et la silice. C'est en particulier l'excédent, par rapport à la silice, d'azote et de phosphore venant des activités humaines (notamment de l'agriculture et des zones urbaines - traitement des eaux usées -) des bassins de la Seine, Somme et Escaut qui est à l'origine de l'eutrophisation. Ces problèmes ont d'importantes conséquences environnementales mais également sociales et économiques sur les zones concernées.



## INTRODUCTION

Nous sommes un groupe de 10 citoyens impliqués dans le projet européen AWARE.

Ce projet vise à améliorer la gestion de l'eau dans les zones côtières et ce, plus particulièrement dans trois zones d'Europe :

- La lagune de Sacca di Goro (Italie)
- Le Golfe de Riga (Estonie, Lettonie)
- Les trois bassins de la Seine, Somme, Escaut et la mer du Nord (Belgique, France).

Nous habitons dans cette zone et avons été tirés au sort parmi une liste de candidats, au même titre que 10 autres citoyens de Goro et 10 autres venant des bords du Golfe de Riga. Nous ne sommes ni des personnes directement impliquées dans la gestion de ces zones, ni des scientifiques, mais nous partageons la même volonté de comprendre et d'être actifs.

Réunis à 30 une première fois à Paris en avril 2010, nous avons déjà échangé sur la situation des eaux marines côtières dans ces trois zones d'Europe, sur le phénomène plus particulier de l'eutrophisation (un mot barbare pour nous au début !), ses causes, ses conséquences et sur le contexte européen de la gestion des écosystèmes marins côtiers.

Les 8 et 9 octobre 2010, nous nous sommes cette fois réunis à 10 – concernés directement par la situation de la zone sud de la mer du Nord, pour étudier plus localement et spécifiquement le problème de l'eutrophisation et élaborer des recommandations d'amélioration de la gestion de l'eau sur cette zone côtière.

A l'origine, notre perception du problème tenait de l'observation que nous faisons lorsque nous nous rendions sur la côte ou en mer pour certains : mousse blanchâtre, eaux marron et troubles, déchets sur les plages... Globalement, nous voyions qu'il y avait des problèmes mais ne savions pas ce qu'il se passe réellement, ni ce que nous pouvions faire. Notre préoccupation quant à la qualité des eaux marines côtières recoupe des préoccupations plus larges, que sont la qualité de notre environnement, nos pratiques, les choix politiques et les actions cohérentes à mettre en place.

Nous avons échangé avec des scientifiques spécialistes de la question mais également avec de nombreux acteurs du territoire des trois bassins de la Seine, la Somme et l'Escaut : élus, gestionnaires de l'eau, représentants d'associations, pêcheurs, agriculteurs...<sup>1</sup>

Nous avons compris que l'eutrophisation de la mer du Nord – un phénomène étroitement lié aux activités humaines dans ces trois bassins – résulte de

---

<sup>1</sup> Voir programme en annexe

sources ponctuelles de nutriments (rejets d'égouts, de stations d'épuration) et de sources diffuses (lessivage des sols agricoles en particulier). Si nous sommes préoccupés par les conséquences de l'eutrophisation côtière en zone sud de la mer du Nord, notre préoccupation s'étend à la qualité des eaux sur les trois bassins en amont et à celle des eaux marines côtières, quels que soient les intrants et polluants venant les détériorer. La question de la qualité des eaux marines côtières est, pour nous, bien plus vaste que celle de l'eutrophisation.

Le texte qui suit correspond à nos constats et aux recommandations que nous souhaitons porter en tant que citoyens, parce que nous nous sentons acteurs de l'écosystème affectant la qualité des eaux marines côtières.

Nous sommes aujourd'hui tous d'accord pour dire que les efforts pour résoudre le problème de l'eutrophisation côtière doivent venir essentiellement :

- d'une meilleure cohérence entre les décideurs et les acteurs à tous les niveaux d'action sur le territoire des 3 bassins (partie I) ;
- d'une meilleure information à destination de l'ensemble des acteurs, y compris des citoyens, pour une véritable prise de conscience des tenants et aboutissants de la question de la qualité des eaux marines côtières (partie II) ;
- d'une action forte de revalorisation des agriculteurs, d'un changement dans leurs pratiques agricoles et de notre consommation (partie III).

Il nous semble que la principale marge de manœuvre aujourd'hui pour réduire le phénomène de l'eutrophisation concerne l'action sur les sources diffuses de nutriments. Nous nous interrogeons en effet : n'a-t-on pas atteint la limite du raisonnable en termes d'investissements pour traiter les sources ponctuelles de nutriments (aussi bien en termes de coûts que de techniques de traitement) ?

C'est pourquoi il est pour nous prioritaire d'agir en allouant les ressources à la lutte contre les sources diffuses dont l'agriculture est un des leviers importants.

## **I. TRANSVERSALITE / COHERENCE / DYNAMIQUE**

### NOS CONSTATS

L'eutrophisation correspond, selon nous, à un système complexe, autour de cycles (cycles de l'azote et du phosphate) et d'une chaîne de causes à effets ayant notamment la mer pour ultime déversoir. C'est également un système complexe tant au niveau des territoires concernés qu'au niveau de la gestion politique du système. Il est multiacteurs (décideurs, gestionnaires, producteurs, scientifiques, associations d'usagers, organisations

environnementales, acteurs économiques... sans oublier les habitants) et multiniveaux (européen, national ou fédéral, régional, local, à l'échelle des bassins, etc.).

Cette complexité est aggravée par l'échelle de temps concernée : certaines sources de pollution se sont accumulées depuis plusieurs décennies ; l'impact positif des changements est donc lent à constater au regard des exigences légales d'amélioration qui, elles, sont fixées à plus court terme.

La prise de conscience est difficile parce que les origines de la pollution causant l'eutrophisation sont diverses et les modes de vie ou niveaux de responsabilités, multiples.

Beaucoup de choses sont déjà faites : il y a beaucoup d'études, de modèles, de réglementations et cela, à tout niveau. Mais on s'y perd et on n'a pas le sentiment qu'ils soient cohérents entre eux.

Enfin, on ne voit pas l'action citoyenne : alors que le citoyen est un utilisateur quotidien ou saisonnier de la zone côtière, spectateur de sa dégradation, il semble peu impliqué dans une politique d'amélioration de la qualité des eaux.

## NOS RECOMMANDATIONS

- **Générer une prise de conscience et une action** qui doit être d'autant plus **rapide** que les effets en sont lents (nous avons assez perdu de temps !).
- **Trouver une unité de vue suffisamment cohérente qui mène à l'action commune : un intérêt commun à agir**

Deux témoignages nous ont frappés parmi les intervenants avec lesquels nous avons échangés. Ils illustrent notre idée.

Un pêcheur nous a raconté que lorsqu'il emmène un scientifique sur son bateau, il se sent mieux informé. Il souhaite participer aux débats en apportant sa contribution de professionnel de la mer, parfois en contradiction avec les observations ou conclusions scientifiques quand il s'agit de défendre sa profession. De manière générale, il se sent plus réceptif à la question de la détérioration de la qualité des eaux marines quand on lui explique que ces eaux sont notamment polluées par les bassins versants, pour des raisons qui lui sont extérieures, et qu'il n'est pas mis en cause. Il témoigne du fait qu'en étant inclus dans un processus scientifique, il est plus attentif à l'ensemble de la chaîne de pollution et au rôle de chacun, du sien comme de celui des agriculteurs par exemple, et se sent d'autant plus enclin à agir si d'autres le font avec lui.

Un directeur d'office de tourisme sur la côte nous expliquait qu'il ne se sent pas concerné par le problème de l'eutrophisation côtière ou refuse de l'être « parce qu'on ne scie pas la branche sur laquelle on est assis ». Il nous a

confié également qu'il n'est de toute façon pas associé à des échanges sur cette question. A la fin de notre discussion, il était plus conscient des problèmes mais ne savait pas pour autant quoi faire de ces informations...

Ces deux exemples nous ont fait prendre conscience qu'il y a un enjeu de réassurance ou de rassurance des acteurs. Une fois que le brouillard se lève, qu'on dispose tous de la même information (nous y reviendrons), on finit par agir. On est tous responsable, à un certain niveau, et on doit tous réagir ensemble et dans le même sens. Il ne s'agit pas de culpabiliser les acteurs ni de les dresser les uns contre les autres pour qu'ils restent dans une position défensive. Quand on échange et qu'on prend le temps d'expliquer les problèmes et les opportunités, on se sent moins mis en cause, on est plus positif quant aux actions à mettre en œuvre. Il s'agit de donner et communiquer à chacun sa place dans le système.

Et ceci est valable aussi pour nous.

- **En tant que citoyens, nous voulons aussi une place comme acteurs capable d'apporter une contribution concrète (pas seulement comme récepteurs passifs d'informations).**

Il ne faut pas minimiser les capacités de compréhension des citoyens. Par exemple, en réponse aux craintes du directeur de l'Office de tourisme que les touristes se désintéressent de la station si on leur parle d'eutrophisation, il s'agit de faire en sorte que les touristes soient conscients que la préservation des milieux marins est un enjeu, y compris touristique, et que l'office du tourisme accepte les constats de dégradation et la communication autour de cela.

Le message doit être positif: « vous profitez d'une station balnéaire de qualité pour vos vacances. Savez-vous que vous avez un rôle important à jouer pour préserver et améliorer la qualité des eaux de la station, ici, mais aussi de retour chez vous ? ». Il est important de les positionner en tant qu'acteurs quotidiens de la qualité de leur milieu de vie.

Les citoyens doivent se responsabiliser et être actifs entre les élections.

- **Faire se rencontrer l'homme de la mer et l'homme de la terre** : leurs problèmes doivent être partagés pour que chacun soit conscient de son impact sur les milieux marins (sur la pêche d'un côté, la dégradation de la qualité des eaux de l'autre) et du fait qu'on se situe dans un écosystème intégré.

Des rencontres pourraient être organisées entre les gens de la terre et ceux de la mer, pendant lesquelles ils pourraient partager leurs observations et leurs contraintes et, ensemble, essayer de trouver des solutions aux problèmes de chacun (en s'inspirant par exemple des organisations interprofessionnelles boerenbond & zeebond en région flamande de soutien aux agriculteurs et

aux pêcheurs, et qui échangent avec des associations comme Greenpeace notamment, en partageant leur expertise). Les agriculteurs ne sont pas forcément informés du fait que leurs pratiques ont un impact sur le milieu marin côtier et inversement, les marins ne sont pas forcément informés du fait que les observations qu'ils font sont causées par d'autres bien en amont des embouchures.

- **Créer les liens entre les disciplines concernées par l'eutrophisation :** interactions entre personnes concernées, citoyens, chercheurs, décideurs.

Au sein du projet Aware, les scientifiques sont interpellés sur la pluridisciplinarité à mettre en œuvre entre eux (environnement, économie, sociologie...). De plus, les ateliers organisés – où différents types d'acteurs sont réunis – permettent à tous de se parler, d'éclaircir les points de vue, démarches et expériences, et de les partager, ce qui est source d'enrichissement... Nous avons plusieurs types d'acteurs dans Aware, personne n'a été stigmatisé, chacun repart enrichi des paroles et des connaissances des autres et porteur d'un message vers l'extérieur.

- **Parvenir à créer une dynamique à partir de ces espaces de rencontre et d'échanges et faire « boule de neige » :** nous recommandons de diffuser de l'information concrètement, pragmatiquement, via des « boîtes à outils » opérationnelles, afin d'impliquer de plus en plus de personnes.

Nous avons le sentiment qu'il faut être vigilant à ne pas vouloir communiquer tout à tout le monde au risque de vite arriver à la limite de ce qu'il est possible de faire. La dynamique doit être maintenue après une expérience comme Aware par exemple. Il s'agit donc plutôt de trouver des « ambassadeurs » ou porte-drapeaux qui pourront impliquer les parties prenantes chacun à leur niveau et générer, par la dynamique ainsi créée, un effet boule de neige.

Nous avons interpellé les élus et les interpellons encore, ainsi que les scientifiques, mais il faut aussi interpellier les citoyens. Nous pouvons jouer un formidable rôle de levier.

Il s'agit de renforcer le rôle de la société civile, des citoyens, et leur rôle de contrôle.

## **II. INFORMATION / TRANSPARENCE / EDUCATION**

NOS CONSTATS

- En tant que citoyens, nous avons le sentiment de ne pas disposer assez d'informations. Nous avons pris conscience du fait qu'il y en a beaucoup (voire énormément) mais qu'elles ne sont pas ou mal partagées. Nous souhaitons y accéder pour mieux comprendre l'état de notre environnement.

- Nous constatons également un manque de transparence sur notre facture d'eau : quelle est la contribution financière du consommateur pour les traitements (avant/après) de l'eau consommée par exemple ? Nous ne savons pas à quoi servent les montants / taxes prélevés (eau potable et traitement).

- Il nous semble que chaque partie prenante dispose de données verticales (concernant son domaine d'activité) et qu'il y a peu de transversalité ou de recoupement entre les données. Par exemple, l'Agence de l'eau Seine-Normandie connaît les teneurs en polluants de l'eau transitant dans l'estuaire de la Seine mais il lui est très difficile d'évaluer la part contributive des rejets liés à l'activité agricole notamment. Des données existent (tonnage d'azote utilisé sur les cultures, données sur le cheptel, analyses en sortie de cultures pour voir les doses de nitrates résiduelles qui risquent de se répandre dans les eaux...) mais il est difficile de les relier pour améliorer la connaissance, au moins théorique, de ce qui se passe dans les eaux.

- La connaissance de terrain acquise par les acteurs au cours de leur activité n'est pas ou peu consignée et, pire, les données académiques semblent parfois en contradiction avec la réalité de terrain (comme nous l'a indiqué l'ancien pêcheur invité à échanger avec nous). Ce manque de capitalisation de l'information nous inquiète. Les scientifiques nous ont expliqué à quel point les informations du terrain leur sont utiles et combien ils les recherchent. Sans doute leur faut-il aussi systématiser un retour vers les acteurs de terrain avec les résultats de leurs analyses.

- Le citoyen n'est pas un simple spectateur des problèmes environnementaux, mais un acteur. Résoudre le problème de l'eutrophisation ne se fera que si nous, citoyens, sommes éveillés à plus de conscience environnementale qui nous permettra de modifier nos comportements, individuellement et collectivement.

## NOS RECOMMANDATIONS

- **Vulgariser davantage les données du monde scientifique tout en restant « neutre » de toute influence** (notamment des groupes d'intérêts) et les diffuser dans les médias en faisant du marketing direct, en livrant l'information à domicile. Nous n'avons pas le temps d'aller rechercher l'information. Nous

proposons ainsi que soit développée une publication périodique sur l'eau (comme celle d'EDF/Electrabel), informant par exemple des contrôles effectués sur l'eau et sur son traitement (via les résultats des rapports des délégataires – en France notamment), sur les actions en cours et à venir, et offrant un droit de réponse au citoyen.

En termes de vulgarisation, ne peut-on pas envisager des publicités pour sensibiliser sur l'eutrophisation, sur le modèle de celles encourageant au changement de comportement ?

- Forcer les intervenants (fournisseurs/distributeurs/opérateurs de traitement) à **publier annuellement une information claire décrivant les investissements/dépenses réalisé(e)s.**

- **Consolider/consigner les données de manière centralisée** (ce qui permettra d'identifier d'éventuelles redondances dans la collecte de ces données), établir une lecture à plusieurs niveaux et s'adressant à chaque acteur (accès détaillé et brut pour les scientifiques, accès synthétique pour les parties prenantes et décideurs, accès attractif ou résumé pour les citoyens).

L'objectif est que tout le monde partage les mêmes données, que les citoyens comprennent ce qui se passe autour d'eux, comprennent les implications : que « ce que je fais ici a un impact là-bas ».

- **Sensibiliser la jeune génération via l'école** ce qui, par effet domino, permettra de toucher les parents en les amenant à réfléchir à l'impact de leur choix en tant que **consommateurs.**

### **III. SOURCES DIFFUSES / CONSOMMATION**

#### NOS CONSTATS

L'eutrophisation des bassins de la Somme, la Seine et l'Escaut est aujourd'hui principalement causée par les sources diffuses de nutriments (par la qualité des intrants pénétrant dans l'eau, via notamment le lessivage des sols).

L'état des sols pose question malgré les progrès en cours.

Nous avons entendu qu'il existe de nombreuses solutions combinables permettant de sortir du cadre de l'agriculture traditionnelle, mais l'enjeu économique voire les pressions des groupes d'intérêts entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de faire des choix sur le type de culture.

La marge de manœuvre et le changement de mentalité des agriculteurs semblent restreints et plutôt dictés par les fluctuations et l'évolution du marché comme de la PAC. Nous percevons une fracture entre les recommandations sanitaires (la norme pour l'eau potable est de 50mg/l en nitrates) et les recommandations environnementales (une eau de bonne

qualité environnementale doit être à 12mg/l de nitrates)<sup>2</sup>. Une norme sanitaire satisfaite ne signifie donc pas que la qualité environnementale des eaux est bonne.

Ce que nous sommes prêts à faire :

- Avoir une consommation éclairée, encourageant le développement des cultures et des marchés alternatifs (marché local, bio).
- Recréer le tissu social avec l'agriculteur et renforcer le dialogue plutôt que de le pointer du doigt comme responsable des impacts environnementaux. Nous devons ainsi reconsidérer le statut de l'agriculteur, lui faire comprendre qu'il n'est pas tout seul, que nous sommes prêts à le soutenir en tant que citoyen.
- Réclamer un bilan de ce qui a été fait et obtenu, vis-à-vis des objectifs environnementaux fixés et des promesses politiques qui ont été faites. Nous souhaitons davantage de transparence et exprimons une demande d'évaluation et de compte rendu.

## NOS RECOMMANDATIONS

- Demander aux élus de **revaloriser la place des agriculteurs**.
- **Accompagner ces derniers dans une reconversion**, vers la polyculture, la rotation des cultures, via notamment les activités de conseil (ex. : en agriculture biodynamique, pour aider les agriculteurs à la régénération des microorganismes du sol, enrichissement des sols).
- **Valoriser le bon état écologique de l'eau** (avant ou suite aux changements apportés).
- **Conscientiser** les différents maillons de la chaîne de l'eau – faire prendre conscience que tout est lié, qu'il y a des liens de cause à effet de la terre à la mer, et que le consommateur a une responsabilité essentielle à son niveau.
- **Développer et communiquer une vision, fondée sur l'approche territoriale et centrée sur la recherche de solutions**. Qu'est-ce qui est le mieux adapté au territoire ? Par exemple, dans une région le bio peut fonctionner et dans d'autres beaucoup moins, selon les caractéristiques intrinsèques de la terre. Mais ce que nous voulons dire, surtout, c'est qu'en adoptant une approche territoriale, en associant les personnes concernées - qui sont dès lors plus enclines et enthousiastes à s'investir - une dynamique se crée et les

---

<sup>2</sup> Source : Agence de l'Eau Seine Normandie.

solutions/mesures sont plus facilement envisageables, appliquées et efficaces.

En conclusion, il nous semble important de rappeler qu'au-delà du problème de l'eutrophisation qui est une des sources de détérioration des eaux des bassins de la Somme, la Seine et l'Escaut et des eaux côtières, nous appelons surtout à une prise de conscience et à un changement des mentalités de la part de tous. Ceci afin d'améliorer la qualité de l'eau et, plus globalement, préserver les ressources naturelles.

Nous espérons que ce projet - tant pour son approche que sa méthodologie - ouvre la voie à un nouveau type de participation et d'action citoyenne, parce qu'il reconnaît et donne à chacun une place et une responsabilité pour comprendre et agir.

## ANNEXE

Programme de l'atelier citoyen local, Bruxelles, 8-9 Octobre 2010

• **Vendredi 8 Octobre 2010**

Horaires	Programme	Intervenants
9.00 - 9.30	Reprise de contact, présentation du programme et des objectifs de l'atelier Réponses aux questions en suspens du précédent atelier d'avril 2010	Participants et MP
9.30 - 11.00	Eutrophisation : État des lieux + scénarios existants + coûts des mesures Conflits possibles de l'usage de l'eau	Gilles Billen, Josette Garnier, Université Pierre et Marie Curie Christiane Lancelot et Véronique Rousseau, Université Libre de Bruxelles
11.00 - 11.15	Pause	
11.15 - 12.30	<u>Table Ronde 1</u> : Impacts de l'eutrophisation en Mer du Nord  Résultats de l'enquête en ligne réalisée auprès des parties prenantes de la gestion de l'écosystème marin côtier de la zone	- Francis Kerckof (ONG, Beach Working Group) - Marc Suméra, directeur de l'Office du Tourisme de Wimereux - Gérard Montassine, pêcheur retraité de Dunkerque - M. Lefèbvre (responsable du laboratoire Environnement et Ressources de l'IFREMER Manche Mer du Nord)
12.30 - 13.00	préparation des questions pour les TR suivantes avec les participants	
13.00 - 14.00	Déjeuner	
14.00 - 15.30	<u>Table-ronde 2</u> : Cadre politique, légal et réglementaire	- Michael Kyramarios (Service Environnement marin Ministère fédéral Belge) - Pascal Maret (Agence de l'Eau Seine Normandie) - Bertrand Hamaide (Economiste en environnement)

		- Marc Lipinski (Région IdF)
15.30 - 15.45	Pause	
15.45 - 17.15	<u>Table-ronde 3</u> : les sources ponctuelles de nutriments	<p>- Jean-Claude Martin (directeur de la STEP- station d'épuration-Nord de Bruxelles)</p> <p>- Olivier Rousselot (SIAAP-Service public de l'assainissement francilien, sur les 3 bassins)</p> <p>- Bruno Rakedjian (Ministère français de l'écologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire)</p> <p><u>Personnes ressources en complément</u> :</p> <p>- Bertrand Hamaide (Professeur en économie, Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles)</p> <p>- Pascal Maret (Agence de l'Eau Seine Normandie)</p>
17.15 - 18.15	Conclusion de la journée – préparation du jour 2	

• **Samedi 9 Octobre 2010**

Horaires	Programme	Intervenants
9.00 - 10.30	<u>Table-ronde 4</u> : Les sources diffuses de nutriments	<p>- Erik Gobard (Agriculteur en Seine et Marne)</p> <p>- Pascal Maret (Agence de l'Eau Seine Normandie)</p> <p>- Tomas Garcia Azcarate (PAC, Institut d'Etudes Européennes)</p> <p>- Catherine Ramelot (NITRAWAL-AQUAWAL, association de la region Wallonne)</p> <p>- Nils Fauchon (Veolia Eau)</p>
10.30 - 10.45	Pause	
10.45 - 12.30	Point sur les scénarios: quelles priorités? Quelles recommandations ?	Participants et scientifiques
12.30 - 14.00	Déjeuner (échanges sur la rédaction)	

14.00 - 18.00	Échanges et rédaction de la déclaration des participants Préparation de la conférence locale	Participants
------------------	--	--------------

### **Annexe III : Déclaration citoyenne européenne**

Les pages qui suivent sont la reproduction partielle de la déclaration des citoyens présentée à la conférence européenne intitulée « For a sustainable management of coastal water ecosystems in Europe » qui a eu lieu au Comité économique et social européen à Bruxelles le 9 juin 2011.

# AWARE

Connecting people for better water management

## EUROPEAN CITIZENS' DECLARATION

For a sustainable management of coastal water ecosystems in Europe

Arianna BERNARDI, *Italy - Ferrara*

Arnis BERZINS, *Latvia - Riga*

Fabio CAMISOTTI, *Italy - Corbola*

Aija CAUNE, *Latvia - Riga*

Nicolas COPIN, *France - Lille*

Veronique DE RIDDER, *Belgium - Grimbergen*

Mikhaëlla FIEL, *France - Paris*

Beatrice GOFFARD, *Belgium - Andrimont*

Gilda GORI, *Italy - Goro*

Giovanna GORI, *Italy - Goro*

Emmanuel HANKENNE, *Belgium - Brussels*

Aivars HINCS, *Latvia - Ogre*

Agnese JEKABSON, *Latvia - Sloka*

Karin KOPS, *Estonia - Tartu*

Alain LEDAGUENEL, *France - Dunkerque*

Ann LEFEBVRE, *Belgium - Namur*

Arianna LONATI, *Italy - Bosco Mesola*

Claudio MANFREDINI, *Italy - Ferrara*

Jean-Francois MASSELOT, *France - Lille*

Anda MIZE, *Latvia - Riga*

Isabelle MORE, *Belgium - Brussels*

Aleksandrs PETJUKEVICH, *Latvia - Daugavpils*

Gina PIEGAVA, *Latvia - Riga*

Roberto POLETTI, *Italy - Ferrara*

Ieva REINHOLDE, *Latvia - Riga*

Kaur SARV, *Estonia - Tallinn*

Angelo SCARPA, *Italy - Goro*

Maria Cristina VERATELLI, *Italy - Porto Garibaldi*

Diego VIVIANI, *Italy - Goro*

Benjamin WOUTERS, *Belgium - Brussels*

### **WHAT IS THE AWARE PROJECT?**

The AWARE project ([www.aware-eu.net](http://www.aware-eu.net)) is funded by the Seventh Framework programme of the European Commission. This original European initiative jointly engages scientists, policy makers and citizens in creating and analysing scenarios for a sustainable management of coastal water ecosystems in three European areas:

- The Gulf of Riga (Estonia and Latvia),
- The Southern North Sea and Seine, Somme and Scheldt river basins (France and Belgium) and
- The Po River Delta (Goro lagoon, Italy).

During the course of the project, citizens, scientists, policy makers and other stakeholders concerned by human-caused deterioration of coastal ecosystems actively participate in workshops held at both local and European levels. AWARE's approach is collaborative and solution oriented, focusing on the dialogue between the key actors to improve the management of the situation.

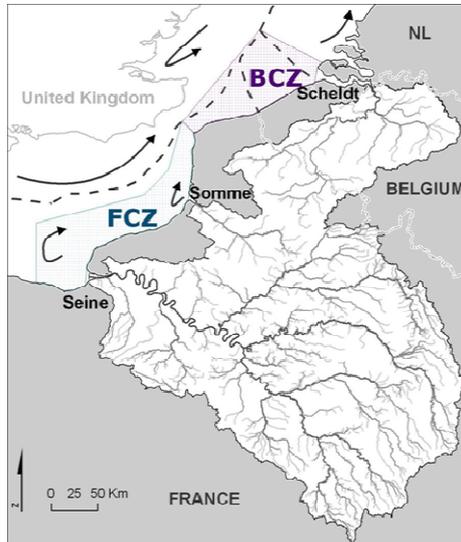
The AWARE project aims at delivering recommendations and scenarios to European and local policy makers, and ultimately making all stakeholders aware of the urgency for a sustainable management of European coastal water ecosystems.

### **WHAT IS EUTROPHICATION ?**

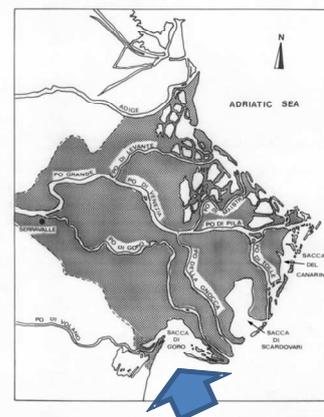
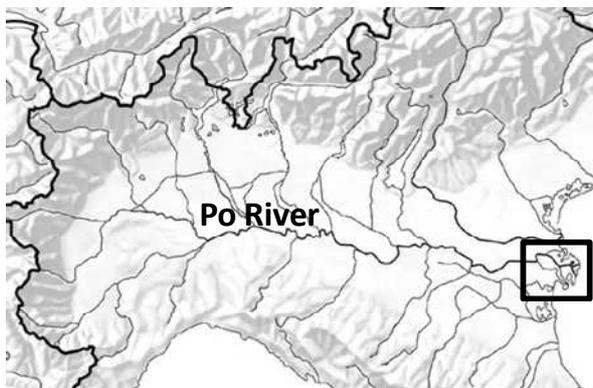
Eutrophication is a process driven by enrichment of water by nutrients, especially compounds of nitrogen and/or phosphorus, leading to: increased biomass of algae, changes in the balance of organisms, and water quality degradation. Eutrophication is a natural process that has intensified due to its extreme sensitivity to human activities and their effluents (excess nutrients) discharged from *point sources* of pollution (e.g. sewage and waste water treatment plant) and *diffuse sources* of pollution (e.g. leaching and run-off from agricultural soils). These problems have not only environmental but also serious social and economic consequences on the impacted areas.

### THE THREE DISTINCT AREAS OF STUDY

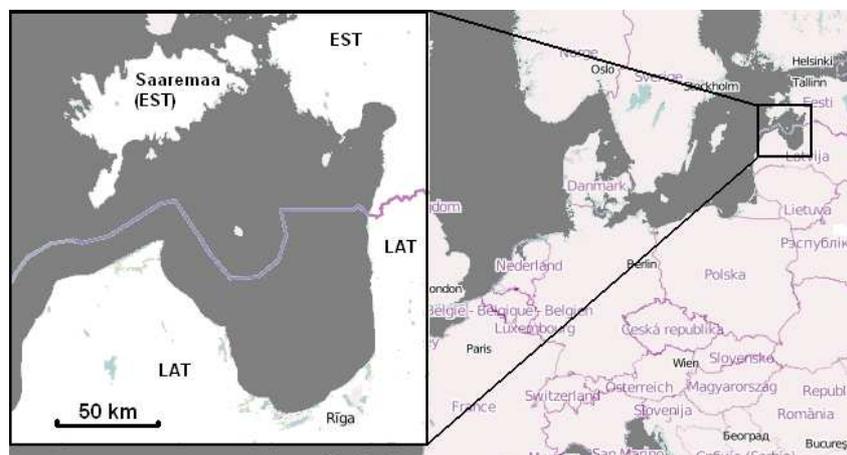
#### The Southern North Sea and Seine, Somme and Scheldt river basins area



#### The Po River Delta and the Goro lagoon



#### The Gulf of Riga



## **INTRODUCTION**

### **WHO WE ARE**

We are a group of 30 citizens involved in the AWARE European project. We had volunteered and were selected randomly to participate to a project that aims at improving coastal water management by leaning on a better connectivity between research, policy making and the civil society. We come from three European areas:

- The Sacca di Goro lagoon (Italy – 10 citizens);
- The Gulf of Riga (Estonia and Latvia – 10 citizens);
- The Southern North Sea and the Seine, Somme and Scheldt river basins (France and Belgium – 10 citizens).

We all have different life styles and situations but we have a common interest, that is, we share the same will to understand the situation and play an active part in improving it. We are here today as citizens; we are not directly involved in water or land management decisions and we are not specialists. However, we now understand much more on the issue thanks to the discussions among us, and with scientists and other stakeholders at local and European levels.

### **HOW WE WORKED**

It all started for us in Paris in April 2010. We initiated debates on our perceptions of coastal water quality in each of the three European sites. The topic of particular interest was eutrophication, its causes and consequences, and the European legal framework that drives coastal ecosystem management.

At the end of 2010 / early 2011, we organised local workshops to study more specifically eutrophication and other water quality problems in our area. Eventually we were seeking to elaborate local recommendations for a better management of our coastal waters.

In April 2011, all 30 of us gathered in Paris to share our conclusions from our local level workshops, and put them in a European perspective.

### **HOW WE UNDERSTOOD OUR “MISSION” IN THE AWARE PROJECT**

Our objective was to provide our points of view and recommendations after broad debates on how to improve the management of coastal water ecosystems through better connectivity. That involves, among all the concerned actors, us as citizens.

The project focuses especially on the phenomenon of eutrophication, as a marker of water quality. Although it is a valid marker, our first impression is that **eutrophication is only one entrance door** to the broader issue of ecosystem health, including other sources of pollution, like Persistent Organic Pollutants (POP), potential radioactivity, biological pollutions (i.e. germs and microbes), heavy metals, synthetic molecules (“biocides”, hormones...), oil and derivatives, coming from BOTH the land AND the sea.

## WHAT WERE OUR MAIN CONCERNS AS CITIZENS REGARDING THE QUALITY OF WATER IN EUROPE?

- Even if we did not necessarily understand where the problems come from, what is really happening, or what we could do about it, **we are concerned about the environment we live in** (the one we are borrowing from our children). The impact that bad water quality could have on babies and future generation is definitely in our mind.

*Sometimes we observe foam on the beach or can't see our feet through the water while walking on the beach, and we didn't understand why.*

- Besides, we have realized along the AWARE process that **the issue of water quality cannot be restricted to the eutrophication problem. It is much more complex.**

Multiple sources are involved: industries, households, tourism, agriculture, other countries upstream - sometimes beyond the border of the European Union (EU), from the sea because of the marine activities (transport, fishing...), etc.

⇒ We think it is needed to have a bigger picture to be able **to apprehend the issue in its entirety**; we feel a holistic (or multidimensional) approach is the only one that can help understand the water quality issue, and set the way to solve it.

- We are also concerned by the **issue of time**:

We are worried by the observations showing the effects of several years of (poor) water management onto wildlife deterioration (on seabirds, zooplankton and phytoplankton, plants affected...). Protected species in the Po Delta are affected by eutrophication, for example. We are also worried about algae blooms being toxic or about polluted water, causing sickness to sea shore users (children being especially vulnerable). We fear it might have long-term impact with consequences on human health that we cannot even completely foresee today.

⇒ We know that we are paying for several decades of human practice and that the ecosystem has a strong capacity of inertia: change will come slowly.

**That's why it is not time for talks anymore, it is time for actions.**

- We observed in the three regions that the environmental and economical issues are sometimes in contradiction. **A balance between socioeconomic aspects and the environment is needed**, in building scenarios for an improvement of the situation.

Indeed, in Sacca di Goro, as local people rely heavily on the state of their lagoon to produce their major source of revenue (clams' farming), the AWARE citizens of this area call for solutions which will combine the regulation of impacts on the environment and reduction of eutrophication as long as fishers' jobs are not affected.

In the North Sea case, the AWARE citizens are very attentive to the importance of balancing priorities to support the development of the right infrastructure to reach the objectives of the Water Framework Directive and to maintain and develop economic activities in a sustainable way.

In the Gulf of Riga, the local AWARE citizens call for a balance between ambitious ecological goals and social needs and acceptable costs in the search for solutions and improvement scenarios. They were worried of the cost effectiveness of the solutions.

⇒ **No option is the best per se. It has to be evaluated against environmental and socioeconomic criteria.** But we trust that acting now is always cheaper than standing still. These criteria have to be taken into account at the coast but also more upstream, where pollution is often produced and has an impact on coastal waters.

## WHAT DID WE EXPERIENCE IN AWARE?

In the time we have spent participating in the AWARE project we have found out how important it is to connect scientific knowledge and water management practices to achieve a good ecological status of the coastal waters. Although co-operating with citizens from the other two case studies, we have found out that while in all three case study locations we are encountering similar problems, and their possible solutions seem similar, they should be treated each with its own unique approach and different criteria.

*For example in the Gulf of Riga case we are encountering a too high level of phosphorus which is – as we understood – mainly a "heritage" of bad status and insufficient quantity of waste water treatment plants (WWTP) as well as ex-USSR army presence. At the same time, in North Sea case, the level of phosphorus is acceptable, and waste water treatment system is fine but there is a too high level of nitrogen, which call for solutions on diffuse sources of pollution, like agriculture practices.*

Eutrophication was a concept unknown by most of us citizens, prior to our participation to this project. By interacting with scientists having detailed knowledge on the topic, and learning from different channels (i.e. talking to people on the ground, farmers, fishermen, managers of waste water treatment plants, decision makers, etc.), we as citizens have been able to acquire an expertise on the subject of matter. At the same time we realize that many citizens actually have no idea about it and hearing words like eutrophication will not say much to them.

Our rich discussions with scientists have shown us the importance of relying on different sources of scientific knowledge. The dialogue between us – lay citizens- and them revealed that they are kind of "sentries" or "watchmen" who can warn on the evolution of a situation, and play a role of keeping the citizens alert, informed and aware, while we can

provide them with our opinion on priorities for testing scenarios of solutions to improve the situation. Our perception of citizen can also ensure that any aspect has been taken into account in a global perspective of the situation – as already said before. This way, the information can be shared between citizens, with their knowledge of the local situation, and scientists, with their in depth knowledge of details.

During the process of our co-operation in Aware we have proved that lay citizens from three different countries can work successfully on three different cases with diverse local conditions, support each other, and achieve common goals and mutual informative enrichment.

While listening to visiting guest lecturers we have also encountered situations when different stakeholders are in fact struggling. Each stakeholder is representing and defending his own interest that does not always match with the others'. It is necessary to find a way to balance their interests because changes in their current actions cannot be made without paying a part of the cost ... and no changes will be way more expensive.

*For example when we were talking about possible water pollution level as a result of different agricultural actions, its control and ways to reduce it, an invited representative of Copa-Cogeca was claiming that this is not possible without significant increase in end-user prices of agricultural products, while at the same time members of AWARE personally have been visiting individual farmers who have in fact already achieved a conversion to sustainable farming practices reducing impact on water pollution.*

While we were investigating this and related issues we have found that as more information about subject we are getting the more additional aspects (which also must be considered) appears. For example if we look at the situation in the Po river basin<sup>1</sup>: the best composition of water in the Sacca di Goro for the breeding of clams is not necessarily suitable with the ecological quality of waters required by the EU Water Framework Directive. Moreover, we discovered that the level of pollution can be seasonal: in summer, when many agricultural activities require high level of water drainage from the river, the level of pollution rises to a much higher amount because overall quantity of water reduces seriously; whereas, the same river can be considered with a normal level of pollution in winter (also due to extra water inflow into river from snow).

## WHY ARE WE HERE?

- **Responsibility**

We see there are environmental problems around us, and we cannot always understand them. For instance, there are regularly huge amounts of foam on the southern North Sea coast around spring, a sign that there are problems, and we didn't understand the reasons. This is one of many illustrations of the issues each of us can see on a regular basis. **We**

---

<sup>1</sup> Po is the biggest river in Italy, which supplies water to the Sacca di Goro lagoon. In its basin are living about 16 million people.

**recognize our share of responsibility for the impact on the environment and therefore we are willing to act.**

You hear good intentions all the time; but good intentions will not create the change required to improve the quality of coastal waters; real actions will.

- **Carrying our message across**

**We want to be heard** as citizens. Scientists and authorities too often make the decisions without considering citizens' opinions but we have our own expertise, and we believe we have the rights to express our concerns. We want to be considered on the same level as scientists and other stakeholders. For that we need to be informed, we need to understand what the options are and how best to contribute. We are ready to be part of a change, but it is hard for individuals to be heard when you do not belong to any representative organization. When you do, you have to carry its voice and can lose the opportunity to express your personal opinion.

## **WHAT ARE WE READY TO DO AS CITIZENS?**

Individuals are key to the water ecosystem management, from a wide range of positions: as observers of the situation and direct users of the sea and water, as consumers of the products that can degrade the environment upstream, as citizens part of the decision-making process, alone or collectively, through an association or by taking part to a participatory process such as AWARE, etc.

- **As consumer, we are willing to take actions:** that is acting as enlightened consumers, analyzing how what we buy is being produced.

The changes we'd like to see in agricultural practices will come if the consumer practices evolve. We have learned for example that it takes 7 kg of cereals to produce 1 kg of meat; if not stopping our meat consumption, at least we are keen to reduce it. Reducing animal product consumption (and production) by a factor of two, would allow indeed much less intensive agricultural production hence, lower nitrogen pollution.

- **We will be critical about the data** as we now have more knowledge on how to interpret it.
- **We are willing to share our expertise** with scientists/stakeholders/policy-makers/other citizens.

We are willing to convey a message at all levels, which includes sharing the experience we gained on this project, and take home with us a message that will foster a change. For decisions and recommendations that would fit, we will even be implementers at our level (at home, at work, in our society).

- **We will review and track promises** by the politicians, check for short term commitments and demand tracking results of long term commitments.

In the declaration below you will not find only recommendations we address to policy-makers, scientists and stakeholders. As we understood we share a part of the responsibility on the whole process and management of water ecosystems, as citizens, we are also ready and willing to act. This is why we are here, and we are going to share with you our own views on the situation.

## I. HOW CAN THE SITUATION CHANGE?

### HOW CAN WE ACHIEVE A BETTER AND SUSTAINABLE COASTAL WATER MANAGEMENT IN EUROPE?

Solutions exist. We have discussed options for improvement in the framework of the European water legislation, and we have seen management practices implemented on the ground in each case study. We discussed these all with one goal in mind: achieving good ecological status of coastal waters by 2015, called in by the European Water Framework Directive (WFD).

How can the situation improve thanks to policies at the European level?

How can the situation improve concretely on the ground?

#### 1) EU CLASSIFICATION OF WATER QUALITY: ABOUT "GOOD STATUS" AND THE IMPLEMENTATION OF THE WFD

##### OUR FINDINGS

After receiving a presentation about what is a good status for water quality<sup>2</sup>, it appeared to us that the official scale of measure (from bad to high quality) for water quality is not so clear and not so efficient.

Status	Code	
High		} "Reference condition" Acceptable ecological status
Good		
Moderat		
Poor		} Action needed for achieving acceptable ecological status
Bad		

Why? We see:

- **No common evaluation system** (not the same scale and quotation system for every European Union member states) and **no consistency of data across Europe**.

Indeed, every EU member state can define its own view/analysis of what is a good level of quality of water. This process is considered by us as a risk to level down the scale quotation. How can we trust the data if there is no consistency in Europe? It was a shock for us to

<sup>2</sup> The EU Water Framework Directive is the legislative tools for the management of waters. It commits European Member States to achieve good status of all water bodies (inland, transitional and coastal) by 2015. To achieve "good surface water status" both the ecological status and the chemical status of a surface water body need to be at least "good".

discover that there is no common understanding of EU member states on how to monitor the quality of water. In the Riga area for example, there is a river crossing two countries: does it make sense if a country says the quality status is “good” while, on the other side of the border the status is said “moderate”? We think there should be a common understanding of the measurement and each member state should not decide on its own indicators what is considered as good quality level.

This does not mean that we must establish a common system throughout Europe – but a common framework of understanding. A high rate of an element can be negative in a local system and positive in another one, taken into account local specificities.

- **No functional indicators** (indicators connected to the real functioning of the system and its complexity, where not only static data are taken into account but also fluxes and the way the system works, the way data are combined).
- **No socioeconomic local analysis** (social analysis, economic analysis, cultural analysis, particularity of a place analysis...).
- **No links with outside topics analysis** (analysis of the soil, analysis of the agricultural sector, analysis of the industrial impacts...).

After reflection, we consider that the implementation of the WFD has done a huge step towards the improvement of the water quality in Europe but, because there is always a “but”, this is the time to enter in a new era by thinking to a new process.

In 2000, according to what we understood, the WFD has been implemented as followed (in chronological order):

- The writing of the Directive;
- The definition of the objectives and indicators (which were structured indicators);
- The establishment of the scale and the national “interpretation” of it and the “liberty” to consider or not indicators;
- The action taken by EU member states or the inaction (consequence of a non-action means a fine for the concerned member state, but we fear that sometimes, paying an annual fine is less expensive than invest money and develop projects.);
- 2015: the water will be at least at the “good” status.

## OUR RECOMMENDATIONS

After many discussions with scientists, stakeholders, citizens, policy and decision-makers, we realized that **there has been little room given to citizens so far in the implementation of the WFD**, and that the scientific work that has been done does not seem complete to us.

Even if we missed some time to go further into our analysis, we have imagined some elements for an update of the current process:

- **Independent scientists** (like scientists in national scientific research bodies – FNRS in

Belgium, CNRS in France, etc.) analyze different local places and create structured and functional indicators (economic, biologic, chemicals, cultural, etc.).

In our view, to avoid the risk of inconsistency of data throughout Europe, some check should be carried out beforehand by independent scientists to determine whether the measure is decided impartially by a member state.

This independent analysis could take into account some specific local differences between systems (the concentration of an item may be beneficial in one location and detrimental to another). Socioeconomic aspects may be taken into account and even considered as important as the environmental aspects around the issue of the water quality.

- **Scientists confront their point of view to a panel of lay citizens** to allow non-measurable issues to appear and try to model those new issues.

We think we are legitimate to be in the loop from this early stage to share our opinion.

- **Scientists draw a new scale for measuring the quality and define the status of water.**

It should be linked with other analyses as water and agricultural analysis, and EU policies like the Common Agricultural Policy (CAP). This scale must be used by every EU member states and interpreted in only one way on a same river basin. Being more open to other analyses, this new measurement of the quality of water would thus offer a more global view of the issue (keeping in mind that the analysis must take into account and identify particularities of certain places).

- **European institutions and the EU member states provide efficient means to support the independent scientific and global analyses**, which will complement the studies of local scientists and would bring together the different existing studies.
- An updated Water Framework Directive is written.
- The EU supports a stronger **continuing evaluation system**: regular analysis and feedbacks are made to the EU and citizens (who can raise new issues appearing), allowing **continuous improvement and strict control** of the implementation of the Directive.
- The achievement of the goal, and the setting of new short-term and long-term objectives.

⇒ In brief, we recommend improving the **consistency** in the measurement of data (instead of interpretation), thanks to independent scientific interventions and broader analyses of a situation. We also recommend a kind of “bottom-up” approach, which would allow the acceptance of the particularity of a local place and thus, the **adaptation** of the scale of measurement of the quality status of water.

⇒ Finally, we think it is necessary to achieve more consistency between different EU policies, like the Water Framework Directive and respectively the Common Agricultural Policy and the Marine Strategy, as it has started. Could DG Environment of the European

Commission, as working on a transversal topic, be playing a bigger role in providing information or in making bridges between those different policies?

## **2) IMPROVEMENTS ON THE GROUND: ACTING ON POINT AND DIFFUSE SOURCES OF POLLUTION**

### **OUR FINDINGS**

We understood that eutrophication in the three case study regions resulted from excess nutrients being discharged from point sources (e.g. sewage and waste water treatment plant) and diffuse sources (leaching and run off from agricultural soils). However their relative contribution to pollution loads is not the same in the three regions. We are conscious that actions can be taken to reduce pollution from diffuse sources and point sources, and they should be treated with a territorial approach.

For example, the agriculture in the Gulf of Riga is not as intensive as in the North Sea area studied, and the main problem is the amount of phosphorus coming from point sources which can be eliminated by waste water treatment plants.

In the North Sea case, it seems to us that the main measures to reduce eutrophication should focus on diffuse sources, including agriculture. We wonder whether investments to address point sources pollution aren't coming close to an unreasonable point (both in terms of cost and processing techniques). It is therefore a priority for us to allocate resources to fight against diffuse sources including agriculture.

This is also the case for the Sacca di Goro, as the main source of nitrogen is actually agriculture.

Especially for the Riga case, we expressed the importance of including neighbouring countries outside the European Union with incentives to cooperate in accessing good water quality and monitoring it.

### **OUR RECOMMENDATIONS**

- **Enhance works and display information of their positive results to promote organic and other sustainable farming practices.**

Indeed, as the scientists presented to us, the conversion to another type of agriculture can have a very positive effect on water quality as it reduces the algae blooming and it reduces the need to import soya for example. A French farmer explained to us that after converting 1/3 of his crops into organic farming, he measured improvements in water quality around his fields and that it was cost efficient because he bought less fertilizers and pesticides.

The conversion to an alternative agriculture should be territory based. For instance, in some territories, organic farming could work while in other ones it would not, depending on the intrinsic attributes of the ground, i.e. near points of abstraction of drinking water for example).

- As citizens we should **adapt our consumption, consume less meat** (to produce 1 kg of meat, the farmer needs 7 kg of cereals) so that when consumption changes intensive farming can be reduced and farming impact on eutrophication lowered.

Citizens can change their priority and opt for organic production. For example in Goro, we recommended the local authorities to make the inhabitants and tourists aware that they are responsible for the quality of what they eat.

We also strongly urge for the **need to enhance social ties with farmers and reinforce dialogue** rather than pointing the finger at them for supposedly being responsible of overall environmental impacts. They produce the food we buy and eat. Therefore, it is a shared responsibility.

- In order to improve the water courses, there should be **maintenance of natural wetlands and reed beds** which facilitate the absorption of excess nutrients in the water and work as natural filters; restoring the “old generation” systems of channels, by avoiding excessive embankments and creating more ways to enhance the natural purification of the river basin.

For example, in Saca di Goro, purification basins on the edge of the industrial plants all along the river should be built.

- After having the debate with a person representing the agriculture lobby, we, as citizens could see that our arguments differ from the lobby ones.

Indeed, the lobby pretends that the organic conversion will cost the farmer a lot which we can't fully acknowledge: conversion is possible and after having listened to the testimony of a French farmer, we realized that in some cases it won't cost more on the long term.

We are in the position to create a counter-argumentation to the argumentation of the lobby. We wonder why so much money is invested in GMO, which are not popular amongst citizens, and we suggest that instead, the European Commission and governments focus their **investments on sustainable types of farming** and support to farmers going in that direction.

- To reduce the level of phosphorus and reach better water quality in the Gulf of Riga we need to modernize the sewage systems and the treatment. In the Goro case, there is also a need of renewing waste water treatment plants, to reduce the level of nitrogen (as a recent national directive pushed for phosphorus removal in the detergents).

## II. HOW CAN WE IMPROVE THE CONNECTIVITY BETWEEN RESEARCH, POLICY-MAKING AND CIVIL SOCIETY?

The AWARE project assumes that better connectivity is needed between research, policy-making and civil society to improve marine and coastal water ecosystem management. We fully endorse this position as we observed and experienced important gaps between all stakeholders, gaps that will jeopardize the achievement of sustainable water management in Europe.

Therefore we worked first on the connectivity issue, making recommendations on how to improve the situation through concrete water management actions or EU regulations (1). Our discussions then led us to believe more communication and awareness raising actions were needed towards key targets among stakeholders (2).

### 1) CONNECTING ACTORS

Through our experience in the AWARE project and the numerous discussions we had, we found out that we could explain the lack of connectivity between all the concerned actors of coastal water ecosystem management according to two categories of gaps:

- a gap at the level of people
- a gap at the level of countries.

#### *a) GAP OF COMMUNICATION BETWEEN PEOPLE*

### OUR FINDINGS

Our experience is that there are connection gaps between different stakeholders (decision and policy-makers, scientists, business representatives, farmers, fishermen and citizens). Decision makers are often far from citizens and scientists are working on their research; actions are divided or very direct benefit oriented. When the industries are interested in improving their products, they find, obtain, and rely on the scientific information they need. Our experience is that in many cases, when science or politics would like to approach businesses (like shipping companies) on environmental issues, then connections are missing, because the latter find environmental measures / regulations / suggestions expensive and will not implement them spontaneously (with no incentives). In the end this would harm the environment if connections are missing between science and business and the latter does not know about water quality issues.

Although politicians, business and scientists manage to communicate with each other through existing channels (like in the Science-policy interface) we found that **citizens are often left out or information about water quality issues does not reach them**, possibly because information is available in a format we can't understand. Indeed, people are not interested in technical presentations or large quantities of information. To improve communication and to increase connectivity with people, the facts should be presented in a

clearer and simpler manner, so information would be more accessible and understandable by those who are not experts in the field.

There is still a gap between technical scientific knowledge and what we know about the actual situation on-site. We find that **feedback from the research and from practitioners should be used more to improve connectivity options**. Indeed, a fisherman told us for instance that he feels better informed when a scientist is on board his ship. He wishes he was consulted as a marine professional. What he observed happened to be at times in contradiction with scientific findings. Overall, this fisherman feels more responsive to the issue of the marine water quality deterioration when one explains to him that these waters are polluted by the watersheds, mostly independently of his actions. He attests to the fact that while being included in a scientific process, he is more attentive to the whole pollution chain and to the role of everyone, his own as well as other farmers', and feels more inclined to act together with others.

## OUR RECOMMENDATIONS

- **Ambassadors** – more often high-level officials and popular characters/persons should be used as interpreters to introduce important water quality topics to other lobby groups, business unions, politicians and people.
- **Local events and festivals** – can be used to inform citizens, as these are popular gathering places and target people. This is a real possibility to invite local authorities and their representatives, scientists and other stakeholders, who can present their positions or describe their activities. Such opportunities create a chance to have a look into other persons' point-of-views.

### *b) GAP OF REGULATIONS BETWEEN COUNTRIES*

## OUR FINDINGS

We have learned that there are different environmental criteria for common geographical regions. For example in the Gulf of Riga there are different regulations about transitional water and coastal water in Latvia and in Estonia, which has an impact in the definition of good ecological status of waters in the area. This causes different activities on the same water basin, which could be harmful for the nature. Also in the Scheldt-Somme-Seine river basin case there were examples of connectivity problems, which were caused by differences in legislation.

## OUR RECOMMENDATIONS

Therefore we find that there should be more **trans-boundary approach** taken into account in the Water Framework Directive. The River Basin Management Plans has just been

adopted so we cannot see yet if it will work, but such a trans-boundary approach would definitely better improve connectivity between states and take into consideration the whole water basin. Europe is a common union and therefore trans-border activities should be encouraged. In this case water quality issues offer such a chance.

It would also make sense **to push for such an approach with non-EU member states** concerned by a water basin, like around the Gulf of Riga. **What can the WFD do for that?**

## **2) SPREADING INFORMATION**

We feel the need to inform people on the phenomenon of eutrophication at the sea but also in the countryside, because we are now aware that they are all concerned by the quality of coastal water. It is not only at the sea that the water is deteriorated, but also because of what happens more upstream in the water basins.

Given that, we have decided to define some targets to enhance awareness:

### *a) SCIENTISTS*

There is information, but it is not always easy to understand it and not always easy to know where to find it: there is much information we are not aware of. The scientific work and results are very often too complex and "hard to digest" for citizens. Therefore, we recommend the scientists to help and prepare information for different public:

- We ask them to make information for education: i.e. create folders for children.
- We ask them to be clear in communication to the policy makers to inform them about a problem like the one of eutrophication and so that policy makers can take enlightened decisions.
- Scientific experience and consultation should be used in any case when necessary.

Often scientists obtain knowledge that can reduce impact on environment, and in cooperation, a safer way of development can be achieved.

- We ask scientists to enter into a dialogue with the citizens, this means inform them, listen to them as experts and give them feedbacks.

Why not doing it in a comprehensible/simplified language? Indeed, a problem like eutrophication needs to be comprehensible for everyone. On our first meeting in Paris we had many presentations by scientists who showed us numbers and diagrams, but we could not understand what all those facts and figures meant. Only after a long questions and answers session we could really understand what they wanted to tell us. Unfortunately this kind information, overloaded by data, is hard to understand and so people lose their interest in it and do not even want to ask, as they are afraid they will not understand.

Also, thanks to what we experienced in AWARE, we have the impression that having discussions and research-collaborations with citizens, permit to shorten the time needed for

“round-trips” between research and civil society, and contribute to mutual enrichment and understanding.

Besides, why not letting citizens themselves provide new inputs or directions for further research?

- Expert's opinion should be also up-to-date and flexible so it can be adjusted accordingly to the change of situation.
- We feel that there is a necessity to have some kind of scientific ambassadors to serve as point of contact and “translators” between scientists and citizens or business representatives or politicians alike.

b) DECISION AND POLICY MAKERS

We feel they are not enough aware of problems like eutrophication. That’s why we ask them to listen to citizens and scientists before creating policies that have to do with the quality of water. They are the ones who can give an impulse to change (i.e. support in general, incentive, education, control). We ask them to be transparent and give us the information of what they are doing and the real results of it. They could also help us with centralizing data and all kind of information about the water quality.

c) FARMERS

We would like to convince them to think about changing their way of farming, because the current way (intensive way of farming) has a bad impact on water quality in general, coastal waters quality in particular. We would like therefore to reach the **farmers organizations and lobbyists** so that they can influence their members and bring them to change their way of farming. We call for farmers’ organizations to take into account that organic farming is not always expensive and already exists with success.

We have the impression that there is a gap between what farmers’ organizations think about organic farming and what we experienced by discussing with farmers who did convert totally or partly their exploitation to organic farming, and got benefits out of it. We understand that all lands are not equal for the conversion to organic farming – as already said - but at least, the issue should be correctly raised and discussed in the farming sector, out of any influence from the agro-industry. We also saw that without necessarily pushing to the conversion to organic farming, actions which look simple can be taken, like producing other kind of plants to make the soil living and filtering.

That’s why we recommend targeting farmers and their representative organization at European and local level in doing awareness campaigns.

d) FISHERMEN

We invite them to share what they experience at sea, because their knowledge is very important. This means sharing with scientists and with farmers, they could learn much from each other. We would also like to make them understand that the way they act as fishermen has an effect on the quality of seawater in general.

e) CHILDREN

We'd like to inform them about what is going on, because we want them to act and make them responsible **now and for the future**. We would like to do this by asking the authorities responsible of education in all countries to rethink about education themes. Example: how can we prevent pollution of water; teach children what food to buy; show them how farming can be respectful of the environment; learn them to respect more the environment...

f) TOURISTS ORGANIZATIONS (= policy makers and private initiatives)

We ask them to inform the tourists that there is a problem with the quality of the coastal water, not to scare them, but to really consider them as a partner of the quality of coastal waters: to make tourists conscious of their impact and thus, their role as citizen and consumer when they come back home.

## CONCLUSION

We decided to take part in this project because we feel that citizens are often too far away from the discussions impacting their daily life, i.e. definition of the agricultural practices, help and support of the socioeconomic development of some regions, approval or reject of certain research programs.

We are the ones, by our vote, who give a mandate to policy-makers who are keeping us too far from the policy-making process. We are also consumers who make decisions every day based on the knowledge we have, on buying goods or services of any kind (food, drugs, clothes, mobility means).

One sometimes says "ignorance is bliss". But we want to know... We realized that, when receiving information, we are able to tell precisely what we are ready to do, what we are not ready to do, and explain why it is so. Before that, because we did not know anything scientific about the issue, we could not tell anything about our potential engagement to solve it. However, we were concerned by the issue. Giving accurate information to citizens about an issue allows shedding light on it, allowing them to engage themselves to bringing a solution. **Keeping us, citizens, in the dark prevents us from making full use of our ability to contribute to the decision-making process.**

We are ready and willing to act, to act NOW. Good intentions will not create a sufficient change to win the ecological challenges our world faces, but well thought actions that are initiated now at all levels – especially the European and local ones - supported by strong leadership and motivated actors will bring this change. We as citizens are willing take the first steps and hope other parties will follow.

## **ACKNOWLEDGMENTS**

We strongly would like to thank all speakers who discussed with us and permit us enrich our opinions and recommendations, as well as all people who contributed to the AWARE initiative:

- Local Workshop and Conference of the Gulf of Riga case study:

Rolands Bebris, Director of the Environmental Protection Department, Ministry of the Environment, Latvia  
Sandra Biedre, Environmental Investment Fund, Latvia  
Andreas Bryhn, Uppsala University, Sweden  
Peter Dimberg, Uppsala University, Sweden  
Maira Dzelzkalēja, Farmers Union, Latvia  
Laura Jankovska, Ministry of the Environment, Latvia  
Atis Minde, Food safety, Animal Health and Environmental Science Institute, "BIOR", Latvia  
Bärbel Müller-Karulis, Institute of Aquatic Ecology, Latvia  
Rene Reisner, the Ministry of the Environment, Estonia  
Inese Širava, Tourism Development State Agency, Latvia  
Per Stålnacke, Bioforsk - Institute for Agricultural and Environmental Research, Norway  
Valters Toropovs, Baltic Environmental Forum, Latvia  
Kristina Veidemane, Baltic Environmental Forum, Latvia  
Baiba Zasa, Senior Official, Water Resources Unit, Ministry of the Environment of Latvia  
Kaspars Žūriņš, Rural Advisory and Training Centre, Latvia

- Local Workshop and Conference of the Sacca di Goro case study:

Francesca Andreetti, Institute Delta  
Giampaolo Balboni, WWF Ferrara section  
Cristina Barbieri, Institute Delta  
Davide Bellotti, Councillor of the Ferrara Province  
Silvano Bencivelli, Province of Ferrara  
Andrea Calori, Polytechnic of Milan  
Gianmarco Giordani, University of Parma - UNIPR  
Camino Liquete, JRC  
Alessandro Luè, Polytechnic of Milan - POLIEDRA  
Stefano Martini, Legambiente "Delta Po"  
Chiara Mocenni, University of Siena - UNISI  
Valentino Mondo, Nautica Mondo  
Davide Nardini, Councillor of the Ferrara Province  
Francesco Paesanti, Mussels farmers Consortium of Goro and Portogaribali – Counsellor, Po Delta Regional Park  
Lucilla Previati, Po Delta Regional Park, Emilia Romagna section  
Carlo Sessa, Project Coordinator – ISIS Rome  
Vincenzino Soncini, Mayor of Goro

Emiliano Sparacino University of Siena - UNISI  
Francesco Tornatore, Po River Basin Authority  
Pietro Valentini, Reclamation Land Authority Ferrara  
Pierluigi Viaroli, University of Parma  
Marcella Zappaterra, President of Ferrara Province

- Local Workshop and Conference of the Southern North Sea case study:

David Alcaud, professor and researcher in political science studies, vice president of ICCR (Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences)

Anne-Marie Banescu, Free University of Brussels

Gilles Billen, Pierre and Marie Curie University

Louardi Boughedada, Vice-president of the Urban Community of Dunkerque, in charge of Energy issues related to the Sustainable Development plan and the Climate Plan; president of the Water Local Commission of the Aa Delta

Michel Delebarre, Former State Minister, Deputy and Mayor of Dunkerque City, President of the Urban Community

Nils Fauchon, Veolia Eau

Tomas Garcia Azcarate, expert on Common Agricultural Policy, Institute of European Studies

Josette Garnier, Pierre and Marie Curie University

Erik Gobard, French farmer

Martial Grandmougin, Water Agency Artois-Picardie

Bertrand Hamaide, environmental economist

Francis Kerckof, Beach Working Group (NGOs)

Michael Kyramarios, Federal Public Service Health – Food Chain Safety and Environment – Marine Environment Service

Christiane Lancelot, Free University of Brussels

Anne Lecoecueche, coordinator of the Water Local Commission of the Aa Delta

Alain Lefèbvre, IFREMER Center Channel-North Sea

Marc Lipinski, regional councillor of the Ile-de-France Region

Pascal Maret, Water Agency Seine Normandie

Michel Mariette, Assembly for the protection of the coastal environment of Flandre-Artois (Association Adelfa)

Jean-Claude Martin, director of the WWTP of North-Brussels

Gérard Montassine, retired fisherman

Paul Passy, Pierre and Marie Curie University

Antoine Pierrot, Lyonnaise des Eaux

Bruno Rakedjian, French Ministry of Ecology, Sustainable Development, Transports and Housing

Catherine Ramelot, NITRAWAL-AQUAWAL, association from the Walloon Region)

Pauline Rioussset, Pierre and Marie Curie University

Véronique Rousseau, Free University of Brussels

Olivier Rousselot, SIAAP-Public Service of sanitation of the Paris agglomeration

Marc Suméra, director of the Tourism Office of Wimereux

- European Workshops:

Wendy Bonne, European Commission Joint Research Center - JRC  
Andreas Bryhn, Uppsala University  
Irina Comardicea, Adelphi Research  
Peter Dimberg, Uppsala University  
Josette Geffray, Université Pierre et Marie Curie - UPMC  
Gianmarco Giordani, University of Parma- UNIPR  
Liana Giorgi, Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences  
Fanny Gleize, Missions Publiques  
Mathieu Jahnich, environmental communication researcher, SIRCOME  
Christiane Lancelot, Free University of Brussels  
Camino Liqueste, European Commission Joint Research Center - JRC  
Alessandro Luè, Polytechnic of Milan, Poliedra  
Yves Mathieu, Missions Publiques  
Stephen Midgley, International Water Office  
Chiara Mocenni, University of Siena - UNISI  
Claudia Neubauer, director of the French Citizen Sciences Foundation  
Gilles Neveu, International Water Office  
Paul Passy, Pierre and Marie Curie University  
Pauline Riousset, Pierre and Marie Curie University  
Véronique Rousseau, Free University of Brussels  
Tania Runge, Copa-Cogeca  
Carlo Sessa, Project Coordinator – ISIS Rome  
Emiliano Sparacino, University of Siena - UNISI  
Per Stalnacke, Bioforsk - Institute for Agricultural and Environmental Research  
Nagothu Udaya Sekhar, Bioforsk  
Pierluigi Viaroli, University of Parma - UNIPR  
Kristina Veidemane, Baltic Environmental Forum, Latvia