



**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET,**

**Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux**

CGAAER N° 11108

Le canal des Alpines Septentrionales

Rapport de mission

établi par

Jean-Paul LEGROUX

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Patrick HURAND

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Avec l'appui de Denis BAUDEQUIN Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Table des matières

Résumé.....	7
Chapitre I : État des lieux.....	9
1 Le cadre de la mission.....	11
1.1 La lettre de mission	11
1.2 Les objectifs de la mission.....	11
1.3 Le périmètre de la mission.....	11
1.4 L'organisation de la mission.....	12
1.4.1 Premier déplacement du 10 au 13 octobre 2011	12
1.4.2 Deuxième déplacement du 14 au 17 novembre 2011.....	12
1.4.3 Troisième déplacement du 5 au 8 mars 2012.....	12
1.4.4 Quatrième déplacement du 10 au 12 juillet 2012.....	13
1.4.5 Cinquième déplacement du 6 au 9 novembre 2012.....	14
1.4.6 Sixième déplacement du 27 au 29 novembre 2012.....	14
2 Le système physique et ses usages.....	15
2.1 Description des ouvrages.....	15
2.1.1 Le canal.....	15
2.1.2 Les filioles.....	20
2.1.3 Les stations de pompages.....	22
2.1.4 Les réseaux de drainage.....	23
2.2 État des ouvrages.....	24
2.3 Les services rendus par le canal.....	25
2.3.1 La fourniture d'eau:.....	25
2.3.2 Les fournitures indirectes.....	26
2.3.3 Les autres services rendus.....	26
2.3.4 Bilan global de l'utilisation de l'eau.....	26
3 La situation juridique.....	28
3.1 La concession au SICAS.....	28
3.2 Les droits d'eau actuels.....	28
4 Le fonctionnement du système.....	30

4.1 Le canal.....	30
4.2 Les filiales.....	30
4.3 Les stations de pompage.....	30
4.4 Conclusions.....	31
5 Les problèmes financiers du SICAS.....	32
 5.1 Statut du Sicas.....	32
5.1.1 SICAS, EPIC ?.....	32
5.1.2 Ou SICAS, EPCI ?.....	32
5.1.3 Conclusion.....	33
 5.2 Les dépenses.....	33
 5.3 Les recettes.....	34
5.3.1 Ventes d'eau.....	34
5.3.2 Occupations du domaine public.....	34
5.3.3 Participation des communes.....	34
5.3.4 Recettes diverses.....	34
5.3.5 La légitimité des recettes du Sicas.....	35
 5.4 Le sous-budget « stations de pompage ».....	35
5.4.1 Les dépenses.....	35
5.4.2 Les recettes.....	35
Chapitre II : Diagnostic et propositions.....	37
1 Analyse du cadre juridique, technique et financier.....	39
 1.1 Le devenir de la concession.....	39
 1.2 Les conditions financières de sortie de la concession.....	39
 1.3 Modalités et conditions du transfert de propriété.....	40
 1.4 Le devenir des droits d'eau en cas de transfert.....	41
 1.5 L'élargissement de l'assiette des redevances	42
 1.6 La fidélisation de la clientèle existante.....	44
 1.7 Évolution de la maîtrise d'ouvrage.....	45
1.7.1 Le désengagement de l'État.....	45
1.7.2 Quel futur maître d'ouvrage ?.....	45

1.7.3 Le mode d'exploitation.....	46
1.8 Les autres problèmes d'eau dans les Bouches du Rhône et sur la Durance.....	46
1.9 Le souhait des différentes collectivités.....	47
2 Les propositions de la mission.....	49
2.1 Choix du maître d'ouvrage.....	49
2.2 Mode d'exploitation.....	49
2.3 Remise en état du canal.....	50
2.4 Continuité du service.....	51
2.5 Le problème des stations de pompage.....	51
2.6 Viabilité du service.....	52
2.7 L'équilibre financier futur.....	52
2.8 L'indemnisation à verser au SICAS.....	55
2.8.1 Les différents enjeux.....	55
2.8.2 Cas où l'ouvrage n'est pas transféré au SICAS.....	55
2.8.3 Cas où l'ouvrage est transféré au SICAS.....	56
2.9 Calendrier des opérations.....	56
Chapitre III : Annexes.....	59
Annexe 1 : Lettre de mission.....	61
Annexe 2 : Lettre du préfet de région PACA.....	63
Annexe 3 : Note du SAJ.....	65
Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées.....	74
Annexe 5 : Rappel de quelques textes.....	76
Annexe 6 : Rappel de l'historique du canal des Alpines.....	80

Résumé

Le canal des Alpines septentrionales a été l'objet d'une concession d'État à la Compagnie française d'irrigation (CFI) de 1854 à 1980. A cette date, la CFI a été déchue et la concession a été attribuée au Syndicat intercommunal du canal des alpines septentrionales (SICAS) par adjudication.

Le SICAS a alors connu, pendant plus d'une vingtaine d'année, une période faste où :

- l'abondance de la ressource en eau s'accompagnait d'une gestion simplifiée,
- le bon état du canal permettait de différer les travaux de gros entretien,
- l'importance de la demande agricole assurait l'équilibre du budget sur la base de la tarification autorisée par l'État en 1902, 1921, 1945 et 1947.

Or cette période s'avère révolue depuis la fin de la dernière décennie et l'on constate au contraire que :

- il existe de réels risques de pénurie de la ressource ;
- il faut limiter les gaspillages en gérant la distribution de l'eau gravitaire ;
- l'état du canal nécessite des travaux d'urgence ;
- les usages agricoles traditionnels sont en constante diminution ;
- en conséquence l'assiette des redevances réglementaires d'arrosage décroît ;
- l'équilibre budgétaire du concessionnaire n'est plus assuré.

C'est dans ce contexte difficile que se pose la question du devenir du canal des Alpines qui assure un service public d'irrigation. Or l'État, qui a déjà transféré la propriété de canaux plus importants aux régions concernées, n'a pas vocation à le conserver dans son patrimoine.

Localement, la volonté largement majoritaire exprimée par les élus est que, si transfert il doit y avoir, il se fasse au bénéfice du SICAS. La mission, sous réserve de l'accord du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur légalement prioritaire pour bénéficier du transfert, n'a pas identifié de raisons de s'opposer à un tel souhait. Elle considère que le canal est un ouvrage structurant du territoire des communes concernées et qu'il leur revient naturellement d'en prendre la pleine responsabilité.

Elle préconise donc de mettre un terme à la concession et de transférer la propriété du canal et de ses ouvrages au SICAS dans un délai de 3 à 5 ans (à négocier avec lui). Cette durée doit permettre de préparer un transfert dans des conditions financièrement et techniquement viables pour cette collectivité. Il faudra donc mettre à profit ce délai pour :

- conduire une réflexion approfondie sur le modèle économique et la façon dont le canal doit être géré dans les années à venir ;
- arrêter le programme des travaux de remise en état et de modernisation ;
- boucler le plan de financement de ces travaux ;

- élargir par le biais d'une déclaration d'intérêt général (DIG) l'assiette des redevables en faisant participer aux frais de fonctionnement et de maintenance des installations tous les usagers directs ou indirects de l'eau du canal ;
- mettre en place une tarification, un règlement de service et des contrats de fourniture assurant la viabilité du canal.

Si l'État concédant se doit d'accompagner et de faciliter cette transition, il revient au SICAS d'être porteur du futur modèle économique et de jouer pleinement son rôle de maître d'ouvrage en conduisant les études et les projets qui résoudront les multiples problèmes administratifs, techniques, juridiques et financiers qui se posent.

Chapitre I : État des lieux

1 Le cadre de la mission

1.1 La lettre de mission

La présente mission du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux a été demandée par le Ministre de l'Agriculture sous la signature de son Directeur de cabinet.

La lettre de mission est reproduite en « Annexe 1 : Lettre de mission ». Datée du 18 juillet 2011, elle fait suite à une lettre du 21 juin 2010 du Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur aux ministres de l'agriculture et de l'intérieur attirant leur attention sur la situation financière délicate du Syndicat intercommunal du canal des Alpines septentrionales, concessionnaire de l'État pour l'exploitation du dit canal, et demandant des instructions sur l'opportunité de maintenir la concession. Cette lettre figure en « Annexe 2 : Lettre du préfet de région PACA ».

Les résultats attendus de cette mission concernent principalement :

- le devenir de la concession,
- l'opportunité de transférer la propriété pleine et entière du canal à une collectivité territoriale,
- et la définition des moyens techniques, juridiques et financiers à mettre en œuvre pour assurer une gestion durable de l'ouvrage, c'est à dire donner au maître d'ouvrage les moyens d'assurer non seulement la gestion et l'entretien courant mais aussi les opérations de « maintenance/renouvellement » permettant de conserver l'ouvrage en parfait état de fonctionnement.

1.2 Les objectifs de la mission

Le commanditaire de la mission, représenté par la DGPAAT, a précisé ses attentes le 4 octobre 2011 lors d'une réunion à laquelle étaient présents, outre les deux missionnaires désignés, deux représentants du Service territorial d'Arles de la DDTM des Bouches-du-Rhône et un représentant de la DRAAF PACA. Les objectifs de la mission ont pu être précisés de la façon suivante:

- devenir de la concession,
- conditions financières de sortie de la concession,
- modalités et conditions du transfert de propriété,
- devenir des droits d'eau en cas de transfert,
- élargissement de l'assiette des redevances ,
- fidélisation de la clientèle existante,
- choix du futur maître d'ouvrage.

1.3 Le périmètre de la mission

Il est clair, compte tenu des objectifs de la mission que son périmètre est plus large que celui du seul domaine public concédé. Il s'agit en fait d'une zone géographique limitée :

- au nord et à l'est par la Durance
- à l'ouest par le Rhône

- au sud par la chaîne des Alpilles avec une prolongation de la branche nord du canal parallèlement au Rhône jusqu'à Arles.

1.4 L'organisation de la mission

La mission s'est déplacée à six reprises pour visiter les ouvrages du SICAS et entendre l'ensemble des parties prenantes et intéressées. Elle a régulièrement informé le Sous-préfet d'Arles, que le Préfet de la région PACA, préfet des Bouches-du-Rhône avait désigné comme son représentant. Elle a bénéficié du concours de M. Denis Baudequin, IGPEF, affecté à la DRAAF PACA puis membre du CGAAER qui a contribué à la rédaction du présent rapport.

1.4.1 Premier déplacement du 10 au 13 octobre 2011

Il s'agissait d'entendre le Sous-préfet d'Arles, le SICAS, et de visiter la branche sud du canal des Alpines.

Ont été rencontrés :

- M. Pierre Castoldi, Sous-préfet d'Arles et Mme Caroline Raviol, attachée chargée de l'environnement ;
- M. Maurice Pernix, président du SICAS et M. Stéphane Morales, directeur ;
- MM. Guy Frémaux et Stéphane Jaubert du service territorial d'Arles (STA) de la DDTM 13 ;
- Mmes Fuoc et de Abreu du cabinet Ecosfère, chargé par le SICAS d'une étude sur le devenir de la concession.

1.4.2 Deuxième déplacement du 14 au 17 novembre 2011

Ce déplacement était ciblé sur les acteurs locaux dans le domaine de l'hydraulique et des finances. Il a permis de visiter la branche nord du canal des Alpines.

Ont été rencontrés :

- M. Kruger DDTM des Bouches-du-Rhône et Mme Avezard son adjointe ;
- M. Pierron de la délégation de Marseille de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (AERMC) ;
- MM. Brelle et Moreau et Mme Coin de la Société du Canal de Provence ;
- Mme Anna Morisset de la Fédération départementale des structures hydrauliques ;
- M. Stéphane Morales, directeur du SICAS ;
- M. Stéphane Jaubert de la DDTM 13 ;
- M. Pierre Castoldi, Sous-préfet d'Arles ;
- MM. Puigmal (receveur syndical du SICAS) et Joanny de la recette des finances d'Arles.

1.4.3 Troisième déplacement du 5 au 8 mars 2012

Il s'agissait de rencontrer les élus locaux concernés par le canal des Alpines et le

SICAS et de recueillir leurs avis. A l'issue de ce déplacement, la mission a présenté au bureau du SICAS le 8 mars ses premières conclusions qui tenaient compte de l'avis du Service des affaires juridiques du ministère de l'agriculture, et du rapport de la Chambre régionale des comptes qui lui avait été communiqué.

Ont été rencontrés :

- M. Max Gilles, maire d'Eyragues, président de la Communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance (CCRAD), accompagné de son chef des services techniques, M. Dumont ;
- MM. Jean-Pierre Seisson, adjoint au maire de Chateaurenard et Didier Bonnefoy, directeur général des services,
- M. Hervé Cherubini, vice-président du Conseil général des Bouches-du-Rhône (CG 13), maire de Saint-Rémy de Provence et son adjointe Mme Gisèle Ravez, déléguée de Saint Rémy de Provence au SICAS ;
- MM. André Boulard, président de la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, Lévêque, et Claude Baury (chef du service Pôle eau-environnement et qualité) ;
- M. Bruguier, président du syndicat de l'Anguillon ;
- MM. Schiavetti, maire d'Arles, et Jean-Luc Masson son adjoint ;
- M. Pierre Castoldi, Sous-préfet d'Arles ;
- Le bureau du SICAS, représenté par MM. Pernix, président, Masson (Arles), Ajouc (Saint Andiol) et Mme Ravez (Saint Rémy) ;
- MM. Frémaux et Jaubert, DDTM13, subdivision d'Arles.

1.4.4 Quatrième déplacement du 10 au 12 juillet 2012

Il a permis d'approfondir la position du Conseil général des Bouches-du-Rhône, celle de la SCP, et de prendre connaissance des projets d'ASA communales sur les communes de Tarascon et de Saint Rémy de Provence. Lors de ce déplacement, la mission a demandé à la SCP de se rapprocher du SICAS afin d'actualiser en nature et en montant les travaux d'urgence et de régulation à effectuer sur le canal et ses ouvrages. Cette étude a été rendue par la SCP et envoyée le 13 novembre au SICAS.

Ont été rencontrés :

- M. Guy Frémaux, STA de la DDTM 13 ;
- M. Bruno Vergobbi, Directeur général de la Société du canal de Provence (SCP), accompagné de MM. Lionel Reig et Benoît Moreau ;
- M. Hervé Cherubini, Vice-président du Conseil général des Bouches-du-Rhône et maire de Saint Rémy de Provence, Mme Gisèle Ravez et M. Eric Schemoul, de la Direction de l'agriculture du CG 13 ;
- Le bureau du SICAS, représenté par MM. Pernix, président, Ajouc (Saint Andiol) et Mme Gisèle Ravez (Saint Rémy) ;
- M. Pierre Castoldi, Sous-préfet d'Arles ;
- M. Charles Fabre, maire de Tarascon, M. Max Gilles, maire d'Eyragues, président de la Communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance (CCRAD), M. Jérôme Grangier, adjoint au maire de Tarascon en charge de

l'agriculture, Mme Marie-Claire Daillan des services techniques de Tarascon en charge de l'agriculture.

1.4.5 Cinquième déplacement du 6 au 9 novembre 2012

Il s'agissait d'approfondir les modes d'intervention de l'Agence de l'eau, et de prendre connaissance de l'avis du Conseil régional PACA.

Ont été rencontrés :

- MM. Nadou Cadic et Michel Roux, de la délégation de Marseille de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse ;
- M. Stéphane Morales, directeur du SICAS ;
- M. Pernix, président du SICAS, M. Ajouc (Saint Andiol) et M. Morales ;
- Mme Anne-Cécile Cotillon, MM. Hubert Cailler et Guy Frémaux (DDTM 13) et Mme Caroline Raviol (Sous-préfecture d'Arles) ;
- MM. Jean-Marie Seillan et Jérôme Hors (DRAAF PACA) ;
- M. Bertrand Wolkowitsch, Directeur général adjoint de la Région Provence-Alpes-Côte d'azur.

A l'initiative de la mission, un rendez-vous a été organisé le 14 novembre entre le SICAS et l'Agence de l'eau afin de préciser les modalités de financement des travaux par celle-ci.

1.4.6 Sixième déplacement du 27 au 29 novembre 2012

Faisant suite à l'entretien avec les services du Conseil régional PACA, il est apparu indispensable de revoir le SICAS et la SCP avant de remettre le présent rapport.

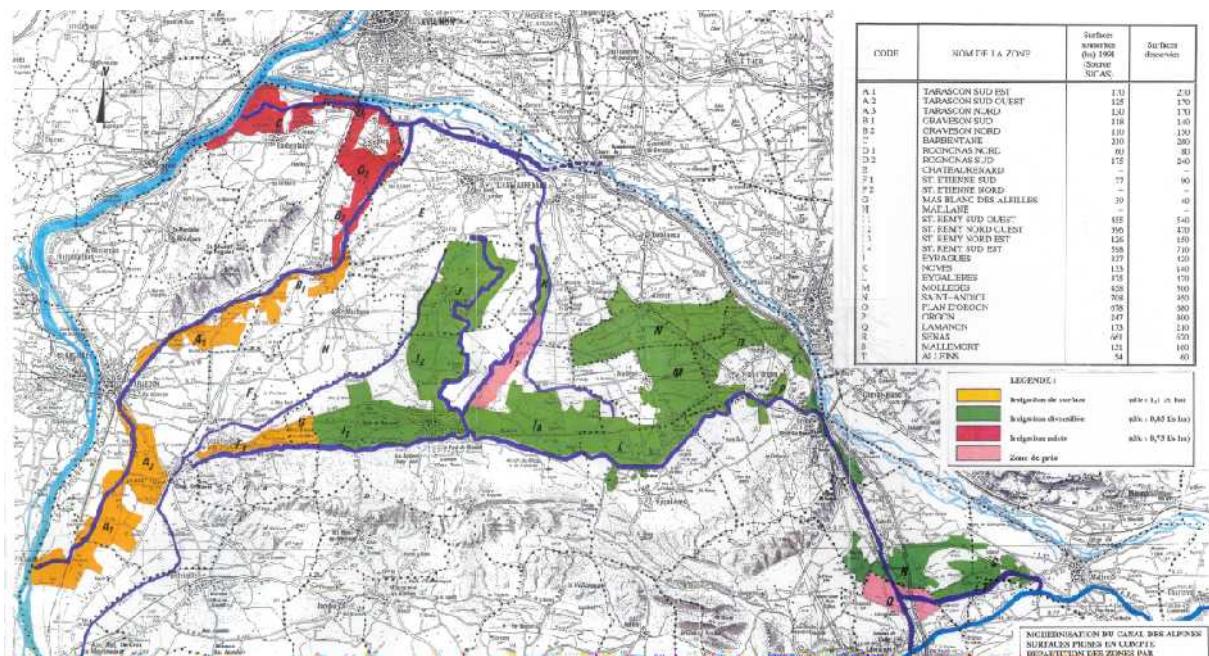
Ont été rencontrés :

- M. Bruno Vergobbi, Directeur général de la Société du Canal de Provence (SCP), accompagné de MM. Lionel Reig et Benoît Moreau ;
- MM. Fremaux et Jaubert, STA de la DDTM13 ;
- M. Pierre Castoldi, Sous-préfet d'Arles et Mme Raviol, attachée chargée de l'environnement ;
- Le bureau du SICAS, représenté par MM. Pernix, président, Ajouc (Saint Andiol), Masson (Arles) et Mme Gisèle Ravez (Saint Rémy) ;
- M. Stéphane Morales, directeur du SICAS.

2 Le système physique et ses usages

2.1 Description des ouvrages

La description qui suit concerne l'ensemble du système hydraulique situé dans le périmètre de la mission (cf § 1.3).



Carte 1: Les différentes branches du canal des Alpines et les zones desservies

2.1.1 Le canal

C'est le seul élément du système qui fasse partie du domaine public concédé. Il se compose en réalité de deux branches dont les prises d'eau sont hydrauliquement indépendantes :

- la branche Sud (dite « des AS1 »)

Elle est longue de 75 km, alimentée par les prises de Fontenelle à Mallemort et de Lamanon (cf. Photo 1) sur le canal EDF. Le débit concédé est de 16,29 m³/s mais pratiquement le débit maximal dérivé est limité à 12 m³/s par la capacité des ouvrages à l'aval d'Orgon ; elle se compose de 4 sous-branches :

- le tronçon de tête dit « tronc commun », entre les prises de Mallemort et de Lamanon sur le canal EDF jusqu'à Orgon, est recalibré. Il se prolonge par la branche de Saint-Rémy de Provence. Une partie de cette branche est constituée par un tunnel au niveau du verrou d'Orgon (cf. Photo 2). C'est à partir de St Rémy que le canal des AS1 se sépare en trois sous-branches :
 - celle de Noves au nord-est dominant l'Anguillon ;

- celle d'Eyragues au nord dominant le Vigueirat ;
- celle de Saint-Gabriel à l'ouest, dont les filioles amont se situent dans un milieu très urbanisé.



Photo 1: La prise de Lamanon vue de l'aval (canal des AS1 branche de Lamanon)

La répartition de l'eau entre ces trois sous-branches se fait dans St Rémy au niveau de deux partiteurs « en série » situés à environ 1 km de distance :

- le partiteur dit de Saint-Rémy sépare la sous-branche de Saint Gabriel d'une part de celle de Noves-Eyragues d'autre part (cf. Photo 3) ;
- le partiteur séparant les sous-branches de Noves et d'Eyragues.



Photo 2: L'entrée de la galerie d'Orgon



Photo 3: La partiteur de St Rémy (à droite le départ de l'eau vers le partiteur des branches de Nove et d'Eyragues; à gauche le départ vers Saint-Gabriel)

- La branche Nord (dite des AS2)

Elle est longue de 45 km et alimentée, à la prise dite de Nove, par un ouvrage de restitution sous-fluviale d'EDF dérivant l'eau au niveau du barrage de Bonpas sur la rive droite de la Durance (cf. Photo 4). Le débit maximal de la prise est théoriquement de 6,74 m³/s. Cette branche se compose de 3 sous-branches :

- le tronçon de tête dit branche de Rognonas ;
- la branche Nord dite de Barbentane ;
- la branche Sud Tarascon-Arles, très longue rapportée à la superficie aujourd'hui desservie.

Le partage des eaux entre la sous-branche de Barbentane et celle de Tarascon se fait au partiteur de Bessière (cf. Photo 5).



Photo 4: La Durance à l'aval du barrage de prise de Bonpas



Photo 5: L'aval du partiteur de Bessière en période de chômage (à gauche la branche Tarascon; à droite la prise vers la branche de Barbentane avec sa vanne de réglage du débit)

L'historique de cette réalisation est rappelé en annexe 6.

2.1.2 Les filioles

Il s'agit de canaux secondaires (et tertiaires) pour un linéaire de plusieurs centaines de kilomètres. Elles sont alimentées par 516 martelières commandant l'eau sur le canal principal.

Elles ne font pas partie du domaine concédé. Leur statut foncier est complexe, n'ayant pas été sécurisé, lors de la concession de 1854, par la mise en place de structures pérennes dotées d'un périmètre, telles que les ASA créées en 1865.

En l'absence d'ASA d'entretien ou d'irrigation, les filioles appartiennent aux propriétaires des fonds qu'elles traversent. Elles font l'objet d'une servitude selon les dispositions du Code civil. Ce sont des servitudes continues (art. 688 du CC), et apparentes (art. 689 du CC). Les servitudes continues et apparentes s'acquièrent par titre, ou par la possession de trente ans (art. 690 du CC). Dans le cas présent, le délai trentenaire vaudrait sans conteste, en l'absence de titre.

Selon les dispositions de l'article 701 du CC, « le propriétaire du fonds débiteur de la

servitude ne peut rien faire qui tende à en diminuer l'usage, ou à le rendre plus incommodé. Ainsi, il ne peut changer l'état des lieux, ni transporter l'exercice de la servitude dans un endroit différent de celui où elle a été primitivement assignée ».

Ainsi un propriétaire ne saurait interrompre le libre cours de l'eau, au travers de son fonds, vers les bénéficiaires aval, y compris s'il ne souscrit pas lui-même au service d'irrigation pour sa parcelle et s'il n'a pas un intérêt à entretenir la filiole qui la traverse.

« De son côté, celui qui a un droit de servitude ne peut en user que suivant son titre, sans pouvoir faire, ni dans le fonds qui doit la servitude, ni dans le fonds à qui elle est due, de changement qui aggrave la condition du premier ».

En présence d'ASA d'entretien ou d'irrigation, il est possible que des tronçons de filioles aient été acquis en pleine propriété par l'ASA.

Les filioles ont aussi un rôle de collecte des eaux pluviales provenant des fonds supérieurs. Rappelons à cet égard qu'en vertu de l'article 640 du CC, « les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué ».

Les filioles sont donc des ouvrages d'intérêt collectif qui permettent de desservir les clients du SICAS, ou abonnataires. Mais elles n'appartiennent pas au SICAS, contrairement à ce que peuvent penser les abonnataires.

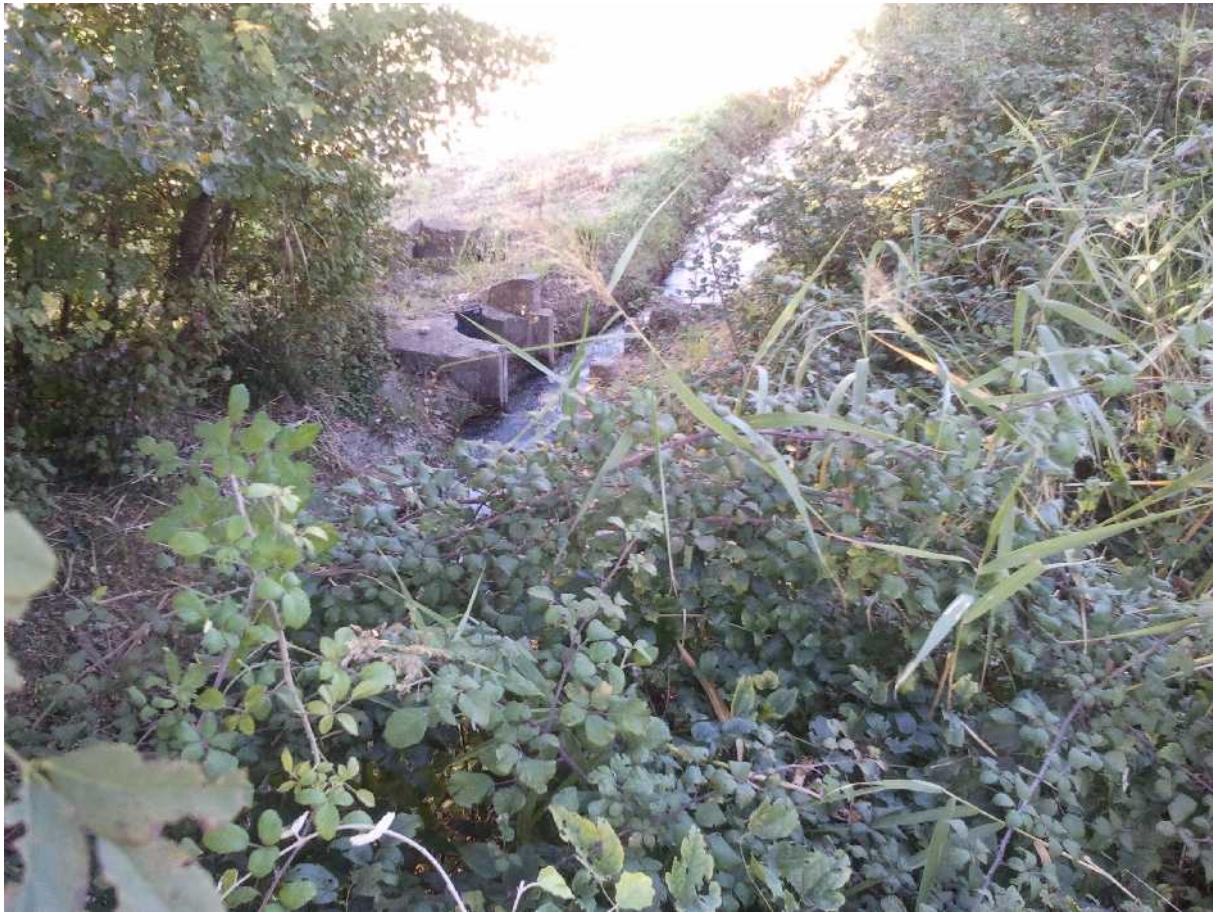


Photo 6: Une filiole à Eygalières sur la branche de St Rémy (entre Orgon et Saint-Rémy)

2.1.3 Les stations de pompages

Le SICAS gère quatre stations de pompage qu'il a réalisées (3) ou reprise (1). Il s'agit des stations de :

- La Baronnerie sur la commune de Lamanon (réalisée en 1999): l'eau est prélevée dans le tronçon de tête de la branche Sud ; elle dessert 211 ha ;
- Malespine sur la commune de Senas (réalisée en 2004): l'eau est prélevée dans le tronçon de tête de la branche Sud ; elle dessert 112 ha ;
- Cassoulen sur la commune de Graveson (réalisée en 2000): l'eau est prélevée dans le tronçon de tête de la branche Sud ; elle dessert 38 ha ;
- Barbentane : l'eau est prélevée dans la nappe de la Durance à proximité du confluent avec le Rhône. La station dessert 140 ha. Réalisée par une ASA, elle a été reprise¹ par le SICAS en 2007.

¹ Par transfert de propriété et dissolution de l'ASA existante.



Photo 7: La station de pompage de la Baronnerie

2.1.4 Les réseaux de drainage

Il existe deux réseaux principaux :

- l'Anguillon au Nord-Est dont l'exutoire est la Durance et dont les écoulements se font du Sud vers le Nord;
- le Vigueirat à l'Ouest dont l'exutoire est le canal d'Arles à Fos-sur-mer et dont les écoulements se font du Nord vers le Sud.

Ils n'appartiennent pas au domaine concédé mais leur fonctionnement n'est pas complètement dissocié de celui du canal des Alpines. En effet :

- on y constate des prélèvements d'irrigation le plus souvent permis par des infiltrations ou des surverses d'eau provenant du canal ;
- a contrario, une partie des eaux pluviales est rejetée directement dans le canal des Alpines et ses filioles.



Photo 8: Passage en siphon de la branche Nord (ouvrage de droite) sous l'Anguillon (au 1er plan)

2.2 État des ouvrages

Des études plus ou moins récentes² ont fait apparaître que, même si les canaux et les ouvrages assurent encore correctement leurs rôles, leur vieillissement s'est considérablement accéléré après les inondations de 2003. Les difficultés financières rencontrées par le SICAS depuis 4 à 5 ans n'ont pas contribué à améliorer cet état de chose, comme la mission a pu s'en rendre compte lors des visites de terrain.

Dans l'étude de modernisation de 1992, le coût de la partie concernant le transport (cuvelage systématique des canaux conservés, régulation) était estimé à environ 40M€ (valeur 1993), et celui de la modernisation de la distribution à 27M€ (remplacement par des conduites d'une partie des canaux de la branche nord et de la sous-branche Saint Gabriel) .

Les études de restauration plus récentes ont répertorié les travaux de confortement urgents, indispensables pour assurer la pérennité de l'ouvrage. Ils ont été estimés à 12 M€ HT (valeur 2005) soit environ 15M€ en valeur 2012, mais à enveloppe de

² Étude de modernisation de l'ouvrage et des dessertes assurées (réalisée en 1992) et surtout Études de restauration menées de 2003 à 2005

travaux constante ce qui est à priori très optimiste. Ce montant n'est pas additif par rapport aux 40M€ annoncés plus haut.



Photo 9: Vanne Amil située sur la branche d'Orgon à l'aval de la prise du canal du Moulin, symbole du vieillissement des ouvrages

2.3 Les services rendus par le canal

2.3.1 La fourniture d'eau:

Le SICAS assure aujourd'hui deux types de prestations distinctes de fourniture d'eau :

- **La fourniture d'eau d'irrigation aux usagers:** Tout mode de distribution confondu (gravitaire ou basse pression), on est passé d'un peu plus de 7000ha irrigués en 1990 à 4800ha irrigués en 2009 et un peu plus de 4400 en 2012, soit une perte régulière d'environ **100ha/an**. On distingue trois catégories d'usagers:
 - les particuliers qui irriguent aujourd'hui environ 3150 ha (y compris irrigations par réseaux basse pression) pour 1708 abonnataires,
 - les ASA qui représentent aujourd'hui 790ha irrigués (dont 665 ha pour la seule ASA de Saint Andiol) ;

- des particuliers possédant (comme les ASA) des droits d'eau anciens dont les irrigations sont passées de 1060ha en 1990 à un peu plus de 500ha en 2012 .
- Les 1300 ha des deux dernières catégories résultent de droits d'eau antérieurs à la concession du canal à la CFI et font l'objet d'une redevance très légèrement plus faible (cf paragraphe 3.2). La souscription d'un hectare irrigué donne droit à un débit fictif continu de 1,2l/s/ha. On remarquera que plus de la moitié des clients du SICAS (plus de 1000) irriguent moins de 1ha.
- **Le transport de l'eau** pour le béal du Moulin de Sénas (1500l/s), pour le canal des Quatre communes (Cabannes, Verquières, Noves, Saint-Andiol) (2200l/s), et pour la concession hydroélectrique de Barbentane sur la branche Nord (1500l/s)³.

2.3.2 Les fournitures indirectes

Il s'agit des prélèvements permis par les pertes du canal et des irrigations gravitaires à la parcelle.

On distingue :

- les prélèvements pour l'alimentation en eau potable (AEP) et les autres prélèvements urbains dans la nappe (environ 10 à 15 hm³),
- les prélèvements d'irrigation dans la nappe (en 1992, 6000ha à 7000ha irrigués pour un prélèvement d'environ 30 hm³⁴),
- les prélèvements d'irrigation dans les réseaux de drainage,
- les prélèvements de la végétation située en bordure des canaux et des filioles.

2.3.3 Les autres services rendus

Le canal assure aussi une fonction d'évacuation des eaux excédentaires. C'est ainsi qu'on a pu observer lors des inondations de 2003 que le canal débordait, toutes vannes d'alimentation fermées.

Il est également devenu, avec son réseau de filioles, un élément constitutif du paysage de toute la zone Nord Alpilles.

2.3.4 Bilan global de l'utilisation de l'eau

Le droit d'eau du canal des alpines est de 330 hm³/an pour la branche Sud et 134 hm³/an pour la branche Nord.

Le prélèvement réel des deux branches a longtemps été de l'ordre de 300 hm³/an. Au cours des 3 dernières années, il avoisinait les 200hm³.

La Société du canal de Provence a estimé en 1990 que le volume prélevé se répartissait de la façon suivante ⁵:

- Irrigation : 20%
- Percolation vers la nappe : 30%
- Retour vers eau de surface : 50%

³ La surface irriguée permise par ce transport est d'environ 2 000ha.

⁴ Etude de pré-diagnostic réalisée par la SCP pour le compte du SICAS en 2009 (page 26).

⁵ Etude de pré-diagnostic réalisée par la SCP pour le compte du SICAS en 2009 (pages 21 et 22).

Sur la base de 300 hm³ prélevés, on obtiendrait le bilan suivant:

- pour irriguer 7000 ha en gravitaire, il faut environ 60 hm³ (7000 à 8000 m³/ha) dont 40% retournent vers la nappe ;
- infiltration dans les nappes à partir des canaux : 90 hm³ ;
- retour vers les eaux de surface : 150 hm³ ;

avec les usages indirects suivants des eaux infiltrées dans la nappe :

- prélèvements AEP : 10 hm³ ;
- prélèvements industriels : 6 hm³ ;
- prélèvements des particuliers : 30 hm³ ;

auxquels s'ajoutent :

- prélèvements dans les réseaux de drainage : 1,5 hm³ ;
- besoins de la ripisylve : 6 hm³.

On notera toutefois que seule une partie des prélèvements en nappe présentés ci-dessus dépend des infiltrations liées aux irrigations gravitaires : en bordure de la Durance dans la partie Nord Est du périmètre ou en bordure du Rhône, la réalimentation de la nappe alluviale n'est que très marginalement dépendante de ces infiltrations..

Les données de l'Agence de l'Eau sur les prélèvements déclarés en 2010 modifient quelque peu ces bilans anciens. C'est ainsi que les prélèvements en nappe sont estimés de la façon suivante⁶:

- prélèvements AEP : 8.4 hm³ ;
- prélèvements industriels : 1.9 hm³ ;
- prélèvements des particuliers : 8.5 hm³.

Mais, d'après l'Agence de l'eau, si les données concernant l'AEP et l'industrie sont fiables, celles concernant les prélèvements des particuliers ne représenteraient guère plus du tiers des prélèvements réels qui s'établiraient donc à environ 25hm³, chiffre cohérent avec celui de la SCP, donné plus haut.

⁶ Arles exclus car entièrement dépendant de la nappe du Rhône.

3 La situation juridique

3.1 La concession au SICAS

D'après une note de la DDTM13 du 27 janvier 2011, « *la concession a été attribuée au SICAS, après adjudication, par l'arrêté préfectoral du 21 juillet 1980 qui en fixe les règles. Celui-ci fait référence au cahier des charges qui était annexé au décret du 14 juin 1854 relatif à la nouvelle concession du canal des Alpines. Cette annexe est introuvable. Ceci ne semble pas rédhibitoire dans la mesure où le cahier des charges de la consultation de 1980 a repris toutes les dispositions de 1854 actualisées à 1980 notamment au niveau de l'étendue de la concession.*

Le dossier d'adjudication comprend un mémoire descriptif très complet complété par une cartographie et une liste des ouvrages.

1. *L'objet de la concession est clairement défini : Il s'agit de la gestion et de l'exploitation du canal dans le cadre du décret du 26 avril 1902 réglementant l'usage des eaux comprenant outre les travaux de petit et de gros entretien, tous travaux qui s'avèreront nécessaires dans l'intérêt du service public.*
2. *L'attribution de la concession entraîne le transfert de propriété, pendant la période de la concession, des biens immobiliers afférents (reprise dans la liste jointe au dossier de consultation).*
3. *La concession est perpétuelle (ordonnance des 11 avril et 17 mai 1839) avec une clause de déchéance si le concessionnaire ne remplit pas ses obligations notamment en ce qui concerne la réalisation des travaux (décret du 14 juin 1854). »*

Une note (cf. Annexe 3 : Note du SAJ) du Service des affaires juridiques du Ministère de l'Agriculture, questionné par la mission, analyse la nature de la concession. Elle conclut que :

- le service d'irrigation par le canal des alpines constitue une mission de service public gérée par le SICAS sous le contrôle de l'autorité administrative ;
- la concession présente bien le caractère d'une délégation de service public et non d'une simple autorisation d'occuper une dépendance domaniale ;
- il est difficile de trancher entre une convention de délégation de service public soumise à la loi Sapin ou une délégation unilatérale ;
- les principes de publicité, de transparence et de limitation dans le temps sont applicables, que l'on se situe dans l'un ou l'autre des deux cas précités ;
- il est raisonnable de mettre un terme à la concession dans un délai à négocier entre l'État et le SICAS.

3.2 Les droits d'eau actuels

D'après la même note de la DDTM13, « *les droits d'eau tributaires des canaux ont été concédés par l'État sous différentes formes réglementaires (ordonnances, décrets ou arrêtés), au fil du temps, à différents pétitionnaires. Parmi eux figure la compagnie concessionnaire de l'époque qui s'est vu doter:*

- *de 5 m³/s pour la 1ère branche (ordonnance du Roi du 11 avril-17 mai 1839),*

- de 5 m³/s pour la 2ème branche (décret du 31 juillet 1851)

D'autres droits (particuliers ou associations) antérieurs à 1839 existent sur la 1ère branche.

Ces droits sont garantis par convention du 26 septembre 1960 entre la Compagnie Française d'Irrigation (alors concessionnaire) et EDF passée dans le cadre de la loi n°55-6 du 5 janvier 1955, relative à l'aménagement de la Durance, qui autorise à dériver 114 m³/s en étiage, dont 19,3 m³/s (soit 12,6 pour la branche 1 et 6,7 pour la branche 2) par le canal des alpines septentrionales.

En première analyse, il ressort de ceci que la question des droits d'eau semble indépendante de la concession proprement dite. Le concessionnaire du canal a seulement l'obligation de véhiculer gratuitement l'eau pour le compte des différents attributaires (ASA du béal du moulin de Sénas, Œuvre des quatre communes, concession hydroélectrique de Barbentane).»

Il faut noter que ce transport d'eau gratuite découle :

- des aménagements par EDF de la Basse Durance pour l'ASA du béal du moulin de Sénas et l'œuvre des Quatre Communes : avant ces aménagements, ces dernières prélevaient en effet l'eau dans la Durance. La réalisation du canal EDF rendant ces prélèvements impossibles du fait du faible débit réservé de la Durance, les prises ont été basculées sur la branche Sud du canal des Alpines, en même temps d'ailleurs que la prise de cette branche était transférée de la Durance au canal EDF. EDF a financé l'ensemble des travaux et le SICAS s'est engagé à fournir gratuitement l'eau à l'ASA du béal du moulin de Sénas et à l'œuvre des quatre communes ;
- d'un contrat de concession perpétuelle passé entre le SICAS et l'usinier Faquin pour la centrale hydroélectrique de Barbentane. Le caractère perpétuel de cette concession est toutefois juridiquement douteux (cf. les analyses faites par le service des affaires juridiques du ministère de l'Agriculture au paragraphe 1.1 du chapitre II).

Les autres concessions ou droits d'eau aujourd'hui alimentés par le canal des Alpines et antérieurs à la concession de ce canal, sont, semble-t-il, exonérés de la taxe instaurée par le décret de 1902 mais assujettis aux redevances temporaires découlant du décret de 1921 (cf. paragraphe 5.3.1 ci-après).

4 Le fonctionnement du système

4.1 Le canal

Il est géré par un service technique d'une petite vingtaine de personnes composé du directeur du SICAS, de 5 gardes canaux, de 2 secrétaires et de 9 agents d'entretien. On distingue deux périodes de gestion :

- sur la branche Sud :
 - du 1er mars au 10 novembre : fourniture en continu
 - du 10 novembre au 1er mars : 10j de fourniture/10j d'arrêt
- sur la branche Nord :
 - du 1er mars au 23 décembre : fourniture en continu
 - du 23 décembre au 1er mars : chômage complet.

Le SICAS demande à EDF les débits dont il a besoin, manœuvre les ouvrages de décharge et les martelières qui alimentent les filioles mais n'intervient pas sur celles-ci.

4.2 Les filioles

Elles ne font pas partie du domaine concédé et elles appartiennent aux riverains sur lesquels ne pèse que la servitude d'écoulement inscrite dans le code civil (cf. § 2.1.2). Dans le meilleur des cas (à l'exemple de la commune d'Eygalières), il existe une ASA d'entretien qui assure le transit de l'eau entre le canal et les prises individuelles des clients du SICAS. Le fonctionnement des filioles dépend du bon vouloir des propriétaires des fonds. Dans les zones urbaines, ils tendent à ne plus en assurer l'entretien quand les collectivités n'ont pas pris le sujet à bras le corps. La continuité du service ne peut être garantie par le SICAS à ses abonnataires.

4.3 Les stations de pompage

Trois d'entre elles ont été réalisées à la fin des années 90 et au début des années 2000 par le SICAS, hors de la concession. La quatrième réalisée par une ASA aujourd'hui dissoute a été reprise par le SICAS en 2007. L'objectif était à la fois de promouvoir des irrigations plus économies en eau (aspersion et goutte à goutte) et de permettre un développement des irrigations (sans modification des droits d'eau) sur des secteurs qui ne pouvaient pas être desservis gravitairement. Promu par le SICAS avec l'appui de la DDAF, ce système n'a pas suscité un grand enthousiasme de la part des irrigants. Pour les convaincre, le SICAS s'est engagé à ne pas installer de compteurs dans un premier temps.

Le résultat est qu'aujourd'hui 85% des irrigations par les réseaux basse pression sont toujours gravitaires et que, du fait de l'absence de compteurs et de celle d'un tarif binôme permettant de répercuter équitablement les frais d'énergie, ces nouveaux services sont largement déficitaires (cf. paragraphe 5.4).

Les pompes, qui de ce fait ne fonctionnent pas dans des conditions normales, se détériorent rapidement, nécessitant de fréquentes et coûteuses réparations. Si on ajoute à cela les problèmes d'exploitation générés par la turbidité des eaux pompées,

on comprend que cette situation ne plus plus durer.

4.4 Conclusions

Malgré une ressource en eau très largement excédentaire, le SICAS n'est pas en mesure de garantir la satisfaction des besoins des usagers : ceci s'explique par le fait qu'il ne maîtrise pas le transport de l'eau jusqu'au point de livraison à ses clients.

La diversification des activités du SICAS (avec la livraison d'eau sous pression) qui devait permettre d'améliorer sa situation financière en procurant de nouvelles recettes a contribué au contraire, comme on le verra au paragraphe 5.4 , à aggraver les déficits du fait d'une assiette de tarification inadaptée. L'eau livrée avec les stations de pompage est toujours facturée forfaitairement à l'hectare souscrit sans tenir compte des volumes consommés.

5 Les problèmes financiers du SICAS

5.1 Statut du Sicas

Deux points de vue ont été avancés concernant le statut du SICAS.

5.1.1 SICAS, EPIC ?

Pour certains, il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial (cf. Syndicat d'alimentation en eau potable) et à ce titre soumis à la directive M4 d'équilibre budgétaire.

L'article L 2221-1 du CGCT dispose que « les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession ou d'affermage».

Selon l'article L 2221-3 « les conseils municipaux déterminent les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie et arrêtent les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur de ces services ».

Nous reproduisons aussi le texte suivant, en ligne sur le site Wikipédia :

En France, un établissement public à caractère industriel et commercial (ou EPIC) est une personne publique ayant pour but la gestion d'une activité de service public.

Il s'agit soit de créations pures, soit de nationalisations anciennes (SNCF) effectuées par souci d'efficacité et de contrôle de secteurs sensibles dont le bon fonctionnement est essentiel.

Les EPIC ont été créés pour faire face à un besoin qui pourrait être assuré par une entreprise industrielle ou commerciale, mais qui, compte tenu des circonstances, ne peut pas être correctement effectué par une entreprise privée soumise à la concurrence.

Certains établissements publics exercent conjointement des missions de service public à caractère administratif et des missions de service public à caractère industriel et commercial. Si leur activité principale est industrielle et commerciale, ils sont généralement classés par la jurisprudence ou par les textes dans la catégorie des EPIC. Néanmoins, certaines règles des établissements publics à caractère administratif (EPA) s'appliquent aux services publics à caractère administratif qu'ils gèrent.

5.1.2 Ou SICAS, EPCI ?

D'autres, au contraire, considèrent qu'il s'agit d'un **établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**, également soumis aux obligations de la directive M4. Selon l'article L 5210-1-1A du CGCT, forment la catégorie des EPCI les

syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles.

Rappelons la définition de l'EPCI donnée par l'INSEE :

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales.

Dans son rapport d'observations définitives sur la gestion du SICAS, la Chambre régionale des comptes considère que le SICAS, créé en application de l'article L5212-1 du CGCT, est un EPIC qui a la particularité d'être concessionnaire de l'Etat et gérant de ce fait un service public. La nature de ce service est celle d'un service public industriel et commercial. La CRC note à ce titre que l'essentiel du budget provient des redevances perçues sur les usagers du canal.

5.1.3 Conclusion

Il apparaît que les deux types d'établissement sont tenus d'appliquer la directive budgétaire M4 qui les oblige à équilibrer leur budget par la seule facturation des services rendus à l'exclusion de toute subvention d'équilibre.

5.2 Les dépenses

De l'examen des résultats constatés en 2010 et estimés pour 2011, nous déduisons qu'en valeur 2011 les dépenses du SICAS sont les suivantes :

Fonctionnement courant :

1,24M€ soit :

- | | |
|-----------------------------------|------|
| - charges de personnel : | 0,60 |
| - achats et charges externes : | 0,40 |
| - frais financiers : | 0,15 |
| - divers (dont redevance AERMC) : | 0,09 |

Amortissement :

- | | |
|-----------------------------------|---------------|
| - remboursement du capital des AE | 0,23M€ |
|-----------------------------------|---------------|

On notera que le montant inscrit sur la ligne « travaux ou provision de maintenance » dans le budget SICAS est nulle, ce qui signifie que le SICAS ne constitue aucune provision pour faire les travaux de maintien en état des installations (confortements, réparation....) qu'il ne faut pas confondre avec les achats et charges externes (achat d'énergie, travaux de curage....) qui correspondent à l'entretien courant. Le montant de 0,27 M€ estimé par la mission constitue un minimum minimorum en régime stationnaire (c'est ce qui aurait dû être inscrit chaque année depuis le début de la concession au SICAS) : il ne tient donc pas compte du retard en combler en la matière.

En d'autres termes ; il faut au SICAS trouver **1,7M€** de recettes annuelles pour fonctionner correctement dans les conditions actuelles.

5.3 Les recettes

Nous ne considérons ici que les recettes courantes à l'exclusion des recettes exceptionnelles comme le dédommagement (162 000 €) par la DREAL du préjudice causé par la liaison routière Est-Ouest (LEO).

5.3.1 Ventes d'eau

Le montant des facturations a atteint **0,900M€** en 2010 et 2011. Elle se décompose en 3 parties :

- recettes découlant du décret de 1902, soit 35 Francs OR par hectare irrigué (non actualisable), ce qui correspond aujourd'hui à environ 0,15 €/ha irrigué. Pour 4000ha, la recette générée est de 600 €/an ce qui est marginal ;
- recettes découlant de la surtaxe temporaire instituée par les décrets de 1921 et de 1947. Le décret de 1921 impose la surtaxe à tous les usagers ; celui de 1947 définit la formule de révision (qui est aujourd'hui impossible à calculer) et institue un tarif préférentiel pour les ASA. Dans la pratique, le SICAS augmente les tarifs de 5 à 6% par an ;
- la participation des bénéficiaires à l'équipement des réseaux basse pression.

5.3.2 Occupations du domaine public

Elle donne lieu à une taxe dite de franc bord qui génère une recette d'environ **0,200M€** (valeur 2010 et 2011).

5.3.3 Participation des communes

Pour équilibrer son budget, le SICAS a demandé une participation financière aux communes qui a atteint **0,100M€** en 2011. La légalité de cette participation est contestable pour un structure soumise à la directive M4.

5.3.4 Recettes diverses

Les bonnes années, elles ont atteint **0,100M€/an** mais on ne peut guère escompter plus de **0,05M€/an** en moyenne (0,65M€ en 2011).

En résumé, le total des recettes atteint donc difficilement **1,3M€/an** ce qui couvre tout juste les frais de fonctionnement courant, ne permet pas de rembourser totalement la part capital des annuités d'emprunt et bien sûr ne permet pas d'autofinancer les nécessaires travaux de renouvellement. Le canal vieillit inexorablement.

Dans ce contexte, le SICAS a aussi dû ouvrir une ligne de trésorerie de 0,7 M€.

Il convient enfin d'évoquer les contentieux ouverts avec l'ASA de Saint Andiol qui ont mis en difficulté le SICAS. Grâce à l'action du Sous-préfet, les sommes dues par l'ASA de Saint Andiol ont fait l'objet de mandatements d'office (122 522 € en 2008, 116 877 € en 2009).

Elles portent sur 116 877 € en 2010, 120 383 € en 2011 et 120 383 € en 2012.

5.3.5 La légitimité des recettes du Sicas

Il convient de noter à ce titre :

- le fait que la surtaxe temporaire date de 90 ans et que sa formule initiale de révision datant 1947 ne soit plus calculable ;
- la fragilité de la participation des communes, s'agissant d'un service soumis à la directive M4. Mais elle ne donne pas lieu à contestation.

En revanche la légitimité de la taxe de franc bord a été confirmée par le jugement du Conseil d'État en date du 7 mai 2012.

5.4 Le sous-budget « stations de pompage »

On peut considérer les stations de pompage comme un aménagement réalisé par le SICAS hors concession (point à confirmer). En tout état de cause ce service de l'eau sous pression génère des charges spécifiques (en électricité, en main d'œuvre et en réparations) et donne lieu à la perception de redevances particulières.

5.4.1 Les dépenses

En 2010, les dépenses ont été les suivantes :

- main d'œuvre :	63 000 €
- électricité :	72 000 € ⁷
- Interventions extérieures :	59 000 €
- amortissement :	78 000 €
- assurances :	8 000 €
- soit un total de :	280 000 €

On notera que le nombre de m³ utilisés par ces stations de pompage a tendance à augmenter fortement. On atteint ou dépasse sur certaines stations des consommations supérieures à 10 000 m³/ha, traduisant une utilisation gravitaire de l'eau pompée et l'absence d'incitation tarifaire à une utilisation économique en eau.

5.4.2 Les recettes

Pour équilibrer ces dépenses, le SICAS majore ses tarifs de vente d'eau et perçoit une redevance dite d'équipements.

- vente d'eau :	142 000€
- redevance d'équipements :	58 000€
- soit un total de :	200 000€.

On notera que la majoration de vente d'eau appliquée aux usagers des stations de pompage (de l'ordre de 40 000€) ne couvre pas les frais d'énergie.

Le déficit observé en 2010 s'élevait ainsi à près de **80 000€**. On peut craindre qu'il croisse régulièrement en fonction de l'augmentation des consommations et de la multiplication des pannes nécessitant de nombreuses interventions extérieures.

⁷ Mais de l'ordre de 110 000€ en 2011.

Chapitre II : Diagnostic et propositions

1 Analyse du cadre juridique, technique et financier

La mission s'est interrogée sur les différentes contraintes juridiques, techniques et financières susceptibles de peser sur l'avenir du canal des Alpines.

1.1 Le devenir de la concession

La première question qui se pose est de savoir si une concession à perpétuité (cas de la concession du canal des Alpines Septentrionales au SICAS par l'État) est toujours légale. En d'autres termes, comment faut-il interpréter la loi Sapin de janvier 1993 (en particulier l'article 40 qui a fixé pour les concessions une durée maximale et l'alinéa b de l'article 41 qui définit les conditions de dérogation à l'article 40) ? Peut-on considérer qu'une concession perpétuelle est toujours légale ? Sinon quelle est l'échéance de la concession ?

Si la loi Sapin semble permettre la poursuite des concessions à perpétuité (ce qui est à regarder de près compte tenu de l'avis négatif du Conseil constitutionnel sur l'alinéa b de l'article 41), le Service des affaires juridiques du ministère de l'agriculture conseille de mettre fin à la concession dans un délai à négocier entre l'État et le SICAS.

Selon la Chambre régionale des comptes, la solution consistant en la poursuite de la concession du 24 juillet 1980 avec la réécriture du cahier des charges actuel, si elle était décidée, serait juridiquement fragile au regard de la loi Sapin. Elle nous paraît donc à écarter .

1.2 Les conditions financières de sortie de la concession

Dans le cas où, pour une raison ou pour une autre, la concession prend fin, deux questions se posent :

- quels sont les biens de reprise automatique, et quelle est l'indemnité qui serait due par l'État au SICAS au titre de ces biens,
- et réciproquement l'état des biens de retour, que le concessionnaire devra remettre au concédant en bon état de fonctionnement, est-il conforme à ce que l'État est en droit d'attendre ?

Le SAJ indique que :

- tous les biens réalisés par la CFI et par le SICAS dans le cadre de la concession et qui sont nécessaires à la continuité du service public d'irrigation, sont des biens de retour. En fin de contrat, ils sont remis au concédant en bon état de fonctionnement, sans indemnité,
- les éventuels biens de reprise doivent être indemnisés, mais, dans le cas

présent, la mission n'a pas identifié de biens de cette nature, hors le cas des quatre réseaux basse pression qui reste à trancher,

- on peut admettre, dans le cas d'une résiliation concertée, que le concédant accepte néanmoins de verser une indemnité de sortie au concessionnaire : La somme payée par le SICAS pour l'acquisition du canal lors de l'adjudication de 1980 (soit 1 505 000 Francs) constituerait alors un montant raisonnable.

Il convient de rappeler que, lors de la déchéance de la Compagnie française d'irrigation, l'État avait été condamné à lui verser 6 MF suite à un jugement du tribunal administratif et à un arrêt de la cour administrative d'appel.

Le SICAS, par une délibération récente du 17 janvier 2012, a décidé « de négocier la fin de la concession perpétuelle » en ajoutant « qu'aucun transfert de compétence ne sera accepté sans que leur pérennité économique ne soit avérée au préalable par les communes constitutives du SICAS ».

Nous signalons que le cabinet Ecosfère, prestataire du SICAS, a mentionné dans son rapport le recours possible à la théorie de l'imprévision. qui se définit de la façon suivante :

« On se trouve en présence de charges dues à des évènements que les parties contractantes ne pouvaient plus prévoir et qui sont telles que, temporairement, le contrat ne peut plus être exécuté dans les conditions où il est intervenu. Le service public n'en doit pas moins d'être assuré (l'intérêt général l'exige) et le contrat doit subsister. La puissance publique, le concédant, aura à supporter les charges que nécessite le fonctionnement du service public et qui excèdent le maximum de ce que l'on pourrait admettre comme prévision possible et raisonnable par une saine interprétation du contrat (CE, 30 mars 1916, Gaz de Bordeaux, cité par Ecosfère). »

Il faut noter à cet égard que les perspectives de dégradation de sa situation économique avaient conduit le SICAS à demander dès 1986 à l'État une modification du cahier des charges de la concession, après l'avoir accepté en l'état en 1980 lors de l'adjudication.

La mission considère que la voie de la théorie de l'imprévision n'est pas pertinente. En effet le processus contradictoire conduirait à rechercher la responsabilité propre du SICAS dans ses difficultés et, par exemple, à chiffrer les pertes liées à sa gestion des activités hors concession (cas de la distribution de l'eau par des réseaux basse pression).

1.3 Modalités et conditions du transfert de propriété

En supposant qu'à l'échéance de la concession, l'État souhaite transférer la propriété pleine et entière du canal au SICAS (ou à une autre collectivité), dans quelles conditions financières et sous quel régime s'effectuerait ce transfert ? Le canal doit-il être considéré comme un bien domanial privé, un bien domanial public ou un bien du domaine public fluvial ? Quelle en est l'incidence sur la procédure de rétrocession

(intervention du service des domaines), le prix et le droit de préemption ?

Le SAJ indique que le canal fait partie du domaine public de l'État dès lors qu'il est affecté à un service public et qu'il a fait l'objet d'un aménagement indispensable à celui-ci (cf. art. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques-CGPPP).

Le domaine public est par nature inaliénable. L'article L 3112-1 du CGPPP permet une cession à l'amiable, sans déclassement préalable, entre personnes publiques, lorsque ces biens sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert. Le SAJ observe que cette procédure est récente et il est difficile d'affirmer qu'elle est applicable.

Une autre procédure peut être employée. Aux termes de l'article L 2111-12 du CGPPP, un canal peut être classé dans le domaine public fluvial pour un motif d'intérêt général relatif (...) aux besoins en eau de l'agriculture et de l'industrie, à l'alimentation des populations (...). Ce classement est prononcé après enquête publique. Selon l'article L 3113-1 du CGPPP, le transfert de propriété du domaine public fluvial de la part de l'État au profit d'une collectivité territorialement compétente ou d'un groupement de celles-ci peut être opéré à leur demande. Il l'est à titre gratuit. Il s'opère en priorité au profit de la région.

La solution consistant à déclasser le canal et ses aménagements dans le domaine public fluvial ouvre ainsi la voie à un transfert facilité aux collectivités territoriales compétentes qui seraient candidates.

Si le SICAS (ou une autre collectivité) sollicitait un tel transfert de ces biens à son bénéfice, il lui reviendrait d'assurer la continuité du service public d'irrigation, soit en régie, soit par délégation de service public, en qualité de délégant. Il lui appartiendrait dans ce dernier cas de suivre la procédure de la loi Sapin, et par conséquent de préparer lui-même le dossier de consultation comprenant un nouveau cahier des charges et une tarification qui garantisse l'équilibre du service.

1.4 Le devenir des droits d'eau en cas de transfert

Les droits d'eau des canaux ont été concédés par l'État au fil du temps par des textes réglementaires de natures différentes (ordonnances royales, décrets, arrêtés, conventions adossées à des lois). Pour le canal des Alpines, les droits d'eau des deux branches AS1 et AS2 sont en dernier lieu garantis par la convention du 26 septembre 1960 entre la Compagnie française d'irrigation gestionnaire des prises sur la Durance (alors concessionnaire) et EDF. Ces conventions sont signées par les parties et contresignées par l'État dans le cadre de la loi n°55-6 du 5 janvier 1955 relative à l'aménagement de la Durance.

La loi de 1955 définit le débit maximum qui peut être prélevé par les prises des

canaux sur la Durance après l'aménagement hydroélectrique concédé à EDF. Ce débit maximum est actuellement attribué en totalité à 15 canaux qui sont placés sous la réglementation d'administration publique de la Commission exécutive des prises de la basse Durance (CED), qui en gère les prélevements. Le droit d'eau, comme il est précisé dans les conventions précitées est attribué d'un commun accord par EDF à la prise du canal et au gestionnaire qui transporte l'eau vers les usagers du périmètre desservi par le canal. Le droit d'eau n'appartient pas au gestionnaire. En cas de rétrocession des biens, il s'impose au nouveau gestionnaire dans les termes de la convention passée avec EDF.

Concernant le canal des Alpines septentrionales et ses deux branches AS1 et AS2, l'Etat et son concessionnaire sont aujourd'hui tenus :

- de distribuer les dotations d'eau attribuées aux prises des branches AS1 et AS2 vers les usagers des territoires qu'elles desservent,
- en vertu des conventions signées entre les parties concernées, de transporter gratuitement jusqu'à la fin de la concession EDF, qui écherra en 2053, les dotations d'eau qu'EDF délivre au canal des AS1 pour alimenter le canal du Béal du Moulin de Sénas et le canal de l'Oeuvre des Quatre Communes (Cabannes, Verquières, Noves, Saint Andiol). Ces dotations assurent l'irrigation de 2000 ha. A signaler que le canal de Châteaurenard a une prise indépendante mais proche de celle des AS2. Ces deux canaux se partagent par convention des prélevements qu'ils effectuent sur l'Anguillon lequel draine la nappe de basse Durance et par conséquent bénéficie d'une partie significative des eaux apportées par la branche de Saint Rémy et la branche de Noves des AS1,
- en vertu d'une concession attribuée antérieurement, de faire passer 1500 l/s pour alimenter gratuitement une centrale hydroélectrique à Barbentane.

Le nouveau propriétaire du canal sera tenu aux mêmes obligations de service public. Mais le transfert envisagé ne devra pas entraîner un avantage indu pour l'un ou l'autre des bénéficiaires.

Il reste que la nécessité de faire des économies d'eau va rendre plus pointue et plus complexe la gestion des prises des canaux de la Basse Durance. Il paraîtrait anormal que les bénéficiaires sus-cités ne participent pas aux surcoûts engendrés par une telle gestion qui devra être discutée et formalisée par un contrat entre les canaux concernés.

1.5 L'élargissement de l'assiette des redevances

Plusieurs études réalisées (Ecosphère, DDAF des Bouches-du-Rhône) ou en cours insistent à juste titre sur le fait que l'irrigation par le canal s'accompagne de nombreuses externalités positives dont :

- celles de l'environnement/salubrité/évacuation des eaux excédentaires pour les communes traversées par le canal,

- celle de la réalimentation de la nappe, sur une partie du périmètre administratif du SICAS ; cette réalimentation profite à de nombreux préleveurs (communes, agriculteurs, industriels, particuliers),
- celle de l'eau prélevée pour l'irrigation dans les canaux de colature qui recueillent et évacuent les surplus des eaux des irrigations gravitaires en bout de parcelle, drainent la nappe, et sont donc alimentés indirectement par des eaux apportées dans le territoire par les deux branches du canal des Alpines.

Ainsi le "Projet d'irrigation pour Tarascon" réalisé en collaboration avec la DDAF des Bouches-du-Rhône avait montré que 62 % des entrées dans la nappe de Tarascon proviennent des irrigations gravitaires.

Le rapport de la Chambre régionale des comptes (CRC) cite expressément le rôle du canal dans la recharge de la nappe phréatique au nord des Alpilles. La CRC mentionne que la réalimentation des nappes devrait être introduite dans la mission de service public à côté de la couverture des besoins d'irrigation. L'équation économique du service de l'eau devrait ainsi être revue et adaptée significativement.

L'outil réglementaire disponible qui permet d'appeler les préleveurs dans la nappe à contribuer aux charges supportées par le SICAS est la Déclaration d'Intérêt Général (DIG).

Ainsi, l'article L 211-7 du Code de l'environnement habilite les collectivités territoriales à utiliser les articles L 151-36 à L 151-40 du Code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence et visant :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique,
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau,
- l'approvisionnement en eau,
- la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols,
- la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines,
- l'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants.

L'article L 151-36 du Code rural dispose que les départements, les communes, ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes peuvent prescrire ou exécuter les travaux entrant dans les catégories ci-dessous définies lorsqu'ils présentent un caractère d'intérêt général ou d'urgence ... Ils prennent en charge les travaux qu'ils ont prescrit ou exécutés. Ils peuvent toutefois faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt.

Nous notons qu'une ASA n'est pas compétente pour obtenir une DIG. La mise en œuvre de cette procédure implique donc que le canal des Alpines soit transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de celles-ci.

Si la réalimentation de la nappe par le canal des Alpines est incontestable en bordure nord des Alpilles, elle n'a plus de réalité lorsqu'il s'agit de la nappe d'accompagnement de la Durance, qui peut par ailleurs être réalimentée par des irrigations gravitaires effectuées en amont par d'autres canaux. La DIG implique donc de disposer d'une étude hydrogéologique précise du périmètre de réalimentation par le canal des Alpines.

Il convient de relever à cet égard qu'un modèle mathématique avait été conçu par le Cabinet Géomidi et calé pour le compartiment de nappe qui va de Chateaurenard à Tarascon. Géomidi a de même établi un modèle mathématique pour le secteur Cabannes-Saint-Andiol-Noves-Mollèges.

L'exploitation des cartes piézométriques existantes des deux entités hydrogéologiques et des données "entrées-sorties" des deux modèles devrait permettre de circonscrire les secteurs où la nappe est réalimentée par des irrigations gravitaires avec de l'eau transportée par le canal des Alpines.

La DIG permettrait d'appeler les préleveurs dans la nappe à contribuer aux travaux de gros entretien et de modernisation du SICAS, et surtout aux frais d'exploitation courants. Il est rappelé que tout service public à caractère industriel et commercial d'une collectivité locale (ou d'un groupement de collectivités locales) est à la fois assujetti à TVA et aux obligations de l'instruction budgétaire M4. Ceci signifie en particulier que le service doit être financé par les usagers à l'exclusion de toute participation des contribuables.

La mission juge que le recours à cette procédure est incontournable. De plus elle considère que :

- bâtir un projet de DIG d'une telle envergure, en termes de périmètre et d'assiette, représente un travail considérable et hautement spécialisé que le futur maître d'ouvrage n'aura pas les moyens de réaliser lui-même,
- peu de prestataires, en dehors des compagnies régionales d'aménagement, possèdent l'expertise nécessaire à la préparation d'un tel dossier,
- la recherche d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage pour élaborer ce dossier est indispensable.

1.6 La fidélisation de la clientèle existante

A la nécessité identifiée dès le début de la mission d'élargir l'assiette des redevances, les missionnaires ajoutent qu'il convient également de mettre en cohérence le point de livraison de l'eau au client avec la définition du service.

Aujourd'hui, les clients du SICAS prennent l'eau sur des filioles alimentées par le canal mais qui ne font pas partie du domaine concédé : en d'autres termes, leur entretien n'incombe pas au SICAS. La continuité du service n'étant pas garantie, les abonnés peuvent se lasser de payer pour un service mal rendu et arrêter de l'utiliser. Ce point est majeur pour l'efficacité du service public de l'eau. On peut imaginer plusieurs solutions pour mieux assurer cette continuité :

- remplacer les filioles par des canalisations : onéreuse, cette solution paraît difficile à mettre en œuvre sur l'ensemble du périmètre. Pour la mission, elle doit être réservée à quelques cas très limités où l'environnement urbain rend impossible l'entretien et le bon fonctionnement des filioles ;
- créer un service d'entretien, réalisé par le futur propriétaire du canal ou son exploitant, sur toutes les parties du périmètre où il n'existe pas une structure (ASA le plus souvent) responsable de cet entretien ;
- créer des ASA d'entretien (voire des ASA d'irrigation clientes du futur maître d'ouvrage) partout où elles n'existent pas.

1.7 Évolution de la maîtrise d'ouvrage

1.7.1 Le désengagement de l'État

L'État doit-il rester propriétaire de l'ouvrage ? Il est clair que le canal des Alpines intéresse essentiellement le territoire du Comtat de Chateaurenard. L'État a par ailleurs transféré la propriété de canaux beaucoup plus importants que celui des Alpines septentrionales (savoir le canal de Provence et le canal du Bas-Rhône-Languedoc) respectivement aux conseils régionaux Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon. Il n'a ni la vocation, ni la volonté, ni les moyens financiers et humains de rester propriétaire de ce canal. Il restera concédant jusqu'à l'échéance de la concession et au transfert du domaine public qui interviendront dans un délai suffisant pour permettre :

- au futur propriétaire de préparer son modèle économique, son projet de territoire et son dossier de DIG,
- d'élaborer et de financer le programme de travaux de remise en état,
- de promouvoir, en aval du canal principal des AS1 et AS2, la gestion collective des prélèvements qui seront effectués sur les filioles, les nappes et les colatures.

1.7.2 Quel futur maître d'ouvrage ?

Il est rappelé que:

- en application de l'article L 3113-1 du CGPPP, l'État doit proposer en priorité le transfert du canal au Conseil régional ;
- le SICAS possède les compétences requises (cf articles L151-36 à L151-40 du code rural) ;
- le SICAS avait engagé avec l'aide du cabinet ECOSFERE une réflexion sur

l'intérêt d'un éventuel changement de statut du concessionnaire. Il avait examiné trois scenarii, l'association syndicale autorisée (ASA), la Société publique locale (SPL) et le syndicat mixte. Or une ASA n'a pas la possibilité de demander une déclaration d'intérêt général (DIG), et le Département des Bouches-du-Rhône n'a pas l'intention de participer à une structure nouvelle de gestion du canal. Le SICAS n'a donné aucune suite à cette démarche.

Il a été fait observer à la mission que la représentation des communes au comité syndical, par deux délégués chacune, n'est pas proportionnelle aux surfaces irriguées par le canal dans chaque territoire. Si cette observation est justifiée, il n'est pas envisageable, en l'état des textes, de modifier cette représentation.

De même, la profession agricole constate qu'elle est absente des instances de décision, alors même que l'agriculture est le client majeur du SICAS. La Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône est favorable à la création d'un « comité de gestion » où l'agriculture serait représentée. Une telle instance de concertation mériterait effectivement de voir le jour.

1.7.3 Le mode d'exploitation

La question du choix du mode de gestion (régie, affermage, concession) sera de la compétence du nouveau propriétaire de l'ouvrage. Ce choix ne pourra être fait qu'une fois résolus les problèmes d'assiettes mais aussi celui de l'entretien des filioles évoqué au dernier alinéa du paragraphe 1.6 . En d'autres termes, si ces problèmes ne sont pas ou sont mal traités, il est peu probable de trouver des candidats à un affermage ou à une concession. Et le futur maître d'ouvrage, exploitant son service en régie, devra faire à nouveau face aux mêmes difficultés financières et résoudre en conséquence les problèmes restés pendents.

1.8 Les autres problèmes d'eau dans les Bouches du Rhône et sur la Durance

Le désengagement de l'État fait apparaître de façon criante le problème majeur de la gouvernance dans le domaine de l'eau, que ce soit l'eau agricole ou la protection contre les inondations. La multiplication de structures d'irrigation et d'assainissement (ASA, collectivités, EPCI, syndicats mixtes ...), le plus souvent sans moyens techniques et dont les compétences sont voisines et très liées, engendre plus de confusion qu'elle ne contribue à la résolution des problèmes posés. Le Sous-préfet d'Arles a pris l'initiative de réunir l'ensemble des acteurs locaux, qu'il s'agisse des structures, des institutions et des administrations afin d'améliorer la gouvernance de l'eau dans l'arrondissement. Le SICAS, malgré une organisation où la grande majorité du personnel est du personnel d'exécution, est apparu comme un des rares organismes à pouvoir porter un projet de territoire du nord des Alpilles au Vigerat.

Si les contrats de canaux préconisés par l'Agence de l'eau (à l'exemple du projet de

contrat de canal du Comtat à la mer) créent la nécessaire animation autour de tous ces thèmes, ils ne peuvent résoudre les problèmes posés que s'il y a une volonté politique de modification de la gouvernance, allant entre autres dans le sens d'une limitation du nombre des structures.

Dans le contexte actuel, l'augmentation programmée des débits réservés de la Durance, la réalisation de chasses de décolmatage de son lit, nécessitant la mise en œuvre de substantielles économies d'eau mais restant compatibles avec les besoins notamment agricoles, trouvent peu de relais locaux.

1.9 Le souhait des différentes collectivités

Au cours de ses différents déplacements sur le terrain, la mission a pu recueillir les avis des principaux responsables locaux sur le devenir du canal des Alpines.

M. Max Gilles, maire d'Eyragues et président de la communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance, souhaite le maintien du service rendu par le canal, sans augmentation trop forte du prix de l'eau pour les usagers actuels. Dans cette optique, il est plutôt favorable à un transfert de propriété au SICAS, craignant que l'arrivée de la SCP comme concessionnaire du canal (que le concédant soit l'État ou le Conseil Régional) ne se traduise par une trop forte augmentation du prix de l'eau.

Les élus de Tarascon (MM. Charles Fabre et Jérôme Grangier) affichent des positions très voisines.

M. Hervé Cherubini, maire de Saint Rémy de Provence et premier vice-président du Conseil général des Bouches-du-Rhône, souhaiterait que l'État reste propriétaire des installations. S'il exclut tout transfert au Conseil général ou à un syndicat mixte auquel adhérerait le Conseil général, il préférerait un transfert au SICAS, plutôt qu'un transfert au Conseil régional, s'accompagnant d'une délégation de service à la SCP. La première solution lui semble moins brutale et plus facilement acceptable par les usagers concernés.

M. Hervé Schiavetti, maire d'Arles, souhaite que l'État reste propriétaire du canal et délègue le service à un concessionnaire performant.

Les responsables du SICAS (président, membres du bureau, directeur) ne veulent pas du maintien du statu-quo, considéré comme impossible à gérer. Ils souhaitent, en l'exprimant plus ou moins clairement, le transfert des installations au SICAS. Mais, conscients de l'importance et de la difficulté de la tâche qui les attend, ils souhaitent (exigent ?) de multiples garanties de la part de l'État. Le président du SICAS a saisi l'ensemble des maires des communes adhérentes au mois d'août 2012 en leur demandant de se positionner sur le transfert de propriété du domaine public au bénéfice du SICAS.

M. Wolkowitsch, directeur général adjoint des services du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, s'interroge sur la capacité du SICAS à reprendre la propriété du canal, à dégager l'autofinancement nécessaire aux travaux, et à rédiger le cahier des charges de la prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage à laquelle il devra recourir. Si le transfert du domaine public était opéré en faveur de la Région,

celle-ci aurait à mettre en concurrence la concession du canal des Alpines, en s'assurant de l'équilibre de la gestion du concessionnaire.

2 Les propositions de la mission

2.1 Choix du maître d'ouvrage

Dans le contexte actuel (décentralisation, fin du financement de l'hydraulique agricole décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques, absence de moyens de l'État), il n'est guère envisageable que l'État reste propriétaire du canal des Alpines.

Légalement, le Conseil Régional PACA est la première collectivité à laquelle l'État doit proposer le transfert de son domaine public. C'est sans doute la solution la plus facile dans la mesure où cette collectivité a acquis l'expérience de l'autorité organisatrice, du pouvoir concédant, et où elle dispose de services régionaux structurés et compétents. Néanmoins ce n'est pas la solution souhaitée par la majorité des collectivités territoriales concernées, soucieuse d'un changement qui leur permette de conserver la maîtrise de l'eau du canal sur leur territoire. La mission propose donc que l'État préconise en priorité un transfert des installations au SICAS.

Toutefois le SICAS devra prendre clairement conscience de la responsabilité et des risques d'une telle entreprise : si l'État peut s'efforcer de lui faciliter la tâche au moment du transfert, il ne sera pas en mesure de le garantir contre tous les risques. Si une aversion trop forte aux risques de l'entreprise empêchait la négociation d'aboutir dans un délai raisonnable (6 mois à 1 an), l'État devrait alors envisager un transfert de propriété au Conseil Régional.

Recommandation n°1

La mission recommande d'ouvrir la négociation du transfert du canal des Alpines au SICAS. Au cas où cette négociation n'aboutirait pas dans un délai raisonnable, il conviendrait alors d'envisager un transfert des ouvrages au Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur.

2.2 Mode d'exploitation

Deux grandes possibilités existent :

- la régie,
- la délégation de service public (affermage ou concession).

Il est clair que si le SICAS reprend les installations, c'est pour les exploiter en régie en recourant à des prestations de services et qu'en revanche, dans le cas d'un transfert au Conseil régional PACA, ce dernier s'orienterait vraisemblablement vers une concession à la SCP.

De toutes façons, même dans le cas d'une exploitation en régie, il est souhaitable que le futur maître d'ouvrage recherche un appui technique auprès d'un professionnel qualifié (SCP ou autre). En particulier il faut, avant le transfert, conduire

une réflexion approfondie sur :

- ce qui doit être fait par le personnel du futur maître d'ouvrage,
- ce qui doit être sous-traité à des entreprises spécialisées,
- ce qui doit être automatisé.

Le problème sera sans doute difficile à résoudre pour le SICAS qui dispose d'importants effectifs d'exécution, mais sous-équipés. On peut aussi imaginer que le SICAS se concentre sur la gestion des ouvrages et sous-traite une grande partie des travaux d'entretien.

Recommandation n°2

La mission recommande que le futur maître d'ouvrage, s'il désire exploiter les installations en régie, soit incité à se faire conseiller par un prestataire compétent afin d'optimiser travaux en régie et travaux sous-traités.

2.3 Remise en état du canal

La remise en état du canal et sa modernisation sont indispensables. La mission a fait procéder en septembre 2012 à une actualisation sommaire du coût de ces travaux ; il en ressort que :

- il est souhaitable de réaliser en 3 ans les travaux de génie civil dits de première urgence, et la modernisation du système de régulation du canal ; le coût de l'ensemble de ces travaux est estimé à 6,7M€ soit 2,2M€/an ;
- les travaux de génie civil un peu moins urgent sont quant à eux estimés à 9,5M€. Au rythme de 1,4M€/an, ils pourraient être réalisés en 7 ans, permettant ainsi de boucler le programme « Travaux d'urgence+régulation » en 10 ans.

A ce programme de 17 M€ (valeur arrondie 2012), il faudra sans doute ajouter des travaux de remplacement de certaines filioles ou portions de filioles par des canalisations. On ne connaît pas aujourd'hui le montant de ces travaux supplémentaires qui devra faire l'objet d'une étude approfondie portant à la fois sur les travaux mais aussi sur les frais d'entretien (cf. paragraphe ci-après).

La mission a rencontré sur ce sujet les responsables de la délégation de Marseille de l'Agence de l'eau. Ils ont confirmé qu'en cas de signature du protocole de gestion annexé à un contrat de canal, avec accord sur les volumes économisés, l'Agence pourra participer au financement des travaux à hauteur de 50 % sur la régulation et la modernisation des irrigations, et de 25 % sur le confortement des ouvrages.

Recommandation n°3 :

La mission recommande au SICAS de s'atteler sans tarder à l'élaboration du protocole de gestion demandé par l'Agence de l'eau. Parallèlement, il devra faire réaliser un avant-projet sommaire des travaux de modernisation et de confortement.

2.4 Continuité du service

Il ne faut pas laisser perdurer un système où :

- le futur maître d'ouvrage vend l'eau aux prises situées sur les filioles ;
- alors que sa responsabilité s'arrête à la martelière du canal qui alimente la filiole ;
- et que seuls les riverains sont responsables de l'entretien des filioles.

Pour le futur maître d'ouvrage, la solution idéale serait d'avoir pour client des ASA auxquelles il vendrait l'eau à la martelière par des contrats uniques, chacune faisant son affaire de la distribution de l'eau à ses membres par les filioles.

Cette démarche peut conduire à créer des ASA d'irrigation, à créer des ASA d'entretien, à modifier l'objet des statuts d'ASA d'assainissement existantes pour y inclure l'irrigation, à étendre le périmètre d'ASA, à fusionner des ASA de façon à en diminuer le nombre sur une commune et à en faciliter ainsi la gestion.

La mission a noté que les communes de Saint-Rémy de Provence et de Tarascon ont décidé d'engager une étude de faisabilité de la création d'une ASA d'irrigation sur leurs territoires communaux. Cette initiative mérite le soutien des services de l'État car le modèle économique futur du SICAS dépend en grande partie de ses résultats.

Si cette solution doit être privilégiée, elle ne sera sans doute pas partout possible, notamment dans les secteurs très urbanisés. Dans ce cas, il faudra :

- remplacer certaines filioles par des conduites,
- faire entretenir les filioles par le maître d'ouvrage, moyennant le paiement de la prestation correspondante par les bénéficiaires de l'eau.

Recommandation n°4 :

Bien qu'il s'agisse d'un travail de longue haleine qui pourra prendre plusieurs années et qui devra être porté non par le SICAS mais par les communes, la mission recommande vivement à toutes les communes concernées par la gestion des filioles de suivre l'exemple de Tarascon et de Saint-Rémy de Provence et de commencer dès maintenant à réfléchir sur la structure la plus à même d'assurer la gestion de ces ouvrages (ASA existante dont il conviendra peut-être de modifier les statuts, ASA nouvelle à créer.....).

2.5 Le problème des stations de pompage

Il est indispensable de considérer la distribution de l'eau sous pression à partir des quatre stations de pompage comme autant de services additionnels s'ajoutant à l'amenée d'eau gravitaire par le canal.

Ceci signifie, du point de vue de la facturation du service, qu'il faudra ajouter au coût de l'amenée d'eau à la martelière une redevance faisant l'objet d'un tarif binôme avec

une partie fixe et une partie proportionnelles assise sur les mètres cubes consommés. Deux solutions sont envisageables :

- les irrigants desservis par une station de pompage se structurent en ASA et ce sont les ASA qui installent les compteurs individuels ;
- il n'y a pas création d'ASA et c'est le futur propriétaire du canal qui assure le service.

Recommandation n°5 :

La mission considère comme une urgence indépendante de la négociation à mener avec l'État sur le transfert de propriété, le rétablissement de l'équilibre financier du service de distribution de l'eau par les réseaux basse pression. Ce rétablissement passe nécessairement par l'instauration d'une tarification « binôme » où chaque usager paiera en fonction du débit souscrit et du volume annuel consommé. Une telle tarification impose évidemment l'installation de compteurs, comme cela se fait pour toutes les installations de ce type.

2.6 Viabilité du service

La viabilité financière passe par un élargissement de l'assiette des redevables. Seront à priori concernés les prélevements en nappe (eau potable et irrigants) et les externalités environnementales qui pourraient être financées par les communes. Il faut également se poser la question pour de l'évacuation par le canal des eaux de ruissellement excédentaires (à facturer ou à interdire) et la réalimentation des canaux d'assainissement sur lesquels existent des prélevements. Nous avons vu également au paragraphe 1.4 du présent chapitre qu'en raison de la sophistication de la gestion engendrée par les nécessaires économies d'eau et donc des surcoûts, il faudra s'interroger sur l'opportunité de l'instauration d'une redevance de transport pour les bénéficiaires d'eau « gratuite ».

En matière de fourniture d'eau de surface, il conviendra de bien séparer le service de base, c'est à dire la fourniture de l'eau à la martelière du canal principal, des services additionnels qui vont consister soit à prendre en charge la distribution par les filiales, soit à mettre l'eau en pression, et de distinguer les services qui seront assurés par d'autres organismes collectifs (ASP).

Cet élargissement de l'assiette passe par une déclaration d'intérêt général des travaux de remise en état du canal. Il faut également profiter de cette occasion pour remettre à plat l'ensemble de la tarification et lui donner une nouvelle légitimité.

Recommandation n°6

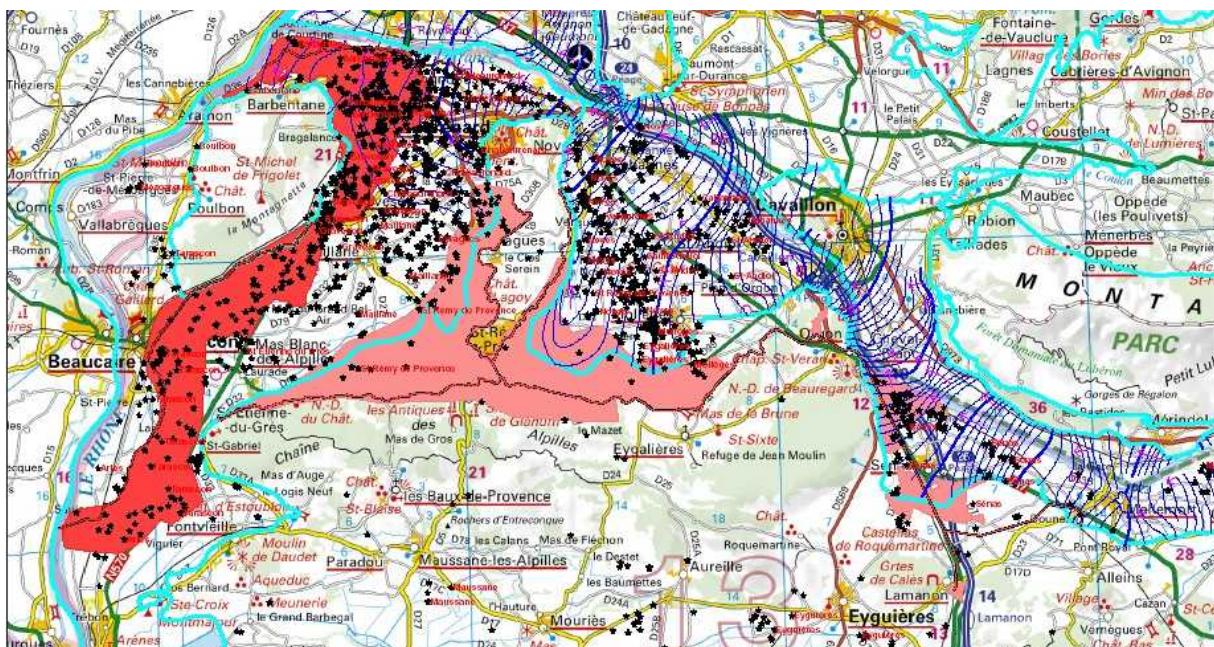
La mission considère comme indispensable que les nouveaux tarifs de vente d'eau aux différentes catégories d'usagers résultent d'une déclaration d'intérêt général. Le futur maître d'ouvrage devra se faire assister dans la constitution des dossiers d'enquête par une assistance à la maîtrise d'ouvrage qualifiée.

2.7 L'équilibre financier futur

On ne dispose pas aujourd'hui des éléments qui permettent de bâtir le modèle économique de la gestion du canal par le SICAS. Il est néanmoins apparu nécessaire à la mission de vérifier la faisabilité économique du transfert à partir des ordres de grandeur des grands postes de dépenses et de recettes.

Nous avons vu qu'aujourd'hui un fonctionnement correct nécessitait un budget d'environ 1,7M€/an y compris 0,280M€/an de travaux de gros entretien (cf chapitre I paragraphe 5.2). La remise en état du canal et sa modernisation passent par la réalisation d'un programme de travaux d'une vingtaine de millions d'euros à réaliser sur une dizaine d'année. Le futur maître d'ouvrage devra autofinancer 20% de ce coût soit 400 000€/an. Nous déconseillons formellement afin de ne pas se retrouver dans 10 à 20 ans dans une situation analogue à la situation actuelle d'emprunter pour faire cet apport. Compte tenu de l'importance du patrimoine, il est en effet indispensable de garder en réserve cette capacité d'investissement : une fois le programme de modernisation achevé, les sommes correspondantes devront être affectées à la provision de maintenance. Le budget de fonctionnement (hors entretien des filiales) s'établirait ainsi à environ 2 000 000€/an.

Sachant que la subvention d'équilibre apportée par les communes est appelée à disparaître sous cette dénomination, c'est **800 000€/an** de recettes supplémentaires qu'il convient de trouver.



Carte 2: Localisation des prélèvements en nappe connus par rapport à l'aquifère "Durance".

Nous avons vu que les surfaces irriguées à partir des nappes sont estimées 6000 à 7000 ha (cf. chapitre 1 paragraphe 2.3.4). Même si l'assiette de la redevance perçue auprès de ces prélevateurs est le m³, il nous semble préférable que, ramenée à l'hectare irrigué, la redevance reste significativement inférieure à celle de la fourniture directe de l'eau à partir du canal soit 200€/ha. En supposant que 50% des prélèvements en nappe pourront faire l'objet d'une redevance (en excluant de la facturation tous les prélèvements dans les nappes naturellement réalimentées par la Durance ou le Rhône) et en retenant l'hypothèse d'une redevance moyenne de 100€/ha⁸, c'est une recette supplémentaire de 6 000 ha x 50% x 100 €/ha soit environ **300 000€/an** qui pourrait être ainsi trouvée. En supposant que les prélèvements correspondants soient de l'ordre de 2000m³/ha, la redevance au m³ (assiette à retenir correspondant à environ 12hm³ prélevés) serait de l'ordre de 0,05€/m³.

En appliquant un principe identique aux prélèvements d'eau potable et industrielle estimés à environ 10 hm³, et en supposant que 50% de ces prélèvements soient taxables, on pourrait dégager une recette de 10 000 000m³ x 50% x 0,05€/m³ soit **250 000€/an**.

Il s'avère également indispensable d'équilibrer le service particulier de distribution de l'eau sous pression à partir des 4 stations de pompages. Rappelons que le coût du service est aujourd'hui estimé à 280 000€/an, générant un déficit de 80 000€/an pour 500ha irrigués. Sachant que l'absence de compteur se traduit par des consommations anormalement élevées, on peut espérer que leur introduction se traduise par des économies d'eau et donc des économies d'énergie. Le budget de fonctionnement pourrait ainsi être ramené à 250 000€/ha équilibré par une redevance au m³ consommé de l'ordre de 0,25€/m³ soit 500€/ha. On réalisera ainsi **50 000€/an** de recettes supplémentaires et **30 000€/an** d'économies.

Pour parvenir à l'équilibre du budget, il faudrait encore trouver environ **150 000€/an** ce qui pourrait être fait soit en augmentant les tarifs de vente d'eau d'environ 20% soit en faisant payer aux communes les usages environnementaux du canal.

Insistons sur le fait que cette analyse s'appuie sur des données anciennes concernant les prélèvements en nappe et une hypothèse non vérifiée sur le pourcentage des prélèvements qui pourra être soumis à redevance. L'élaboration d'un modèle économique fiable et d'un dossier de DIG solide passe par une estimation précise des ces paramètres.

Les autres limites de la présente analyse sont les suivantes :

8 Dans le dossier de DIG, il faudra également prévoir que :

- le transfert de prélèvement du canal vers la nappe doit se faire à budget constant,
- les prélèvements en nappe n'étant possibles que si l'on respecte ratio minimal « irrigations gravitaires/irrigations à partir de la nappe », lorsqu'on tend vers ce ratio, on doit aussi tendre vers l'égalité des deux tarifs de vente d'eau.

- elle ne tient pas compte du coût de l'entretien des filioles, a priori de la compétence d'ASA existantes ou à créer. Si le SICAS devait assurer, dans certains cas, des prestations de ce type, elles devraient faire l'objet d'une facturation complémentaire ;
- la modernisation du canal et la nouvelle organisation du service de l'eau rendront inévitable une réflexion approfondie sur les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour assurer un bon service de fourniture d'eau. Ces modifications auront des impacts sur le budget de fonctionnement qui n'ont pas été pris en compte dans notre analyse.

Recommandation n°7 :

La mission recommande au SICAS d'entreprendre les études nécessaires à la constitution du dossier de DIG en général et à l'élaboration du modèle économique en particulier. Ces études, de l'avis de la mission, ne peuvent être conduites en régie et doivent être confiée à un prestataire ayant compétence à la fois pour ce type de procédure mais aussi dans le domaine de la fourniture d'eau agricole.

2.8 L'indemnisation à verser au SICAS

2.8.1 Les différents enjeux

A l'occasion du transfert, l'État va être conduit à ouvrir avec le SICAS, et éventuellement le futur propriétaire, une négociation dans trois domaines. Il est donc important de bien cerner les enjeux financiers de chacun d'eux ; ce sont, par ordre d'importance décroissante :

- les travaux de remise en état et de modernisation : ils sont estimés à 17M€ (essentiellement des travaux de remise en état) auxquels il convient d'ajouter le remplacement de certaines filioles par des canalisations. L'objectif raisonnable serait de rester dans une enveloppe de 20 à 25 M€ ;
- le remboursement de la dette : une revendication souvent exprimée localement est que l'État rembourse la dette du SICAS ; le capital à rembourser était de 2,8M€ en 2011;
- le remboursement au SICAS de sa mise initiale : au cas où le canal ne lui serait pas transféré, le SICAS peut demander le remboursement des sommes versées lorsqu'il est devenu concessionnaire soit 1,5MF, c'est à dire environ 250 000€.

2.8.2 Cas où l'ouvrage n'est pas transféré au SICAS

D'après le SAJ, l'indemnisation à verser par l'État au SICAS au titre des biens de retour peut se négocier sur la base de la mise initiale du SICAS. Toutefois, en fin de concession, l'ancien concessionnaire se doit de rendre les installations en l'état dans lequel elles lui ont été remises. L'enjeu pour le SICAS est de l'ordre de 15 à 16 M€ de dépenses.

Les seuls biens de reprise sont éventuellement constitués par les quatre stations de pompage et les réseaux qu'elles desservent. Compte tenu de l'état de ces installations, l'État n'a aucun intérêt à envisager une telle reprise.

Le SICAS, quant à lui, peut argumenter sur le fait que l'État n'a pas été assez vigilant pour préserver l'équilibre économique du contrat de concession. A ce titre, il peut demander une indemnité dont l'ordre de grandeur serait celui de sa dette en capital soit 2,8M€.

Il apparaît clairement que le point essentiel porte sur l'état des installations reprises par l'État.

2.8.3 Cas où l'ouvrage est transféré au SICAS

Dans le cas où l'ouvrage serait transféré au SICAS, le deuxième point mentionné au paragraphe 2.8.1 reste discutable. Quant au troisième point, il perd sa pertinence.

La négociation pourrait utilement se concentrer sur le plan de financement des travaux de remise en état et de modernisation. Si l'on considère que le SICAS ne pourra pas supporter plus de 20% du coût des travaux, il paraît souhaitable qu'un tiers de la partie restante soit financé par l'État, des fonds européens ou l'Agence de l'eau, le Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Conseil général des Bouches-du-Rhône se partageant les 2 autres tiers.

2.9 Calendrier des opérations

Les opérations de transfert, qui mobiliseront l'État, le SICAS et ses communes adhérentes, pourraient se réaliser selon le calendrier suivant :

- Annonce par l'État de sa volonté de transfert, fixation de l'échéance de la concession (3 ans au minimum, 5 ans au maximum) et choix de principe du futur maître d'ouvrage (a priori le SICAS).
- Accord de principe du SICAS.
- Ouverture des négociations relatives au transfert et signature d'un protocole d'accord.
- Engagement par l'État de la procédure de classement du canal dans le domaine public fluvial.
- Choix d'un assistant à la maîtrise d'ouvrage⁹.
- Lancement des réflexions sur la constitution, la fusion et le changement d'objet d'ASA en charge du service d'irrigation à partir des filiales.
- Mise en place des mesures d'exploitation transitoires s'appuyant sur un diagnostic du fonctionnement actuel (ajustement de personnel, soutien

⁹ La mission propose, sous réserve d'accord du ministère de l'agriculture, de rédiger un projet de cahier des charges.

financier au redressement).

- Définition du programme de travaux (remise en état, modernisation, remplacement limité de certaines filioles).
- Négociation des plans de financement.
- Élaboration du dossier de DIG.
- Mises à l'enquête publique (DIG et premières ASA).
- Transfert de propriété du canal.
- Réalisation du programme de travaux.

Chapitre III : Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE,
DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Directeur du Cabinet

Paris, le 18 JUIL. 2011

N/Réf: CI 0623465

à

Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Le Préfet des Bouches-du-Rhône a appelé l'attention du Ministre sur le cadre juridique de la concession d'Etat du canal des Alpines septentrionales au Syndicat Intercommunal du Canal des Alpines Septentrionales (SICAS) par lettre du 17 mars 2011 ci-jointe. Cette concession accordée après adjudication avait été approuvée par le Ministre de l'agriculture par arrêté du 21 juillet 1980.

Le SICAS présenterait une fragilité financière dans la mesure où la rigidité de la tarification applicable aux usagers, définie par l'Etat, ne permet pas d'atteindre l'équilibre économique nécessaire à une bonne gestion des ouvrages. Elle semble doublée d'une fragilité juridique liée à son statut.

Prenant en considération le rapport du CGAAER n° 1756 sur les ouvrages domaniaux ainsi que la loi du 29 janvier 1993, le Préfet des Bouches-du-Rhône s'interroge sur le statut juridique de la concession au SICAS et sur la réalité du transfert de propriété des ouvrages. Peut-on alors envisager la gestion future de ces ouvrages par un transfert, soit du pouvoir concédant, soit de la propriété ?

Aussi, je vous demande de bien vouloir diligenter une mission chargée de répondre aux questions posées par le Préfet des Bouches-du-Rhône, dont le rapport me sera remis le 31 octobre au plus tard. Cette mission pourra s'appuyer sur les services de l'Etat qui interviennent sur ce dossier et notamment la Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt de Provence-Alpes-Côte d'azur et la Direction Départementale des Territoires et de la Mer des Bouches-du-Rhône, ainsi que sur les services compétents de l'administration centrale, y compris le Service des Affaires Juridiques.

Jean-Marc BOURNIGAL

Annexe 2 : Lettre du préfet de région PACA



PREFECTURE DES BOUCHES DU RHONE

Marseille, le 21 juin 2010

Monsieur le Préfet de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Préfet des Bouches du Rhône

A

Monsieur le Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

- Secrétariat Général (pour attribution)
- Cabinet (pour information)

Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales

- Direction Générale des Collectivités Locales (A toutes fins utiles)

Objet : Situation du Syndicat Intercommunal du canal des alpines septentrionales

J'ai l'honneur d'appeler tout spécialement votre attention sur la question de la gestion du canal des Alpines Septentrionales, dont la construction a été autorisée en 1773. Cette gestion fut successivement attribuée, par concession de l'Etat, à la Compagnie Nationale de Dessèchement, puis à la Compagnie Courtet et enfin à la Compagnie Française d'Irrigation (CFI).

A la fin des années 1970, la CFI ayant rencontré des difficultés importantes, un syndicat intercommunal dénommé Syndicat Intercommunal du Canal des Alpines Septentrionales (SICAS), composé de 20 communes, a été constitué dans l'objectif d'étudier les problématiques de gestion et d'entretien du canal.

En 1979, l'Etat a prononcé la déchéance de la CFI qui avait renoncé à assurer l'exploitation du canal puis le syndicat intercommunal susvisé a été déclaré adjudicataire de la concession en 1980 par vos soins.

Depuis cette date, ce syndicat a assuré la mission qui lui était confiée mais il connaît aujourd'hui à son tour des difficultés financières importantes.

Lors du vote de son budget primitif pour l'année 2010, le comité syndical du SICAS a, d'une part, voté l'augmentation des cotisations communales et, d'autre part, décidé de solliciter officiellement l'Etat concédant, pour l'attribution d'une subvention exceptionnelle d'un montant de 128 335,31 Euros, par délibération dont vous trouverez ci-joint copie.

La justification de cette subvention exceptionnelle repose sur le postulat que l'Etat concédant devait à son concessionnaire l'équilibre du contrat, en vertu de la théorie de l'imprévision développée par le Conseil d'Etat.

Je sollicite de votre part des instructions à ce sujet étant précisé que la concession dont il s'agit a été à l'origine décidée par le ministère de l'agriculture.

J'ajoute que loin de constituer un problème mineur, la question de l'avenir du SICAS revêt une certaine importance dans la mesure où ce syndicat assure l'irrigation sur 3 110 hectares de 1. 714 agriculteurs, sans compter la fonction qu'il remplit de rechargement de la nappe phréatique dans ce territoire sensible des Alpilles.

Des réflexions sont actuellement engagées à mon initiative pour voir dans quelles conditions son régime et ses modalités de gestion pourraient évoluer. A ce sujet je sollicite de votre part des instructions sur la question de la concession de service public et je vous remercie de bien vouloir m'indiquer si cette formule doit être maintenue.

Néanmoins, sur un plan strictement conjoncturel, il serait très souhaitable que l'Etat puisse faire bénéficier le SICAS d'un soutien exceptionnel de l'ordre de 50 000 Euros par exemple, ce qui me permettrait de solliciter les collectivités à même hauteur afin de passer le cap difficile. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé au Directeur Régional de l'Agriculture et de la Forêt et au Directeur Départemental des Territoires et de la Mer de prendre l'attache de vos services pour examiner les modalités que pourrait prendre ce soutien.

Il faut en effet bien reconnaître, sans pour autant entrer dans le raisonnement des membres du syndicat, que la puissance publique ne s'est pas suffisamment préoccupée de sa situation au cours des dernières décennies.

J'ajoute enfin que la Chambre Régionale des Comptes est également saisie, à ma demande, de la situation de cet établissement public intercommunal dès lors que le budget 2010 qu'il a présenté m'a paru insincère puisqu'il prévoyait la subvention de 128 335,31 Euros susvisée fondée sur des bases juridiques très incertaines.

Mes services, et en particulier le Sous-Préfet d'Arles se tiennent à votre disposition pour toutes précisions complémentaires.



Michel SAPPIN

Annexe 3 : Note du SAJ

Après la déchéance de la C.F.I., prononcée le 6 août 1979, une nouvelle adjudication est mise en œuvre dans les conditions prévues par les textes précités, et un arrêté du ministre de l'agriculture du 21 juillet 1980 porte approbation de l'adjudication de la concession du Canal des Alpines septentrionales à l'actuel concessionnaire, le Syndicat Intercommunal du Canal des Alpines septentrionales dit « SICAS », aux termes et conditions du décret du 14 juin 1854 précité.

Le SICAS est aujourd'hui confronté à des difficultés financières, en l'absence de ressources suffisantes, les redevances versées par les usagers des eaux d'irrigation ne permettant plus de financer l'exploitation du Canal, dont les ressources en eau sont prélevées pour d'autres usages. C'est dans ce contexte qu'il est envisagé de revoir les termes de la concession, notamment par une adaptation des différentes ressources financières pouvant être perçues par le concessionnaire pour assurer l'exploitation du service.

La remise en cause envisagée des termes de la concession amène à s'interroger notamment sur la pérennité de la concession accordée au SICAS (I), les modalités selon lesquelles il peut y être mis fin (II) ainsi que les conditions dans lesquelles la propriété du Canal pourrait être transférée à un tiers (III).

I. - Sur la durée de la concession

Vous m'interrogez sur la question de savoir si la concession du Canal, accordée à perpétuité, peut encore être légalement exécutée, notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin », dont l'article 40 fixe le principe selon lequel les délégations de service public doivent être limitées dans leur durée.

1. La réponse à cette question implique de s'interroger sur la nature de la concession accordée (1) afin de déterminer le régime qui lui est applicable (2).

1.1. Il convient tout d'abord de déterminer si la concession du Canal des Alpines constitue bien une délégation de service public, et non une simple autorisation d'occuper une dépendance domaniale.

Dans la décision n° 338272, 338527 du 3 décembre 2010, relative à l'occupation d'infrastructures sportives, et notamment du stade Jean Bouin, à Paris, le Conseil d'État a apporté des précisions sur les critères permettant de distinguer la délégation de service public et l'autorisation d'occupation du domaine public.

Le Conseil d'État a ainsi jugé que « *l'existence d'une délégation de service public suppose de caractériser la volonté d'une personne publique d'ériger des activités d'intérêt général en mission de service public et d'en confier la gestion à un tiers, sous son contrôle.* ». Le fait que l'autorité administrative exerce un droit de regard sur l'activité exercée par l'occupant du domaine public constitue l'un des éléments permettant de caractériser une délégation de service public.

Afin de déterminer la nature de la concession du Canal, il convient de déterminer si le service d'irrigation constitue une mission de service public gérée par le SICAS sous le contrôle de l'autorité administrative.

Il faut en premier lieu noter qu'une décision relativement récente du Tribunal des conflits a eu l'occasion de qualifier un service de distribution d'eau servant à l'irrigation donnant lieu à la perception de redevances dont le montant est défini en fonction du service rendu aux usagers, de service public industriel et commercial (Tribunal des conflits, n°C3511 du 16 octobre 2006).

En second lieu, dans un cas proche de celui de la présente concession d'irrigation, le Conseil d'État en formation administrative, dans un avis du 28 septembre 1995 relatif à l'exploitation d'une concession hydraulique, s'est fondé sur différents indices pour estimer que celle-ci a la nature d'un service public, et notamment sur le fait que l'énergie produite est destinée au public ou aux services publics.

Le Conseil d'État a relevé en particulier que « *Cette loi [la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique], en effet, met à la charge du concessionnaire, en vue d'assurer le meilleur emploi de l'énergie naturelle des cours d'eau et la satisfaction des besoins de la collectivité, un certain nombre d'obligations en matière de fourniture du courant, de tarifs maxima, de réserves d'énergie à tenir à des tarifs préférentiels à la disposition des services publics et de certaines activités d'intérêt général et de travaux à réaliser dans ce but. Elle leur confère diverse prérogatives en matière d'occupation temporaire ou définitive des propriétés privées et d'éviction des droits particuliers à l'usage de l'eau. Elle permet dans certains cas une participation de l'État à la concession et prévoit que les ouvrages feront retour à l'État en fin de concession. L'ensemble de ces éléments est constitutif d'un régime juridique de service public.* ».

Plusieurs éléments pourraient conduire le Conseil d'État à adopter la même position concernant le SICAS en cas de contentieux :

En l'espèce, comme le rappelle le décret du 4 avril 1860 plaçant sous séquestre la première branche septentrionale du Canal, « *ladite branche du Canal des Alpines a été concédée dans un intérêt public, pour assurer l'irrigation d'une surface considérable des territoires* ». L'État a donc bien eu la volonté de répondre à un besoin d'intérêt général en concédant le Canal des Alpines aux fins d'irrigation des territoires environnants.

Conformément à la loi du 7 juin 1826, celui-ci demeure chargé de remplir tous les engagements de l'État à l'égard des abonnataires du Canal concédé. Par ailleurs, selon l'article 10 de l'ordonnance du Roi des 11 avril - 17 mai 1839, « *L'adjudicataire sera tenu de construire et d'entretenir à ses frais des ponts dans les endroits où, par suite de ses travaux, les communications actuellement existantes se trouveraient interceptées, et de rétablir et assurer également à ses frais l'écoulement de toutes les eaux dont le cours serait détourné ou modifié par ces mêmes travaux* ».

Par ailleurs, l'article 9 de l'ordonnance du Roi des 11 avril - 17 mai 1839 détermine les limites dans lesquelles la ressource en eau doit être prélevée. L'article 4 de l'ordonnance fixe ainsi à 5 mètres cubes par seconde le volume d'eau à dériver de la Durance en sus des prises alors autorisées sur la branche septentrionale.

De plus, aux termes de l'article 9 précité : « *La partie des eaux concédées qui dans un délai de douze années à partir de la même époque ne seraient pas employées aux irrigations, retournera à la disposition de l'État qui pourra en faire l'objet d'une concession nouvelle.* ».

En outre, l'État fixe le montant de la taxe d'arrosage perçue auprès des usagers du service.

Enfin, selon l'article 7 de l'ordonnance du Roi des 11 avril -17 mai 1839, le concessionnaire est autorisé à faire l'acquisition des terrains nécessaires à l'exécution du Canal selon les dispositions applicables à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il ressort bien des termes des textes précités, qui fixent le montant des redevances pouvant être perçues ainsi que les quantités d'eau pouvant être prélevées, que l'État exerce un contrôle sur les modalités selon lesquelles le concessionnaire exploite le Canal des Alpines. L'existence d'une clause prévoyant la déchéance du concessionnaire en cas d'interruption partielle ou totale du service et la prise immédiate, par l'autorité administrative concédante, des mesures nécessaires pour assurer provisoirement le service en lieu et place du concessionnaire en cas de déficience de ce dernier d'irrigation, confirment cette analyse.

Il semble donc que la concession présente bien le caractère d'une délégation de service public.

1.2. La question se pose ensuite de savoir si la concession du Canal constitue une convention de délégation de service public, au sens de la loi Sapin, ou une délégation unilatérale.

Le Conseil d'État a en effet jugé, notamment dans un arrêt du 3 mai 2007, *Fondation Assistance aux animaux*, que les dispositions de la loi Sapin ne pouvaient trouver à s'appliquer à un acte réglementaire qui agrée la personne chargée de gérer un service public dans les conditions prévues par l'article 5 du décret du 28 août 1991, « alors même que cet agrément a impliqué la conclusion ultérieure d'une convention pour fixer, dans des conditions qui ne conduisent pas à la requalifier en décision unilatérale, certaines modalités de gestion du service et que le gestionnaire est exclusivement rémunéré par les usagers ».

En l'espèce, le ministre de l'agriculture a approuvé l'adjudication de la concession du Canal au SICAS par un arrêté du 21 juillet 1980 « aux termes et conditions du décret du 14 juin 1854 portant concession des deux branches septentrionales du canal des alpines, de la convention et du cahier des charges y annexés, ainsi que la loi du 12 avril 1902 autorisant la perception d'un droit annuel d'arrosage sur les usagers du canal et des textes subséquents ».

L'article 2 du décret du 14 juin 1854 précité renvoie notamment à la loi du 7 juin 1826 et à l'ordonnance du Roi des 11 avril-12 mai 1839, qui concèdent, de manière perpétuelle, le Canal des Alpines, respectivement pour la réalisation des travaux nécessaires à l'achèvement de la branche septentrionale du Canal, et pour ceux relatifs à l'achèvement de ces mêmes travaux et de ceux portant sur les canaux secondaires qui s'embrancheront sur la ligne principale. La concession est alors accordée à la C.F.I., qui achève les travaux en 1870 et exploite le Canal jusqu'en 1978, pour être finalement déchue, le 6 août 1979.

Dès lors que la concession relative au Canal des Alpines a été accordée au SICAS par la voie d'un arrêté ministériel, fondé d'une part sur une loi de 1902, modifiant la loi du 7 juin 1826 autorisant la concession des branches septentrionales du canal des alpines, dérivé de la Durance, et d'autre part sur le décret du 14 juin 1854, déterminant les conditions selon lesquelles le concessionnaire doit assurer le service de distribution des eaux d'arrosage, et les modalités selon lesquelles il perçoit les taxes d'arrosage y afférent, il pourrait être considéré la concession résulte d'une décision unilatérale de l'administration.

Certes la plupart des textes précités évoquent un cahier des charges et une convention annexés au décret du 14 juin 1854, mais en leur absence, il n'est pas possible de mesurer leur impact sur la qualification de la délégation en concession unilatérale ou conventionnelle.

Par ailleurs le Conseil d'État, à l'occasion de deux affaires touchant au Canal des Alpines septentrionales, initiées par la Compagnie française d'irrigation (arrêts n°45542 et n°46359 du 27 septembre 1985), a plusieurs fois mentionné le « contrat de concession » existant entre la Compagnie française d'irrigation et l'État, et les « obligations contractuelles » de ce dernier.

Toutefois, cette référence expresse à un contrat n'est pas revêtue de l'autorité de la chose jugée. La distinction entre concessions unilatérale et conventionnelle n'ayant d'intérêt qu'en ce qu'elle permet de faire échapper certaines délégations de service public à la loi Sapin, qui est postérieure aux arrêts précités, le Conseil d'État ne s'est d'ailleurs probablement pas interrogé sur le caractère contractuel ou unilatéral de la concession en cause.

Au vu de ces éléments, il n'y a pas de certitude sur la qualification que le juge administratif attribuerait à la concession.

2. Le régime applicable à la concession du Canal des Alpines, et les conditions dans lesquelles celle-ci peut être remise en cause, diffère selon que celle-ci constitue une délégation de service public unilatérale (2.1) ou une convention de délégation (2.2).

2.1. Selon l'arrêt du Conseil d'État du 20 janvier 1989, *Fédération française de Karaté-Taekwondo*, les actes unilatéraux qui ont pour objet de confier à une personne physique ou morale une mission de service public ont un caractère réglementaire. Cette solution a été confirmée plus récemment par la décision précitée du 3 mai 2004, *Fondation Assistance aux animaux*.

Dès lors que la concession du Canal des Alpines a un caractère réglementaire, celle-ci peut faire l'objet, à tout moment, d'une demande d'un tiers tendant à son abrogation, dans les conditions prévues par l'article 16-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Or, même si la loi Sapin n'est pas applicable à la concession du Canal, l'ilégalité de la concession unilatérale pourrait être recherchée en raison de sa contradiction avec le droit de l'Union européenne en ce qu'elle prévoit qu'elle est perpétuelle.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a en effet, par l'arrêt du 7 décembre 2000, dit « Teleaustria », dégagé du principe de non discrimination inscrit à l'article 12 du Traité un principe de transparence, imposant « un degré de publicité adéquat », dont elle fait régulièrement application dans le cadre des marchés publics. L'arrêt Teleaustria est devenu, selon Emmanuel Glaser, qui s'y réfère dans ses conclusions sur l'affaire Fondation Assistance aux animaux précitée, « *le moyen non seulement de combler les vides du droit communautaire dérivé à côté ou en deçà des règles qu'il fixe, mais aussi une méthode d'interprétation qui permet de faire dire aux textes un peu plus qu'ils ne disent* ».

Comme il le souligne, « *la Cour n'a jamais appliqué ce principe en dehors du champ des directives marchés publics et notamment jamais à des actes unilatéraux. On ne peut pour autant en déduire qu'elle ne le fera pas un jour [...]* ».

Dans un arrêt du 13 octobre 2005, *Parking Brixen*, confirmant les principes dégagés par la jurisprudence « Teleaustria », la Cour a d'ailleurs jugé que « *l'application des articles 12 CE, 43 CE et 49 CE, ainsi que des principes d'égalité, de non discrimination et de transparence qui y sont associés, ne dépend pas de l'existence d'un contrat* » (point 60 de l'arrêt).

Enfin, plus récemment, dans un arrêt du 3 juin 2010, *Sporting Exchange Ltd* dit Betfair, n° C-203/08, la CJUE a précisé que « *Le fait que la délivrance d'un agrément unique n'équivaut pas à un contrat de concession de services ne saurait, à lui seul, justifier que les exigences qui découlent de l'article 49 CE, notamment le principe d'égalité de traitement et l'obligation de transparence, soient méconnues lors de l'octroi d'une autorisation administrative telle que celle en cause au principal.* » (point 46 de l'arrêt).

Le caractère perpétuel de la concession, en ce qu'il ne permet pas sa remise en cause périodique, s'oppose nécessairement à la mise en œuvre des principes énoncés *supra* à la délégation de service public liée au Canal des Alpines, et pourrait donc être jugé contraire au droit de l'Union européenne.

Par ces motifs, un refus d'abrogation de l'arrêté du 21 juillet 1980 par lequel le ministre de l'agriculture a approuvé l'adjudication de la concession du canal des Alpines septentrionales au SICAS pourrait donc être considéré comme illégal.

2.2. La pérennité de la concession du canal des Alpines octroyée au SICAS présente les mêmes incertitudes si elle est considérée comme constituant une délégation de service public conventionnelle, entrant dans ce cas dans le champ d'application de la loi Sapin.

En effet, son article 40 fixe le principe selon lequel les délégations de service public doivent être limitées dans le temps. Selon cette disposition, la durée de la délégation de service public est déterminée par la collectivité « *en fonction des prestations demandées au délégataire.* » et, lorsque les installations sont à la charge du délégataire, en tenant compte « *de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.* ». Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans.

L'application de cette disposition à des contrats existants au moment de l'entrée en vigueur de la loi Sapin, dont les stipulations prévoient une durée supérieure à celle définie par ce texte, soulève plusieurs difficultés, sur lesquelles le Conseil d'Etat a eu l'occasion de statuer dans un arrêt du 8 avril 2009, *Commune d'Olivet*, relatif à une concession accordée contractuellement pour une durée de 99 ans.

Selon cet arrêt, la nécessité de garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation et d'assurer l'égalité de tous les opérateurs économiques délégataires de service public au regard des exigences de la loi, si elle ne saurait entraîner la nullité des contrats de délégation de service public conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi pour des durées incompatibles avec les dispositions de son article 40, ni contraindre les parties à de tels contrats à modifier leur durée, implique en revanche que « *les clauses d'une convention de délégation de service public qui auraient pour effet de permettre son exécution pour une durée restant à courir, à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, excédant la durée maximale autorisée par la loi, ne peuvent plus être régulièrement mises en œuvre au-delà de la date à laquelle cette durée maximale est atteinte* ».

Les principes dégagés par cet arrêt peuvent être transposés au cas d'espèce, dès lors que le caractère perpétuel de la concession du Canal est contraire au principe fixé par l'article 40 de la loi Sapin. Ainsi, la concession du Canal peut être considérée comme irrégulièrement exécutée passée une certaine date, conformément aux conclusions de l'arrêt.

Par analogie, pourrait être considérée comme une durée raisonnable dans le cas du SICAS, une durée de 20 ans, correspondant à celle prévue dans le domaine de l'eau potable, à compter de l'entrée en vigueur de la loi Sapin, d'autant que le SICAS n'a pas eu à réaliser de travaux pour l'exploitation du Canal.

En conclusion, et compte tenu de ces éléments, les principes de publicité, de transparence, et de limitation dans le temps sont applicables à la concession du Canal, que celle-ci soit unilatérale ou conventionnelle, ce qui la fragilise.

En tout état de cause, dès lors qu'il est envisagé de remettre en cause les termes de la concession, les aménagements aux modalités de sa mise en œuvre ne pourraient être fixées que contractuellement, sous le régime de la loi Sapin.

Dans ces conditions, il semble opportun, afin de clarifier la situation du Canal des Alpines septentrionales et le régime de la concession, de définir, en lien avec le SICAS, une date à laquelle la concession sera considérée comme échue.

II. - Sur la nécessité d'indemniser le SICAS à la fin de la concession

Le SICAS s'est vu octroyer, par la voie de l'adjudication, la concession du Canal des Alpines septentrionales dans les termes et conditions du décret du 14 juin 1854. Il convient de s'interroger sur la nature des droits conférés au SICAS sur le Canal et les autres ouvrages par la concession (1) avant de déterminer si la fin de celle-ci peut ou doit donner lieu au versement d'une quelconque indemnité (2).

1. En principe, selon une jurisprudence constante, les biens utilisés par le concessionnaire et indispensables à l'exploitation du service concédé sont considérés comme appartenant *ab initio* à l'autorité concédante, même s'ils ont été construits ou acquis par le concessionnaire. Ces biens sont dénommés « biens de retour », et reviennent gratuitement à l'autorité concédante à l'expiration de la concession Toutefois, les textes régissant la concession peuvent attribuer la qualité de biens de retour à d'autres biens. Ils peuvent en outre prévoir l'indemnisation de leur « retour ».

Les parties peuvent en outre grever d'une possibilité de reprise par le concédant certains biens appartenant au concessionnaire et non indispensables au service public. On parle alors de « biens de reprise ».

Selon certains auteurs, comme Etienne Fatôme et Philippe Terneyre (AJDA 1995 p. 905, *commentaires du décret n°95-595 du 6 mai 1995 relatif à la constitution de droits réels sur le domaine public*) ou Grégory Mollion (AJDA 2011 p. 363, *Vers l'érosion de la théorie des biens de retour ?*), les « biens de reprise automatique » sont les biens appartenant au concessionnaire mais grevés d'une obligation de reprise soit par les textes régissant la concession, soit parce qu'ils sont indispensables au service public. Dès lors qu'elle se concrétise par un transfert de propriété, cette reprise donne lieu à indemnité.

Il convient de noter que cette construction doctrinale date de 1995, et que la notion de « bien de reprise automatique » n'a pas été consacrée à ce jour par la jurisprudence.

La question qui se pose est de savoir si le Canal et ses accessoires, indispensables au service public, appartiennent *ab initio* à l'État ou si la concession en a transféré la propriété au concessionnaire.

Ce transfert est très incertain.

D'une part, dans plusieurs décisions, le Conseil d'État a, en invoquant la notion de service public, considéré que certains ouvrages, pourtant concédés à perpétuité, ne pouvaient avoir quitté le domaine public, par exemple le Canal du midi, par sa décision n° 22893 du 22 mars 1851, *Compagnie du canal du Midi*. Aux termes de cet arrêt, « *le canal du Midi, quels que soient les termes dans lesquels la concession a été faite à la Compagnie requérante ou à ses auteurs, est affecté à un service public et perpétuel de navigation, à raison et par suite duquel il a le caractère d'un bien dépendant du domaine public* ».

D'autre part, si, selon les termes de la loi du 7 juin 1826, la concession perpétuelle donne lieu à l'abandon gratuit, par l'État, au concessionnaire, de la portion septentrionale du Canal et des terrains et bâtiments qui en dépendent, et si le concessionnaire demeure chargé de remplir tous les engagements de l'État à l'égard des abonnataires, le contrôle exercé par l'État sur la réalisation des travaux, l'exploitation du Canal, la quantité d'eau prélevée pour le service d'irrigation ou le montant des taxes d'arrosage, ainsi que la faculté de prononcer la déchéance du concessionnaire en cas d'interruption de l'arrosage, tout autant que la faculté de mettre le Canal sous séquestre en cas de difficulté liée à l'exploitation du Canal, sont autant d'éléments qui privent le concessionnaire du plein exercice du droit de propriété, et qui démontrent que l'État n'a nullement entendu aliéner le canal en accordant la concession.

Dans ces conditions, le Canal et ses aménagements, dès lors que ceux-ci sont nécessaires à la continuité du service public concédé, ne sauraient être considérés comme autre chose que des biens de retour.

Certes, le Tribunal administratif de Marseille, dans un jugement du 25 mai 1982, statuant sur une demande indemnitaire présentée par la C.F.I., précédent concessionnaire du Canal des Alpines, suite à sa déchéance, a jugé que "la légalité de la décision de déchéance en application des principes et des dispositions susmentionnées ne fait [...] pas obstacle à ce que la compagnie perçoive une indemnité représentant la valeur des biens de reprise dont elle était propriétaire et dont le transfert s'effectue au nouveau concessionnaire en vertu du nouveau marché d'adjudication ;" et précisé que « la compagnie requérante a droit au paiement d'une indemnité égale, s'agissant de biens dont la libre disposition par le nouveau concessionnaire est nécessaire à la continuation du service public d'arrosage à la valeur vénale des terrains dont s'agit ; [...] " après avoir toutefois pris soin de relever qu'il n'était pas contesté, en l'espèce, « que la compagnie était propriétaire de la totalité de l'emprise au sol du canal des alpines septentrionales ».

Mais il convient de relever que ce jugement, par lequel le Tribunal administratif de Marseille a reconnu à la C.F.I. la droit d'être indemnisée en fonction de la valeur vénale d'une grande partie des terrains d'assiette du canal des Alpines septentrionales, malgré le rejet de sa requête, n'a jamais été confirmé sur ce point ni par la Cour administrative d'appel de Lyon ni par le Conseil d'État.

De surcroît, dans une décision du 16 novembre 1989 de la Cour administrative d'appel de Lyon statuant sur la demande d'annulation d'un jugement du 19 décembre 1986 par lequel la Tribunal administratif de Marseille a rejeté les conclusions de la C.F.I. tendant à ce que lui soit versée une indemnité représentative de l'emprise au sol du Canal des Alpines septentrionales en réparation du préjudice subi du fait de la résiliation de la concession dudit canal au profit du SICAS, la Cour a expressément précisé que « *si le Conseil d'État statuant au contentieux par son arrêt du 27 septembre 1985 a jugé que la Compagnie française d'irrigation avait été remplie de ses droits, par le versement du prix de la réadjudication, il n'a réglé le litige qui lui était soumis que dans la limite des conclusions dont il était saisi et qui tendaient à l'extension de l'expertise prescrite par les premiers juges ; que n'étant saisi d'aucun appel, principal ou incident, à l'encontre des dispositions du jugement reconnaissant à la C.F.I. le droit d'être indemnisée en fonction de la valeur vénale des terrains, il ne s'est pas prononcé sur la valeur de ces dispositions qui ont en conséquence l'autorité de la chose jugée* ; », ce qui pourrait porter à croire que la décision du Tribunal administratif de Marseille, sur ce point, lui semble contestable sur le fond.

En conséquence, l'existence de ce jugement du Tribunal administratif de Marseille ne semble nullement pouvoir remettre en cause l'analyse concluant à la qualification des biens de la concession en biens de retour.

2. Comme indiqué *supra*, la qualification de bien de retour implique l'absence de plein droit au versement de toute indemnité au concessionnaire à la fin de la concession, mais n'exclut pas pour autant que les textes régissant la concession aient pu le prévoir.

En l'espèce, il est prévu, à l'article 6 du décret du 14 juin 1854 précité, qu'en cas de déchéance, le concessionnaire évincé reçoive du nouveau concessionnaire le montant issu de la nouvelle adjudication, « *déduction faite de la valeur de la concession gratuite faite par l'État, des travaux exécutés avant 1839, d'après la ventilation qui sera faite par les ingénieurs [...]* ».

C'est ainsi que le SICAS a été, le 14 avril 1980, pour le prix de 1.505.000 francs, déclaré adjudicataire de ladite concession. Cette somme a été intégralement versée à la Compagnie française d'irrigation, conformément aux dispositions de l'article 6 du décret précité.

Toutefois, l'application de l'article 6 du décret du 14 juin 1854 au cas du SICAS supposerait nécessairement une déchéance, puis qu'une nouvelle procédure d'adjudication soit mise en œuvre, qu'un nouveau concessionnaire soit désigné, et que celui-ci reverse au SICAS le montant de l'adjudication. Or d'une part, la concession ne prendrait pas fin par déchéance et d'autre part, désormais, l'attribution d'une délégation de service public est régie par la loi Sapin, qui ne prévoit pas le versement d'un prix.

Pour autant, il semble que le SICAS pourrait faire valoir un droit à une indemnité égale, faute de meilleure approximation possible, à la somme de 1.505.000 francs versée en 1980.

En effet, si l'on considère que la concession est contractuelle, on ne peut que constater que la loi Sapin ne s'oppose pas au versement d'une indemnité conforme à l'économie de la convention passée par les parties qui pourrait correspondre au montant qu'elle a versé pour l'acquisition du canal des Alpines et des biens nécessaires à son exploitation pour la mission de service d'irrigation qui lui a été concédée.

Si l'on considère que la concession est unilatérale, on pourrait considérer que l'État est responsable du fait des conventions internationales (cf jurisprudence du Conseil d'État, *Gardedieu*, 8 février 2007, n° 279522) le SICAS subissant un préjudice spécial et anormal par l'effet de la perte du caractère perpétuel de la concession et de l'absence de versement du prix d'une adjudication.

Dans le cas où la concession ferait l'objet d'une résiliation concertée entre l'autorité concédante et le SICAS, comme préconisé au I de la présente note, le montant de l'indemnité versée relèvera de la pure opportunité, dès lors que les modalités selon lesquelles le SICAS sera indemnisé pour la résiliation de la concession pourront être définies par les parties au contrat.

A ce titre, le versement au Syndicat de la somme prévue par l'article 6 du décret du 14 juin 1854, qui est applicable à la concession faite au SICAS, c'est-à-dire le remboursement des frais versés par elle pour l'acquisition du Canal, semble pouvoir constituer un montant raisonnable pour le retour de la concession, sans préjudice des indemnités qui pourraient être versées, le cas échéant, pour l'acquisition par l'autorité concédante des biens de reprise existants.

III. - Sur la possibilité de transférer la propriété du Canal à un tiers

Vous vous demandez dans quelle mesure et selon quelles modalités il serait possible de transférer la propriété du Canal à une autre personne publique.

A titre liminaire, il convient de préciser que le Canal appartient bien au **domaine public de l'État**, dès lors qu'il est affecté à un service public et a fait l'objet d'un aménagement indispensable à celui-ci, conformément aux dispositions de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qui dispose « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

Si le Canal des Alpines a fait l'objet d'une concession à perpétuité en application de la loi du 7 juin 1826, cette circonstance n'est pas de nature à avoir fait sortir le Canal des Alpines du domaine public.

En effet, comme il a déjà été dit dans le cadre d'une affaire relative au Canal du Midi, qui avait été concédé à la Compagnie du canal du Midi, le Conseil d'État a eu l'occasion de juger que « *quels que soient les termes dans lesquels la concession en a été faite à la Compagnie requérante ou à ses auteurs, est affectée à un service public et perpétuel de navigation, à raison et par suite duquel il a la caractére d'un bien dépendant du domaine public* ».

Conformément à l'article L. 3111-1 du CGPPP, les biens des personnes publiques relevant du domaine public sont inaliénables, et selon l'article L. 2141-1 du même code, le déclassement d'un bien appartenant au domaine public de l'État n'est possible que si ce bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public.

Néanmoins, le principe d'inaliénabilité du domaine public prévu à l'article L. 3111-1 précité supporte des dérogations. En particulier, aux termes de l'article L. 3112-1 du CGPPP, « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public* ».

Cette procédure est toutefois relativement récente, comme issue de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, et il est difficile d'affirmer qu'elle est applicable. En tout cas, il convient de s'assurer que la personne publique récipiendaire dispose bien de la compétence concernée.

Une autre procédure permet spécifiquement de transférer la propriété de canaux appartenant au domaine public fluvial, l'appartenance à celui-ci supposant son classement, prononcé conformément aux dispositions de l'article L. 2111-12 du CGPPP aux termes duquel « *Le classement dans le domaine public fluvial d'une personne publique mentionnée à l'article L. 2111-7, d'un cours d'eau, d'une section de cours d'eau, d'un canal, lac ou plan d'eau est prononcé pour un motif d'intérêt général relatif à la navigation, à l'alimentation en eau des voies navigables, aux besoins en eau de l'agriculture et de l'industrie, à l'alimentation des populations ou à la protection*

contre les inondations, tous les droits des riverains, des propriétaires et des tiers demeurant réservés./ Le classement dans le domaine public fluvial est prononcé, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, par décision de l'autorité administrative compétente. Il est pris après avis des assemblées délibérantes des collectivités territoriales sur le territoire desquelles se situe le domaine à classer ainsi que du comité de bassin compétent, au cas de classement dans le domaine public fluvial d'une collectivité territoriale ou d'un groupement. / Les indemnités pouvant être dues en raison des dommages résultant de ce classement sont fixées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ces indemnités tiennent compte des avantages que les personnes concernées peuvent en retirer. ».

En effet, l'article L. 3113-1 du CGPPP dispose : « *Les transferts de propriété du domaine public fluvial au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales de la part de l'État ou d'une autre personne publique peuvent être opérés à la demande de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement. Ils le sont à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires. [...] / Ces transferts s'opèrent en priorité au profit de la région ou du groupement de régions territorialement compétent qui en fait la demande. Lorsque d'autres collectivités ou groupements de collectivités territorialement compétents souhaitent bénéficier d'un tel transfert, leurs demandes sont transmises pour avis à la région. Ils peuvent bénéficier de ce transfert si, à l'issue d'un délai de six mois à compter de la saisine pour avis, la région territorialement compétente n'a pas elle-même formulé la demande. /Le transfert est refusé si la cohérence hydraulique ne peut pas être assurée. /La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales bénéficiaire du transfert succède dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers à la personne publique gestionnaire de ce domaine avant la date du transfert./ Pour l'application du présent article, le représentant de l'État dans le département communique aux collectivités territoriales ou groupements intéressés qui en font la demande toutes les informations dont il dispose sur le domaine public fluvial susceptible de leur être transféré dans un délai de six mois. Il assortit ces informations d'un diagnostic portant sur la faisabilité et le coût de l'enlèvement des sédiments, ainsi que d'une analyse sur leur nature. ».*

Cette procédure permet un transfert gratuit du bien, qui s'opère en priorité au profit de la région ou d'un groupement de régions territorialement compétent en faisant la demande. A défaut, le transfert pourrait être opéré au profit d'un groupement de communes, en l'espèce au SICAS.

Marie-Françoise GUILHEMANS
Directrice des Affaires Juridiques



Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées

Date	Lieu	Nom	Prénom	Organisme
11/10/11	Arles	Frémeaux	Guy	DDTM 13
		Jaubert	Stéphane	DDTM 13
		Fuoc	Véronique	Ecosfère
		De Abreu	Béatrice	Ecosfère
12/10/11	Saint Rémy	Pernix	Maurice	SICAS
		Moralès	Stéphane	SICAS
13/10/11	Arles	Castoldi	Pierre	Sous-préfecture
		Raviol	Caroline	Sous-préfecture
14/11/11	Marseille	Kruger	Didier	DDTM 13
		Avezard	Cécile	DDTM 13
		Pierron	Philippe	AERMC
15/11/11	Aix en Prov.	Brelle	François	SCP
		Moreau	Benoît	SCP
		Coin		SCP
		Morisset	Anne	FDSH 13
16/11/11	Saint rémy	Morales	Stéphane	SICAS
		Jaubert	Stéphane	DDTM 13
17/11/11	Arles	Castoldi	Pierre	Sous-préfecture
		Puigmal		Recette des finances
		Joanny		Recette des finances
06/02/12	Eyragues	Gilles	Max	CCRAD
		Dumont		CCRAD
		Chateaurenard	Seisson	Jean-Pierre
		Bonnefoy	Didier	Chateaurenard
07/03/12	Saint Rémy	Cherubini	Hervé	Saint Rémy, CG 13
		Ravez	Gisèle	Saint Rémy
		Aix en Prov.	Boulard	André
			Lévêque	Patrick
			Baury	Claude
				CA 13

Date	Lieu	Nom	Prénom	Organisme
	Saint Rémy	Bruguier		Syndicat de l'Anguillon
08/03/12	Arles	Schiavetti		Arles
		Masson		Arles
		Castoldi	Pierre	Sous-préfecture
	Saint Rémy	Pernix	Maurice	SICAS
		Masson		SICAS, Arles
		Ravez	Gisèle	SICAS, St Rémy
		Ajouc		SICAS, St Andiol
		Moralès	Stéphane	SICAS
	Arles	Frémeaux	Guy	DDTM 13
		Jaubert	Stéphane	DDTM 13
10/07/12	Arles	Frémeaux	Guy	DDTM 13
	Aix en Prov.	Vergobbi	Bruno	SCP
		Reig	Lionel	SCP
		Moreau	Benoît	SCP
11/07/12	Saint Rémy	Cherubini	Hervé	Saint Rémy, CG 13
		Ravez	Gisèle	Saint Rémy
		Schemoul	Eric	CG 13
	Saint Rémy	Pernix	Maurice	SICAS
		Ravez	Gisèle	SICAS, St Rémy
		Ajouc		SICAS, St Andiol
		Moralès	Stéphane	SICAS
12/07/12	Arles	Castoldi	Pierre	Sous-préfecture
	Tarascon	Fabre	Charles	Tarascon
		Grangier	Jérôme	Tarascon, CED
		Daillan	Marie-Claire	Tarascon
		Gilles	Max	CCRAD

Annexe 5 : Rappel de quelques textes

Code Civil

Article 640

Les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué.

Le propriétaire inférieur ne peut point élever de digue qui empêche cet écoulement.

Le propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur

Article 686

Il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés, ou en faveur de leurs propriétés, telles servitudes que bon leur semble, pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds, et pourvu que ces services n'aient d'ailleurs rien de contraire à l'ordre public.

L'usage et l'étendue des servitudes ainsi établies se règlent par le titre qui les constitue ; à défaut de titre, par les règles ci-après.

Article 688

Les servitudes sont ou continues, ou discontinues.

Les servitudes continues sont celles dont l'usage est ou peut être continual sans avoir besoin du fait actuel de l'homme : tels sont les conduites d'eau, les égouts, les vues et autres de cette espèce.

Les servitudes discontinues sont celles qui ont besoin du fait actuel de l'homme pour être exercées : tels sont les droits de passage, puisage, pacage et autres semblables.

Article 689

Les servitudes sont apparentes ou non apparentes.

Les servitudes apparentes sont celles qui s'annoncent par des ouvrages extérieurs, tels qu'une porte, une fenêtre, un aqueduc.

Les servitudes non apparentes sont celles qui n'ont pas de signe extérieur de leur existence, comme, par exemple, la prohibition de bâtir sur un fonds, ou de ne bâtir qu'à une hauteur déterminée.

Article 690

Les servitudes continues et apparentes s'acquièrent par titre, ou par la possession de trente ans.

Article 701

Le propriétaire du fonds débiteur de la servitude ne peut rien faire qui tende à en diminuer l'usage, ou à le rendre plus incommodé.

Ainsi, il ne peut changer l'état des lieux, ni transporter l'exercice de la servitude dans un endroit différent de celui où elle a été primitivement assignée.

Mais cependant, si cette assignation primitive était devenue plus onéreuse au propriétaire du fonds assujetti, ou si elle l'empêchait d'y faire des réparations avantageuses, il pourrait offrir au propriétaire de l'autre fonds un endroit aussi commode pour l'exercice de ses droits, et celui-ci ne pourrait pas le refuser.

Article 702

De son côté, celui qui a un droit de servitude ne peut en user que suivant son titre, sans pouvoir faire, ni dans le fonds qui doit la servitude, ni dans le fonds à qui elle est due, de changement qui aggrave la condition du premier.

Code de l'Environnement

Article L211-7

I.-Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article [L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales](#) sont habilités à utiliser les articles [L. 151-36 à L. 151-40 du code rural](#) et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 3° L'approvisionnement en eau ;
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 6° La lutte contre la pollution ;
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- 12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une

unité hydrographique.

Les compétences visées aux alinéas précédents peuvent être exercées par l'établissement public Voies navigables de France sur le domaine dont la gestion lui a été confiée.

I bis.-Lorsqu'un projet visé aux 1°, 2° et 5° du I dépassant un seuil financier fixé par décret est situé dans le périmètre d'un établissement public territorial de bassin visé à l'article L. 213-12, le préfet saisit pour avis le président de cet établissement. A défaut de réponse dans un délai de deux mois, l'avis est réputé favorable.

II.-L'étude, l'exécution et l'exploitation des dits travaux peuvent être concédées notamment à des sociétés d'économie mixte. Les concessionnaires sont fondés à percevoir le prix des participations prévues à l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime.

III.-Il est procédé à une seule enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du présent code au titre de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime, des articles L. 214-1 à L. 214-6 du présent code et, s'il y a lieu, de la déclaration d'utilité publique.

IV.-Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou sur les berges des cours d'eau non domaniaux, instaurées en application du décret n° 59-96 du 7 janvier 1959 relatif aux servitudes de libre passage sur les berges des cours d'eau non navigables ni flottables sont validées et valent servitudes au sens de l'article L. 151-37-1 du code rural et de la pêche maritime.

V.-Les dispositions du présent article s'appliquent aux travaux, actions, ouvrages ou installations de l'État.

VI.-Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

Article R214-89

I.-La déclaration d'intérêt général ou d'urgence mentionnée à l'article L. 211-7 du présent code est précédée d'une enquête publique effectuée dans les conditions prévues par les articles R. 123-1 à R. 123-27.

II.-L'arrêté d'ouverture de l'enquête désigne les communes où un dossier et un registre d'enquête doivent être tenus à la disposition du public.

III.-Cet arrêté est en outre publié par voie d'affiches :

1° Dans les communes sur le territoire desquelles l'opération est projetée ;

2° Dans les communes où sont situés les biens et activités mentionnés dans le dossier de l'enquête, lorsque les personnes qui sont propriétaires ou ont la jouissance de ces biens, ou qui exercent ces activités, sont appelées à contribuer aux dépenses ;

3° Dans les communes où, au vu des éléments du dossier, l'opération paraît de nature à faire sentir ces effets de façon notable sur la vie aquatique, notamment en ce qui concerne les espèces migratrices, ou sur la qualité, le régime, le niveau ou le mode d'écoulement des eaux.

Code rural

Article L151-36

Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes créés en application de l'article [L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales](#) peuvent prescrire ou exécuter les travaux entrant dans les catégories ci-dessous définies, lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence :

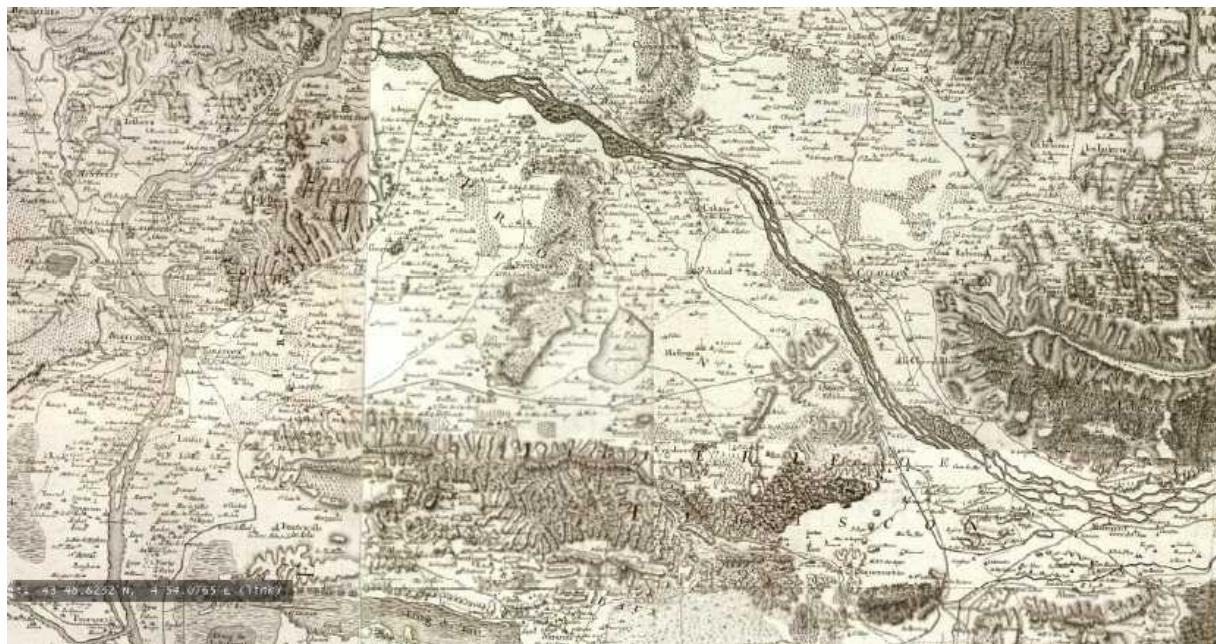
- 1° Lutte contre l'érosion et les avalanches, défense contre les torrents, reboisement et aménagement des versants, défense contre les incendies et réalisation de travaux de desserte forestière, pastorale ou permettant l'accès aux équipements répondant aux objectifs de protection précités ;
- 2° Travaux de débroussaillement des terrains mentionnés à l'article [L. 126-2 du présent code](#) ;
- 3° Entretien des canaux et fossés ;
- 4° et 5° (alinéas abrogés) ;
- 6° Irrigation, épandage, colmatage et limonage ;
- 7° Les travaux de débardage par câble et les travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois.

Les personnes morales mentionnées au premier alinéa prennent en charge les travaux qu'elles ont prescrits ou exécutés. Elles peuvent toutefois, dans les conditions prévues à l'article [L. 151-37](#), faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt.

Lorsque le montant de la participation aux travaux est supérieur au tiers de la valeur avant travaux du bien immobilier qui en bénéficie, le propriétaire peut exiger de la personne morale qu'elle acquière son bien dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande. A défaut d'accord amiable sur le prix à l'expiration du délai, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire ou la personne morale, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du bien.

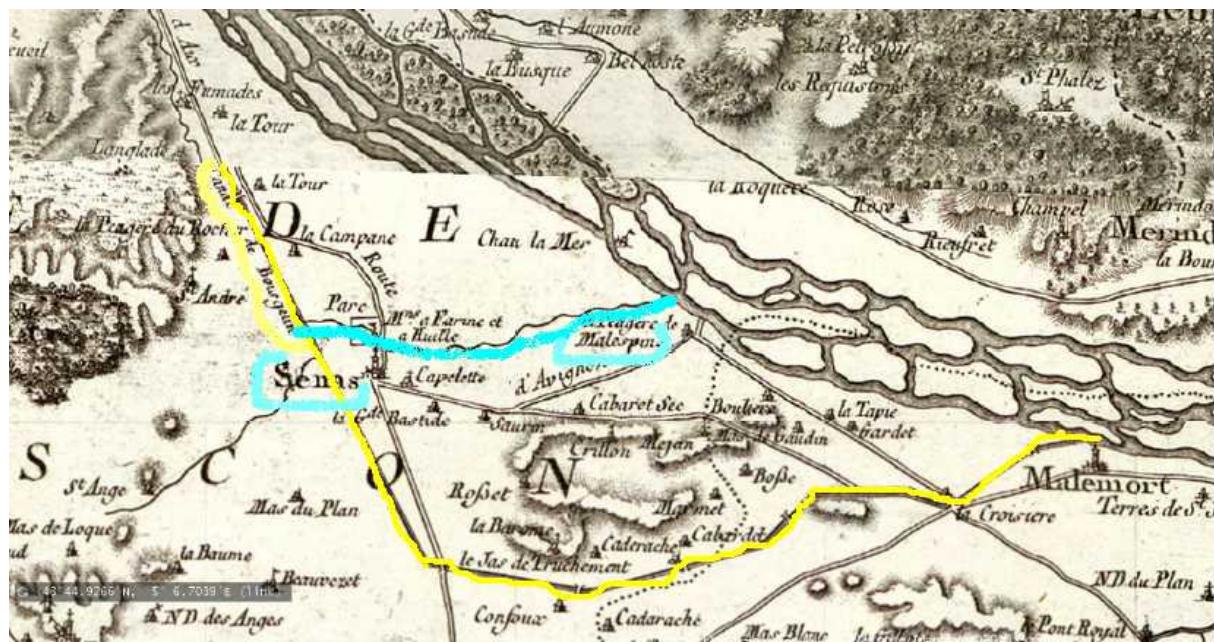
Annexe 6 : Rappel de l'historique du canal des Alpines

Le canal des Alpines a été autorisé par le parlement d'Aix, délibérant sur la demande initiale de la Vigerie de Tarascon aux fins d'amener de l'eau de la Durance dans le Comtat, c'est à dire la partie des Bouches du Rhône située au nord des Alpilles, en complément des zones alimentées par les canaux de Sénas, des Quatre Communes et de Châteaurenard.



Carte 3: Le Comtat en 1780

La carte de Cassini n°3 montre qu'en 1780 avait été mis en route un canal dit de Boisgelin sur l'emplacement actuel du tronc commun du canal des Alpines septentrionales branche 1 (AS1). Elle éclaire sur les ouvrages hydrauliques existants à cette époque, qui seront progressivement aménagés par la suite, en particulier avec la création (postérieure à ces canaux) des deux branches du canal des Alpines septentrionales qui sont l'objet de la présente mission.



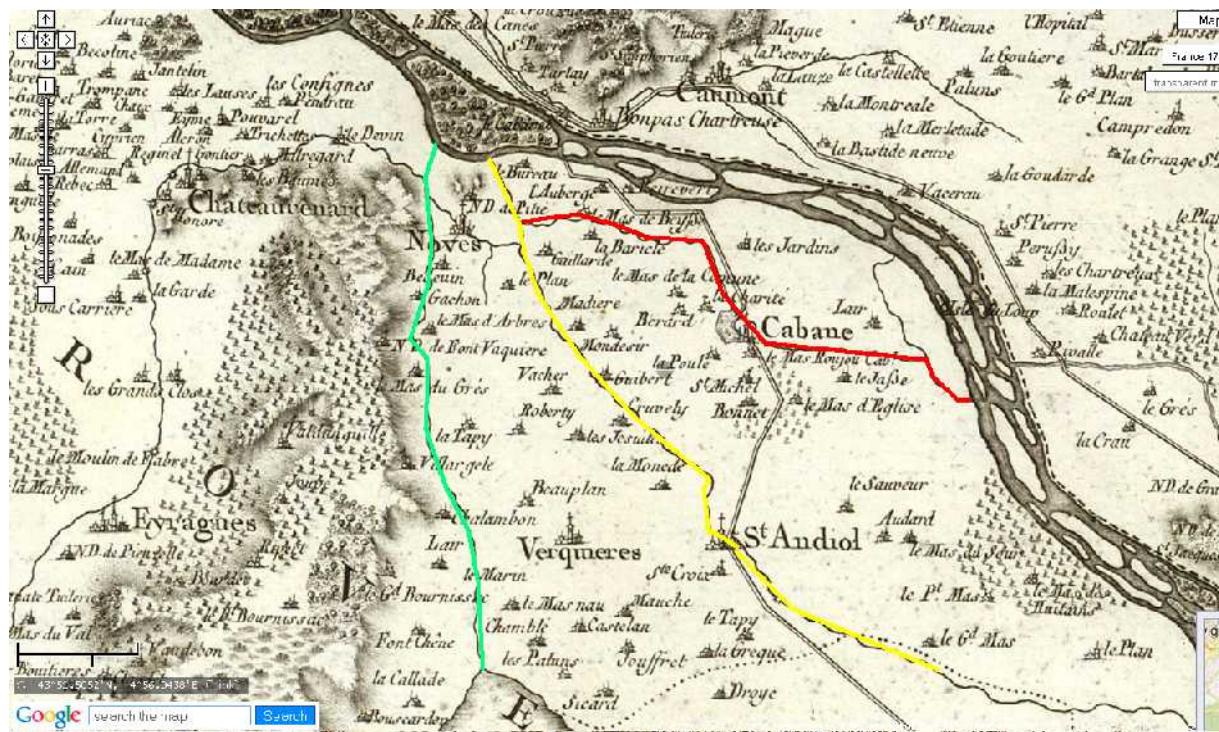
Carte 4: Le canal de Boisgelin (en jaune) et celui du Moulin de Sénas (en bleu)

Le canal a été réalisé dans les années 1780 entre la prise sur la Durance, située à Mallemort, et Orgon. Les canaux ayant une prise sur la Durance à proximité étaient le canal du Moulin de Sénas , et le canal des Quatre Communes, ultérieurement modifiés par les aménagements EDF procédant de la loi de 1955 sur l'aménagement de la Durance

Sur la carte 5 ci-après, on remarque la présence des « Paluds, Marais Praticables » à l'ouest, qui une fois assainis drainent la nappe de basse Durance et deviendront le canal de l'Anguillon avec son exutoire créé en Durance



Carte 5: Le canal de Boisgelin entre Sénas et Saint-Andiol



Carte 6: zone des Quatre communes avec son canal et sa prise en Durance en rouge, canal de Boisgelin en jaune, canal de l'Anguillon en vert.

Sur la carte 6, on remarque, à l'ouest de la petite Crau le futur canal de la branche d'Eyragues des AS1



Carte 7: La zone de saint Rémy-Tarascon

Sur la carte 7, on remarque le canal du Real (qui portera plus tard la branche d'Eyragues des AS1), les différents canaux relatifs au Vigueirat et la future branche de Tarascon des AS2, qui sera alimentée par la Durance, au sud immédiat du massif de la Montagnette