



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission d'appui à l'émergence et la mise en œuvre du projet territorial « Hauts de Provence rhodanienne »

Compte rendu final de mission et recommandations

Rapport CGEDD n° 012938-01 – CGAAER n° 19106

établi par

Bruno CINOTTI (CGEDD) – Yves GRANGER (CGAAER) – Paul MICHELET (CGEDD)

Novembre 2020



**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité
dans la rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	6
Introduction	7
Un projet à l’histoire déjà assez ancienne	7
Quelques éléments de repère sur le plan technique.....	8
1 Un point fort très largement partagé... ..	10
2 ... mais des points faibles exprimés ou perceptibles... ..	10
2.1 Une dimension « multi-usages » mise en avant dans la présentation, mais, dans les faits, absente du projet actuel	10
2.2 Une situation déséquilibrée qui conduit à une focalisation inadaptée sur le financement sans qu’aient été clarifiés au préalable les objectifs, les gains à attendre du projet et les partenariats utiles	11
3 Et pourtant, des opportunités à saisir, des engagements à conforter et des partenariats à nouer.....	12
3.1 Un engagement indispensable des acteurs du monde agricole pour conférer au projet un intérêt général et collectif.....	12
3.2 Un consentement à payer plus ouvert qu’annoncé, en relation avec l’intérêt économique	13
3.3 Une capacité d’entraînement liée à l’adhésion affirmée des collectivités.....	13
4 La question de la maîtrise d’ouvrage et de la gouvernance... ..	14
Conclusion.....	16
Annexes.....	17
1 Lettre de mission.....	18
2 Comment structurer rapidement (« maintenant ou jamais ...») une maîtrise d’ouvrage ?	19
2.1 Une convention de partenariat stratégique et financier plutôt qu’une structure dédiée à créer	19

2.2 Une maîtrise d'ouvrage ensemble pouvant déléguer	19
2.3 Un pilotage stratégique élargi.....	19
3 Liste des personnes rencontrées.....	21
4 Glossaire des sigles et acronymes.....	25

Résumé

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ont mené une mission d'appui méthodologique auprès du préfet de Vaucluse « afin de permettre aux acteurs locaux d'avancer plus efficacement dans la mise au point juridique et financière du projet dit “Hauts de Provence rhodanienne” ».

Après s'être entretenu avec les acteurs, à l'occasion de ses déplacements sur place ou par téléphone, la mission confirme l'intérêt et la faisabilité de ce projet au regard des évolutions attendues du climat, des ressources et des besoins en eau sur le territoire.

Elle tient toutefois à souligner que cet intérêt n'est effectif que sous réserve de la réalisation rapide de ce projet, en mettant fin à l'actuelle situation d'attente et d'incertitude pour les acteurs, mais aussi en prenant en compte les perspectives de réduction progressive au fil du temps des possibilités de prélèvements supplémentaires dans le fleuve Rhône liées au changement climatique. Ce qui est possible et techniquement et économiquement pertinent aujourd'hui pourrait s'avérer plus contraint, voire économiquement inapproprié, dans une dizaine d'années et a fortiori au-delà.

L'engagement explicite des professionnels agricoles (abandon de leurs prélèvements dans des ressources fragiles, participation financière significative, réduction des volumes utilisés par hectare irrigué) facilitera l'engagement des collectivités dans ce projet, qu'elles ressentent encore comme trop agricole et sans en percevoir encore suffisamment les avancées permises pour leurs propres usages de l'eau.

La signature rapide d'une convention de partenariat stratégique et financier devra traduire le partenariat enfin installé. La Société du Canal de Provence pourrait, sur la base de cet accord fondateur, être mandatée pour assurer le rôle d'ensemblier de la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble du projet, en pouvant s'appuyer sur un nombre restreint de maîtrises d'ouvrage déléguées, valorisant notamment l'acquis des acteurs existants du territoire concerné.

Liste des recommandations

Recommandation 1. Clarifier rapidement, dans une approche impliquant les collectivités de façon plus directe, et au-delà de son intérêt agricole, les objectifs, les gains à attendre du projet et les partenariats utiles.....11

Recommandation 2. Confirmer de façon explicite la volonté des acteurs du monde agricole d'un aboutissement concret et rapide du projet, reposant sur une contribution financière significative de leur part et incluant un engagement formalisé d'abandon des prélèvements agricoles actuels dans des ressources fragiles.13

Recommandation 3. Privilégier le recours à une maîtrise d'ouvrage confiée à la Société du Canal de Provence (SCP), avec le statut « d'ensemblier » laissant place à des maîtrises d'ouvrage déléguées territoriales en nombre toutefois limité.15

Recommandation 4. Conclure une convention de partenariat stratégique et financier posant les bases de la mise en œuvre du projet (principes fondamentaux, organisation, financement, gouvernance), associant les collectivités territoriales, les chambres d'agriculture et les autres partenaires financiers.15

Introduction

Par lettre en date du 21 novembre 2019, la directrice du cabinet du ministre de l'Agriculture et de l'alimentation et les directeurs du cabinet de la ministre de la Transition écologique et solidaire et de la secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire ont souhaité confier au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission d'appui méthodologique au préfet de Vaucluse « afin de permettre aux acteurs locaux d'avancer plus efficacement dans la mise au point juridique et financière du projet dit "Hauts de Provence rhodanienne" » (HPR).

Ce compte rendu de mission a ainsi vocation, notamment, à tirer les enseignements des entretiens que la mission a eus à l'occasion de son déplacement sur place, dans le Vaucluse, la Drôme ainsi qu'à Nîmes, Le Tholonet et Lyon, entre le 21 et le 25 septembre 2020, et par la suite par téléphone. L'objectif des recommandations qui sont mises en avant est de dégager, au travers des éléments de perception de la situation, les leviers d'action souhaitables pour faciliter l'émergence et la mise en œuvre de ce projet en l'orientant dans le sens, souhaitable mais qui n'est pas encore le sien, d'un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE)¹.

Un projet à l'histoire déjà assez ancienne

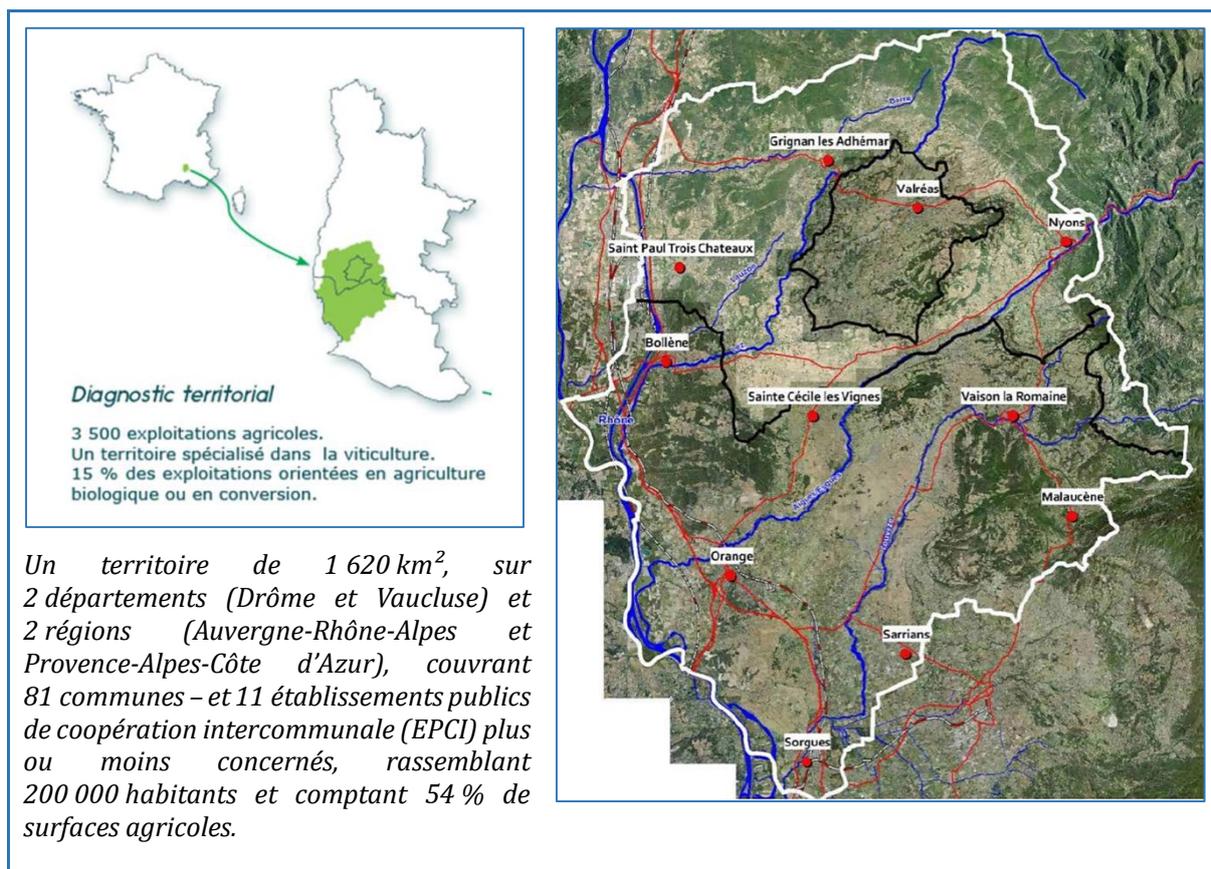
Compte tenu de son ancienneté et de son historique déjà nourri, et au regard des objectifs de la mission, il n'est pas proposé ici de reprendre dans le détail la description du projet « Hauts de Provence rhodanienne ».

On rappellera simplement que ce projet trouve son origine dans une demande exprimée il y a une douzaine d'années, en août 2008, par le préfet de Vaucluse, auprès de la chambre départementale d'agriculture. Cette sollicitation visait à produire une étude concernant la possibilité d'utilisation des eaux du Rhône, en complément ou alternative aux ressources déjà mobilisées pour l'irrigation : la Durance, principalement, mais aussi le Lez, l'Aygues et l'Ouvèze (à l'ouest-nord-ouest du Mont Ventoux) et les nappes phréatiques (dont celle du Miocène du Comtat), secteurs sensibles en déficit hydrique quantitatif. Cette première demande a donné lieu à un rapport d'études initial produit en octobre 2010.

Puis ce projet a progressé, mais en réalité lentement, et a fait l'objet ultérieurement de la mise en place d'une gouvernance spécifique (un comité de pilotage large et un comité technique plus compact). Il a donné lieu à un premier rapport conjoint du CGEDD et du CGAAER, en novembre 2013, qui concluait de manière assez favorable quant à sa faisabilité technique, avec toutefois un certain nombre de recommandations. Cela n'a cependant pas donné lieu à une concrétisation réelle en termes de montage technique et juridique, pour les raisons sur lesquelles nous reviendrons.

Ce projet a, enfin, plus récemment, depuis 2017, fait l'objet d'une série dense d'une dizaine d'études plus détaillées, sous la conduite de la chambre d'agriculture de Vaucluse, concernant en particulier l'analyse de l'état initial du territoire, des besoins en eau, l'analyse des coûts et l'approche économique (y compris analyse « coûts/bénéfices ») en envisageant plusieurs hypothèses techniques variantes en termes de surfaces agricoles desservies et d'origine de l'eau (locale, Rhône, Durance...), etc. Au stade actuel, reste à conduire principalement, pour clore cet ensemble d'études, l'analyse juridique et stratégique, en cours, relative à la question de la maîtrise d'ouvrage.

¹ Si l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative aux projets de territoire pour la gestion de l'eau mentionne, dans son annexe 7, le projet « Hauts-de-Provence rhodanienne », on doit souligner qu'en l'état actuel, comme le précise la lettre de commande du 21 novembre 2019, ce projet « préfigure » peut-être un PTGE mais n'en a pas encore les caractéristiques. Il avait été analysé en 2018 par la « cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse » ; cf. fiche d'analyse en annexe du rapport (pp. 156 à 158).



En termes de gouvernance, il convient de souligner que le comité de pilotage n'a plus été réuni depuis 2 ans (dernière réunion en date : décembre 2018), et que la présentation de toutes ces études n'a donc pas pu lui être proposée.

On relèvera toutefois, sans que cela constitue une réponse à la question de l'absence de réunion récente du comité de pilotage, que l'ensemble de la documentation technique et les comptes rendus de réunions sont regroupés de façon lisible et efficace sur un site internet dédié, porté par l'Association des Irrigants de Vaucluse et la Fédération départementale des Associations syndicales de Vaucluse (<https://www.irrigation84.fr/hpr>).

Quelques éléments de repère sur le plan technique

Les études réalisées ont ainsi permis de définir, à ce stade, les contours d'un projet dont les objectifs agricoles d'irrigation – principalement de la vigne, de l'arboriculture, des plantes aromatiques à parfum et médicinales – permettraient, selon les scénarii², de passer de 15 000 – actuellement – à un peu moins de 30 000 hectares irrigués – à terme.

² En comparaison à un scénario dit « de référence » (i.e. sans projet), ont été analysés un scénario « ressources en eau locales », deux variantes de scénarii « prélèvement Rhône » et deux variantes de scénarii « prélèvements Rhône et Durance ». Dans chaque cas, l'hypothèse de prélèvements dans le Rhône comporte une branche nord (Bollène) et une branche sud (Grangeneuve).

Ces différents scénarii conduisent à conclure à la possibilité :

- d'« économies » de volumes globaux prélevés de l'ordre de 10 à 14 Mm³, en particulier par une amélioration de l'efficacité de l'irrigation et le passage « sous pression » des irrigations gravitaires existantes³ ;
- avec des réductions de volumes prélevés doubles (environ 20 Mm³) sur les ressources superficielles et souterraines fragiles ;
- mais en contrepartie un prélèvement additionnel global voisin de 10 à 13 Mm³ sur le fleuve Rhône lui-même (débit prélevé de l'ordre de 2,5 à 3 m³/s en valeur indicative, ce débit prélevé étant fonction des variantes).

Cela s'accompagne toutefois encore, mais nous y reviendrons, d'une importante imprécision qui subsiste quant à la question des besoins en eau « non agricole », qu'il s'agisse du besoin ou non – et dans quelles parties du territoire concerné – de prélèvements supplémentaires, du potentiel de réduction de prélèvements existants ou encore de la réalité des perspectives de report ou de substitution de prélèvements qui pourraient être permis par le recours privilégié – voire exclusif – à l'eau du Rhône pour les usages agricoles.

Sur ces bases, le montant des investissements à réaliser est évalué – en valeur indicative toujours et fonction des variantes – à 250 M€ (environ 15 000 €/ha nouvellement desservi), avec des coûts globaux de fonctionnement des infrastructures collectives voisins de 3 à 3,5 M€/an.

³ En soulignant également que l'irrigation envisagée de la vigne ou encore des plantes aromatiques à parfum et médicinales est fondée sur des volumes consommés à l'hectare limités, de l'ordre de 500 à 1 000 m³/an.

1 Un point fort très largement partagé...

L'opinion exprimée par l'ensemble des personnes rencontrées, de façon quasiment unanime, est celle de la **reconnaissance de l'utilité de ce projet** sur le fond, et, au minimum, de l'**absence d'opposition** qu'il rencontre, sans préjudice ici de la façon dont il a été et est encore conduit. Cela est vrai aussi bien – même si c'est avec des nuances dans le vocabulaire et l'appréciation portée – pour les représentants des professionnels agricoles, des collectivités, du monde associatif, des sociétés d'aménagement régional, ... que pour les représentants de l'État et de ses établissements publics.

Les professionnels agricoles expriment même une forte attente pour sa réalisation rapide, eu égard aux effets du changement climatique déjà en cours (rendant impératif selon eux le développement de l'irrigation de la vigne ou des plantes aromatiques ...) et aussi au nombre élevé d'exploitants âgés de plus de 50 ans, pour qui l'existence d'un projet territorial pèsera sur leur volonté et leur capacité à trouver un repreneur.

Par ailleurs, sur le plan technique, la question du **caractère « acceptable » d'un prélèvement supplémentaire dans le fleuve Rhône**, à hauteur de quelques mètres-cubes par seconde (2,5 à 3 m³/s en valeur indicative et en période d'irrigation, selon les variantes précitées), ne fait pas débat, même si la plupart des voix s'accordent à souligner que la perception du Rhône comme une « ressource réputée inépuisable » doit être écartée, en particulier aux regards des impacts attendus du changement climatique.

Cette absence d'opposition de principe, y compris de la part des associations de protection de la nature et des services de l'État, à un prélèvement supplémentaire limité peut être mise en regard, pour illustration des marges de progrès possibles, de la valeur totale des « réserves en eau » de l'ensemble des aménagements de la Compagnie nationale du Rhône (en théorie et en droit, 100 m³/s environ, destinés notamment aux usages agricoles). Cela peut aussi être rapproché de l'autorisation de prélèvement dont bénéficie le canal du Bas-Rhône-Languedoc (75 m³/s, avec un prélèvement effectif très inférieur).

Tout cela ne conduit donc pas à rendre « anodin » le volume du prélèvement envisagé mais à en relativiser l'importance au regard de son intérêt en termes de substitution possible de prélèvements existants dans des ressources fragiles (cf. ci-après). Mais – et cet aspect est essentiel – ce raisonnement quant à la faisabilité et l'intérêt d'un projet ainsi conçu n'est valide que si la réalisation de ce projet est suffisamment rapide, à la fois pour des raisons d'efficacité (technique, économique...) mais aussi parce que le potentiel de prélèvement dans le Rhône va inéluctablement se réduire au fil du temps.

2 ... mais des points faibles exprimés ou perceptibles...

2.1 Une dimension « multi-usages » mise en avant dans la présentation, mais, dans les faits, absente du projet actuel

Le projet HPR est mentionné dans l'annexe 7 de l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative aux projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), annexe établissant la liste indicative des PTGE en cours de développement ou potentiels. Toutefois, force est de constater qu'en réalité, à ce jour, ce projet n'a pas la caractéristique d'un projet de territoire multi-usages et multi-acteurs⁴ mais est resté très – pour ne pas dire « exclusivement » – orienté sur la seule question agricole de l'irrigation.

⁴ Ce constat avait déjà été fait dès 2018 par la cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse, déjà citée en note de bas de page n°1.

De ce fait, il est clair que l'implication des collectivités (EPCI, mais aussi Départements et Régions concernés) dans la conception de ce projet, la définition de ses ambitions et de ses objectifs, est restée modeste, et leur connaissance même du projet dans son état actuel (ses grandes caractéristiques techniques, ses limites, ses coûts...) est en fait incomplète, voire lacunaire.

En l'état, il faut donc convenir que cette dimension multi-usages n'est pas encore acquise, dans la mesure où elle n'a pas été analysée, objectivée et « consolidée », alors que les besoins sont réels mais non explicités...

2.2 Une situation déséquilibrée qui conduit à une focalisation inadaptée sur le financement sans qu'aient été clarifiés au préalable les objectifs, les gains à attendre du projet et les partenariats utiles

L'absence d'objectivation des « aménités » et avantages (réels) que les collectivités pourraient retirer de la réalisation de ce projet, si ses composantes multi-usages étaient travaillées et explicitées⁵, dans un cadre commun partagé et concerté, explique probablement leur manque d'intérêt à s'y impliquer, ou, à tout le moins, leur prudence. La « réserve » que l'on peut ressentir de leur part dans l'expression de leur intérêt est en effet liée à la crainte de se trouver partie prenante « pour financer », mais pas en tant qu'acteur de la définition du projet et encore moins comme bénéficiaire de ce projet...

Cela est lié aussi au fait que, depuis plusieurs années, le débat a été centré sur la question du plan de financement (avec des ambitions au réalisme incertain : « à 80 % minimum, avec la participation de la Compagnie nationale du Rhône – CNR, de l'Agence de l'eau, de la Région, du Département... », ...), et l'apport de fonds européens que permettraient ces « contreparties nationales », mais sans que l'on en soit passé par une mise en lumière des intérêts que ces différentes parties prenantes pourraient trouver, chacune au regard de ses missions et objectifs propres, à une telle contribution.

En d'autres termes, on a parlé du « combien ? » – et même, plus récemment, du « qui ? » (le maître d'ouvrage) – mais sans suffisamment de clarté sur le « pour quoi faire et à quel coût ? » (les objectifs à concilier, dans une démarche gagnant/gagnant) et, par conséquent, le « quoi » (le contenu et les caractéristiques du projet revisité lui-même). Il n'est donc pas étonnant de constater l'absence de solution en pratique, tant que ne sont pas résolues les questions d'enjeu et d'équilibre entre les différents porteurs d'intérêt, un projet exclusivement agricole ne pouvant pas susciter cette adhésion collective.

Recommandation 1. Clarifier rapidement, dans une approche impliquant les collectivités de façon plus directe, et au-delà de son intérêt agricole, les objectifs, les gains à attendre du projet et les partenariats utiles.

⁵ En particulier, la préservation, pour les « réserver » à l'usage d'eau potable, y compris futur, de ressources souterraines (la nappe du Miocène déjà dégradée) et superficielles par substitution de leur exploitation pour l'irrigation, celle-ci pouvant se faire à partir de l'eau du Rhône voire d'autres ressources non fragiles, cela contribuant ainsi à sécuriser qualitativement et quantitativement cet approvisionnement en eau potable et à éviter des dépenses futures pour les collectivités.

En outre, cette sécurisation de l'alimentation en eau potable pourrait être renforcée par l'accroissement permis par le projet de ressources d'eau brute pour des usages non agricoles (ex. arrosage de jardins privés, d'espaces verts et sportifs, alimentation de poteaux incendie, etc.).

3 Et pourtant, des opportunités à saisir, des engagements à conforter et des partenariats à nouer...

La situation dans laquelle paraît stagner ce projet depuis plusieurs années n'apparaît pourtant pas insoluble pour autant qu'un dialogue soit instauré autour de quelques points et en associant l'ensemble des parties prenantes :

- l'approfondissement de **l'intérêt multi-usages**, reposant sur un partage raisonnable et équitable (techniquement et financièrement) de la ressource en eau disponible dans ses diverses origines : eau du Rhône, de la Durance via le Canal de Carpentras, nappe du Miocène, cours d'eau (Ouvèze, Aygues, Lez) et leurs nappes d'accompagnement... ;
- **l'engagement des « partenaires »** à contribuer à la réussite du projet : expression explicite et forte d'intérêt pour le projet de la part des futurs agriculteurs bénéficiaires, engagement de souscription et d'abandon des prélèvements dans les ressources sensibles pour les acteurs du monde agricole⁶, engagement de soutien et de contribution financière – en relation avec l'intérêt retiré, en particulier en termes de sécurisation de l'approvisionnement en eau potable (cf. note de bas de page précédente) – pour les collectivités (EPCI et syndicats de distribution d'eau potable), avec l'appui des Régions, des Départements, de l'Agence de l'eau, de la CNR... ;
- l'instauration d'un processus vertueux et logique consistant à positionner le **plan de financement** du projet (et sa maîtrise d'ouvrage...) non pas comme un prérequis mais comme une **conséquence des contours et objectifs du projet** ainsi partagé plus largement, et donc de clarifier la récupération des coûts et le consentement à payer.

3.1 Un engagement indispensable des acteurs du monde agricole pour conférer au projet un intérêt général et collectif

Le point clef permettant de donner à ce projet le sens d'un véritable « projet de territoire » – au-delà de l'intérêt économique attendu de l'irrigation pour la viticulture, l'arboriculture, les plantes aromatiques à parfum et médicinales... – repose sur le transfert des prélèvements agricoles actuels dans des ressources fragiles au profit d'une alimentation par « l'eau du Rhône » (essentiellement). Et cette substitution, assortie par ailleurs d'une démarche d'économie d'eau⁷, doit être effective et complète pour éviter de créer des distorsions de situation.

Pour que cet engagement de transfert soit facilité, plusieurs leviers peuvent être mobilisés :

- le levier **réglementaire**, bien sûr (police de l'eau, y compris via la réglementation liée aux zones de répartition des eaux – ZRE – et les arrêtés « sécheresse » ...), qui est indispensable mais ne sera pas suffisant ;
- un système de **facturation** incitatif du « droit d'entrée » à l'adhésion au projet collectif, avec une forme de solidarité interne au monde agricole à organiser : plus favorable au stade initial pour « ceux qui ont l'eau » (i.e. qui ont déjà investi et abandonnent leurs installations de pompage) que pour ceux qui ne l'ont pas, et à l'inverse d'autant plus coûteux que la souscription est tardive dans les secteurs desservis (ex. 10 l'année 0, 30 l'année 5, 100 l'année 10...) ;

⁶ Cette question de l'expression forte d'un engagement du monde agricole d'abandon effectif des prélèvements dans des ressources en eau sensible et/ou en déficit quantitatif est un élément clef d'adhésion à ce projet pour les collectivités locales, les partenaires financiers comme l'Agence de l'eau, mais également pour le monde associatif (associations de protection de la nature et consommateurs).

⁷ Les professionnels agricoles ont conscience de la nécessité de réduire leurs besoins en eau : abandon progressif de l'irrigation gravitaire et développement du goutte-à-goutte, amélioration génétique, ombrières, Leur domaine expérimental de Piolenc contribue à montrer ce que pourrait être l'agriculture de demain.

- des dispositions « métier » intégrant par exemple dans le **cahier des charges AOC**, explicitement, le recours à une ressource en eau non menacée/non fragile, pour l'irrigation de la vigne ;
- la mise en place d'un accompagnement et d'un engagement fort de la profession agricole en faveur d'un volet portant sur la **réduction des besoins unitaires d'irrigation**, en termes de choix des cultures, d'adaptation des variétés, de système d'irrigation, de pratiques agronomiques....

3.2 Un consentement à payer plus ouvert qu'annoncé, en relation avec l'intérêt économique

Un autre facteur favorable qui ressort des entretiens que la mission a eus est, simultanément :

- une conviction forte d'un grand nombre d'acteurs du fait que la confiance accordée au projet – notamment sa crédibilité en termes économiques, sa « rentabilité » ... – devra se traduire par une contribution financière significative (au moins 25 %) des bénéficiaires agricoles. Le terme « significative » renvoie ici à l'idée que le principe de concours financiers publics à hauteur de 80 ou 90 % n'apparaît ni réaliste ni approprié, en particulier du fait des gains substantiels de marge d'exploitation attendus pour plusieurs types de cultures qui peuvent permettre une participation plus forte du monde agricole à l'investissement ;
- une expression convergente du monde de la viticulture, en particulier (mais pas uniquement) de la nécessité de cette contribution significative pour faire émerger le projet, mais aussi de son réalisme économique (« on devra, et on peut le faire »).

Recommandation 2. *Confirmer de façon explicite la volonté des acteurs du monde agricole d'un aboutissement concret et rapide du projet, reposant sur une contribution financière significative de leur part et incluant un engagement formalisé d'abandon des prélèvements agricoles actuels dans des ressources fragiles.*

3.3 Une capacité d'entraînement liée à l'adhésion affirmée des collectivités

En l'état actuel, le sentiment qui ressort est qu'en dehors des acteurs du monde agricole (cf. ci-avant), personne ne semble vouloir exprimer une position trop claire ou trop favorable au projet par crainte d'être « happé » dans un rôle exclusif de financeur, puisque les autres intérêts du projet ne sont pas suffisamment explicités. C'est vrai pour les collectivités, certainement aussi pour l'Agence de l'eau ou des acteurs techniques comme la Société du Canal de Provence (SCP), peut-être même pour la CNR.

Il apparaît cependant probable qu'à partir du moment où il sera plus clair que les contributeurs financiers ont aussi vocation à être des porteurs d'intérêts et bénéficiaires du projet (et, par conséquent, pour partie prescripteurs), et où les acteurs agricoles auront confirmé cette position ouverte quant à une contribution financière non marginale de leur part, l'effet d'adhésion et d'entraînement pourra conduire à un bouclage rapide du tour de table technique et financier.

4 La question de la maîtrise d'ouvrage et de la gouvernance...

Enfin, et sous réserve des éléments précédents (objectivation des finalités et ambitions du projet, assurances affermiées sur le financement), la question de la maîtrise d'ouvrage peut être analysée. En particulier la question de la dissociation « maîtrise d'ouvrage / financement » apparaît sensible, et le principe suivant lequel le « maître d'ouvrage » n'a pas obligatoirement vocation à être le financeur exclusif, ni même majoritaire, devrait être clairement mis en avant.

Cela étant :

- l'idée d'une maîtrise d'ouvrage portée par la chambre d'agriculture est à écarter : ce n'est pas la vocation d'un organisme consulaire, c'est peu cohérent avec la recherche d'une formule multi-usages, les compétences techniques et administratives nécessaires n'y existent probablement pas, et d'ailleurs il n'y a pas de volonté exprimée en ce sens ;
- ni la Région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur, ni la Région Auvergne-Rhône-Alpes, ni le Département de Vaucluse, ni celui de la Drôme ne souhaitent assumer ce rôle, pas plus que la CNR. Au demeurant, ce n'est pas la vocation de ces collectivités ni de la CNR pour ce type d'infrastructure ;
- l'hypothèse « Bas Rhône-Languedoc » (Groupe BRL) apparaît peu adaptée, d'abord parce que ce n'est pas « son » territoire usuel, en rive gauche du Rhône, et ensuite parce que cela peut poser un problème de conflit d'intérêts dans la mesure où BRL Ingénierie est l'auteur d'une partie significative des études préalables, dont celle, sensible, des coûts et du plan de financement.

Dans ces conditions, les deux hypothèses les plus couramment mises en avant sont :

- soit celle de la création d'un **syndicat mixte ouvert « ad hoc »**, susceptible de rassembler des collectivités, des organismes agricoles⁸...
- soit celle d'un portage général, dans ou en dehors de la concession régionale, par la **Société du Canal de Provence**.

Si la **première** hypothèse est envisageable, on doit cependant relever que :

- cela conduirait à la création d'une nouvelle structure, ce qui prendrait beaucoup de temps (plusieurs années vraisemblablement) et ne correspond pas à l'orientation générale de fond de réduction du nombre de structures, la dimension inter-régionale et interdépartementale ne simplifiant en outre pas les choses ;
- se posera la question, inévitable, du « leadership » de ce syndicat (ramenant alors aux interrogations précédentes quant aux positions de la chambre d'agriculture, des Régions et des Départements...);
- le parallèle avec le département du Rhône doit être pour le moins nuancé puisque l'on parle ici d'une structure créée il y a plus de 50 ans, dans un tout autre contexte...

Cette hypothèse ne devrait donc pas être privilégiée mais plutôt être considérée comme **formule « de repli »**.

⁸ Le « modèle » du Syndicat mixte d'hydraulique agricole du Rhône (SMHAR) étant mentionné par certains en exemple. Le SMHAR, créé en 1966, est un syndicat mixte ouvert, constitué du Département du Rhône, de la Métropole de Lyon, de la chambre d'agriculture du Rhône, de la commune d'Ampuis, et de 23 associations syndicales autorisées. Il assure notamment la réalisation et la gestion d'infrastructures d'irrigation communes à plusieurs ASA.

Reste alors la **solution « maîtrise d'ouvrage SCP », qui paraît devoir être considérée avec grand intérêt** : c'est son métier, elle détient les compétences techniques, administratives et de montage d'un projet de cette nature, elle est sur « son territoire » même si c'est ici hors concession (la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur est autorité concédante de la SCP, le Département et la chambre d'agriculture de Vaucluse, notamment, en sont actionnaires...). Par ailleurs, elle n'apparaît pas hostile à assurer une telle responsabilité « si elle est sollicitée en ce sens » ...

Toutefois, deux points importants doivent être soulignés, d'ailleurs communs aux deux hypothèses ci-avant :

- la volonté de l'ASA du Canal de Carpentras de « jouer un rôle important » dans la mise en œuvre du projet sur son territoire n'est pas illégitime et mérite d'être prise en compte, et une forme de délégation de maîtrise d'ouvrage partielle semble à cet égard pouvoir s'envisager. En conséquence, la formule d'un **maître d'ouvrage « ensemblier »**, avec le cas échéant deux ou trois porteurs de sous-projets (ex. prise d'eau, secteur sud, secteur nord interdépartemental) pourrait être envisagée⁹;

Recommandation 3. Privilégier le recours à une maîtrise d'ouvrage confiée à la Société du Canal de Provence (SCP), avec le statut « d'ensemblier » laissant place à des maîtrises d'ouvrage déléguées territoriales en nombre toutefois limité.

- en outre, il sera indispensable d'adosser la maîtrise d'ouvrage, au sens juridique strict du terme, à un dispositif de gouvernance approprié qui pourra lui-même comporter deux niveaux :
 - pour le premier cercle, une **conférence des financeurs**, associant à la maîtrise d'ouvrage au sens strict les collectivités territoriales partenaires financiers (Régions, Départements, EPCI), les deux chambres départementales d'agriculture, l'Agence de l'eau, la CNR... ;
 - pour le deuxième cercle, une **instance de gouvernance élargie** (type « conseil d'orientation stratégique », à vocation consultative) associant aux membres du premier cercle les acteurs du monde associatif (APNE, consommateurs) mais aussi des acteurs professionnels (syndicats de filières).

L'ensemble de ce dispositif en termes de maîtrise d'ouvrage, de gouvernance, mais aussi de financement et de modalités de principe de tarification, pourra être établi dans le cadre d'une convention de partenariat stratégique et financier telle que détaillée dans ses objectifs et son contenu en annexe 2.

Recommandation 4. Conclure une convention de partenariat stratégique et financier posant les bases de la mise en œuvre du projet (principes fondamentaux, organisation, financement, gouvernance), associant les collectivités territoriales, les chambres d'agriculture et les autres partenaires financiers.

⁹ L'ASA du Canal de Carpentras a fait part à la mission d'une position ouverte sur une telle organisation partenariale.

Conclusion

La mission confirme l'intérêt et la faisabilité du projet « Hauts de Provence rhodanienne » au regard des évolutions attendues du climat, des ressources et des besoins en eau sur le territoire. Elle tient toutefois à souligner que cet intérêt n'est effectif que sous réserve d'une réalisation rapide de ce projet, en mettant fin à l'actuelle situation d'attente qui a trop duré, mais aussi en prenant en compte les perspectives de réduction progressive au fil du temps des possibilités de prélèvements supplémentaires dans le fleuve Rhône liées au changement climatique. Ce qui est possible et techniquement et économiquement pertinent aujourd'hui pourrait s'avérer plus contraint, voire économiquement inapproprié, dans une dizaine d'années et a fortiori au-delà.

L'engagement explicite des professionnels agricoles (abandon de leurs prélèvements dans des ressources fragiles, participation financière significative, réduction des volumes utilisés par ha pour l'irrigation) facilitera l'engagement des collectivités dans ce projet, qu'elles ressentent encore comme trop agricole et sans en percevoir encore suffisamment les avancées permises pour leurs propres usages de l'eau.

La signature rapide d'une convention de partenariat stratégique et financier devra traduire le partenariat enfin installé. La Société du Canal de Provence pourrait, sur la base de cet accord fondateur, être mandatée pour assurer le rôle d'ensemblier de la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble du projet en s'appuyant sur un nombre restreint de maîtrises d'ouvrage déléguées, valorisant notamment l'acquis des acteurs existants du territoire concerné.

Bruno CINOTTI



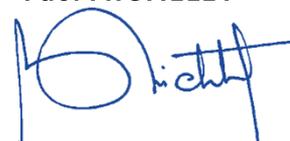
**Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts**

Yves GRANGER



**Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts**

Paul MICHELET



**Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts**

Annexes

1 Lettre de mission

CGEDD n° 012938-01



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE
L'ALIMENTATION

Paris, le 21 NOV. 2019



Monsieur le Directeur du Cabinet de la ministre
de la transition écologique et solidaire

Madame la Directrice du Cabinet du ministre de
l'agriculture et de l'alimentation

Monsieur le Directeur du cabinet de la Secrétaire
d'Etat auprès de la ministre de la transition écologique
et solidaire

à

- Madame la Vice-Présidente du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

- Monsieur le Vice-Président du Conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

N/Réf : D19017330

Objet : Projet d'irrigation « Hauts de Provence Rhodanienne »

Une réflexion a été engagée depuis de nombreuses années par la chambre départementale d'agriculture du Vaucluse, en lien avec les services de l'État (DDT, DREAL, DRAAF, ...), sous l'égide du Préfet du Vaucluse en vue de conforter l'irrigation des cultures situées dans le nord du département du Vaucluse et le sud de la Drôme afin de faire face aux conséquences du changement climatique. Une mission conjointe CGEDD-CGAAER avait identifié les points à approfondir en 2014.

Ce projet, dit « Hauts de Provence Rhodanienne » a dépassé le cadre strict du domaine agricole pour une approche multi-usages (dont la fourniture d'eau potable) et a porté une démarche concertée qui pourrait se révéler exemplaire en termes de développement durable. À ce titre, il préfigure un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE).

Après des études de faisabilité, une phase stratégique s'engage désormais d'identification d'une maîtrise d'ouvrage, de mise en place d'une gouvernance, d'un processus de travail et d'un dispositif de concertation, et conditionne la réussite de ce projet. Il s'agit également d'approfondir les modalités de financement du projet, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Nous vous demandons donc d'apporter, pour une durée maximale de six mois, un appui méthodologique au préfet du Vaucluse afin de permettre aux acteurs locaux d'avancer plus efficacement dans la mise au point juridique et financière du projet, selon les principes précisés dans l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau. Vous pourrez vous appuyer sur les services déconcentrés des deux ministères. Votre appui fera l'objet d'un compte-rendu synthétique qui nous sera transmis à l'issue de votre mission.

Guillaume LEFORESTIER

Isabelle CHMITELIN

Jack AZOULAY

Hôtel de Roquelaure - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22

www.ecologique-solidaire.gouv.fr

Hôtel de Villeroy - 78 rue de Varenne - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 49 55 49 55

www.agriculture.gouv.fr

2 Comment structurer rapidement (« maintenant ou jamais ...») une maîtrise d'ouvrage ?

2.1 Une convention de partenariat stratégique et financier plutôt qu'une structure dédiée à créer

Pour accélérer l'émergence du projet, il apparaît tout à fait pertinent de consolider et d'acter les volontés par la conclusion d'une convention de partenariat stratégique, juridique et financier associant les acteurs intéressés à son démarrage rapide.

Cette convention aura vocation à acter :

- les objectifs du projet que sont, au-delà du développement de l'irrigation, la sécurisation de l'alimentation en eau pour tous les usages, la substitution garantissant une meilleure valorisation des ressources en eau souterraines et superficielles « locales », et la participation de tous les usages – et donc de tous les usagers – au financement du projet ;
- les modalités de participation financière des partenaires (monde agricole, collectivités territoriales, Agence de l'eau, CNR) au financement des investissements du projet, ainsi que les principes de facturation des usages (par exemple, droit d'entrée croissant selon la date d'engagement, prise en compte de l'antériorité « irrigant existant » / « nouvel irrigant », droit fixe de raccordement, tarification des volumes consommés, etc.) ;
- enfin l'engagement des financeurs publics sur le plan des garanties d'emprunt et le choix de la Société du Canal de Provence (SCP)¹⁰ comme maître d'ouvrage « ensemblier » du projet.

2.2 Une maîtrise d'ouvrage ensemblière pouvant déléguer

L'acceptabilité de la SCP comme ensemblier du projet passe par une association, avec un degré d'implication à définir, comme une délégation de maîtrise d'ouvrage partielle, des acteurs déjà en place : ASA déjà actives, en particulier celle du Canal de Carpentras. Deux ou trois porteurs de sous-projets (ex. prise d'eau, secteur sud, secteur nord interdépartemental) pourraient être envisagés, en veillant cependant à ne pas remettre en cause l'indispensable cohérence d'ensemble du projet et éviter son éclatement (i.e. réalisation au sud et abandon du projet au nord, alors que c'est dans ce secteur nord que se situent beaucoup d'enjeux multi-usages).

La convention à conclure pourra aussi utilement poser les principes de cette « territorialisation » opérationnelle de la maîtrise d'ouvrage respectant l'objectif de cohérence d'ensemble.

2.3 Un pilotage stratégique élargi

Enfin, comme déjà indiqué, la participation juridique effective de toutes les parties prenantes à la maîtrise d'ouvrage ne sera pas possible, ni même d'ailleurs souhaitable en termes de clarté des responsabilités respectives des différents acteurs.

¹⁰ La SCP est une société d'économie mixte ayant le statut original d'Aménageur Régional. Sa stabilité est assurée par un actionariat équilibré, détenu à plus de 80 % par les collectivités territoriales régionales. Les chambres d'agriculture des Alpes de Haute-Provence, des Hautes-Alpes, des Bouches du Rhône, du Var et de Vaucluse en sont également actionnaires. La Société contribue de manière conséquente au financement des investissements nécessaires au développement régional aux côtés des collectivités actionnaires.

Cependant, pour conforter l'intérêt général du projet et répondre de façon aussi adaptée que possible à l'enjeu « multi-objectifs/multi-acteurs » (impact multi-usages du projet), il sera indispensable d'adosser la maîtrise d'ouvrage à un dispositif de gouvernance ad hoc comportant deux niveaux, qui pourraient être distingués de la façon suivante dans la convention à conclure :

- pour le premier cercle, une **conférence des financeurs**, associant à la maîtrise d'ouvrage au sens strict les collectivités territoriales partenaires financiers (Régions, Départements, EPCI), les chambres d'agriculture, l'Agence de l'eau, la CNR... ;
- pour le deuxième cercle, une **instance de gouvernance élargie**¹¹ (type « conseil d'orientation stratégique », à vocation consultative) assurant, aux côtés des membres du premier cercle, l'association des parties prenantes ne pouvant participer au financement du projet : monde associatif (APNE, consommateurs), acteurs professionnels (syndicats de filières, notamment) ...

Une telle instance de gouvernance élargie permettrait ainsi, sans confusion avec le rôle du maître d'ouvrage ni avec celui des partenaires financiers, un partage des informations et une valorisation des contributions des différentes catégories d'acteurs dans la conception et la mise en œuvre du projet.

Enfin, sur un plan formel et compte tenu du caractère interdépartemental et inter-régional du projet, il serait très souhaitable que le préfet du Vaucluse soit confirmé comme préfet pilote du projet pour l'État, par le préfet coordonnateur de bassin en accord avec le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹¹ Comme c'est le cas pour les PTGE et PGRE déjà en place dans le bassin.

3 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Services et établissements publics de l'État			
GAUME	Bertrand	Préfecture de Vaucluse	Préfet de Vaucluse
FRANÇOIS	Didier	Sous-préfecture de Carpentras	Sous-préfet de Carpentras
BAILLE	Annick	Direction départementale des territoires de Vaucluse	Directrice départementale (en juin 2020)
GORIEU	François	Direction départementale des territoires de Vaucluse	Directeur départemental (en novembre 2020)
AERTS	Xavier	Direction départementale des territoires de Vaucluse	Directeur départemental adjoint
CHEMOUNI	Marc	Direction départementale des territoires de Vaucluse	Chef de projet
LAURENS (de)	Patrice	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt Provence-Alpes-Côte d'Azur	Directeur régional
BALMELLE	Claude	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt Provence-Alpes-Côte d'Azur – Service Économie et développement durable du territoire	Chef de service
AGUILERA	Alain	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt d'Auvergne-Rhône-Alpes	Ingénieur général de bassin
RONDREUX	Estelle	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Auvergne-Rhône-Alpes (DREAL de bassin Rhône-Méditerranée)	Directrice régionale adjointe
DEBLANC	Christophe	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Auvergne-Rhône-Alpes – Service « Eau, Hydro-électricité, Nature »	Chef du service
FORQUIN	Sylvie	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Auvergne-Rhône-Alpes – Service « Eau, Hydro-électricité, Nature » – Pôle « Police de l'eau et hydro-électricité »	Cheffe de pôle
ROY	Laurent	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse	Directeur général
MIÈVRE	Annick	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse	Directrice territoriale Provence-Alpes-Côte d'Azur – Corse

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Structures professionnelles agricoles			
BERNARD	André	Chambre régionale d'agriculture Provence-Alpes-Côte d'Azur	Président, président de l'Association des irrigants des régions méditerranéennes françaises (AIRMF)
LAMBERTIN	Georgia	Chambre d'agriculture de Vaucluse	Présidente
ROUSSIN	Sandrine	Chambre d'agriculture de la Drôme	Vice-présidente
BRES	Michel	Chambre d'agriculture de Vaucluse	Membre de la Chambre, référent irrigation viticulture du projet HPR, JA, viticulteur sur les deux départements
PELLATON	Philippe	Syndicat des Côtes du Rhône	Président, viticulteur à Laudun (30)
VAUTE	Thierry	Vignerons indépendants (Vaucluse)	Président, vice-président national
GUILLAUME	Alain	ASA du Canal de Carpentras	Président
PIGNARD	Sandrine	ASA du Canal de Carpentras	Directrice
RICHARD	Mélanie	ASA du Canal de Carpentras	Adjointe de direction chargée de la communication
BREMOND	Alain	SICA Les Paysans du Ventoux	Président, maire de Beaumont du Ventoux
Collectivités territoriales			
MARTIN	Bénédicte	Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur – Commission « Agriculture, Viticulture, Ruralité, Forêt »	Présidente
BLANC	Didier-Claude	Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes	Conseiller régional, Conseiller délégué
GILLES	André	Conseil départemental de la Drôme	Vice-président chargé de l'agriculture et des routes
DELISLE	Antonin	Conseil départemental de la Drôme – Service « Développement agricole, agro-alimentaire et bois »	Chef de service
BARRAY	Sandrine	Conseil départemental de la Drôme – Service « Développement agricole, agro-alimentaire et bois »	Chargée de mission « Irrigation »
MOUNIER	Christian	Conseil départemental de Vaucluse	Vice-président en charge de l'agriculture, de l'eau et de l'environnement
PEYRON	Christian	Syndicat mixte des eaux Rhône-Aygues-Ouvèze	Président, maire de Mondragon

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
RICARD	Katy	Syndicat mixte des eaux Rhône-Aygues-Ouvèze	Vice-présidente, maire de Mornas
CAGNIN	Jean-Yves	Syndicat mixte des eaux Rhône-Aygues-Ouvèze	Technicien
FEYDY	Yves	Commune de Montségur-sur-Lauzon	Maire (<i>était accompagné, dans cette rencontre, d'un certain nombre de représentants des producteurs de plantes aromatiques à parfum et médicinales dont il n'a malheureusement pas été possible de confirmer les noms et fonctions</i>)
Sociétés d'aménagement régional			
BLANCHET	Jean-François	BRL	Directeur général du groupe
BELLUAU	Éric	BRL	Directeur adjoint de l'aménagement et du patrimoine
MAHÉ	Marion	BRL Ingénierie	
MEFFRE	Pierre	Compagnie nationale du Rhône (CNR)	Directeur Valorisation Portuaire et Missions d'Intérêt Général
FERRY	David	CNR – Direction Rhône Méditerranée	Délégué territorial
AUBERT	Clémence	CNR – Direction de la Valorisation Portuaire et des Missions d'Intérêt Général – Département Pilotage Stratégique et Missions d'Intérêt Général	Responsable du département
CORBIN	Guénaëlle	CNR – Direction de la Valorisation Portuaire et des Missions d'Intérêt Général – Département Pilotage Stratégique et Missions d'Intérêt Général	Cheffe de projet « agriculture »
VERGOBBI	Bruno	Société du Canal de Provence (SCP)	Directeur général
REIG	Lionel	SCP	Directeur général adjoint
MOREAU	Benoît	SCP	Directeur du développement
BRUN	Jean-François	SCP	Chef du service maîtrise d'ouvrage
Associations de protection de l'environnement			
SAMIE	Jean-François	France Nature Environnement Vaucluse	Président
BONNEAU	Jean-Paul	France Nature Environnement Vaucluse	Administrateur

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
<i>Personnalités qualifiées</i>			
HANNIN	Hervé	Montpellier Sup Agro, INRAE – Institut des hautes études de la vigne et du vin	Docteur en économie, directeur du développement

4 Glossaire des sigles et acronymes

Sigle / Acronyme	Signification
AOC	Appellation d'origine contrôlée
ASA	Association syndicale autorisée
BRL	Holding du groupe de sociétés résultant de l'évolution de la structure dénommée « Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas Rhône et du Languedoc » jusqu'en 2009
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNR	Compagnie nationale du Rhône
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
HPR	Hauts de Provence rhodanienne
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
PTGE	Projet de territoire pour la gestion de l'eau
SCP	Société du Canal de Provence
SICA	Société d'intérêt collectif agricole
ZRE	Zone de répartition des eaux

