

Point de vue

Avec leur statut original, quels rôles pour les sociétés d'aménagement régional dans les politiques de l'eau et de l'irrigation ?

En France, les sociétés d'aménagement régional ont un statut original de sociétés commerciales. Opérateurs régionaux de la gestion de l'eau avec un mandat d'aménagement du territoire, elles jouent un rôle majeur dans la réalisation des investissements nécessaires à l'irrigation dans le Sud du pays. Une interview de trois cadres de ces sociétés permet de cerner comment elles peuvent jouer ce rôle.

Difficile de parler d'irrigation sans mentionner le rôle joué par les sociétés d'aménagement régionales (SAR) : la Société du canal de Provence (SCP), le groupe BRL (issu de l'évolution de la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas Rhône et du Languedoc), et la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG). Ces sociétés présentent des différences du fait de leur histoire, du contexte particulier de leurs interventions et de leur modèle économique, mais elles ont aussi de nombreux points communs. L'évolution historique de leur mandat¹, les relations qu'elles entretiennent avec les irrigants, l'état de leur clientèle mais aussi les perspectives d'évolution seront abordés à partir de l'interview de trois cadres de ces sociétés d'aménagement.

Évolution historique du mandat des SAR

Créées à la fin des années 1950², les sociétés d'aménagement régional, opérateurs régionaux de la gestion de l'eau avec un mandat d'aménagement du territoire ont un statut original de sociétés commerciales relevant du code du commerce avec des missions de service public³ et un capital social majoritairement détenu par les collectivités publiques locales⁴.

Les SAR conduisent la politique de grands travaux d'aménagement du territoire – essentiellement hydrauliques – dans les régions du Sud de la France. Elles sont chargées d'une mission générale de maîtrise de l'eau et de développement rural, s'appuyant pour cela sur la mise en œuvre d'équipements par l'intermédiaire d'une concession octroyée par l'État et/ou les collectivités locales, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou des associations syndicales autorisées (ASA).

Grâce à cette mission de service de l'eau, les SAR ont joué un rôle majeur dans la réalisation des investissements nécessaires à l'irrigation dans le Sud de la France. Elles gèrent barrages et prises d'eau en rivière, stations de pompage, canaux et conduites d'eau, réseaux d'irrigation.

Dans les contextes régionaux du Sud-Ouest (CACG), du Languedoc Roussillon (BRL) et du Sud-Est (SCP), les SAR constituent des outils décentralisés de gestion concertée qui ont contribué à la création de plus de trois cent mille hectares⁵ de périmètres équipés pour l'irrigation, notamment sous forme de concession de l'État ou des régions⁶. Chaque société d'aménagement possède sa dynamique propre d'équilibre entre des activités hydrauliques et les interventions en faveur du développement économique du milieu rural. Des différences importantes existent entre la CACG qui, en partant d'une activité hydraulique, a diversifié ses activités (conseil, expérimentation, agro-alimentaire, aménagements économiques) à partir de 1990 alors que BRL s'est progressivement retirée de certaines missions de recherche, tourisme, reboisement, aménagement foncier, pour se recentrer sur les missions de conception et de gestion des aménagements hydrauliques ainsi que la protection de l'environnement, l'aménagement du littoral, et une importante activité d'ingénierie-conseil à l'international.

Pendant que l'État se désengageait progressivement de tout ce qui est hydraulique agricole, le relais a été pris par les régions, donnant des structures originales de partenariat public-privé avec un capital de plus en plus largement possédé par les collectivités territoriales (Préfol *et al.*, 2006).

1. BRL, par exemple, tout en respectant les dispositions du code rural applicables aux SAR a évolué vers des statuts de société d'économie mixte locale sans que cela ne change fondamentalement sa vocation.

2. 1955 pour BRL (concession régionale jusqu'en 2051), 1957 pour la SCP (concession jusqu'en 2037), 1959 pour la CACG (avec la seule concession d'État – jusqu'en 2035 et 2040 – à ne pas avoir été transférée, à leur demande, aux régions).

3. Garantie pour la prise en compte de l'intérêt général dans la gestion de la ressource en eau.

4. Article 112 du code rural.

5. Cent-dix mille hectares en Midi-Pyrénées (et Aquitaine), cent-trente mille hectares en Languedoc-Roussillon, soixante-huit mille hectares en Provence.

6. L'article 36 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu la possibilité pour les régions de demander le transfert à titre gratuit du patrimoine concédé par l'État aux sociétés d'aménagement régional.

En dehors de la régionalisation et de l'évolution de leur capital, le mandat de ces sociétés a évolué en fonction des besoins économiques et des législations, afin d'aménager les territoires dans la concertation et avec une vision du futur, tout en intégrant plus fortement le respect des milieux naturels et des orientations de développement durable.

Relations avec les irrigants

Structures professionnelles entre les irrigants et différents maîtres d'ouvrage (dont l'État), les sociétés d'aménagement établissent des contrats de droits privés avec les préleveurs, individuels ou collectifs. Ceux de la CACG sont établis sur la base de quotas qui nécessitent un comptage et qui ont souvent été vus comme des contraintes lors de leur mise en place. Ils deviennent rapidement des instruments de gestion utiles, voire indispensables. Cette gestion par quota n'est acceptable que parce qu'elle repose sur une concertation permanente et transparente. La CACG organise ainsi de nombreuses réunions avec la commission permanente des irrigants, organe de représentation de ses clients (comme avec ses clients préleveurs dans les rivières qu'elle réalimente, notamment la commission Neste). La facturation volumétrique est finalement vue comme un outil permettant une économie de la ressource. BRL et SCP, de leur côté, en raison des conditions hydrologiques propres au Languedoc-Roussillon et du relief de la Provence, ont opté dès le début de leur histoire pour un modèle unique de réseaux pressurisés, avec distribution par bornes et compteurs individuels intégrés.

L'amélioration des performances des systèmes irrigués a commencé au niveau de la parcelle, puis par l'implication des irrigants dans la gestion. Des moyens techniques parfois très sophistiqués sont mis en œuvre pour la surveillance de la disponibilité de la ressource, la régulation et l'optimisation entre les usages.

La tendance est à une distribution à la demande dans laquelle chaque client peut prélever quand il veut le débit dont il a besoin dans la limite du débit souscrit.

Les SAR sont particulièrement vigilantes sur les questions de tarification (prix auquel l'eau est facturée aux usagers), outil à la fois de maintenance en bon état des infrastructures d'irrigation et de régulation permettant de limiter la demande en eau d'irrigation et ainsi de respecter les autres usagers. La nécessité de préserver l'équilibre des comptes d'exploitation à la suite de l'abandon de l'aide de l'État et de l'augmentation du coût de l'énergie a imposé une augmentation des tarifs pour tous les usages. Les trois SAR ont engagé des réformes tarifaires au cours des dernières années (1993, 2010, 2011, 2012) pour équilibrer leurs comptes. Ces réformes tarifaires sont réalisées en concertation avec les usagers et le concédant. Certaines années catastrophiques pour l'agriculture, ces négociations ont entraîné l'acceptation par certaines SAR du non-recouvrement ou d'étalement d'une partie des sommes dues par les irrigants ou des aménagements des conditions de recouvrement.

Les soutiens des étiages des rivières constituent un autre usage, important en quantité d'eau gérée, notamment pour la CACG et dans une moindre mesure pour BRL. La prise en charge du coût par les usagers aval est souvent difficile à mettre en place, surtout lorsque la restitution se fait pour des raisons environnementales.

État de la clientèle

Les SAR équilibrent leurs comptes en distribuant de l'eau non seulement aux irrigants, mais aussi aux collectivités et aux industries. Cet aspect multi-usage des réseaux permet de rentabiliser les investissements, et finalement de procurer des tarifs différenciés aux irrigants qui sont les plus gros consommateurs. Pour la CACG, dans un contexte dans lequel la demande solvable en eau est moins importante, les équilibres économiques (hors concession d'État) sont trouvés en diversifiant les activités ⁷.

Les sources de chiffre d'affaire (tableau 1) autre que le service de l'eau proviennent essentiellement des activités d'ingénierie, de mandat rémunéré, de prestations de services...

C'est pour la SCP que le service de l'eau représente la part la plus importante du chiffre d'affaire. Ce service de l'eau est réalisé auprès de clients très différents comme l'illustrent les tableaux 2 et 3.

Les comptes sont équilibrés en vendant de l'eau brute non seulement aux irrigants, mais aussi aux collectivités et industries. Le prix du mètre cube n'est pas uniforme pour tous les usages. L'irrigation bénéficie délibérément d'un tarif avantageux.

Perspectives d'évolution, défis et opportunités

Le Conseil d'État considère les SAR et les ASA comme des objets intermédiaires permettant la gestion de l'eau dans les endroits où l'irrigation est importante, notamment pour le rôle qu'elles peuvent jouer dans la prévention des conflits d'usages ainsi que dans l'adaptation de la demande à la ressource ⁸. En effet, il existe une crainte importante que le développement de l'irrigation individuelle aux dépens de l'irrigation collective ⁹ n'entraîne une perte de contrôle des quantités prélevées.

7. Ingénierie, foncier, agro-alimentaire, appui aux services publics, environnement, déchets...

8. *L'eau et son droit*, page 172.

9. Cf. l'article de Garin *et al.* (page 86, dans ce numéro).

1 Chiffre d'affaire et part du service de l'eau dans le chiffre d'affaire 2010.

SCP	BRL	CACG
80 M€	63 M€	19,3 M€
90 %	47 %	65 %

Source : rapports annuels SCP, BRL et CACG (2010).

2 Les chiffres clés de la clientèle SCP, BRL et CACG pour le service de l'eau.

	SCP	BRL	CACG
Entreprises	400	64	10
Communes	110	231	30
Exploitations agricoles	6 000	4 300	5 000
Hectares équipés	80 000	100 000	130 000
Particuliers	45 000	7 650	1 250
Poteaux incendies	1 000	200	10

Source : rapports annuels SCP, BRL et CACG (2010).

③ Les chiffres clés de la clientèle SCP, BRL et CACG pour le service de l'eau.

Nature	SCP			BRL			CACG		
	Mètres cubes livrés (1 000)	Recette perçue hors prélèvement agence de l'eau (1 000 €)	Prix du mètre cube	Mètres cubes livrés (1 000)	Recette perçue hors prélèvement agence de l'eau (1 000 €)	Prix du mètre cube	Mètres cubes livrés (1 000)	Recette perçue hors prélèvement agence de l'eau (1 000 €)	Prix du mètre cube
Usages ruraux	57 362	28 241					104 182	10 870	
Irrigation	29 378	6 112	0,21	50 283	10 704	0,21	103 995	10 667	0,10
Usages divers	27 984	22 130	0,79				187	203	1,08
Usages industriels	43 659	18 594	0,43	21 467	6 177	0,29	7 000	200	0,028
Usages urbains	47 899	24 227	0,51	9 150	5 132	0,56	12 000	342	0,028
Autres usages	41 238			5 560					
Total général	190 158	76 220		87 000	27 972		123 182	11 412	

Source : rapport annuel SCP (2010) et BRL (2010) – usages urbains : eau potable en gros usage industriel : eau brute en gros.

► Stabilisées institutionnellement et économiquement malgré les turbulences inévitables dues aux crises économiques et environnementales, bien insérées dans le paysage du développement régional, les SAR n'en ont pas moins un certain nombre de défis à relever et d'opportunités à saisir.

Un premier défi réside dans la conception des aménagements hydrauliques. Dans des contextes économiques et environnementaux tendus, ces aménagements doivent concilier la vision à long terme des collectivités compétentes en aménagement local et de l'ingénieur aménageur, pourvoyeur de solutions techniques, et celle à plus court terme de l'agriculteur qui ne peut mettre en péril son exploitation par des charges trop élevées. Les réseaux d'irrigation concernant la viticulture du Languedoc en sont un bon exemple : comment mettre en place et rentabiliser des réseaux d'irrigation qui ne délivreront que de faibles quantités d'eau, surtout lors des années à pluviométrie favorable ? Un dosage fin entre performance technique des aménagements et besoin des usagers est également à réaliser. Le changement climatique, avec des risques avérés de sécheresse et d'épisodes pluvieux plus marqués, rend nécessaire de nouveaux aménagements qui permettent d'assurer qualité et régularité de la production. La communication et la concertation avec les autres institutions concernées par l'irrigation constitue un autre défi. La puissance économique et technique des SAR ne doit pas donner l'impression d'une hégémonie dans le domaine de l'irrigation, mais bien d'un partenariat pour l'utilisation de l'eau. Les observateurs évaluant la mise en œuvre de la loi sur l'eau de 2006 notent souvent une coordination insuffisante entre les acteurs dispersés. Regroupant la plupart des métiers de l'aménagement hydraulique et de la gestion de l'eau, proches des acteurs et du terrain, les SAR ont une vision intégrée leur permettant d'être force de proposition dans l'application de la réglementation des volumes prélevables et de jouer un rôle d'interface dans des jeux d'acteurs souvent extrêmement complexes.

La question de savoir qui doit payer pour la création et l'entretien des ouvrages hydrauliques qui permettent d'irriguer mais aussi bien d'autres usages (dont certains ne sont pas toujours rémunérés – le soutien aux étiages, par exemple) est à la fois sensible et complexe. Les modes de tarification doivent prendre en compte une

très grande diversité d'usages au sein de l'usage irrigation, une grande variété de cultures pratiquées avec des besoins bien différents en quantité mais aussi au cours de la saison ainsi que des différences importantes quant à la nature des ressources en eau prélevée et leur distance des lieux de consommation.

Le modèle français des SAR est original et répond à de nombreuses questions d'aménagement. Il est souvent donné en exemple aux visiteurs étrangers qui, en l'adaptant aux besoins spécifiques et aux contraintes locales, cherchent à utiliser ce modèle pour la création d'organisme de gestion de service public de transfert et de distribution d'eau brute dans leurs pays. Correspondant à des modèles de développement et d'investissement qui ne seraient plus possibles en France aujourd'hui, leur reproduction dans d'autres régions françaises semble difficile. ■

Les auteurs

Dominique ROLLIN

Irstea, centre de Montpellier, UMR G-EAU,
Gestion de l'eau, acteurs et usages
361 rue J.F. Breton, BP 5095
34196 Montpellier Cedex 5
✉ dominique.rollin@irstea.fr

d'après interviews réalisés auprès de :

François BRELLE

Société du canal de Provence, Le Tholonet
CS 70064, 13182 Aix-en-Provence Cedex 5
✉ francois.brelle@canal-de-provence.com

Jean Michel CITEAU

BRL ingénierie, 105 avenue Pierre Mendès France
BP 94001, 30001 Nîmes Cedex 5
✉ jean-michel.citeau@brl.fr

Alain VILLOCEL

Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne
Chemin de l'Alette, BP 449, 65004 Tarbes Cedex
✉ alain.villocel@cacg.fr

EN SAVOIR PLUS...

- **CONSEIL D'ÉTAT**, 2010, *L'eau et son droit – Rapport public 2010 – Considérations générales*, La Documentation française, 582 p.
- **PREFOL, B., TARDIEU, H., VIDAL, A., FERNANDEZ, S., PLANTEY, J., DARGHOUTH, S.**, 2006, Public-private partnership in irrigation and drainage: need for a professional third party between farmers and government, *Irrig. and Drain.*, n° 55, p. 253-263.
- **SCP, CACG, BRL**, 2010, Rapports annuels 2010.