démocratieS
le média critique de la participation

Grand-Lieu : « donner place aux vécus, aux conflits d'usage et aux visions du futur »

Anne Johnson
Consultante et formatrice en participation citoyenne

Claude Naud
Ancien président du Syndicat de Grand Lieu Estuaire

Marie-Estelle Bourgeon
Chargée de mission Syndicat Grand-Lieu Estuaire

Vincent Chaillou
Consultant dans des projets immobiliers et urbains

Comment faire une place à des citoyennes et citoyens dans un dossier aussi technique, conflictuel et institutionnalisé que la gestion de l'eau ? En Loire-Atlantique, le Syndicat Grand Lieu Estuaire a tenté l'expérience en constituant un panel citoyens qui s'est formé, a enquêté, dialogué avec les acteurs, puis a largement contribué à l'écriture du Projet de territoire de gestion de l'eau (PTGE). Une démarche sensible, exigeante, politiquement exposée.

Pourquoi avoir lancé une démarche participative sur un sujet aussi technique que la gestion de l'eau ?

Claude Naud - Depuis longtemps, sur le bassin versant de Grand-Lieu , nous avons essayé d'associer le plus grand nombre d'acteurs à la gestion et au partage de l'eau. Ce n'était pas seulement une méthode de travail, c'était une conviction démocratique. Notre syndicat est passé, en une trentaine d'années, d'une gestion classique des rivières à une gouvernance politique des systèmes aquatiques. Cette évolution nous a obligé à épouser la complexité du territoire.

Nous avons d'abord travaillé dans les cadres prévus par les textes, notamment autour de la commission locale de l'eau, composée d'élus, d'usagers et de représentants de l'État. Nous avons aussi essayé d'élargir autant que possible cette représentation. Par exemple, dès les années 2000, nous avons proposé aux irrigants d'intégrer la commission locale de l'eau. Cela les a conduits à se structurer et à passer d'une posture de revendication à une posture de co-gestion.

Mais au moment d'engager le PTGE , nous nous sommes aperçus d'une limite : même dans un groupe d'acteurs élargi, chacun restait dans sa posture d'acteur. C'est normal, mais insuffisant. Nous avions besoin d'une autre manière de penser les enjeux, moins arrimée aux positions instituées. C'est là qu'est venue l'idée du panel citoyen.

Marie-Estelle Bourgeon - Quand je suis arrivée sur ce poste, il y avait déjà la volonté de faire de ce projet un véritable projet de territoire et pas seulement un document technique. La brique citoyenne manquait. Le PTGE était une occasion rare : parler d'eau, c'est parler d'un bien commun, d'un enjeu d'intérêt général qui touche directement le quotidien des habitants.

Il y avait aussi un fondement juridique et politique à cela. Le Code de l'environnement encourage la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Pour nous, il était légitime d'ouvrir un espace où des habitants puissent formuler des attentes, des inquiétudes, des priorités, en dehors des postures institutionnelles habituelles.

Pourquoi avoir choisi un panel « mixte » entre volontaires et personnes tirées au sort ?

Marie-Estelle Bourgeon - Nous avons beaucoup hésité. Un appel à volontaires permet de mobiliser des personnes déjà motivées. Le tirage au sort permet d'aller chercher des habitants qui n'auraient pas spontanément franchi la porte et d'éviter que la participation soit réservée à des publics déjà engagés. Finalement, nous avons choisi de faire les deux.

Nous avons envoyé 360 courriers dans 36 communes du territoire, à partir des listes électorales, avec un tirage au sort très encadré. En parallèle, nous avons ouvert un appel à volontaires. Une cinquantaine de personnes sont venues à la première réunion d'information. Puis un groupe mixte s'est constitué. Plus d'un an après, il restait encore un noyau d'une vingtaine de personnes mobilisées, dont un bon tiers issu du tirage au sort. Cela montre qu'un sujet comme l'eau peut accrocher durablement.

Claude Naud - Le tirage au sort a suscité de la méfiance, y compris chez certains élus. La première objection était celle de la légitimité : comment des gens tirés au sort pourraient-ils apporter un point de vue utile à des élus, à des techniciens, à des représentants organisés ? La seconde critique était plus idéologique : certains nous disaient que nous allions orienter les citoyens sous couvert de les former.

Cela nous a conduits à prioriser le tirage au sort à partir des listes électorales des communes dont les maires étaient plus favorables à la démarche. Mais il a fallu convaincre, même parmi les élus les plus ouverts, de l'intérêt de la méthode ; ils nous disaient : « *Vous allez tomber sur des gens qui ne seront pas représentatifs de la population de la commune... et vous allez donner à leur parole un poids survalorisé* ». Nous n'avions pas minimisé ce risque, mais nous pensions qu'il était encore plus risqué de ne pas écouter une parole généralement tue...

Comment avez-vous permis l'appropriation d'un sujet aussi technique ?

Claude Naud - Il ne s'agissait pas de montrer le chemin de la raison et de la juste pensée à des « ignorants ». Chaque membre du panel était riche de sa propre expérience, de ses doutes, croyances et convictions. Nous les avons mis en situation collective d'échange et les avons confrontés à des discours portés par des acteurs sur leurs pratiques spécifiques en matière de gestion de l'eau. Ainsi, à travers cette vision kaléidoscopique, il s'agissait de fournir les outils nécessaires à la construction d'un point de vue éclairé et partagé collectivement.

Vincent Chaillou - Nous avons essayé d'éviter une logique descendante. Le mot « acculturation » a d'ailleurs été discuté, parce qu'il charrie une idée d'imposition. Nous avons plutôt travaillé sous la forme d'une enquête. Le point de départ, étaient les questions des membres du panel : qu'est-ce qu'ils veulent comprendre ? Qu'est-ce qui les étonne ? Qu'est-ce qui leur semble obscur ou contradictoire ?

À partir de là, nous avons tiré les fils : rencontres de terrain, visites, échanges avec des agriculteurs, des élus, des services de l'État, des gestionnaires d'espaces naturels. Il y a aussi eu une fresque de l'eau, pour comprendre les

grands enjeux hydrologiques et les relier au territoire. Cette phase a produit un rapport d'étonnement, qui a été ensuite partagé avec le groupe d'acteurs élargi.

Anne Johnson - Ce moment-là a été décisif. Les citoyens n'arrivaient pas avec des certitudes ou des slogans, mais avec des formulations justes, parfois très simples, qui mettaient le doigt sur des points sensibles. Et les membres du groupe d'acteurs l'ont reconnu. Il y a eu une forme de respect mutuel qui s'est installé à ce moment-là.

Le panel n'a pas produit des propositions « révolutionnaires ». Il n'a pas inventé un autre PTGE. En revanche, il a apporté un regard sensible, un langage différent, une façon de reformuler les tensions, les priorités, les contradictions.

Comment s'est faite la relation entre le panel citoyen et les autres acteurs du PTGE ?

Marie-Estelle Bourgeon - Au départ, les citoyens étaient plutôt dans une posture d'observation lorsqu'ils participaient aux réunions d'acteurs. Puis, progressivement, ils ont pris place dans les échanges. Nous avons aussi veillé à ne pas les faire arriver en bloc, ce qui aurait pu être vécu comme une irruption. L'intégration s'est faite progressivement, dans des ateliers, des séquences mixtes, des temps d'écriture.

À la fin, dans certains ateliers, on ne distinguait presque plus qui était citoyen, qui était acteur institutionnel ou usager organisé ; non pas parce que les différences avaient disparu, mais parce que les membres du panel avaient acquis une capacité d'intervention reconnue.

Claude Naud - Les craintes venaient surtout des acteurs déjà installés, pas des citoyens eux-mêmes. Certains pensaient même que la constitution d'un panel citoyen était inopportune voire inutile et « anti démocratique » ; d'autres craignaient l'arrivée de gens supposés porteurs d'*a priori*. Mais le travail préparatoire a montré l'inverse. Le mélange s'est fait progressivement.

Il faut tout de même noter que lorsque le panel a présenté ses travaux devant le groupe d'acteurs élargi, certaines remarques ont été perçues comme remettant en cause des pratiques agricoles. Cela a créé de la tension. Mais ce sont précisément ces tensions qui nourrissent une réflexion démocratique sérieuse.

Cette participation citoyenne a-t-elle réellement pesé sur le contenu du PTGE ?

Marie-Estelle Bourgeon - Oui, même s'il est toujours difficile de mesurer précisément ce qui aurait existé sans elle. Le PTGE est encore en cours d'écriture, mais il comprend déjà des orientations qui doivent beaucoup à cette démarche. D'abord, il existe un axe entier sur la mobilisation citoyenne. Ce n'est pas anodin dans un PTGE. On y retrouve des actions d'information, de sensibilisation, d'éducation aux enjeux de l'eau, qui ont été fortement

portées par le panel. Ensuite, leur présence dans les ateliers d'écriture a permis d'introduire des préoccupations qui n'auraient peut-être pas été aussi visibles autrement.

Anne Johnson - Le panel a été très clair sur un point : il ne voulait pas que son travail se termine dans un rapport rangé dans un tiroir. Les membres ont exprimé une forme de colère civique. Ils ont demandé que leur parole soit reliée au plan d'action, qu'elle ait une traduction. Ce n'était pas seulement une demande d'écoute, mais une demande de prise au sérieux.

Vincent Chaillou - Cette démarche a aussi permis de redonner une place au sensible dans un univers dominé par l'expertise technique. La question de l'eau n'est pas seulement une affaire de données, de volumes et de modèles. C'est aussi une affaire de vécu, de rapport au territoire, de perceptions sociales, de conflits d'usage et de visions du futur.

Vous évoquez l'idée d'un conseil citoyen de l'eau. Est-ce la suite logique ?

Claude Naud - C'est en tout cas une piste. Nous nous sommes demandé comment prolonger cette dynamique. Le PTGE devra être mis en œuvre et la question se pose déjà : comment garder une place pour une parole citoyenne, sans la figer dans une nouvelle structure trop institutionnalisée ?

Nous avons donc imaginé l'idée d'un conseil citoyen de l'eau. Mais immédiatement surgissent des questions : quelle légitimité lui donner ? Faut-il en faire une association ? Faut-il lui réserver une place dans la future commission locale de l'eau ? Et surtout, comment éviter qu'il ne perde cette fraîcheur, cette liberté, en devenant une représentation stabilisée comme les autres ?

Marie-Estelle Bourgeon - L'autre enjeu, c'est le renouvellement. Si l'on garde toujours les mêmes personnes, on risque de retomber dans des logiques de posture. L'idée serait donc de continuer à ouvrir régulièrement cet espace, avec de nouveaux tirages au sort, de nouvelles personnes, peut-être par tiers, en gardant aussi une part de volontariat. Cela suppose du temps, des moyens, des compétences d'animation. Il ne faut pas vendre du rêve : une telle démarche demande énormément de travail.

Si c'était à refaire, que changeriez-vous ?

Marie-Estelle Bourgeon - La principale limite, c'est la difficulté à mobiliser les jeunes. Malgré le tirage au sort, ils ont été peu présents dans la durée. Il faudrait sans doute inventer d'autres formats, d'autres temporalités, d'autres lieux d'entrée.

Deuxième limite : cette forme de participation touche un petit groupe. Elle produit une vraie qualité de travail, mais elle ne suffit pas à elle seule à informer tout un territoire. Si l'objectif est une appropriation large des enjeux de l'eau, il faut penser d'autres dispositifs complémentaires.

Claude Naud - Je dirais aussi qu'il faut accepter que ce type de démarche soit réversible. Rien n'est jamais acquis. Une gouvernance élargie peut être défaite, selon les choix politiques futurs. J'en ai déjà fait l'expérience. En revanche, ce qui reste, c'est l'expérience humaine, l'apprentissage démocratique, la transformation de celles et ceux qui y ont pris part. Certaines personnes du panel se sont ensuite présentées aux élections municipales. C'est intéressant : cela montre qu'un tel espace peut aussi produire de l'engagement civique.

Au fond, qu'a produit cette expérience ?

Vincent Chaillou - Elle a montré qu'un sujet très technique peut devenir un sujet démocratique, à condition de créer les bons passages.

Anne Johnson - Elle a montré aussi qu'un panel citoyen n'a pas besoin d'être spectaculaire pour être utile. Il peut simplement déplacer les lignes, rendre certaines évidences moins évidentes, obliger les acteurs à reformuler.

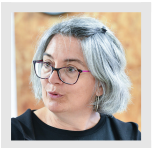
Marie-Estelle Bourgeon - Et elle a montré qu'il existe, sur un territoire, un désir de compréhension et d'implication sur l'eau, à condition qu'on propose un cadre sérieux, exigeant, respectueux.

Claude Naud - La vraie question démocratique, au fond, est celle-ci : comment mettre le citoyen ordinaire en situation d'infléchir des décisions politiques sur un bien commun aussi fondamental que l'eau ? À Grand-Lieu, nous n'avons pas résolu la question une fois pour toutes. Mais nous avons montré qu'elle pouvait être travaillée concrètement.

Propos recueillis par ***Sylvie Barnezet***

[1] Le Syndicat Grand Lieu Estuaire a pour périmètre le Bassin versant de l'Acheneau, intégrant le Lac de Grand Lieu et 6 cours d'eau principaux : la Boulogne, l'Ognon, la Logne, l'Issoire, le Tenu et l'Acheneau. L'eau finit sa course dans la Loire, puis dans l'Océan Atlantique. A noter que le lac de Grand Lieu est le plus grand lac d'eau douce de France et son volume double en hiver. Il fait partie intégrante de la vie des habitants, mais il est menacé par la pollution et les espèces invasives.

[2] Un projet de territoire de gestion de l'eau (PTGE) vise à construire un engagement partagé entre les usages et la ressource disponible, notamment en période de basses eaux, dans un contexte aggravé par le changement climatique.



Anne Johnson

Anne Johnson est consultante et formatrice sur les questions de participation citoyenne et de coopération. Basée à Nantes, elle travaille dans le grand Ouest pour accompagner l'émergence de la parole citoyenne dans les territoires et pour aider à structurer et consolider des

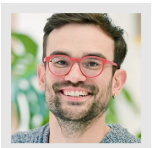
démarches collectives et associatives. Elle est sociétaire de la coopérative d'activités l'Ouvre-Boites, convaincue que ce modèle représente une autre façon de travailler pour répondre aux enjeux actuels.

Claude Naud

Claude Naud a placé la gestion durable et la préservation de l'eau au cœur de son action politique locale, notamment à travers des responsabilités dans les instances hydrographiques de Loire-Atlantique. Il a exercé le mandat de maire de Corcoué-sur-Logne de 2008 à mars 2026, a été conseiller général pendant 21 ans (1994-2015) et a présidé la communauté de communes Sud Retz Atlantique.

Marie-Estelle Bourgeon

Marie-Estelle Bourgeon est chargée de mission au Syndicat Grand-Lieu Estuaire depuis janvier 2023. Elle anime la démarche de construction d'un Projet de Territoire de Gestion de l'Eau (PTGE) sur le bassin versant du Lac de Grand-Lieu. Habituée à la gestion de projets multiacteurs et aux logiques de dialogue, elle a à cœur d'intégrer les préoccupations citoyennes aux démarches territoriales.



Vincent Chaillou

Vincent Chaillou, programmiste et facilitateur, accompagne celles et ceux qui rénovent, construisent ou aménagent un bâtiment, un quartier ou un territoire en intégrant habitants et usagers. Il intervient en amont de projets immobiliers ou urbains depuis le début des années 2010 et il a développé une vision stratégique et opérationnelle des démarches de co-conception.