

Compte rendu du comité de pilotage du 20 février 2019

Réalisation d'un guide pratique pour les études économiques et financières des projets de territoire pour la gestion de l'eau à composante agricole – volet principes et méthodes

Remarque liminaire : Ce compte rendu ne retrace pas l'exhaustivité des discussions qui se sont tenues mais se focalise sur les principaux thèmes abordés.

Étaient présents : Patrice Garin, Sébastien Loubier, Sami Bouarfa (IRSTEA) ; Claire Magand (AFB) ; Julien Dubuis (agence de l'eau RMC) ; Catherine Gremillet (AFEPTB – ANEB) ; Dominique Rollin, Michel Sallenave (CGAAER) ; Elise Jacob, Timothée Monsaingeon (DGALN/DEB) ; Fanny Héraud, Patrice Lausson, Constantin Girard (DGPE) ; Didier Portelli (EPTB Institution Adour) ; Laure Semblat (FNCCR) ; Marie Morvan (FNPF) ; Florence Denier-Pasquier (FNE) ; Alain Aguilera (groupement des DRAAF) ; Lionel Reig (SCP) ; Hubert Cochet (expert AgroParisTech). Le CGEDD, le groupement des DDT, le groupement des DREAL, l'APCA, VNF, le CONAPPED, ainsi que Jean-Daniel Rinaudo (expert BRGM), n'ont pas pu être représentés.

Calendrier de finalisation de la première édition du guide

- D'ici le 26 avril : retours éventuels à l'IRSTEA par les membres du copil sur le projet de guide envoyé le 14 février.
- 3 mai : tenue d'un atelier technique IRSTEA – porteurs de projet pour rendre cette première édition du guide la plus opérationnelle possible ;
- Version quasi-définitive : deuxième quinzaine de mai ;
- Relecture par les membres du copil : fin mai ;
- Version finale : juin.

Les porteurs de projet qui participent à l'atelier de travail avec l'IRSTEA sont l'Institution Adour, la Coop de l'eau 79, et la Chambre d'agriculture du Vaucluse.

La question des contraintes de volume et de débit dans les scénarios comparés

Après discussions, la nécessité d'intégrer les contraintes de débits et/ou de volumes (volumes prélevables, DOE etc.), en vigueur ou dont le respect est programmé, a été réaffirmée, et ce dans l'ensemble des scénarios/programmes d'actions comparés y compris dans le scénario sans projet.

L'analyse mesure un différentiel entre deux scénarios de même durée et dans les mêmes conditions contextuelles.

Point de vigilance : il convient de bien clarifier d'entrée la différence entre situation actuelle et scénario sans projet.

Insister sur l'analyse économique du point de vue de l'intérêt général

Il ne faut pas perdre de vue que l'enjeu principal est de démontrer le caractère souhaitable du projet pour l'intérêt général. Le principe de l'analyse du point de vue de la collectivité (intérêt général) peut être décrit dès le début.

L'expression consacrée « analyse du point de vue de la collectivité » qui prête trop à confusion est abandonnée : les collectivités territoriales ne sont qu'une partie des acteurs inclus dans la sphère d'agents que constitue une « collectivité » au sens des sciences économiques. Le guide parlera d' « analyse économique du point de vue de l'intérêt général ».

La partie consacrée à l'évaluation rapide de l'opportunité de réaliser un ouvrage ne doit pas se cantonner à l'analyse financière. Une analyse économique rapide est également souhaitable.

Proportionnalité

Questions soulevées lors du copil

Plusieurs interventions montrent une inquiétude face un risque de trop grande complexité de la méthode :

- certains projets sont des « petits projets », à moindres moyens pour des études préalables ;
- dans d'autres les actions sont très diverses et concernent plusieurs usages, ce qui peut rendre l'analyse du programmes d'actions difficile ;
- les ressources humaines des agences et des services déconcentrés de l'État pour accompagner les dossiers sont limitées,
- il est déjà nécessaire, pour ce qui est des actions structurantes, de monter, en aval du choix du programme d'actions, des dossiers de demandes d'autorisation ou de subvention coûteux. Quel lien y a-t-il entre les études économiques et financières destinées au choix du programme d'actions, proposées par ce guide, et les procédures administratives exigées en aval ?

Le rapport Bisch est ferme sur la nécessité d'approches économiques plus solides.

Éléments de réponse émis lors du copil

Pour ce qui est de la structure du guide, il a été envisagé de décrire la méthode simplifiée au commencement et la méthode complète dans un second temps (plutôt que l'inverse). Il ne faut pas que la méthode complète soit considérée comme la méthode de référence systématique. Le guide pourrait reprendre des exemples de seuils (nombre d'acteurs, diversité des acteurs, taille des infrastructure, coût) coïncidant avec les exigences des financeurs.

Il convient de s'assurer de proposer avant tout dans le corps du guide des principes, des logiques de raisonnement, complétés par des annexes détaillées, pour laisser une souplesse et la possibilité d'adapter les études à la forme et à l'ampleur du PTGE.

En ce qui concerne l'articulation a) des études décrites par le guide avec b) les études liées aux dossiers administratifs spécifiques des actions du projet, l'idée est que les études décrites par le guide viennent bien en amont des démarches administratives, afin de choisir le programme d'actions. Les études décrites dans le guide ne remplacent pas les études exigées par les procédures administratives éventuelles afférentes aux actions, elles reposent sur un niveau de détail moindre.

Dans les cas où porteurs de PTGE et maîtres d'ouvrage des actions sont différents, c'est au porteur de PTGE de réaliser les études décrites par le guide et aux maîtres d'ouvrage des actions de réaliser les études administratives spécifiques des actions.

Proposition de l'IRSTEA suite au copil

- Si l'application d'une méthode exhaustive pour tout projet n'est pas toujours envisageable, faire d'une analyse simplifiée la méthode de référence « par défaut » n'est pas souhaitable non plus. Une méthode « simplifiée » peut facilement conduire à des conclusions fausses, et donc à des choix de programmes d'actions faussement éclairés, avec une mise en œuvre s'écartant largement de ce que prédisait l'analyse.

- Plutôt que de proposer un ordre dans le guide (méthode simplifiée puis méthode complète ou l'inverse), une autre architecture est proposée. Il s'agirait d'organiser le fil conducteur du guide autour de la méthode complète, et, pour chacune des étapes de la méthode, d'ajouter un encart proposant une façon simplifiée de conduire l'étape en question, et un encart rappelant les limites de cette simplification.
- Le recours aux marchés à options/tranches conditionnelles lors de la sous-traitance aux bureaux d'études est suggéré, dans la logique suivante : si, à l'issue de l'étape de prospective, l'un des programmes d'actions envisagés est très différent du scénario sans projet, l'option est activée. Un programme d'actions « de rupture » est en effet plus coûteux à analyser. Il est inutile de rémunérer une prestation (analyse d'un programme d'actions de rupture) qui ne serait pas demandée par les parties prenantes, et il ne faut pas non plus que le coût d'une telle analyse conduise à exclure d'office certaines possibilités du cahier des charges de l'étude économique préalable. L'option permet de pallier ces deux écueils.
- Irstea pense que c'est aux porteurs de PTGE d'identifier les cas où des analyses simplifiées ou complètes devront être réalisées. Toutefois, Irstea donnera des exemples d'indicateurs permettant de se rendre compte ou non du caractère disproportionné des études envisagées au regard des objectifs assignés au PTGE. Par exemple "coût des études au m3 d'eau consommé", "coût des études à l'hectare irrigué"...
- Un travail important sur la rédaction pour faciliter l'appropriation de la méthode est à mener (voir infra).
- L'atelier avec les porteurs de projet permettra d'ajuster ces choix si besoin.

Sur la forme : recours à une forme « pédagogique » et à des fiches graphiques

L'IRSTEA a présenté :

- une des cinq parties du guide dans une forme voulue comme plus pédagogique que le reste du guide rédigé de façon plus académique. Cette forme a été accueillie favorablement par le copil. Elle sera généralisée autant que possible ;
- un exemple de fiche pédagogique graphique. Ce format a aussi été accueilli favorablement. Il pourra difficilement couvrir tout le guide mais plusieurs autres fiches graphiques seront proposées. Des thèmes ont été envisagés lors du copil, comme les indicateurs économiques, le lien entre comptabilité et analyse financière ou économique.

La phase II, dédiée à l'illustration du guide

Il a été clarifié que cette phase II, qui doit aboutir à une seconde édition du guide en 2020, pourrait difficilement être une véritable mise à l'épreuve des méthodes car cela demanderait plus de temps et de financement. Un suivi de la conduite des études financières et économiques, dans un format qui reste à déterminer, sera utile.

Pour cette phase II, les illustrations prendront plutôt la forme de retours d'expérience. Une proposition plus détaillée sera transmise par mail aux membres du copil dans le courant du semestre. Ces retours d'expérience ne se limiteront pas aux projets qui rentrent exactement dans le cadre de l'instruction PTGE en vigueur ou à venir.

La FNCCR et l'AFEPTB-ANEB ont indiqué leur disponibilité pour l'organisation d'un séminaire relatif aux études financières et économiques des PTGE, avec les porteurs de projet et les acteurs impliqués.

Autres éléments abordés lors du copil

Il conviendra de s'assurer, pour construire les scénarios, que les acteurs économiques des filières soient impliqués. Le réalisme des actions qui modifient en nature ou en volume les produits agricoles dépend de l'existence de débouchés actuels ou envisageables.

L'accès aux données est également un enjeu important. Certains prestataires sont plus chers parce qu'ils ont un meilleur accès aux données. Il faudrait que l'accès aux données soit facilité (centres de gestion, comptabilités privées etc..) surtout quand il y a octroi de subventions.

Les enjeux de la vision prospective des territoires doivent être bien expliqués : il s'agira de montrer comment les acteurs locaux construisent une vision prospective de leur territoire et en quoi c'est une étape clef.