

ANALYSE SOCIO-ÉCONOMIQUE
DE LA RÉHABILITATION DE L'ÉTANG DE BERRE

COMITÉ D'ÉTANG

VALEURS PARTAGÉES

bilan de la concertation

phase 1



Etang de Berre
Gipreb



Dossier réalisé sous la maîtrise d'ouvrage du Gipreb
Cours Mirabeau . 13130 Berre l'Étang
Directeur de la publication : Philippe Picon
Contact presse : Elisabeth Le Corre
tel. 04 42 74 15 51
e-mail : elisabeth.le.corre@gibreb.fr
web : www.etangdeberre.org

SOMMAIRE

VALEURS PARTAGÉES

BILAN DE LA CONCERTATION PHASE 1

La demande des acteurs et la proposition des bureaux d'études	2 - 3
Première phase : deux approches différenciées	4 - 5
Les acteurs concernés : analyse des options de réhabilitation	6 - 7
Les acteurs intéressés : démarche prospective	8 - 9
Architecture du plan comptable	10 - 11
Deux études en une : socio-économique et monétaire	12 - 13
Approche pédagogique : les points ayant fait débat	14 - 17
Les acteurs de l'étude : chronique des réunions	18 - 19
Recommandation des acteurs les 2 avril et 9 juillet 2009	20 - 21
Comité de pilotage du 4 septembre 2009 sur la démarche prospective	22 - 23
Comité de pilotage du 20 novembre sur le plan comptable	24 - 25
Comité de pilotage du 11 décembre sur les apports de la phase 1	26 - 27
Annexe : extraits du cahiers des charges et phases de l'étude	28



LA DEMANDE DES ACTEURS

A l'origine de l'analyse socio-économique

Les conclusions de l'étude de dérivation des rejets d'eau douce du canal, conduite par la DIREN et confiée à SOGREAH, ont été présentées au comité de suivi du GIPREB le 10 décembre 2007.

L'association de tous les partenaires concernés par la réhabilitation de l'étang de Berre dans la démarche de concertation autour de l'étude de dérivation a permis d'élargir l'étude de faisabilité des différentes solutions techniques aux problématiques d'aménagement du territoire.

Le résultat de ce travail commun va donc au-delà du choix seulement technique d'une solution de dérivation qui aurait été jugée la meilleure, en retenant deux familles de solutions, tout aussi réalisables, et des panachages possibles :

- Une solution en tunnel sous le niveau de la mer de Saint-Chamas au Rhône, dite «siphon»,
- Une solution en canal de surface, dite «canal mixte » du fait d'un départ en tunnel au-dessus du niveau de la mer,
- Une solution panachée «siphon-canal» qui utilise les deux procédés.

L'évaluation des coûts, dont l'analyse comparée ne peut se dissocier d'une analyse plus globale, s'est faite en tenant compte de ce que l'on appelle en travaux publics les «risques et aléas» et donne des fourchettes de prix entre 1,5 à 2 milliards pour la plus élevée et 1 à 1,3 milliards pour la plus faible.

Aucune de ces solutions n'est donc aujourd'hui privilégiée par les acteurs qui souhaitent au contraire disposer d'une « panoplie » de solutions afin de laisser une large place à la mise en perspectives de ces solutions vis-à-vis des enjeux et des problématiques identifiées sur le territoire.

En conséquence, la suite de cette étude est une phase de concertation associant tous les acteurs concernés par l'aménagement du territoire.

Cette phase s'est engagée en 2009 à travers une analyse socio-économique de la réhabilitation de l'étang par la dérivation.

L'analyse monétaire des grands postes identifiés par l'étude de dérivation est apparue, aux acteurs politiques, insuffisante à rendre compte de tous les enjeux du projet. Ces acteurs, élus et associations, ont donc souhaité que cette logique d'investissement s'élargisse à une vision prospective du développement du territoire et puisse faire valoir à cette échelle le projet de dérivation dans toutes ces dimensions sociales, économiques, environnementales

L'objectif initial de la demande d'une étude de type coûts/avantages est donc de valoriser et de donner du sens à la dérivation au-delà des ratios financiers.

PROPOSITION DES BUREAUX D'ÉTUDES

Analyse prospective, plan comptable et concertation

Des outils ad hoc

Les bureaux d'études ont fait leurs les trois phases proposées au cahier des charges en accentuant encore la concertation sur la phase 1 pour définir un cadre d'analyse dont les contours ne sont pas accessibles à une analyse classique coûts/avantages.

Pour répondre à l'ambition de l'étude, ils proposent de développer trois apports méthodologiques :

- 1) la conception d'un plan comptable adapté à la prise en compte des diverses situations à évaluer,
- 2) la mise en œuvre d'un travail de prospective pour assurer cet effort de projection dans un avenir ouvert par le projet de réhabilitation,
- 3) l'accompagnement de l'ensemble de la prestation par une mission d'assistance à la concertation garantissant l'adhésion des acteurs au processus d'étude et la co-construction des évaluations socio-économiques.

Cette étude conduit à estimer les coûts des trois options de restauration de l'étang de Berre aussi bien en termes d'investissement et de fonctionnement qu'en termes de gains ou de pertes pour les divers acteurs concernés par les modifications structurelles des ouvrages ou des territoires qui sont envisagés.

Il convient aussi de préciser les retombées socio-économiques que l'on est susceptible d'attendre d'une amélioration du milieu lagunaire de l'étang de Berre. À terme, la reconquête de la qualité de l'étang devrait permettre à certaines activités de se développer en valorisant les nouvelles qualités de l'étang. De nouvelles formes de développement sont ainsi rendues possibles par ces améliorations et ces possibilités devront être identifiées et évaluées.

Les territoires concernés et l'importance du projet, tant dans les moyens de sa réalisation que dans sa finalité, conduisent donc à prendre la mesure de la diversité des tenants et aboutissants que cette étude devra traiter : diversité d'acteurs au sein du Comité d'étang et du Gipreb, diversité des territoires concernés, depuis l'étang de Berre en passant par la Crau et la basse vallée de la Durance, mais aussi diversité, voire hétérogénéité, des objets d'étude.

Deux approches différenciées

Si, classiquement, l'évaluation économique est un outil d'aide à la décision d'un décideur considéré comme unique, dans le cas présent, les calculs réalisés auront vocation à s'adresser à de nombreux acteurs et mettront en perspective des enjeux qui concernent divers territoires. Cette caractéristique de l'insertion du calcul économique au sein d'instances constituées d'intérêts hétérogènes, conduit à donner une importance toute particulière à la question de l'appropriation des évaluations.

Elle conduit à distinguer deux types d'acteurs :

- les acteurs intéressés par la restauration de l'étang de Berre
- les acteurs concernés par les solutions de dérivation.

Il s'ensuit des différences dans les investigations conduites, à la fois sur la teneur de ce qui peut être recherché mais également dans l'importance des moyens qui sont dévolus à ces deux échelles d'analyse.

Tout particulièrement, l'exercice d'estimation demandé nécessite un travail de projection vers l'avenir, afin de préciser les opportunités qui pourraient être saisies pour mettre en œuvre des scénarios de développement autour d'un étang de Berre réhabilité.



LA PREMIERE PHASE D'ÉTUDE

Deux approches différenciées

La première phase de cette démarche vise à proposer un cadrage méthodologique pour la réalisation de l'analyse socio-économique. Ce cadrage doit permettre d'identifier, sous la forme d'un plan comptable, les différents postes à prendre en compte dans l'analyse socio-économique, en précisant pour chacun d'entre eux, la nature des gains, des pertes et le type d'acteurs impactés. Il doit également proposer une organisation de ces postes dans la perspective de réaliser les agrégations nécessaires à l'analyse socio-économique. Cette première phase constitue, ainsi, une étape déterminante pour la suite de l'étude et pose les grandes hypothèses qui vont guider l'instruction proprement dite du calcul économique, en phase 2.

Les acteurs ont été approchés de deux façons, selon leur position par rapport à la réhabilitation : acteurs concernés par les options de réhabilitation, dont l'approche est sectorielle, en réaction aux conséquences des options sur leurs activités et pratiques, et acteurs intéressés par les effets socio-économiques de la réhabilitation, dont l'approche est territoriale et collective et qui visent à investir une nouvelle promesse d'avenir.

Il s'agit d'anticiper le projet collectif qui pourrait être celui des acteurs intéressés, une fois réalisée la renaturation qu'ils appellent de leurs vœux afin d'en déduire des conséquences et des hypothèses économiques. La définition de ce projet territorial n'a de sens qu'à une échelle collective et territoriale et ne peut être élaboré en chambre par le bureau d'étude. Une réflexion participative doit donc être menée afin de construire un sens commun à cette renaturation, de telle sorte que celle-ci soit traduite en potentiel de développement pour le territoire où elle s'opère. Conduire une analyse systémique et participative est précisément ce à quoi peut servir la prospective territoriale à l'interface entre concertation et analyse économique.

ACTEURS CONCERNÉS ET ACTEURS INTÉRESSÉS

Analyse du développement du territoire d'un étang réhabilité : approche collective projetée

Pour les acteurs intéressés, le plan comptable ne prend sens qu'à une échelle collective et territoriale : il ne vise pas en effet le point de vue d'un acteur particulier mais cherche à mesurer l'impact d'un véritable projet de territoire. La démarche proposée pour bâtir ce plan comptable nécessite donc de mener une réflexion préalable pour construire du sens commun autour de la réhabilitation de l'étang de Berre de telle sorte que celle-ci soit traduite en potentiel de développement pour le territoire.

Pour mener à bien cette réflexion, il a été envisagé de conduire un exercice de prospective territoriale participative avec les acteurs locaux qui portent une ou des visions d'un étang réhabilité. La prospective territoriale, qui est menée ici selon la méthode des scénarios, constitue en effet une démarche qui permet d'identifier les enjeux du territoire étudié, dans une approche systémique. En se projetant à un horizon assez éloigné du quotidien, elle facilite par ailleurs la créativité des débats.

Afin de préparer cet atelier, des enquêtes préalables (une bonne vingtaine - cf. liste en annexe) ont été menées auprès des acteurs intéressés et un travail spécifique du conseil scientifique a été réalisé pour décrire l'état écologique de l'étang de Berre réhabilité.

Analyse des conséquences économiques liées aux options de réhabilitation : causes / conséquences

Concernant le cercle des acteurs concernés par les solutions techniques envisagées, l'enjeu de la première phase est notamment de dimensionner les investigations à mener sur ces catégories d'acteurs afin d'illustrer les enjeux sur les territoires en question. Cependant, on ne cherche pas ici à proposer des scénarios prospectifs de développement comme cela est le cas pour le cercle des acteurs intéressés par la renaturation. En effet, la présente étude ne peut prétendre choisir des scénarios de développement pour des territoires et des acteurs sur lesquels ne s'exerce pas la mission du GIPREB.

Il s'agit donc d'anticiper, assez classiquement dans ce type d'exercice, les conséquences induites par les travaux à réaliser pour tels ou tels acteurs présents sur les territoires impactés. Il s'agit d'un raisonnement « causes-conséquences » linéaire, analytique, pouvant être conduit en considérant tour à tour les différents acteurs concernés. La prise en compte du temps long s'effectue ici sur la base de conjectures recueillies directement auprès des acteurs concernés. Ce sont donc essentiellement des évolutions tendanciennes qui sont retenues à l'horizon des vingt années, horizon de l'évaluation. Ainsi, seuls les projets déjà arrêtés sont pris en considération.

Les enjeux liés directement aux différentes options techniques envisagées pour permettre la réhabilitation ont été recueillis au travers d'une dizaine d'entretiens d'acteurs concernés dans leurs activités par ces options. Ces entretiens ont cherché à identifier les impacts positifs et négatifs de ces options sur les différentes filières potentiellement touchées.



LES ACTEURS INTÉRESSÉS

Une approche prospective des acteurs intéressés par les différents scénarios de gestion des apports d'eau douce

L'exercice de prospective territoriale vise à identifier les avantages et les dépenses d'accompagnement associées, liés à la renaturation de l'étang de Berre. Il s'adresse donc aux acteurs intéressés qui appellent de leurs vœux une telle renaturation. À l'interface entre concertation et analyse économique, cet exercice repose sur la méthode des scénarios, qui présente les étapes suivantes :

- la construction de la «base» : construire le «système» à considérer dans l'anticipation des conséquences économiques de la renaturation de l'étang
 - quels enjeux de développement les acteurs intéressés à cette renaturation identifient-ils ? quels sont les déterminants dont dépendent ces enjeux ? quelles sont leurs implications ?
- l'élaboration de scénarios prospectifs : décrire les évolutions envisageables des enjeux de développement identifiés précédemment, à partir d'hypothèses synthétisant les caractéristiques d'un «étang renaturé» et d'hypothèses contrastées en termes de stratégies de valorisation socio-économique.
- l'exploitation stratégique des scénarios : traduire et formaliser les scénarios élaborés par le groupe prospectif en hypothèses pour l'analyse économique à conduire.

La phase 2 devra explorer les conséquences sociales et territoriales de la réhabilitation de l'étang de Berre qui justifient et expliquent les volontés politiques locales en faveur de cette « reconquête ». Ces éléments seront utilisés pour bâtir un argumentaire en faveur des avantages que l'on peut attendre de la réhabilitation, en termes aussi bien économiques (monétaires) que sociaux.

UN ATELIER DE PROSPECTIVE POUR IMAGINER COLLECTIVEMENT UN SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT LIÉ À LA RÉHABILITATION ÉCOLOGIQUE

La volonté politique d'un développement doux et robuste qui privilégierait le mieux vivre et la paix sociale

L'atelier de prospective a été organisé sur deux journées avec les acteurs intéressés par la réhabilitation de l'étang. Il avait pour objectifs d'imaginer collectivement un ou plusieurs schémas de développement conditionnés par la réhabilitation et d'identifier les postes correspondant en coût ou en bénéfice à évaluer dans le plan comptable.

L'enquête préalable à l'atelier a mis en évidence une seule vision partagée de ce schéma de développement territorial à l'horizon 2030 : Il s'agit d'un développement socio-économique à la fois doux et robuste, ancré sur la typicité locale de l'étang de Berre, tourné vers le lien social, et accompagné par les collectivités dont l'engagement sera d'autant plus fort que la **dérivation aura marqué une rupture avec le passé.**

L'atelier a révélé que ce développement était conditionné par un ensemble de **leviers politiques** pour instaurer un équilibre social, notamment :

- une **planification territoriale**,
- la **gestion des espaces**
- la **participation des acteurs locaux.**

La volonté de mettre en place un mode d'exploitation intensif de l'étang de Berre n'est ni revendiquée, ni souhaitée. L'originalité du projet politique réside donc dans une démarche de développement durable dont la condition première est **l'équilibre écologique de l'étang de Berre.**

Dans cette perspective, la réhabilitation écologique et la croissance économique des activités s'appuyant sur ces nouvelles potentialités écosystémiques doivent être comprises comme les conditions d'un nouveau dynamisme social autour de l'étang, s'appuyant sur une amélioration de la qualité de la vie. C'est donc cette amélioration sociale sur les territoires des abords de l'étang de Berre qui est l'objet final de l'évaluation des retombées attendues de la réhabilitation.



Le travail de groupe sur le projet de développement autour d'un étang réhabilité a porté sur 3 contextes différents :

- *croissance modérée et crise écologique*
- *croissance modérée sans crise écologique*
- *récession durable sans crise écologique*



LES ACTEURS CONCERNÉS

Une approche classique des acteurs concernés par les différents scénarios de gestion des apports d'eau douce

Les acteurs concernés le sont par la dérivation ou par la restitution maximum en Durance.

- la dérivation interpelle des acteurs au sud de la Crau, le canal à implanter constituant à la fois une emprise linéaire nouvelle et une opportunité plus ou moins souhaitable par l'acheminement d'une nouvelle ressource en eau pour les territoires traversés.
- la restitution modifie les activités et pratiques existantes en basse Durance. Les impacts de cette restitution en termes écologiques, urbanistiques et économiques sont ici primordiaux.

Dans ces deux cas, l'évaluation à réaliser devra permettre de recenser les coûts de mise en œuvre de la solution technique retenue, que cela soit la dérivation ou la restitution.

L'évaluation devra également permettre de mettre en évidence les conséquences positives ou négatives de ces nouvelles infrastructures sur le territoire. L'exemple de la dérivation permet d'illustrer ce type de valeur. L'emprise d'une dérivation peut en effet avoir des conséquences préjudiciables sur certaines activités qui pâtiraient par exemple de la segmentation de l'espace due à l'ouvrage (allongement des distances de déplacement par exemple). En revanche, une telle dérivation peut s'avérer être une aubaine pour certaines collectivités, s'il est possible d'avoir accès à la ressource en eau qui transite dans le canal. On peut ainsi imaginer des aspects positifs ou négatifs à ces ouvrages pour les territoires traversés.

ANALYSE DES OPTIONS



L'option dérivation : 3 solutions techniques

La dérivation correspond à un faisceau de tracés qui touche cinq grands territoires :

- Le sud de la plaine de la Crau dont l'originalité du système Crau le plus favorable au territoire est à préserver
- La zone industrielle du port de Fos/Marseille
- La plaine du Rhône, extrémité orientale dominée par les milieux humides des étangs du Vigueirat
- La zone ouest étang de Berre : un secteur très urbanisé
- Les collines entre Grans et la Fare les Oliviers.

Deux grands types d'enjeux sont analysés sur ces territoires :

- **Enjeux économiques en phase travaux**
 - la gestion des déblais
 - les nuisances liées au chantier
 - les retombées sur l'emploi dans le BTP
- **Enjeux économiques permanents**
 - sur l'activité agricole
 - sur la zone industrielle de Fos
 - sur les collectivités
 - sur l'hydroélectricité
 - sur les milieux naturels

L'option restitution maximale en Durance

La Durance est une rivière fortement aménagée qui garde cependant un caractère patrimonial exceptionnel. La mobilisation des acteurs pour la reconquête de la rivière depuis une quinzaine d'années s'est traduite par une démarche de contrat de rivière dont les objectifs sont :

- restauration morphologique,
- protection contre les inondations
- restauration et conservation du caractère naturel de rivière en tresse.

L'analyse des effets de l'option maximale de restitution est basée sur le **retour d'expérience des quinze années de restitution intégrant les enseignements de l'expérience actuelle.**

Les effets signalés sur la rivière :

- une aggravation et une accélération des évolutions actuelles montrant un déséquilibre hydromorphologique : abaissement du niveau d'étiage, dépôt de limons, colmatage des souilles, abaissement de la nappe alluviale et altération de la tenue de certains ouvrages
- des perturbations, voire des destructions d'habitats et d'espèces remarquables.



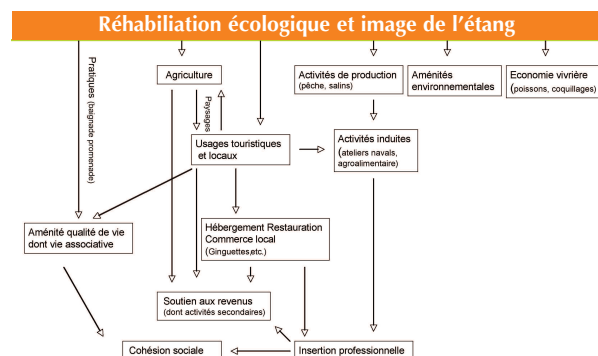
LE PLAN COMPTABLE

Organiser l'ensemble de l'évaluation

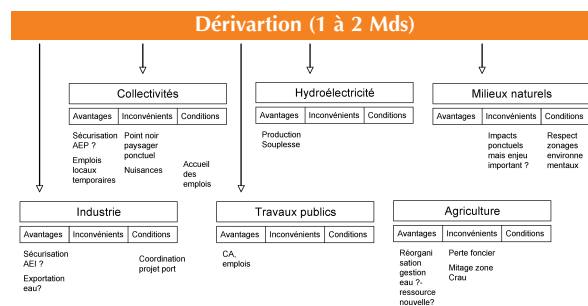
Le plan comptable doit notamment permettre de réaliser les agrégations qui seront nécessaires pour présenter les résultats de l'étude. Il comprend trois parties :

- Une nomenclature de postes qui comprend la liste de toutes les conséquences qui ont pu être identifiées et qui donneront lieu à une évaluation. Cette nomenclature ne sera définitivement arrêtée qu'à l'issue de la phase 2 de l'étude, dans la mesure où la phase d'enquête pour l'évaluation proprement dite viendra certainement faire apparaître des postes qui n'avaient pas été préalablement identifiés. A ce stade de l'étude, les investigations conduites auprès et avec les différents acteurs rencontrés ont probablement permis de recenser les principaux postes, ce qui suffit pour l'élaboration du plan comptable.
- Un ensemble de comptes par activité pour organiser les évaluations en fonction des filières concernées par ces coûts ou ces avantages. Il s'agit de comptes retraçant les conséquences économiques pour la pêche, l'agriculture, le tourisme, les dépenses publiques locales ou nationales, ... Ces comptes pourront être détaillés au besoin, par exemple il est apparu qu'il pouvait être intéressant de distinguer l'agriculture sous serre du maraîchage ou de l'élevage extensif. Comme la nomenclature, la liste des comptes ne sera définitive qu'à l'issue de la phase 2 pour les mêmes raisons qu'évoquées précédemment.
- Une sélection d'agrégats. Le plan comptable doit pouvoir présenter les totaux qui seront réalisés pour répondre aux questions fondamentales de l'étude. Il doit être pensé pour que viennent s'agréger les différents postes dans la perspective de :
 - comparer les deux familles options en présence pour la réhabilitation de l'étang,
 - illustrer les avantages attendus d'une réhabilitation de l'étang de Berre.

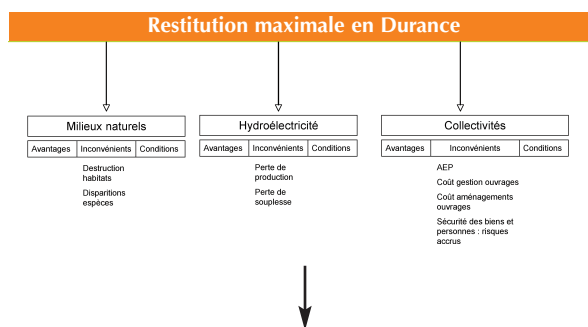
Conséquences du projet de développement liées à la réhabilitation écologique



Conséquences des options de réhabilitation liées à la dérivation



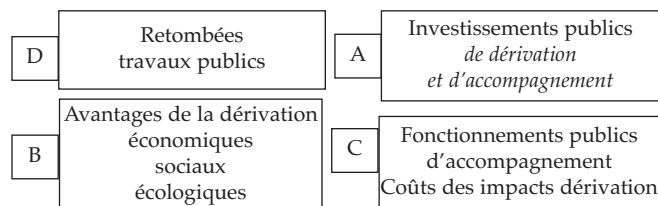
liées à la restitution maximale en Durance



Architecture du plan comptable Agrégation des comptes pour une comparaison

dérivation

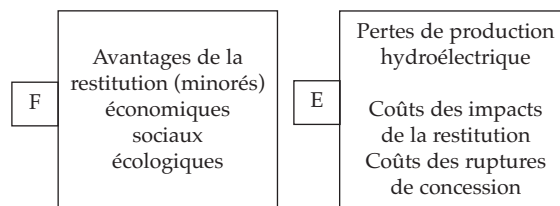
Une logique d'investissement



Retour sur investissement
A est comparé à (B - C)

restitution maximale

Une logique réglementaire



Bilan coûts / avantages (F - E)

COMPARAISON "RESTITUTION MAXIMALE/DÉRIVATION"
(F - E) / (B - C)



DEUX ETUDES EN UNE

Une double exigence d'évaluation s'est faite jour au cours de la phase 1

La conclusion principale de cette première phase est la mise en évidence d'une double évaluation de la dérivation attendue par les acteurs :

- une évaluation monétaire de la dérivation, sur la base d'une analyse coût-avantage classique à produire au niveau national,
- une évaluation sociale et économique, sur la base d'un argumentaire en faveur d'un projet de développement au niveau territorial.

Les grands apports de la phase 1 ont donc été de repérer les postes socio-économiques sur ces deux grands axes :

- 1) par une analyse de type causes/conséquences sur chaque poste identifié par les acteurs concernés par les différentes options de réhabilitation,
- 2) par un travail de prospective avec les acteurs intéressés par les effets de la réhabilitation pour construire collectivement un schéma de développement qui lui soit dépendant.

Cette double exigence d'une évaluation sociale et territoriale d'une part et d'une évaluation monétaire d'autre part, se traduira dans le cours de la phase 2 par un travail qui visera à concevoir l'argumentaire du projet de dérivation et présenter une analyse coût-avantage des options envisagées.

La phase 2 articulera donc ces deux visées évaluatives avec le souci tout au long du travail de mettre en discussion les différentes hypothèses retenues.

Il ne faudrait cependant pas comprendre que les deux méthodes d'évaluation répondent aux aspirations d'acteurs d'échelle différente, car ces méthodes rendent plutôt compte de diverses manières d'appréhender l'action publique. Chacune des deux évaluations intéresse donc tous les acteurs

Évaluation économique et sociale : Argumentaire pour un projet de développement Logique territoriale



Il s'agit de concevoir l'argumentation nécessaire à l'identification, la qualification, la quantification et si possible la monétarisation des diverses retombées négatives ou positives du projet à l'échelle du territoire de l'étang de Berre et des espaces concernés par les options de réhabilitation (basse Durance et secteur du sud de la Crau). Lors de ce travail, de nombreuses hypothèses seront prises pour :

- modéliser les conséquences socio-économiques du projet de réhabilitation et celles des options envisagées pour y parvenir,
- choisir un ou plusieurs indicateurs des changements attendus,
- traduire ces évolutions en termes monétaires autant que faire se peut.

Cette argumentation aura pour objectif de montrer l'intérêt territorial du projet et ses limites et inconvénients pour chacune des options envisagées et d'initier une réflexion sur l'intérêt de promouvoir un tel projet sur ce territoire à l'échelle nationale.

Évaluation monétaire : Analyse classique Coûts / Avantages - ACA - Logique nationale



Il s'agit d'identifier, parmi les conséquences mesurées, celles qui constituent des productions nettes de richesse à l'échelle nationale afin de bâtir une argumentation pour la justification du financement d'un tel projet. Cette seconde tâche permettra ainsi de répondre aux interrogations de la puissance publique quant à la présentation d'une analyse coûts avantages des options envisagées.



Les valeurs à mesurer restent sujettes à discussion en phase 2

Tout au long de cette phase 1 quatre grands points ont fait débat et restent pour certains en suspens.

- La place de l'atelier de prospective dans l'analyse a fait l'objet d'un développement méthodologique supplémentaire pour expliquer pourquoi il s'est adressé aux seuls acteurs intéressés par la réhabilitation.
- Un développement de l'avis du Conseil scientifique sur le scénario tendanciel est attendu en tenant compte de l'avis du CESEB.
- Un modèle écologique pour l'option réduction maximum des apports sera à construire en phase 2 avec l'aide de l'État et d'EDF.
- La bonne significativité des valeurs utilisées pour mesurer le delta en termes de coûts ou d'avantages est sujette à controverse. Les valeurs proposées par le bureau d'études devront encore être expliquées en phase 2 et confrontées aux différentes propositions notamment celles des experts économistes d'EDF. (voir développement page suivante)

LES POINTS AYANT FAIT DÉBAT

Pour quelles raisons l'atelier de prospective est dédié aux acteurs intéressés ?

La distribution des rôles entre acteurs intéressés et acteurs concernés correspond aux thématiques investiguées. À la différence de l'évaluation des coûts et avantages liés aux options de gestion des rejets, qui se fait par secteur d'activité d'ores et déjà présent et concerné, le développement territorial à venir repose sur une approche collective dont les caractéristiques ne sont pas données au départ mais sont à imaginer par les acteurs devant en bénéficier. C'est pourquoi l'atelier de prospective s'est adressé aux seuls acteurs intéressés par un schéma de développement socio-économique lié à la réhabilitation.

L'avis du Conseil scientifique sur le scénario tendanciel est trop restreint

L'avis du Conseil scientifique sur le scénario tendanciel a été jugé trop restreint, ne prenant pas suffisamment en compte les résultats de l'expérimentation, notamment les signes d'amélioration de la qualité de l'étang traduits par la satisfaction des usagers. L'avis du CESEB, rendu dans le cadre du contentieux européen est requis pour enrichir cet avis sur l'évolution de la situation actuelle à 2030.

Comment définir l'état écologique lié à l'option "restitution maximale en Durance" ?

L'absence de modèle écologique pour l'option réduction maximum des apports pose question sur la manière d'obtenir ces informations. L'analyse repose sur l'introduction dans le modèle numérique EDF des données concernant ces apports résiduels dans l'étang. Or les chroniques de ces volumes et leur fréquence ne sont pas disponibles car elles correspondent aux seuls apports liés à la sécurité du réseau que ne gère plus EDF. Les services de la DREAL interrogeront RTE pour obtenir ces informations. Sur cette base, EDF apportera les éléments nécessaires à la définition de l'état écologique.



APPROCHE PÉDAGOGIQUE

Les acteurs devront être éclairés sur la validité des valeurs prises en compte dans les évaluations

Les valeurs utilisées pour mesurer le delta en termes de coûts comme d'avantages entre la situation de référence et la situation de réhabilitation, doivent être reconnues par les acteurs comme étant significatives.

Les valeurs proposées par le bureau d'études, dont un premier développement est présenté ci-contre, répondent à un souci de robustesse dans le cadre d'une analyse mesurant des valeurs de très différentes natures et dont les ordres de grandeur sont également très différents.

La mobilisation de ces valeurs dans les comparaisons à faire en phase 2 dépend également du type d'évaluation dans lequel l'analyse est faite et de l'option de réhabilitation considérée.

Dans tous les cas, l'instruction des comptes apportera son lot de nouveautés et conduira à de nouvelles investigations qui seront conduites au travers d'enquêtes, d'ateliers, d'analyse et de débats.

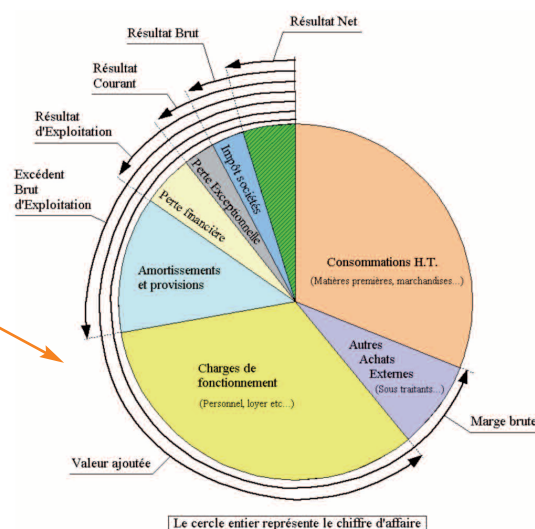
LES POINTS RESTANT AU DÉBAT

Doubles comptes et valeur ajoutée

Le premier risque est le double compte : un bénéfice serait compté deux fois dans la mesure où il se propage d'un compte à l'autre (exemple : la pêche et les chantiers navals). Pour éviter cet écueil, la prise en compte de la valeur ajoutée de chaque activité économique est préférable à la prise en compte du chiffre d'affaires. Cependant, lorsque la filière d'impacts n'est pas connue et qu'il y a de bonnes raisons de penser que les consommations intermédiaires seront faites pour l'essentiel localement, le **chiffre d'affaires** sera retenu comme indicateur le plus significatif.

Surplus du consommateur

Une deuxième problématique de l'analyse économique se pose sur la notion de transfert de richesse. Étant donné qu'il s'agit de mesurer un écart entre la situation tendancielle et la situation projetée, seule la création de richesse devrait être prise en compte. Si une activité économique se développe autour de l'étang de Berre au détriment d'une autre sur le même territoire ou sur un autre territoire, le gain ne devrait pas être considéré comme réel. Pour éviter cet écueil, les économistes tentent d'évaluer ce qui est appelé le «surplus du consommateur» c'est-à-dire le prix que le consommateur serait prêt à payer pour obtenir un service. Une étude spécifique conduite au niveau local pour l'estimer n'est pas logiquement à l'échelle de l'étude, ni en temps, ni en objectif. Les estimations de surplus auront ainsi recours à la méthode des transferts de valeurs qui utilise les résultats de consentements à payer de consommateurs estimés à l'occasion d'autres études dont la problématique est proche.



Création ou transfert de richesse

La volonté rigoriste de ne pas masquer les transferts de richesse en ne les comptabilisant pas comme des avantages, au risque de rater une réelle création de richesse, ne peut trouver de réponse juste qu'en considérant ces valeurs en fonction du type d'évaluation recherché, tel qu'évoqué en introduction. Pour l'évaluation monétaire, seule la création de richesse doit être considérée au niveau national en raison de la compétitivité des territoires et des projets. L'investissement du point de vue de l'État peut, en effet, être fait ailleurs pour une autre rentabilité. Par contre, pour l'évaluation économique et sociale, la redistribution des richesses est à considérer au niveau d'un projet territorial sans se préoccuper des transferts qui sont à mettre à l'actif du projet.

PILOTAGE ET PARTICIPATION DES ACTEURS

Comité de pilotage

Serge ANDREONI, Sénateur Maire de Berre l'Étang, Président du GIPREB
Roger REUTER, sous-Préfet d'Istres
Annick DELHAYE, Conseiller Régional Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
Mario MARTINET, Conseiller Général département des Bouches-du-Rhône
Vincent BURRONI, Maire de Châteauneuf-les-Martigues, Président du Comité d'étang
Eric LE DISSÈS, Maire de Marignane, Président du SISEB
Nicole JOULIA, 1ère Adjointe ville d'Istres, Vice-Présidente du SISEB
Bernard NICCOLINI, Etang Marin
William TILLET, Prud'homie de pêche de Martigues
Jean-Marc ZAVATTONI, Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône
Gilbert ANSINELLI, industriel GMIF
Gabrielle FOURNIER, Agence de l'Eau RM&C
Vincent GABETTE, Délégué régional EDF
Olivier ROUSSET, DREAL PACA
Olivier RADAKOVITCH, Président du conseil scientifique du Gipreb
Béatrice MAYEN, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
Catherine DUPUIS, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
Fabien BIGUET, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
Claudine TREZZY, Conseil Général des Bouches-du-Rhône
Jocelyne LIONTI, SISEB
Claude BAURY, Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône
Christine DELANOIX, sous-préfecture d'Istres
Jean-Baptiste SAVIN, DREAL PACA
Jean-Christophe SUAU, EDF
Gaël LE SCAON, Agence de l'Eau RM&C
Sylvie PIQUENOT, Agence de l'Eau RM&C

CHRONIQUE DES RÉUNIONS

Secrétariat technique

Fabien BIGUET, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Catherine DUPUIS, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Béatrice ORELLE, Conseil Général des Bouches-du-Rhône

Claudine TREZZY, Conseil Général des Bouches-du-Rhône

Henri PIGNOLY, SMAVD

Sylvie PIQUENOT, Agence de l'Eau RM&C

Zoé HAGEL, Agence de l'Eau RM&C

Griselda ANDREONI, EDF

Philippe BAUDUIN, EDF

Gérard FERREOL, GMIF

Jean-Baptiste SAVIN, DREAL PACA

Annick MIEVRE, DREAL PACA

Franck FREDEFON, DREAL PACA

Bernard NICCOLINI, Etang Marin

Gérard NEVIERE, MNLE 13

Jean-Claude CHEINET, MNLE 13

William TILLET, Prud'homie de pêche de Martigues

Jean-Michel SALLES, Expert économiste CNRS, membre du Conseil Scientifique

Pour le Gipreb

Philippe PICON

Guillaume BERNARD

Réunion de lancement 2 avril 2009

Cette réunion était la première du comité de pilotage et rassemblait un comité technique élargi aux élus. Pour garder une certaine souplesse dans la participation des acteurs, il a été décidé au cours de cette réunion qu'un comité technique pourrait se réunir en dehors des réunions du comité de pilotage prévues aux différentes phases. Il a également été estimé que le comité de pilotage pouvait être le Conseil d'Administration du Gipreb.

Après la présentation du déroulement et de la méthodologie proposée pour l'étude par ASca et 123Soleil, les membres de ce premier comité de pilotage se sont exprimés tour à tour pour donner leur point de vue, faire des recommandations ou poser des questions.

Dès l'introduction, les participants ont recommandé de développer une approche territoriale qui prenne en compte l'échelle régionale, départementale et même européenne, et qui classe les différentes dimensions en regard des compétences institutionnelles. L'idée est ainsi de faire apparaître les futurs maîtres d'ouvrage concernés par le financement des opérations : le SMAVD et le Gipreb pour la ressource en eau, la Région sur le plan économique, le Département sur le plan social, la demande européenne vis-à-vis du pourcentage d'énergie renouvelable, etc....

Quatre territoires, sans oublier les projets qu'ils abritent, devront être appréhendés : la Durance, l'étang de Berre, la Crau et Marseille/Fos. Du point de vue des élus, dont l'un d'entre eux a déjà produit une analyse économique, l'étude ne doit pas dire si la rentabilité de la dérivation permet ou non sa réalisation, mais elle doit permettre son accompagnement.

La représentante de la région PACA a notamment souhaité que les nombreux projets présents sur le territoire soient pris en compte dans une réflexion sur la gouvernance territoriale.

Pour les associations, satisfaites de voir arriver cette étude, elle doit démontrer la nécessité sociale et économique de la dérivation et faire entendre la demande sociale.

Le représentant de la DREAL s'intéressera aux externalités et veillera à la logique de développement durable pour une restauration à long terme, donc un développement harmonieux des milieux et des usages.

Les économistes et hydrauliciens d'EDF attendent de l'étude une rationalisation du débat et de la décision, en allant au-delà du coût des ouvrages pour identifier les coûts et inconvénients de toute nature et sur tous les territoires. Ils souhaitent également que la problématique énergétique soit vue dans son ensemble en imaginant, dans le cas où la commission européenne viendrait à baisser encore les quotas, une alternative à la perte de la production hydroélectrique de la chaîne Durance-Verdon.

Le directeur du SMAVD rappelle que la situation sur la Durance est aujourd'hui dramatique et qu'aucune solution n'est encore trouvée. Il estime indispensable une évaluation des conséquences pour l'étang de Berre comme pour la Durance, dans le cas où la situation actuelle serait maintenue.

Pour l'expert économiste, membre du conseil scientifique du Gipreb, l'état de référence doit faire l'objet d'une vraie réflexion. Le cahier des charges indique de prendre l'état actuel comme état de référence. En toute logique, il s'agirait en fait de comparer les conséquences de la réhabilitation avec la situation qui aurait caractérisé l'étang sans cette réhabilitation. Il est particulièrement difficile de simuler une telle situation. Si le taux d'actualisation est également une question qu'il faudra trancher, il convient de noter que c'est la variation des prix relatifs entre les différents biens et services à l'horizon de la réhabilitation qui serait l'élément clé pour évaluer l'intérêt de ce scénario.

Au cours du débat, des recommandations plus générales ont ensuite été faites.

partager la méthodologie

En plus d'une évaluation chiffrée en faveur de la dérivation, la demande porte sur une évaluation de l'image externe de la réhabilitation : la dérivation étant avant tout perçue à travers son coût exorbitant sans que les multiples avantages ou les externalités positives ne soient présents. L'étude devra donc créditer le projet de réhabilitation des moindres avantages collatéraux. Il s'agit également de faire apparaître la vision prospective du projet, tel que l'ont fait les concepteurs du barrage de Serre-Ponçon dont la rentabilité économique n'a certainement pas pu, non plus, être complètement appréhendée au départ.

L'évaluation des facteurs sociologiques, écologiques et environnementaux sera de toute façon plus difficile que celle des facteurs strictement économiques. Les membres du groupe attendent donc beaucoup de la compétence du bureau d'études sur ce point.

Au vu de la présentation, ils considèrent comme pertinente la méthodologie proposée pour répondre aux problématiques.

Bien que chacun s'accorde sur l'importance du respect des délais de l'étude, non sans relation avec la date de fin du Gipreb 2, le temps de la concertation ne doit cependant pas être négligé afin d'obtenir l'adhésion de tous autour de la table, enjeu majeur de l'étude.

Au-delà des chiffres, les membres du Gipreb attendent que soit bien pris en compte le bénéfice environnemental de la réhabilitation et que l'étude apporte à la fois des réponses aux questions immédiates, telles que celles sur la production hydroélectrique ou sur l'évolution morphologique de la Durance, et aux questions plus éloignées telles que l'équilibre futur de la gestion de l'eau sur le territoire.

Enfin, la phase 2 devra permettre de mener les études complémentaires identifiées en phase 1 dans les limites du cadre de l'étude.



RECOMMANDATIONS DES ACTEURS

Comité technique
9 juillet 2009

suivre les premiers résultats



La réunion avait pour objectif de faire le point en cours de phase d'enquête pour rendre compte de la méthodologie développée par le bureau d'études, notamment dans la préparation de l'atelier prospectif. Celui-ci, prévu sur deux jours, invitera les acteurs intéressés par la réhabilitation de l'étang à se projeter dans des scénarios de développement économique dont le lien avec la réhabilitation aura été préalablement établi par les bureaux d'études.

La méthodologie utilisée par le Gipreb, pour permettre au Conseil Scientifique de donner un avis, a été détaillée ainsi que les grandes conclusions du Conseil sur l'état écologique

- après suppression des apports (dériver)
- en scénario tendanciel (actuel prolongé)
- avec réduction maximum des rejets (300 millions de mètres cube par an).

L'hypothèse d'un arrêt complet des apports d'eau douce permet une description assez fine de l'état écologique de l'étang par compartiment, soit un retour à une lagune très marinisée proche de l'étang de Thau que le conseil scientifique suggère donc de prendre pour modèle dans le calcul des bénéfices économiques.

Le scénario tendanciel est évalué par le conseil scientifique comme étant sans changement significatifs par rapport à la situation actuelle en regard des résultats de l'expérimentation sur la réduction des apports conduite depuis 4 ans. Le conseil scientifique estime aussi ne pas avoir les éléments pour donner un avis sur la troisième hypothèse de nouvelle réduction des rejets.

Le bureau d'études considère la durée nécessaire à obtenir la réhabilitation, fixée à 20 ans pour la dérivation (soit 10 ans de travaux et 10 ans de récupération des milieux) cohérente avec le temps nécessaire à la mise en œuvre d'une politique publique nouvelle et au changement d'un territoire. De plus, l'atelier prospectif prend en compte les dynamiques progressives pour parvenir à l'échéance des 20 ans.

La marge d'incertitude qui pèse sur certains compartiments sera prise en compte dans les calculs, mais la description physique de l'état écologique permet d'ores et déjà au bureau d'études de lui rattacher des usages économiques qui serviront à l'évaluation.

L'avis du conseil scientifique sur le scénario tendanciel paraît sommaire aux représentants de la DREAL et d'EDF qui souhaitent qu'un développement soit fait par compartiment et qui considèrent que l'avis du CESEB sera déterminant pour se positionner vraiment sur les résultats écologiques obtenus par la réduction des apports dont le recul sur 4 ans est sans doute insuffisant pour certains indicateurs comme les zoostères.

Le représentant des associations rappelle que l'expérience des usagers de l'étang laissait prévoir un tel résultat au vu de l'effet massif des apports d'eau douce.

Le représentant du SMAVD estime d'autant plus décevant les résultats de l'expérimentation en termes de progrès pour l'étang de Berre que la restitution des rejets en Durance a un effet catastrophique sur la rivière.

Les membres du comité technique sont, par contre, d'accord sur ce que serait la situation d'un étang réhabilité et propose de s'appuyer sur cette connaissance.

Le représentant du MNLE rappelle que l'étude a pour objectif de dédramatiser le coût annoncé pour la dérivation qu'il considère comme une hypothèse certaine et déplore que la problématique européenne porte uniquement sur la qualité de l'eau de l'étang et non sur l'état écologique global intégrant même l'effet de serre. Il souhaite que l'évaluation prenne en compte l'ensemble du bassin versant ; les rivières et l'étang de Bolmon.

La durée de 20 ans proposée pour imaginer un scénario de développement économique a suscité des remarques contradictoires.

Les élus et les associations considèrent qu'il s'agit d'une durée trop longue en regard de la capacité de l'étang à se restaurer très vite lors des épisodes passés de totale interruption et de la durée des travaux qui pourrait être réduite.

Les représentants institutionnels estiment au contraire que les travaux de dérivation pourraient être plus longs et que la restauration des milieux est d'une durée incertaine.

Le représentant de la pêche ajoute qu'une durée supérieure à 20 ans est impensable pour imaginer un développement de la pêche, 20 ans étant déjà une durée très longue pour garantir la survivance de l'activité par transmission du savoir.

En conclusion sur ce point, les acteurs s'accordent donc à considérer que 20 ans est finalement un bon compromis entre toutes les incertitudes.

Les conditions contextuelles de réhabilitation telles que l'évolution de l'assainissement ont fait l'objet d'un

échange entre les différents partenaires, l'Agence de l'Eau, le conseil général et la DREAL indiquant que les réseaux seraient de toute façon mis aux normes pour respecter la DERU et la DCE. Cette mise aux normes est donc un facteur à intégrer de façon certaine dans toutes les hypothèses. Les apports de pollutions diffuses devront cependant faire l'objet d'une attention particulière.

Concernant l'étang de Thau, le représentant de la pêche s'insurge contre l'idée qu'il pourrait s'agir d'un modèle de développement pour l'étang de Berre. L'ambition sur ce dernier n'est pas une surexploitation économique du milieu par les pêcheurs ou les conchyliculteurs mais le retour à un milieu naturel exploitable de manière artisanale pour respecter l'équilibre écologique et favoriser une certaine qualité de vie autour de l'étang.

Concernant la conduite de l'étude, une grande partie des acteurs a déjà été rencontré, les guides d'entretien servant de base à l'enquête étant mis à la disposition du comité. Une vingtaine d'acteurs dits «intéressés» c'est à dire porteurs d'une vision d'un étang réhabilité ont été interviewés. Les acteurs dits «concernés» par les solutions de dérivation et de réduction des apports d'eau douce sont encore en cours de rencontres. Au cours des entretiens, les acteurs «intéressés» sont invités à se projeter à l'échéance 2030 sur un étang réhabilité. Les acteurs «concernés» sont, quant à eux interrogés sur les opportunités et les impacts ou contraintes des différentes options envisagées pour réhabiliter l'étang.

Quelques traits relatifs aux entretiens ont été rapportés en réunion sans qu'il soit question à ce stade d'en faire l'analyse. Des précisions ont été demandé sur l'interprétation des points de vue exprimés par les personnes interviewées, notamment sur les réserves que peuvent avoir les populations vis-à-vis des hypothèses de réhabilitation. La crainte des représentants des associations et des usagers est que les bureaux d'études induisent des réponses négatives par une présentation tronquée des hypothèses, notamment auprès des acteurs de la Crau. Cette analyse sera donc explicitée dans les rapports écrits pour éclairer les positions des uns et des autres.

Lors de la réunion de lancement, les participants avaient été sollicités pour suggérer des acteurs à rencontrer et EDF souhaite, dans ce cadre, formuler des propositions.

La dernière partie de la réunion a été consacrée au débat sur l'atelier prospectif dont ASca a rappelé les termes.

COMPTE RENDU DE RÉUNION

Comité de pilotage

4 septembre 2009

La réunion avait pour thème la présentation des résultats partiels de la phase 1, notamment l'analyse des entretiens avec les acteurs intéressés en vue de l'atelier de prospective, élément de construction du plan comptable.

En préparation de cette réunion, les membres du comité de pilotage et du comité technique de suivi ont été destinataires d'une note provisoire sur « l'identification des enjeux de développement d'un étang réhabilité en préparation de l'atelier prospective ».

Il ressort que l'atelier prospective ne s'adresse qu'aux acteurs dits « intéressés » visant l'élaboration collective d'un ou plusieurs schémas de développement lié à la réhabilitation de l'étang.

Pour définir ce que les acteurs peuvent attendre de la réhabilitation en terme écologique, les hypothèses du conseil scientifique sur l'état écologique de l'étang projeté pour les trois options de gestion des apports d'eau douce ont été prises comme base par les bureaux d'étude.

Le conseil scientifique a ainsi établi, à l'horizon 20 ans, un scénario tendanciel sans changement significatif, un scénario dérivation décrivant une restauration complète de l'étang et un scénario réduction drastique des apports, impossible à évaluer en l'absence d'expérience ou d'études complémentaires. Sur cet avis, le scénario restauration complète de l'étang a donc fondé la démarche d'élaboration prospective.

Il reste au comité de pilotage à se prononcer sur les contextes macroéconomiques des trois scénarios de développement à proposer aux groupes de l'atelier, en réfléchissant à un contexte de crise écologique possible.

La présentation orale de ces éléments d'analyse a suscité de nombreuses réactions et interrogations, autant lors du comité technique préparatoire le matin que lors du comité de pilotage l'après-midi.

L'orientation de l'étude n'est pas évidente pour les membres du comité de pilotage qui souhaitent voir développer la prospective sur toutes les hypothèses de gestion et pas seulement dans le cas de l'arrêt total des rejets.

De même, le fait que les acteurs dits « concernés » soient écartés de l'atelier de prospective n'est pas apparu très logique à la plupart des participants.

Les acteurs n'étant pas tous dans l'attente des mêmes résultats, ces particularités méthodologiques ont d'abord conduit les membres du comité à débattre sur les objectifs de l'étude, ainsi remis en perspective.

Pour les élus et les associations, il s'agit bien d'établir un argumentaire socio-économique en faveur de la réhabilitation complète de l'étang, réhabilitation logiquement obtenue par la dérivation des apports d'eau douce du canal EDF.

Pour les services de l'État et les représentants d'EDF, il est nécessaire de dégager les coûts et avantages liés aux trois options de gestion des rejets : réduits et homogénéisés tels qu'actuellement en cours d'expérimentation, réduits à un quota minimum ou supprimés par la dérivation dans le Rhône.

Les premiers sont donc satisfaits de l'approche prospective qui vise à dégager les contours précis de scénarios de développement socio-économiques liés à la réhabilitation de l'étang à l'horizon 2030.

Les seconds estiment que la démarche de prospective devrait également prendre en compte le point de vue des acteurs concernés (impactés) par les différentes options citées plus haut.

Mais ils considèrent surtout que les options de réhabilitation n'ont pas été suffisamment étudiées par le conseil scientifique et pourraient faire l'objet de développements quant aux améliorations à en attendre. Le scénario tendanciel notamment pourrait s'appuyer sur les progrès déjà observés en matière écologique pour en prolonger les effets à 20 ans. Le président du conseil scientifique estime que les membres de ce conseil n'ont pas aujourd'hui les moyens suffisants pour répondre à cette attente mais ne sont pas opposés, dans la mesure où des études plus fines seraient conduites, à apporter un avis plus éclairé. Il souligne cependant que les améliorations à attendre du scénario tendanciel ne sont pas suffisamment importantes, au vu des résultats obtenus, pour conduire à un véritable changement biologique de nature à modifier l'activité économique qui lui est inféodée.

Tout en reconnaissant la qualité du travail présenté par les bureaux d'études, l'ensemble des participants souhaite donc avoir davantage de précisions sur les différentes modalités utilisées dans la phase 1. L'approche différenciée des deux types d'acteurs pose particulièrement question. Les services de l'État, de la Région, du Département et les représentants d'EDF ont ainsi insisté pour que les bureaux d'études éclairent précisément par écrit le comité de pilotage sur la méthode retenue. Les membres du comité souhaitent bien comprendre comment les bureaux d'études en sont arrivés à cette méthodologie distinguant les acteurs intéressés et les acteurs concernés et attendent également des éclaircissements sur la notion de plan comptable.

Les représentants d'EDF s'inquiètent même du respect du cahier des charges qui leur semble incompatible avec l'approche partielle faite par le bureau d'études pour l'atelier de prospective. Pour eux, les résultats de tous les entretiens, acteurs intéressés et acteurs concernés, devraient être rendus disponibles et intégrés à l'atelier. Il n'est pas certain, en effet, qu'un acteur concerné ne se révèle pas intéressé lors de l'entretien et puisse alors être invité à l'atelier de prospective dans la mesure où il a bien été rencontré avant celui-ci. Or les

vers l'atelier de prospective

membres du comité technique ont été invités à compléter la liste des acteurs à rencontrer avant l'été et il apparaît aujourd'hui que ces entretiens complémentaires n'ont pas été intégrés à l'analyse rendue dans la note provisoire. EDF attend donc qu'il soit procédé au plus tôt à cette intégration et souhaite que les acteurs indiqués soient bien pris en compte.

Le représentant de la chambre d'agriculture regrette de ne voir aucun agriculteur interrogé pour la mise en perspective du développement lié à la réhabilitation. Il estime que le développement économique autour de l'étang doit passer par l'agriculture, pas seulement la culture du maïs mais aussi l'élevage, taureaux de Camargue, ovins et bovins, en considérant l'apport essentiel en termes d'entretien et de gestion écologique de cette composante économique du territoire. Les activités agricoles respectueuses de l'environnement peuvent s'inscrire dans un développement écologique qui ferait lien entre agriculture, paysage et territoire. La chambre d'agriculture souhaite donc être associée à cette démarche.

Le président du Gipreb estime que les gestionnaires des bassins versants liés à l'étang auraient également dû être rencontrés, mais il rappelle que l'objet de l'étude est bien l'analyse socio-économique de la réhabilitation par la dérivation afin de favoriser la décision et non une analyse pour connaître les avantages d'une réduction des rejets qui n'appelle pas de décision particulière.

Sur la question d'une prospective intégrant un contexte de crise écologique, le débat sur les trois scénarios de développement à proposer en atelier a conclu sur la nécessité d'interroger à nouveau le conseil scientifique pour définir la crise écologique la plus probable. Le président du conseil scientifique relève que selon le type de crise écologique interrogée, la prise en charge de la crise peut être locale ou nationale et dépendre alors d'acteurs très différents.

Relevé de décision

Les services de l'État attendent une comparaison entre l'analyse socio-économique de la réhabilitation par la dérivation et celle d'une amélioration écologique par la réduction des apports.

La synthèse de la totalité des entretiens est attendue avant l'engagement dans la phase 2 et la conduite de quasiment tous les entretiens avant la tenue de l'atelier prospectif.

Les acteurs intéressés et concernés non rencontrés jusqu'ici, tels que la chambre d'agriculture, le seront avant

l'atelier. La note provisoire sera complétée par ces entretiens.

Le conseil scientifique rendra un avis sur l'hypothèse d'une crise écologique dans sa séance du 25 septembre suivant.

AScA rédigera une note supplémentaire sur la place de l'atelier prospectif dans l'analyse économique et éclairera l'approche des deux types d'acteurs, intéressés et concernés.



COMPTE RENDU DE RÉUNION

Comité technique

6 novembre 2009

La présentation du bureau d'études portait sur les résultats provisoires des deux approches menées en parallèle :

- Analyse des impacts économiques des deux options de gestion des apports d'eau douce : dérivation et réduction maximum
- Analyse des conséquences socio-économiques de la réhabilitation de l'étang.

La deuxième approche a été conduite à travers un atelier de prospective qui proposait aux acteurs locaux intéressés par la dérivation d'imaginer un scénario de développement lié à la réhabilitation de l'étang de Berre en 2030. À partir de cette photographie projetée, le bureau d'études reconstitue le film dans le temps pour en arriver là.

Par ailleurs, l'étude a pour objet d'évaluer les écarts pour chaque activité entre la situation tendancielle d'une part et la dérivation ou la restitution maximum des apports à la Durance, d'autre part.

Pour rester à l'échelle de l'étude et tenir compte des incertitudes, le bureau d'études a fait valoir que l'évaluation devait rester frustre et garantir ainsi la robustesse des analyses. Il s'agit de mobiliser les informations disponibles et accessibles pour comparer les tendances d'évolution des secteurs économiques et sociaux concernés par la réhabilitation.

Un problème subsiste cependant sur l'évaluation des conséquences écologiques de la réduction maximum des apports qui n'a pas pu être proposée par le Conseil Scientifique, faute d'éléments d'analyse.

Pour éviter les doubles comptes sur les activités marchandes, le bureau d'études identifie les liens entre les différents chiffres d'affaires des activités économiques afin de pouvoir en déduire les transferts éventuels. De plus, les charges d'activités non marchandes qui accompagnent le développement sont également déduites. La question du chiffre d'affaires, moins représentatif de la création de richesse que la stricte valeur ajoutée, reste cependant un point de débat dès lors que l'objectif de l'étude est de créditer la réhabilitation des seuls gains économiques dont elle favorisera la création sans leur ajouter les transferts de richesse d'une activité à une autre ou d'une région à une autre.

Les représentants d'EDF souhaitent avoir un retour sur l'atelier de prospective, notamment savoir si toutes les catégories d'acteurs étaient bien représentées et si les projets de la Région ont pu être pris en considération.

La bonne répartition entre élus, techniciens et experts, qui a été patente dans l'atelier durant ces deux jours, est en effet garante de l'objectivité du résultat. L'intérêt régional a bien été lui aussi intégré, la vision prospective proposée aux acteurs portant à la fois sur la dimension locale et la dimension régionale.

Concernant la situation tendancielle, le rapport du CESEB est attendu pour compléter l'avis du Conseil Scientifique du Gipreb qui estime l'évolution future non significative. L'écart mesuré avec la situation tendancielle doit reposer sur une bonne évaluation de cette situation. Mais la date du rendu

n'est pas connue et de plus le CESEB n'est pas en charge de donner un avis sur la projection de la situation actuelle en 2030.

L'indépendance et la compétence du CESEB sont mises en doute par les acteurs locaux, notamment en raison des déclarations faites par le président du CESEB sur le projet d'empoissonner l'étang et son ignorance sur la présence des huîtres dans l'étang de Berre. D'ores et déjà, les deux instances se rejoignent sur le constat des indicateurs écologiques sans changement depuis 4 ans. Les services de l'État font observer que la différence de position entre le CS et le CESEB porte essentiellement sur la macrofaune benthique pour laquelle le CESEB est plus optimiste.

Le comité de pilotage, sur la base d'une instruction du secrétariat technique, devra donc décider de ce qu'il retient comme hypothèse écologique pour l'évolution de la situation tendancielle.

Par ailleurs, les représentants d'EDF se demandent s'il ne faudrait pas comptabiliser les investissements en matière de qualité de l'air, qualité des paysages, gestion des transports, etc... qui sont autant de conditions permettant au schéma de développement imaginé par les acteurs d'advenir. Ces conditions ne sont cependant pas nécessaires à la réhabilitation et n'entrent donc pas en jeu dans le plan comptable. Elles sont citées pour être intégrées dans la réflexion.

Les documents remis par le bureau d'études exigent encore un temps de réflexion avant que les acteurs du comité technique puissent donner un avis.



RECOMMANDATIONS DES ACTEURS

Comité de pilotage

20 novembre 2009

Le comité de pilotage avait pour objectif de faire le point sur l'architecture du plan comptable issu des deux approches conduites en parallèle : l'analyse des avantages socio-économique de la réhabilitation et l'analyse des impacts économiques des différentes options. La démarche prospective conduite sur la première approche s'adresse aux acteurs intéressés par la réhabilitation. La vision partagée d'un schéma de développement doux et robuste, amortisseur social est assortie de deux politiques d'accompagnement : une approche transversale d'urbanisme et de transports et une approche de gouvernance.

Les impacts négatifs de la dérivation ou de la restitution sont perçus différemment selon les acteurs. Pour les élus, l'impact des travaux de la dérivation ne peuvent pas être considérés comme négatifs étant la condition pour obtenir les effets de la dérivation.

Pour EDF, l'impact de la restitution maximum en Durance ne peut pas être plus fort que celui des crues. Si la crue de 2008 n'a pas fait de dégâts sur deux seuils, alors même que les restitutions avaient détruit un autre seuil, c'est que le seuil détruit était sensible à des débits faibles. La destruction des habitats n'est pas non plus confirmée par le suivi qu'assure EDF, les restitutions étant encadrée par des consignes qui visent à éviter ce type d'impacts. Cependant, les experts constatent cette destruction dans le cadre de Natura 2000, destruction qu'EDF met également sur le compte de la crue de 2008. Il existe donc une différence de points de vue entre le SMAVD et EDF.

Le représentant de la chambre d'agriculture souhaite, au-delà des atteintes sur la rivière et au même titre que les destructions d'habitat, que l'étude fasse apparaître les impacts sur les activités économiques, agricoles ou de loisirs qui seront toutes aussi pénalisées par les inondations liées à une rupture de seuil.

Le représentant de la DREAL rappelle que le développement économique lié

à la réhabilitation aura des effets environnementaux négatifs dont le coût doit être intégré au plan comptable et apparaître très lisiblement. Il attire également l'attention sur les possibles transferts d'économie d'un territoire à l'autre, qui ne pourront pas être considérés comme des bénéfices liés à la réhabilitation. Le bureau d'études indique que le schéma de développement étudié dans l'atelier de prospective porte au contraire sur un développement endogène qui ne vise pas la croissance, mais l'équilibre économique.

L'évolution tendancielle n'a pas, jusqu'ici, permis au bureau d'études de s'appuyer sur un changement de l'état écologique futur pour établir une comparaison avec les différentes options car le Conseil Scientifique a conclu à une absence d'évolution par rapport à la situation actuelle. Les services de l'État proposent que l'on complète cette approche par celle du CESEB qui doit rendre ses conclusions prochainement.

De même, le scénario restitution en Durance ne peut pas s'appuyer sur des chroniques réelles pour définir l'état écologique futur. Les acteurs proposent d'utiliser le modèle EDF pour obtenir des hypothèses de salinité liées à ce scénario. Pour fournir ces résultats, EDF aura besoin d'informations à rentrer dans le modèle sur ce que pourrait être ces lâchers d'eau à partir de l'expérience des opérations de sécurité. Ces informations seront demandées à RTE.

Enfin, les élus souhaitent voir apparaître un bilan carbone qui prenne en compte l'utilisation des centrales thermiques pour compenser la perte de production hydroélectrique dans le cas notamment de la restitution en Durance et de la situation tendancielle, sachant que la production doit être, réglementairement, régionale pour les trois quarts.



COMPTE RENDU DE RÉUNION

Comité de pilotage

La rencontre avait pour objet de présenter la synthèse des acquis en phase de cadrage, de mettre en évidence les conclusions et d'éclairer les points qui ont fait débat. Cette présentation visait également à permettre le passage en phase d'instruction du plan comptable en s'assurant que chacun des partenaires avait pu s'approprier les résultats et comprendre l'exercice en cours. Il ne s'agissait pas de trancher sur les approches techniques ayant suscité des débats d'experts car ces discussions devront se poursuivre plus concrètement lors de la phase suivante à travers le choix des indicateurs. La conclusion principale de cette première phase est la mise en évidence d'une double évaluation de la dérivation attendue par les acteurs :

- une évaluation monétaire de la dérivation, sur la base d'une analyse socio-économique classique à produire au niveau national,
- une évaluation sociale et économique, sur la base d'un argumentaire en faveur d'un projet de développement au niveau territorial.

Les grands apports de la phase 1 ont donc été de repérer les postes socio-économiques sur ces deux grands axes :

- 1) par une analyse de type causes/conséquences sur chaque poste identifié par les acteurs concernés par les différentes options de réhabilitation,
- 2) par un travail de prospective avec les acteurs intéressés par les effets de la réhabilitation pour construire collectivement un schéma de développement qui lui soit dépendant.

Concernant le premier axe d'enquête, l'analyse des impacts de chacune des deux options de réhabilitation, dérivation et restitution, a mis en évidence les enjeux socio-économiques sur les différents territoires : étang de Berre, Basse Durance, Sud Crau, Port de Marseille/Fos et plaine du Rhône. Outre l'analyse énergétique à faire dans les deux cas, les enjeux sont appréhendés pour les trois solutions techniques de dérivation, en termes d'emprise foncière, d'insertion urbaine, d'alimentation en eau potable, de fiscalité, d'écologie, d'activité agricole...

Concernant le deuxième axe d'enquête, à l'issue des travaux de prospective, un schéma partagé de développement territorial à l'horizon 2030 a émergé des différents points de vue vers une vision commune : Il s'agit d'un développement socio-économique à la fois doux et robuste, ancré sur la typicité locale de l'étang de Berre, tourné vers le lien social, et accompagné par les collectivités dont l'engagement sera d'autant plus fort que la dérivation aura marqué une rupture avec le passé. Ce développement est conditionné par un ensemble de leviers politiques pour instaurer un équilibre social, notamment : planification territoriale, gestion des espaces et participation des acteurs locaux. La volonté de mettre en place un mode d'exploitation intensif de l'étang de Berre n'est ni revendiquée, ni souhaitée. L'originalité du projet politique réside donc dans une démarche de développement durable dont la condition première est l'équilibre écologique de l'étang de Berre.

Enfin, l'ensemble des éléments recueillis sur les deux axes

du 11 décembre 2009

d'enquête a permis au bureau d'études de construire l'architecture du plan comptable qui repose d'une part sur la mesure des conséquences des options de réhabilitation en termes d'écart (delta) avec la situation de référence et d'autre part sur la mesure des conséquences du projet de développement avec la situation de référence.

Ces conséquences composent les trois chapitres du plan comptable.

Pour les options :

- Évaluation des conséquences liées à la dérivation
- Évaluation des conséquences liées à la restitution maximum des rejets en Durance.

Pour le projet de développement :

- Évaluation des conséquences liées à la réhabilitation écologique

Pour chacun de ces chapitres, le bureau d'études a déplié les différents comptes : activités et usages générés par la renaturation, avantages, inconvénients et conditions pour chaque type d'usage : hydroélectricité, milieux naturels, industrie, travaux publics, agriculture, collectivités...

À partir de l'architecture de ce plan comptable, la démarche de comparaison visée en fin d'études a été définie par le bureau d'études en phase de cadrage : une fois les comptes renseignés, il s'agira d'opérer leur agrégation pour pouvoir comparer coûts/avantages au sens large des termes.

Ainsi pour la dérivation, la comparaison coûts/avantages repose sur une logique d'investissement dont il faut évaluer le retour : la comparaison se fera en agrégeant les comptes d'investissement publics d'un côté et en comparant cet agrégat avec celui des comptes d'avantages économiques, sociaux et écologiques dont on aura déduit les dépenses de fonctionnement et de compensation des impacts.

Pour la réduction des rejets, la comparaison repose sur une logique réglementaire et se fera en agrégeant les avantages économiques, sociaux et écologiques dont on déduira les pertes de production hydroélectrique, le coût des compensations des impacts et les indemnités de rupture de concession pour EDF.

Sur la base de ces deux grands résultats, une comparaison sera établie entre l'option dérivation et l'option restitution. Cette comparaison aura donc été fondée sur les plus et les moins en différence par rapport à la situation actuelle projetée tendancielle.



RECOMMANDATIONS DES ACTEURS

Tout au long de cette phase 1 quatre grands points ont fait débat et restent pour certains en suspens.

- La place de l'atelier de prospective dans l'analyse n'a pas convaincu tout le monde du fait qu'il s'est adressé aux seuls acteurs intéressés par la réhabilitation. La distribution des rôles entre acteurs intéressés et acteurs concernés a dû être précisée par le bureau d'études dans une note dédiée qui a été intégrée au rapport de phase 1. L'évaluation d'un schéma de développement lié à un étang réhabilité est au départ indépendant de l'option permettant d'obtenir la renaturation. À la différence de l'évaluation des coûts et avantages liés aux options de gestion des rejets, qui se fait par secteur d'activité, le schéma repose sur une approche collective dont les caractéristiques ne sont pas données au départ mais sont à imaginer par les acteurs devant en bénéficier. Une difficulté est cependant apparue dans la perception qu'en ont les acteurs exclus de cet exercice en raison de la «condition dérivation» donnée à ce schéma par les acteurs. Un amalgame a pu être ainsi produit entre acteurs intéressés et acteurs favorables à la dérivation. La dérivation dont il est question dans l'atelier de prospective n'a cependant pas la même place que celle qui est évaluée dans l'analyse des options. Dans le contexte de l'atelier de prospective, il s'agit plus d'un facteur contingent, ayant valeur de signe fort pour entraîner l'effort de développement, que d'un résultat quantifiable notamment en termes écologiques.

- L'avis du Conseil scientifique sur le scénario tendanciel a été jugé trop restreint, ne prenant pas suffisamment en compte les résultats de l'expérimentation, notamment les signes d'amélioration de la qualité de l'étang traduits par la satisfaction des usagers. L'avis du CESEB, rendu dans le cadre du contentieux européen, pourrait venir compléter les informations disponibles et servir de base à une description de l'évolution écologique attendue. Cependant le CESEB n'a pas vocation, et n'a pas été

sollicité dans ce sens, à rendre un avis sur l'état projeté en 2030.

- L'absence de modèle écologique pour l'option réduction maximum des apports est également en question, les partenaires de l'étude s'interrogeant sur la manière d'obtenir ces informations. L'analyse repose sur l'introduction dans le modèle numérique EDF des données concernant ces apports résiduels dans l'étang. Or les chroniques de ces volumes et leur fréquence ne sont pas disponibles car elles reposent sur les uniques apports liés à la sécurité du réseau que ne gère plus EDF. La DREAL s'est donc engagée à solliciter RTE pour obtenir ces informations et les proposer à EDF pour alimenter leur modèle.

- La bonne significativité des valeurs utilisées pour mesurer le delta en termes de coûts comme d'avantages a suscité un débat d'experts. Les valeurs proposées par le bureau d'études répondent à un souci de robustesse dans le cadre d'une analyse mesurant des valeurs de très différentes natures et dont les ordres de grandeur sont également très différents.

Ces discussions d'experts sont importantes car elles seront reprises en phase d'instruction des comptes afin de parvenir à la fois à la plus grande objectivité des résultats et la plus grande compréhension, par tous, des modes de calcul.

Le cadre de l'étude ne peut donc pas aujourd'hui être précisé davantage sur ces points sans aller chercher l'information disponible sur chacun des comptes identifiés. Pour la plupart des thèmes, le bureau d'études dispose de méthodes reconnues par les économistes pour procéder aux calculs. Pour certains thèmes, des questions restent posées et devront trouver des solutions de compromis en raison de l'impossibilité technique des réponses. Dans tous les cas, l'instruction des comptes apportera son lot de nouveautés et conduira à de nouvelles investigations qui seront conduites au travers d'enquêtes, d'ateliers, d'analyse et de débats.

Les représentantes de la Région se sont

dites très satisfaites de cette revue de la phase de cadrage qui permet, malgré la complexité, de partager une vision relativement claire de cette étude et de ses enjeux.

Le représentant des associations souhaite que l'amélioration de la qualité de la vie soit valorisée dans la présentation des comptes, afin d'être rendue la plus lisible possible.

Les différents partenaires ont souhaité savoir quelle était la contribution attendue de leur part en fin de phase 1 : validation du rapport de phase ou examen de ce document en prolongement de cette étape.

Le maître d'ouvrage a invité les acteurs à réagir sur le rapport de phase, tout en rappelant qu'il s'agissait d'un document d'étape et que le passage en phase d'instruction ne demandait pas de validation. L'enjeu de cette conclusion de phase est davantage de s'assurer que l'ensemble des acteurs dispose des informations nécessaires pour comprendre l'exercice conduit par les bureaux d'études, sans figer le contenu des résultats dont les contours vont encore devoir évoluer en phase 2. Le représentant d'EDF a confirmé qu'il existait encore des désaccords en cette fin de phase de cadrage, notamment sur les retombées concernant les travaux publics qui ne devraient pas être évaluées en termes de chiffre d'affaires mais en valeur ajoutée.

Pour conclure, le président a tenu à rappeler que sans chiffre d'affaires, il n'y aurait pas non plus de valeur ajoutée et que la dimension humaine des emplois ne devait pas être oubliée. Il souhaite cependant que le point de vue de chacun soit valorisé dans les comptes-rendus et que les documents d'études fassent apparaître l'identité des financeurs.



Extraits cahier des charges

Objectifs et contenu de l'étude

"L'objectif est de répondre à la demande des acteurs d'une évaluation socio-économique de la réhabilitation de l'étang de Berre.

- Il s'agira de réaliser une analyse coûts avantages de la réhabilitation de l'étang de Berre, obtenue par la réalisation de la dérivation des eaux du canal EDF vers le Rhône (appelée « réhabilitation » dans la suite du document).
- La mise en œuvre d'une large concertation, partie prenante de la prestation est demandée. Il s'agira de faire émerger une vision commune du projet de réhabilitation et prendre en compte les différentes attentes et représentations qu'ont les acteurs vis-à-vis de l'étude. "

Le type d'analyse à réaliser

"Analyse des avantages et inconvénients de la réhabilitation dans le but d'apporter des éléments rationnels d'aide à la décision et qui devront être autant que possible quantifiés et monétarisés.

Cette analyse s'appuiera sur une comparaison entre la réhabilitation et deux autres situations :

- la situation actuelle, avec une gestion spécifique des lâchers à Saint-Chamas, qui sera utilisée comme référence ;
- l'hypothèse "restitutions totales en Durance" soit la limitation à 300 Mm3 des apports d'eau dans l'étang, sans dérivation mais en restituant l'essentiel des volumes d'eau vers la basse Durance. En effet, l'avis que sera amené à rendre la Commission européenne en 2009 pourrait conduire à cette hypothèse extrême.

Pour cela, l'analyse devra présenter de façon simultanée l'ensemble des avantages et inconvénients ou coûts et bénéfices de la réhabilitation et de l'hypothèse "restitutions totales en Durance" par rapport à la situation de référence:

- pour l'ensemble des activités marchandes et non marchandes impactées (positivement ou négativement) et pour l'environnement (effets positifs ou négatifs, directs et indirects)¹,
- sur l'ensemble des territoires concernés,
- lors des phases de travaux et après travaux."

Déroulement de l'étude

Phase 1 - Cadrage et préparation de l'étude

Pour répondre à la complexité de l'étude, une phase préalable de cadrage devra permettre :

- d'arrêter les échelles de temps considérées
- d'identifier les composantes de l'étude.

Il s'agira de dresser l'inventaire le plus complet possible des avantages et inconvénients des situations étudiées (dans cet inventaire, il conviendra de distinguer les effets qui relèvent d'une création nette de richesse ou de bien-être de ceux qui constituent des transferts de richesse ou de bien-être entre secteurs d'activités ou zones géographiques sans gain net de surplus individuel ou collectif). La nécessité ou non de recourir à différents cadres d'hypothèses prospectifs de développement économique contrastés pour l'évaluation de ces avantages et inconvénients sera également examinée.

Phase 2-Réalisation de l'analyse des coûts et avantages

Il s'agira, après identification de toutes ses composantes, des informations déjà disponibles et des besoins complémentaires, de réaliser l'analyse des coûts et avantages complète proprement dite et d'en préciser les limites.

Cette deuxième grande phase comporte différentes étapes :

- affiner et compléter si besoin les données quantifiées et monétarisées identifiées comme disponibles et suffisamment fiables en phase 1 ;
- mener les études de valorisation complémentaires prioritaires actées à l'issue de la phase 1 ;
- estimer les sensibilités et incertitudes des différentes catégories de coûts et de bénéfices retenues.

L'analyse des coûts et avantages devra tenir compte de l'ensemble des coûts d'investissement, d'exploitation et de maintenance des solutions techniques à mettre en œuvre

Phase 3 - portage, gestion et financement de la réhabilitation

Sur la base de l'analyse précédente, il s'agira d'identifier les possibilités de portage, gestion et financement de la dérivation.

Une attention particulière sera portée sur la question du statut juridique des aménagements projetés: régime et durée de la concession hydroélectrique, liens avec la concession existante.

ANALYSE SOCIO-ÉCONOMIQUE DE LA RÉHABILITATION DE L'ÉTANG DE BERRE

Etang de Berre
Gipreb

COMITE D'ÉTANG