



ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon

ETUDE D'OPPORTUNITE D'UNE DEMARCHE DE GESTION GLOBALE ET CONCERTEE DE L'EAU AUTOUR DES CANAUX D'IRRIGATION DE LA PLAINE D'AVIGNON



Phase exploratoire

Rapport final, Juin 2022



TABLE DES MATIERES

1	CADRE DE LA PHASE EXPLORATOIRE	1
1.1	Une phase exploratoire destinée à juger de l'opportunité d'une démarche territoriale globale à propos des canaux de la plaine d'Avignon.....	1
1.2	... s'appuyant en premier lieu sur l'examen de grandes options possibles figurés par différents scénarios différenciés et concis	1
1.3	Une phase de consultation impliquant au premier chef responsables politiques de l'ASA et des collectivités du territoire.....	2
2	QUATRE HYPOTHESES/SCENARIOS DE DEVENIR DES CANAUX DE LA PLAINE D'AVIGNON.....	3
2.1	Une réflexion prospective croisant deux entrées-clés : évolution de la desserte en eau brute et évolution de la prise en compte des aménités des canaux	3
2.2	Scénario 1 « Extrême » : présentation et réaction de l'ASA.....	4
2.3	Scénario 2 « Minimaliste » : présentation et réaction de l'ASA	5
2.4	Scénario 3 « Statu quo » : présentation et réaction de l'ASA.....	6
2.5	Scénario 4 « Ambitieux » : présentation et réaction de l'ASA.....	7
2.6	Réactions des collectivités locales aux 4 scénarios.....	8
2.7	En guise de première conclusion	9
3	APPROFONDISSEMENT DU SCENARIO 4 « AMBITIEUX » ET CADRES D'UN FUTUR « PROJET DE TERRITOIRE »	10
3.1	Rappel : les grands enjeux interdépendants issus du diagnostic.....	10
3.2	Des enjeux aux grands objectifs (et pistes d'actions) identifiés d'un « projet de territoire » autour des Canaux de la plaine d'Avignon.....	11
3.3	Les cadres et outils mobilisables pour un « projet de territoire » autour des Canaux de la plaine d'Avignon..	16

Cette étude bénéficie du soutien financier des partenaires suivants :



1 CADRE DE LA PHASE EXPLORATOIRE

1.1 UNE PHASE EXPLORATOIRE DESTINEE A JUGER DE L'OPPORTUNITE D'UNE DEMARCHE TERRITORIALE GLOBALE A PROPOS DES CANAUX DE LA PLAINE D'AVIGNON...

La phase exploratoire de la mission fait suite à la phase diagnostic et correspond à proprement parler à l'étape **d'étude d'opportunité d'une démarche de gestion globale et territoriale** autour des canaux de la plaine d'Avignon, de type « Contrat de canaux »¹. **Cette étude d'opportunité doit permettre d'apporter aux décideurs locaux** (ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon et collectivités locales essentiellement) ainsi qu'à leurs partenaires extra-locaux susceptibles de les soutenir dans un tel projet, **des éléments de réflexion stratégique** éclairés de l'expertise des cabinets, tenant compte :

- **des attentes et besoins perçus lors de l'écoute des différentes catégories d'acteurs** consultés,
- **des intérêts/atouts et contraintes/limites de l'outil « Contrat de canal »** dans le cas spécifique de ce territoire, tel qu'appréhendés par l'équipe d'études de par son expérience de l'outil,
- **des évolutions de gouvernance qu'une telle démarche supposerait**, mises au regard de l'option évoquée depuis plus d'une dizaine d'années, de la création d'un Syndicat mixte ouvert rassemblant ASA et collectivités locales ;

Le processus décisionnel appartient à l'ensemble des acteurs locaux concernés ; les partenaires de l'étude² ont émis le souhait **que soient actées**, a minima et si possible lors du dernier comité partenarial (prévu le 23 juin 2022) **les « suites à donner » à cette mission exploratoire**, en répondant par exemple aux questions suivantes : L'ASA et les collectivités souhaitent-elles (ou non) enclencher une démarche de type Contrat de canaux ? Se lancer (ou non) dans la création d'un Syndicat mixte ? Etc.

Le présent document doit aider la décision commune de l'ASA et des collectivités locales qui auront à porter cet éventuel projet de territoire, sans pour autant négliger à la fois :

- les attentes et exigences des autres partenaires institutionnels concernés (Agence de l'Eau, Etat, ...) ;
- que la « mise à la même heure des horloges » de l'ASA et des collectivités locales prendra peut-être un peu de temps... ; dans ce cadre, **l'essentiel est que les perspectives dessinées par ce travail exploratoire ne s'effacent pas**, ne serait-ce qu'au regard des enjeux mis en évidence pour le territoire, qui semblent désormais faire consensus.

1.2 ... S'APPUYANT EN PREMIER LIEU SUR L'EXAMEN DE GRANDES OPTIONS POSSIBLES FIGURES PAR DIFFERENTS SCENARIOS DIFFERENCIES ET CONCIS

Notre objectif premier était de **saisir les grands choix prospectifs possibles, à l'échelle globale du territoire, en termes d'évolution de la desserte en eau et de la prise en compte des canaux dans le territoire**, choix interrogeant les relations entre la dynamique d'urbanisation du territoire et le devenir des canaux et de leurs services. Ce premier exercice ne consiste pas à réaliser une analyse prospective

¹ L'outil « Contrat de canal » est présenté en partie 0.

² L'ASA, commanditaire, et ses partenaires financiers.

poussée mais vise à « sonder » auprès des décideurs locaux la place future projetée/envisagée, souhaitée/souhaitable pour les canaux au sein du territoire.

Le nombre de scénarios se limite à 4 pour en faciliter la compréhension et l'appropriation. Chacun d'entre eux s'attache à préciser :

- L'évolution de la desserte en eau brute sur le territoire et l'évolution du périmètre irrigable,
- L'évolution de la prise en compte des aménités « environnementales » (au sens large du cadre de vie) positives pour le territoire,
- L'évolution du mode de gestion des canaux / filiales d'irrigation en découlant.

1.3 UNE PHASE DE CONSULTATION IMPLIQUANT AU PREMIER CHEF RESPONSABLES POLITIQUES DE L'ASA ET DES COLLECTIVITES DU TERRITOIRE

La réflexion prospective au sujet de chaque scénario proposé par l'équipe d'études a été orientée autour d'un questionnement des acteurs (ASA et collectivités locales) à propos :

- des intérêts et limites que revêt le scénario,
- des conditions de sa faisabilité (devenir et gestion des ouvrages, relations entre acteurs, gouvernance, moyens et ressources nécessaires...),
- des capacités de réponse du scénario aux enjeux issus du diagnostic.

Une étape de consultation des acteurs-clés³ de la démarche a été mise en œuvre de manière à recueillir leurs réflexions et réactions. A ce stade, il ne s'agissait pas de les faire se positionner mais plutôt de les faire se questionner sur et aider à caractériser les grandes options décrites. **Cette étape a reposé sur deux temps d'échange successifs associant :**

1. **Les membres du Conseil syndical de l'ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon** dans le cadre d'un atelier collectif destiné à réaliser un premier examen des scénarios proposés (avril 2022),
2. **Les collectivités du territoire** (5 communes et 2 intercommunalités), invitées à exposer leurs points de vue sur les scénarios et les enseignements produits par les syndicats de l'ASA dans le cadre d'un atelier partenarial « collectivités »⁴ (mai 2022).

Au-delà de l'exploration de scénarios d'avenir, cette étape a été l'occasion d'échanger également sur **les intérêts/avantages et limites/contraintes d'un outil de type « Contrat de canal » et de la formation d'un Syndicat mixte** réunissant ASA et collectivités locales.

³ On entend par acteurs-clés décideurs locaux les élus de l'ASA et des collectivités locales.

⁴ Cet atelier a associé pour l'ASA le président et le vice-président, ainsi que l'équipe technique. Les collectivités ont été, quant à elles, représentées par un ou deux élus compétents sur les enjeux de développement et d'aménagement du territoire, accompagnés de techniciens disposant d'une approche globale des enjeux.

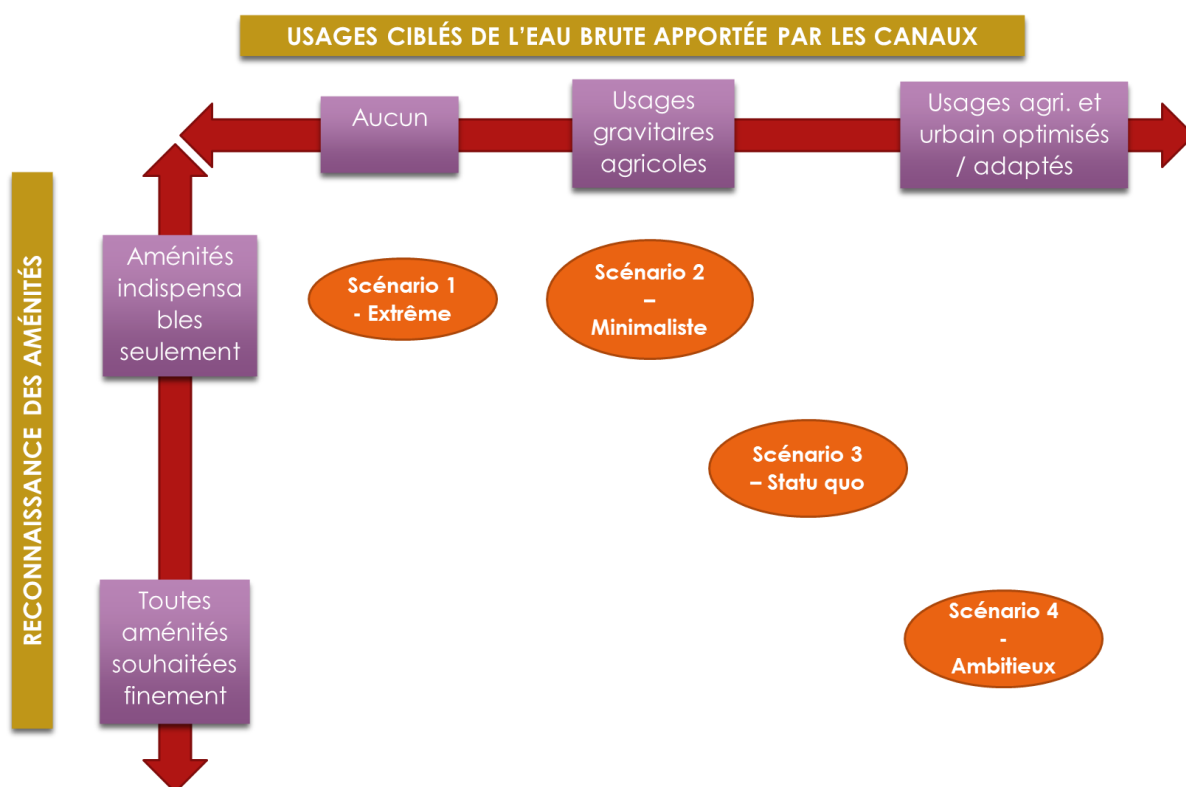
2 QUATRE HYPOTHESES/SCENARIOS DE DEVENIR DES CANAUX DE LA PLAINE D'AVIGNON

2.1 UNE REFLEXION PROSPECTIVE CROISANT DEUX ENTREES-CLES : EVOLUTION DE LA DESSERTE EN EAU BRUTE ET EVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DES AMENITES DES CANAUX

Les 4 scénarios proposés ci-après sont conçus autour de deux entrées clefs :

1. Evolution de la desserte en eau brute sur le territoire, en lien avec l'évolution du périmètre irrigable et des usages ciblés par cette desserte (axe horizontal de la figure suivante),
2. Evolution de la prise en compte des aménités positives des canaux dites « environnementales » au sens large du cadre de vie (axe vertical de la figure suivante).

Quant à l'appellation courte de chaque scénario, elle traduit le niveau d'ambition de chaque scénario. Par rapport au scénario du « Statu quo », **les deux premiers scénarios peuvent être qualifiés de « régressifs », tandis que le scénario 4 est progressif.** Il s'agit de scénarios « tranchés », dont des variantes seraient envisageables mais qui ne sont pas étudiées ici, le but de l'exercice étant de **décider d'abord globalement d'un « sens pour l'avenir » du territoire.**



La vocation de ces 4 scénarios est, à travers une évocation sommaire de leurs perspectives, de **favoriser la réflexion et les échanges entre l'ensemble des partenaires concernés à propos de la place des canaux d'irrigation au sein du territoire** de la Plaine d'Avignon. L'ambition est bien d'aider à une décision partenariale des responsables de l'ASA et des maires et présidents des collectivités du périmètre irrigué **en faveur ou non d'un projet territorial** destiné à perpétuer et développer les fonctions et services rendus par ces ouvrages et l'eau transportée/délivrée.

2.2 SCENARIO 1 « EXTREME » : PRESENTATION ET REACTION DE L'ASA

	SCENARIO 1 – « EXTREME » l'ASA et le périmètre d'irrigation disparaissent
Evolution de la desserte en eau brute sur le territoire / Evolution du périmètre irrigable	Perte de l'ensemble du périmètre irrigable et des droits d'eau liés (comblement/disparition de la majorité des filioles) Un débit « sanitaire » peut encore s'écouler dans les canaux maîtres et certaines filioles (par périodes réduites)
Evolution de la prise en compte des aménités « environnementales » (au sens large) positives pour le territoire	Seules les aménités indispensables (sécuritaires : réception eaux pluviales... et sanitaires) sont assurées Seuls subsistent les canaux et filioles nécessaires à ces aménités indispensables
Evolution du mode de gestion des canaux / filioles d'irrigation	L'ASA CPA est dissoute Les collectivités (et l'Etat + EDF pour la gestion des prises amont) gèrent les canaux et filioles qui demeurent

En dépit de son appellation et du fait qu'il ne soit pas souhaité par les syndicats présents, **ce scénario ne leur semble pas si extrême, c'est-à-dire pas si « impensable » que cela.**

L'éventualité de ce scénario leur semble même tout à fait crédible, sachant qu'il pourrait être la résultante, à court ou moyen terme, du scénario 3 « Statu quo » (*voir plus loin*). La situation actuelle des canaux et les difficultés rencontrées dans leur gestion et la desserte en eau brute du territoire justifient l'expression d'un découragement de plusieurs syndicats. Ils affirment leur volonté de ne pas poursuivre leur investissement lors de la prochaine AG de l'ASA si aucune perspective autre ne se dessine.

Ils estiment les conséquences de ce scénario désastreuses pour les usagers de l'eau (agriculteurs et urbains) et plus globalement pour les collectivités et leur environnement. Sont ainsi évoquées l'absence d'eau dans les puits notamment utilisés par nombre de particuliers (la nappe étant en partie alimentée par l'irrigation gravitaire), la dégradation de l'environnement et du cadre de vie affectés par ailleurs par le réchauffement climatique, les risques accrus d'incendie, l'assèchement et l'évolution du paysage (mort des arbres)... Ils pensent que les conséquences d'une telle rupture se feront sentir très rapidement et certains participants estiment que l'effet ciseau entre perte du bénéfice de l'eau gravitaire et réchauffement climatique rendra le territoire difficilement vivable.

Trois questions jugées plus vitales sont posées dans la perspective d'un arrêt de l'entretien des ouvrages et de la desserte en eau brute du territoire :

- Le territoire ne pourra pas s'affranchir de **l'évacuation des eaux pluviales en cas de fortes pluies**. Il reste à savoir qui assurera l'entretien des portions de réseaux qui jouent un rôle en la matière et comment seront gérées les eaux polluées et croupies.
- **L'approvisionnement en eau potable** dont ils pensent qu'il devrait souffrir de l'absence d'apports d'eau à la nappe. Un participant rappelle qu'une étude a conclu au fait que les canaux contribuaient pour 30% aux apports à la nappe. Il est précisé que le poids relatif de ces apports varie suivant où l'on se situe sur le territoire (apports plus faibles dans la « Ceinture verte » dont la nappe est alimentée essentiellement par la nappe d'accompagnement de la Durance et apports croissants de l'irrigation gravitaire quand on s'éloigne de ce secteur vers le centre du périmètre).

- **Le devenir de l'agriculture sur le territoire**, avec l'expression de visions différentes au sein du Conseil syndical. Certains participants estiment que **l'avenir est à une utilisation économe de l'eau** (ex. goutte à goutte) dans le cadre duquel les agriculteurs pourront toujours aller chercher l'eau dans les nappes en pompant plus profondément. D'autres rappellent que l'absence d'eau gravitaire signerait la fin de la production de foin de Montfavet, même si certains estiment ce type de production, pratiqué essentiellement par des pluriactifs, condamné à plus ou moins long terme.

Il est rappelé que même si le territoire se mobilisait pour conserver l'accès à l'eau gravitaire provenant de la Durance, **l'absence d'usages agricoles condamnerait le droit d'eau dont bénéficie le territoire.**

Le **principal atout relevé de ce scénario est que l'ASA disparaissant ... « n'aura plus de problèmes à gérer, sauf peut-être celui des crédits qu'il lui resterait à honorer ! ».**

2.3 SCENARIO 2 « MINIMALISTE » : PRESENTATION ET REACTION DE L'ASA

	SCENARIO 2 - « MINIMALISTE » gravitaire agricole l'ASA se recentre sur l'usage agricole
Evolution de la desserte en eau brute sur le territoire / Evolution du périmètre irrigable	Seuls les secteurs du périmètre gravitaire agricole et à dominante agricole demeurent Disparition des secteurs du périmètre urbain et à dominante urbaine
Evolution de la prise en compte des aménités « environnementales » (au sens large) positives pour le territoire	Seules les aménités indispensables (sécuritaires : réception eaux pluviales... et sanitaires) sont assurées Seuls subsistent les canaux et filioles nécessaires à ces aménités indispensables, en plus des filioles agricoles et à dominante agricole préservées
Evolution du mode de gestion des canaux / filioles d'irrigation	L'ASA CPA demeure gestionnaire du réseau gravitaire qui subsiste Elle conventionne avec les collectivités pour assurer les aménités indispensables sur ses réseaux Certaines filioles (urbaines) sorties du périmètre de l'ASA peuvent être reprises par les collectivités si elles le souhaitent

Les syndicats présents soulignent d'emblée la **complexité d'un tel scénario « gruyère », sachant qu'aucune (ou très peu) des filioles ne dessert spécifiquement que des usagers agricoles.** Les filioles évoquées comme majoritairement urbaines : filiole du Vallon, certaine du Canal Puy, filiole de Montfavet, filiole Saint-Martin, Canal de la Durançole...

L'élimination du périmètre des parcelles urbaines desservies (à laquelle ce scénario vise à conduire) pose certaines questions non négligeables. Sur un plan technique, une telle hypothèse impliquerait-elle de buser les filioles dans leur traversée des secteurs urbains ? Sur un plan juridique, il est rappelé que ces filioles sont pour la plupart privées, appartenant aux propriétaires des parcelles riveraines. Au-delà, c'est la possibilité réglementaire de « sortir » les usagers urbains du périmètre qui est interrogée, redoutant qu'une telle option puisse être attaquée juridiquement.

Face à ces craintes, certains syndicats évoquent une **alternative qui reviendrait à ce que la desserte en eau de toutes les parcelles** aujourd'hui desservies soit maintenue sur la base du partage suivant :

- **Les collectivités prendraient en charge la desserte des secteurs et usagers urbains** (gestion, régulation, entretien, voire adaptation de la desserte de type passage à la pression), sachant que l'ASA leur délivrerait les volumes nécessaires. Dans ce cadre, la question de qui paie l'eau entre les collectivités et les usagers urbains serait également posée.
- **l'ASA se chargerait pour sa part d'assurer la desserte des terres et des usagers agricoles.**

Les syndicats estiment que cette éventualité ne peut cependant pas s'envisager sans un travail de collaboration approfondie avec les collectivités au regard du caractère engageant qu'il revêt pour celles-ci. Certains notent à cet égard que cette hypothèse abordée de façon non systématique, pourrait inspirer sur certains secteurs l'ambition de « faire dans la dentelle » portée par le scénario 4 « ambitieux » (*voir plus loin*).

2.4 SCENARIO 3 « STATU QUO » : PRESENTATION ET REACTION DE L'ASA

	SCENARIO 3 – « STATU QUO » Pas de changement structurel majeur
Evolution de la desserte en eau brute sur le territoire / Evolution du périmètre irrigable	Le périmètre reste inchangé, mêlant secteurs agricoles et urbains L'ASA continue d'assurer la desserte en eau sur l'ensemble de son périmètre actuel
Evolution de la prise en compte des aménités « environnementales » (au sens large) positives pour le territoire	Les aménités actuelles continuent à être plus ou moins bien assurées, tant les « indispensables » que les autres aménités (cadre de vie, paysage, récréatif, biodiversité, ...) dans la mesure des priorités décidées par l'ASA (ou actées pour certaines d'entre elles avec les collectivités)
Evolution du mode de gestion des canaux / filiales d'irrigation	L'ASA CPA demeure gestionnaire du réseau qui reste inchangé Elle conventionne avec les collectivités pour assurer les aménités indispensables

Ce scénario est d'emblée qualifié de non « viable », sachant qu'aux yeux des syndicats présents, il laisserait en suspens l'ensemble des problèmes et questions formalisés lors du diagnostic. Ceux-ci déclarent d'ailleurs haut et fort qu'ils ne sont pas là pour envisager une telle hypothèse, qui n'est en rien une solution à leurs yeux.

De leur point de vue, **ce scénario mène droit avant 10 ans au scénario 1 « Extrême »**. Certains ajoutent que le choix de celui-ci entraînerait leur démission de leurs responsabilités dès la prochaine assemblée générale de l'ASA rappelant que pour s'engager bénévolement dans ce type de responsabilité, il est nécessaire d'avoir des perspectives positives.

Plus qu'à interpréter cette perspective comme une menace, ils estiment qu'il faut voir dans leur réaction **l'expression d'un réel découragement** face à la complexité croissante de leur mission de desserte en eau brute du territoire (difficultés techniques d'assurer le cœur du métier de l'ASA, contentieux avec des usagers non satisfaits, injonction de nouvelles exigences en lien avec la reconnaissance partielle d'aménités, c'est-à-dire sans contreparties à la hauteur des obligations que cette reconnaissance entraîne, ...).

Concernant la reconnaissance de ces aménités, les échanges permettent aux syndicats de considérer que les relations avec les collectivités, sur un dossier tel que la gestion des eaux pluviales, tient davantage au pouvoir des techniciens que des élus. **Même quand les élus souscrivent à la reconnaissance de principe de ce service rendu par les canaux** (ou d'un autre), **les techniciens leur paraissent souvent beaucoup plus frileux** quant à la traduction et à la coopération technique que cet intérêt partagé exige. La complexité technique et la nécessité de décroiser les approches de services spécialisés au sein des collectivités (problème que l'ASA ne rencontre pas au regard de sa taille restreinte) sont sans doute des obstacles non négligeables à considérer.

2.5 SCENARIO 4 « AMBITIEUX » : PRESENTATION ET REACTION DE L'ASA

	SCENARIO 4 – « AMBITIEUX » ASA et collectivités décident de faire « dans la dentelle » et « main dans la main »
Evolution de la desserte en eau brute sur le territoire / Evolution du périmètre irrigable	Adaptation fine de la desserte en eau du périmètre aux enjeux du territoire, avec possible disparition (comblement) ou modernisation (passage à l'irrigation sous pression) et/ou reprise de certaines filioles par des ASA infra ou les collectivités
Evolution de la prise en compte des aménités « environnementales » (au sens large) positives pour le territoire	Maintien (voire amélioration/restauration) et reconnaissance/valorisation de chacune des aménités « environnementales », selon leur importance au sein du territoire Description précise des aménités souhaitées et identification des ouvrages et conditions (entretien...) nécessaires à leur maintien (voire amélioration/restauration)
Evolution du mode de gestion des canaux / filioles d'irrigation	L'ASA et les collectivités assurent ensemble le travail préalable qui devra être précis (descriptif et prospectif), et envisagent également et actent ensemble la programmation et la gouvernance futures Les aménités reconnues donnent lieu à des conventionnements et partages de charges et responsabilités clairs entre les partenaires (ASA, collectivités, autres acteurs)

Ce scénario n'est envisageable qu'à la condition d'un rapprochement effectif et efficacement constructif de l'ASA et des collectivités (d'où la formule « main dans la main »). Les participants estiment et espèrent que ce scénario pourrait, contrairement à quelques temps en arrière, intéresser les collectivités. L'intérêt porté à la carte des points de fraîcheur du territoire (carte présentée lors du dernier Comité partenarial) témoigne selon eux d'une prise de conscience croissante de l'intérêt des canaux dans le territoire, même si l'on se pose la question de ce qui pourrait déclencher une décision positive des collectivités en faveur d'un tel scénario. Plusieurs syndicats estiment que les craintes soulevées par le scénario 1 « Extrême » et ses conséquences néfastes pour le territoire peuvent jouer ce rôle, d'autant plus si les collectivités comprennent qu'il peut être l'aboutissement à court ou moyen terme du scénario 3 « Statu quo ».

Cependant, son ambition recouvre des réflexions et interrogations diverses :

- **Ce sont d'abord l'énergie et le temps nécessaires pour construire** et mettre en œuvre ce scénario qui sont évoquées.
- De ce point de vue, **la capacité de collaboration technique entre l'ASA et les collectivités paraît déterminante**, les syndicats soulignant à nouveau le fait qu'il leur apparaît plus difficile de collaborer de façon satisfaisante avec les techniciens des collectivités que de se mettre d'accord avec leurs élus. Or, c'est bien en coopérant « main dans la main » avec ces techniciens que l'on pourra envisager de travailler à la « dentelle » évoquée, une fois que les élus et les syndicats de l'ASA auront décidé collectivement de cette ambition.
- **La perspective de créer un syndicat mixte ouvert associant collectivités et ASA** pourrait être une réponse à la hauteur des enjeux pour assurer une gouvernance suffisamment solide pour porter un tel scénario, qui s'écrit forcément dans le temps.
- En dépit de cette lecture à long terme, **la mise en place d'une démarche visant à élaborer un Contrat de canaux pourrait être appropriée** à l'écriture (au lancement) d'un tel scénario et pour élaborer puis mettre en œuvre des actions destinées à le traduire dans la réalité, tant sur le fond que dans la forme.
- Davantage sur le fond, des syndicats estiment qu'**un tel scénario réclame un travail conjoint de l'ASA et des collectivités sur le type d'agriculture souhaité** (et défendu réglementairement) à l'avenir sur le territoire et des besoins en eau correspondants. Les échanges permettent cependant de constater que les syndicats agricoles, sans doute comme les agriculteurs, ne partagent pas eux-mêmes une vision claire et unifiée de cette agriculture et de son avenir. C'est notamment le cas de terres agricoles dont la destination ne pourrait plus évoluer (ex. classement en Zone agricole protégée) et supprimerait toute perspective de les voir rendues constructibles avec les conséquences financières attractives qui en découlent pour leurs propriétaires. Par ailleurs, tous les secteurs irrigués ne présentent pas les mêmes potentialités en termes d'évolution des systèmes agricoles. Par exemple, si certains estiment que les terres produisant du foin de Montfavet sont difficilement valorisables autrement, d'autres évoquent comme voie alternative la culture d'amandiers.

2.6 REACTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES AUX 4 SCENARIOS

Une fois exposés ces scénarios ainsi que les points de vue exprimés dans le cadre du conseil syndical de l'ASA, les représentants des collectivités fixent rapidement leur attention sur le scénario 3 « Statu quo » et le scénario 4 « Ambitieux ».

Très rapidement, il est envisagé que seul le scénario 4 semble souhaitable (et doit l'être semble-t-il pour tous sur le territoire...). Cependant, pour voir ce scénario se réaliser, est évoquée une double réflexion portant **(1) sur les rôles que l'on entend voir jouer par les canaux à l'avenir et (2) sur la mise en place d'une gouvernance renouvelée adaptée**, avec à la clef des changements importants pour l'ASA comme pour les collectivités. Sur le second volet, l'hypothèse de la création d'un syndicat mixte ouvert associant structurellement collectivités et ASA est exposée et correspond à une hypothèse déjà largement évoquée, notamment depuis 2013.

Les échanges et notamment les **demandes explicites de certaines collectivités sur l'état financier de l'ASA** témoignent du fait que certains participants semblent craindre que cette démarche de diagnostic, puis de projet qui pourrait s'ensuivre, pourrait être essentiellement motivée par le fait de voir les collectivités contribuer financièrement davantage au fonctionnement de l'ASA. Bien que des données financières de fonctionnement et d'investissement aient été communiquées dans le cadre du rapport d'état des lieux des canaux, beaucoup de participants ne les ont pas distinguées/consultées.

L'histoire qui a vu les collectivités fortement contribuer au budget des ASA (jusqu'à 50%) jusqu'à la moitié des années 2000 a, semble-t-il, laissé des traces. Les responsables de l'ASA présents à cet atelier affirment que **l'ASA est dans une situation financière saine**, tant en termes d'investissement que de fonctionnement.

Une fois évacuée cette question, des participants demandent **pourquoi les syndicats de l'ASA se sentent-« essoufflés » et tentés de « jeter l'éponge »** avec à la clef le risque considéré comme certain que le scénario 3 « Statu quo » ne débouche dans les 10 ans sur le scénario 1 « Extrême », c'est à dire la fin de l'ASA et de la desserte en gravitaire du territoire. Les responsables de l'ASA rappellent qu'il s'agit **d'une « petite » structure qui n'a pas les moyens humains** de suivre tous les projets qui émergent sur ce territoire extrêmement dynamique en termes d'urbanisation, et qui se sent (et s'est sentie) souvent « débordée » ou « peu associée » aux décisions des collectivités impactant leur activité. **Le sentiment d'être « dépassés » finit par créer une lassitude** comme l'évoque le Président de l'ASA, qui a lui-même plus d'une fois été tenté de tout abandonner (et « *de poser les clefs des canaux à l'accueil du Grand Avignon* »). Le problème, c'est que **la menace pour l'ASA** de voir son périmètre rapidement disparaître, ou devenir ingérable du point de vue de la desserte en eau, **est patente**. Il est également rappelé que lors de la fusion des canaux en 2016, la révision du périmètre, visant à soustraire les parcelles ne pouvant plus être irriguées par les réseaux gravitaires, a abouti à la division par deux de ce périmètre, témoignant que ces craintes sont fondées sur des réalités incontestables.

Quant au scénario 2 « Minimaliste agricole », les participants s'accordent à estimer, aux côtés des syndicats de l'ASA, que **distinguer les terres et usages agricoles des parcelles et usages urbains serait une gageure**, impossible à réaliser tant ces différents éléments sont imbriqués sur le territoire. Ce qui n'empêche pas que cela puisse être une approche qui pourrait, sur certains secteurs, inspirer le « faire dans la dentelle » du scénario 4.

2.7 EN GUISE DE PREMIERE CONCLUSION

L'analyse des scénarios et des principaux enjeux à traiter (*cf. partie suivante*) a permis aux syndicats de l'ASA d'exprimer leur attente de voir la situation de l'ASA, jugée défavorable à l'heure actuelle, évoluer significativement. Dans ce cadre, **seul un scénario « Ambitieux » permettant de « faire de la dentelle » « main dans la main » avec les collectivités leur paraît pouvoir répondre** à cette attente.

Par ailleurs, **la plupart des représentants des collectivités** (élus et techniciens) consultés dans le cadre de l'atelier qui leur était dédié, **ont convenu qu'un tel scénario « Ambitieux » constituait sans doute la réponse adéquate aux différents enjeux** auxquels les canaux et le territoire ont à faire face. Dans cette perspective, la mise en place d'un « **projet de territoire** » dédié à ces enjeux leur paraît effectivement offrir l'opportunité de favoriser une coopération entre les collectivités et l'ASA (et potentiellement d'autres acteurs locaux et partenaires intéressés) autour d'objectifs et d'actions communes et/ou complémentaires.

Dans la partie suivante sont examinés plus précisément les objectifs à développer dans un tel projet et les outils mobilisables en termes de procédure et de gouvernance.

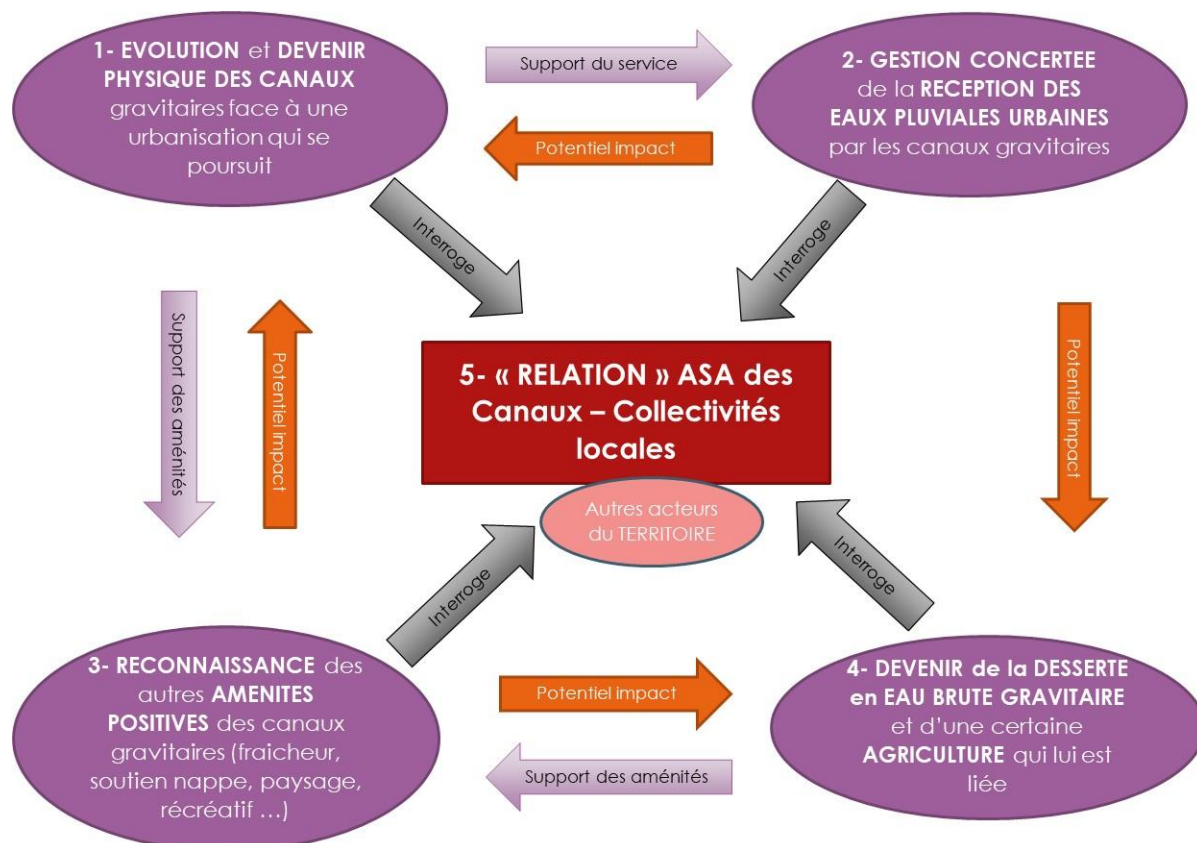
3 APPROFONDISSEMENT DU SCENARIO 4 « AMBITIEUX » ET CADRES D'UN FUTUR « PROJET DE TERRITOIRE »

En préalable, il est utile de préciser que si nous appelons ce scénario « **ambitieux** », c'est au regard du scénario tendanciel (dit de « statu quo »), qui selon nous ne l'est pas suffisamment... même en considérant possible une certaine marge de progrès ponctuels sur tel ou tel sujet. **Le scénario « ambitieux » prend pleinement à bras le corps les problèmes/enjeux diagnostiqués en phase 1, en modifiant profondément la relation ASA / Collectivités locales.**

3.1 RAPPEL : LES GRANDS ENJEUX INTERDEPENDANTS ISSUS DU DIAGNOSTIC

Le schéma suivant rappelle **les 5 principaux enjeux consolidés** auxquels a abouti l'analyse de l'ensemble des données disponibles conjuguée à une écoute des différents types d'acteurs concernés à différents titres par le devenir des canaux et des services qu'ils apportent au territoire de la Plaine d'Avignon. De ce point de vue, font figure d'enjeux **qui entretiennent tous des liens étroits** :

- Le devenir des ouvrages gravitaires face à l'urbanisation et sans lesquels aucun service n'existerait ;
- La gestion des eaux pluviales urbaines aux flux croissants dont le réseau des canaux contribue à l'évacuation ;
- La capacité à reconnaître et valoriser les avantages que les canaux apportent à l'environnement et au cadre de vie des populations locales ;
- Le devenir de la desserte en eau gravitaire et de l'agriculture qui en dépend ;
- Au centre, les relations entre les responsables des canaux et ceux des collectivités locales, dont les capacités à s'entendre et coopérer déterminent le traitement des enjeux précédents.



Les enjeux ont été également résumés de la manière suivante :

1- Les canaux gravitaires face à l'urbanisation : une altération passée importante des ouvrages et du périmètre qui se poursuit encore aujourd'hui, avec des impacts en cascade

2- Réception des eaux pluviales par les canaux : des impacts et une gestion questionnés au regard de l'évolution du territoire et du climat

3- Des aménités positives du système des canaux citées par les acteurs locaux mais peu (re)connues (apports d'eau à la nappe, paysage, fraîcheur, loisirs et patrimoine, ...)

4- Une desserte en eau brute gravitaire qui se maintient tant bien que mal... sans doute en bonne partie grâce à son usage phare pour le Foin de Montfavet

5- La relation [ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon – Collectivités locales] (et autres acteurs) questionnée par ce diagnostic et la complexité des liens entre enjeux

Pour en savoir davantage sur ces enjeux : Les analyses de l'état des lieux/diagnostic des liens Canaux-Territoire ont donné lieu à la production d'une **note de synthèse d'une vingtaine de pages** produite en mars 2022, diffusée aux partenaires et toujours disponible auprès de l'ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon.

3.2 DES ENJEUX AUX GRANDS OBJECTIFS (ET PISTES D'ACTIONS) IDENTIFIÉS D'UN « PROJET DE TERRITOIRE » AUTOUR DES CANAUX DE LA PLAINE D'AVIGNON

Le scénario dit « ambitieux » (scénario 4) projette « **de faire dans la dentelle, ASA et collectivités main dans la main** ». Cette formule évoque :

- d'une part, que **le travail à mener devra être fin, précis**, pour l'ensemble des enjeux identifiés : en effet, le territoire et ses liens aux canaux sont complexes, les problématiques très « imbriquées » et hétérogènes, ce qui ne permet pas d'envisager des solutions uniques ou facilement discernables par grands ensembles géographiques ;
- d'autre part, que ce travail à mener entre l'ASA et les collectivités doit s'envisager **dans le cadre d'une collaboration étroite, (ré)affirmée politiquement et effective techniquement**. Si certaines collaborations existent déjà, leur niveau collaboratif est actuellement loin de se faire « main dans la main » et l'on sent au niveau de plusieurs sujets des divergences de vues ou de priorité voire des désaccords (entretenus parfois par des zones de flous) ; l'idée est bien ici de **dépasser ces divergences de « structures » (ASA/communes/Grand Avignon) en étant uniquement guidés par l'intérêt général pour le territoire et ses habitants**.

En réponse aux enjeux « de fond » identifiés en phase 1, **quatre objectifs fondamentaux sont proposés** comme « guides » d'un futur projet de territoire autour des canaux :

1. **Faire évoluer au besoin la desserte en eau brute à partir des canaux d'irrigation**, de manière à l'adapter à l'évolution du territoire

2. **Prendre à bras le corps**, en vue de les résoudre, **les difficultés d'entretien des ouvrages**, tant primaires que secondaires et tertiaires
3. **Gérer la réception des eaux pluviales par les canaux** et l'ensemble des risques liés à cette fonction « à la hauteur » de l'enjeu
4. **Reconnaître et gérer « à la hauteur » de leurs intérêts pour le territoire les aménités des canaux** en termes de cadre de vie au sens large (trames vertes et bleues, intérêt récréatif et patrimonial, mobilité douce, ...)

Les tableaux des pages suivantes, pour chacun de ces objectifs (1) rappellent les principaux éléments de contexte à prendre en compte, (2) exposent les questions ou problèmes à résoudre ASA et collectivités « main dans la main », et (3) les attentions tenant à l'imbrication des enjeux entre eux.

1- Faire évoluer au besoin la desserte en eau brute à partir des canaux d'irrigation, de manière à l'adapter à l'évolution du territoire	
Rappel du contexte	- Un territoire qui s'est fortement urbanisé et qui continue... - En moyenne depuis 10 ans : utilisation de moins de la moitié de la dotation globale (139 Mm³/an), avec en perspective des économies d'eau supplémentaires (suite travaux optimisation et régulation prévus) visant à moyen terme un volume annuel de moins de 50 Mm³ (en année moyenne) - Aujourd'hui : 90% de la desserte en eau est encore gravitaire - Part importante d'usagers urbains pouvant éventuellement préférer une desserte en eau plus « confortable » (sous pression), voire également d'agriculteurs dans certains secteurs - Une agriculture qui localement (notamment en ceinture verte) est en recherche de nouvelles terres à cultiver, à condition d'un accès à l'eau nécessaire (ex secteur de Bompas) - L'agriculture des coteaux d'Avignon (essentiellement en vigne et arboriculture) demandeuse d'une irrigation sous pression - Difficultés récurrentes (et échecs passés) pour maintenir l'accès à l'eau dans les secteurs passés à l'urbanisation (lotissements) : au moins ¼ du périmètre actuel de l'ASA n'est pas desservi en eau ! (nombreux adhérents insatisfaits en conséquence... à qui on demande de payer l'eau à laquelle ils n'ont pas accès !)
Principaux problèmes à résoudre « main dans la main »	- Les économies d'eau envisagées peuvent-elles, en effet induit, avoir un impact négatif sur le paysage et le cadre de vie ? (question non posée jusqu'à présent) - Etudier finement les secteurs du périmètre pour lesquels l'opportunité d'un passage à une desserte en eau sous pression, tant au niveau du périmètre existant sans évolution à venir (après une éventuelle enquête précise auprès des adhérents de l'ASA) que de parties du territoire destinées à être urbanisée/aménagée ou de secteurs pour lesquels une extension de la desserte est souhaitée (Coteaux d'Avignon notamment) - Entériner les secteurs où la desserte en eau gravitaire reste adaptée (à moyen terme tout du moins), tant en réponse à l'agriculture locale (secteur en Foin de Montfavet notamment) qu'en réponse aux enjeux de paysage et cadre de vie
Attentions à avoir quant aux enjeux	- Antagonismes possibles entre économies d'eau / passage à l'irrigation sous pression et enjeux de paysage, environnement et cadre de vie

imbriqués dont il faut tenir compte	(maintien des trames vertes, des îlots de fraîcheur, de certaines filioles en tant que milieux humides favorable à une biodiversité spécifique...) - Comment assurer la satisfaction de besoins parfois différents, en termes de modalités de desserte, des usagers agricoles et urbains d'une même filiole ? - Compatibilité entre modernisation du réseau et fonction d'évacuation des eaux pluviales ?
-------------------------------------	---

2- Prendre à bras le corps, en vue de les résoudre, les difficultés d'entretien des ouvrages, tant primaires que secondaires et tertiaires	
Rappel du contexte	- 54 km de canaux (réseau primaire) et filioles principales (réseau secondaire) / 174 km de filioles en gestion privée (réseau secondaire et tertiaire) ; une partie du réseau secondaire géré par les communes (à Avignon essentiellement) - Un déficit d'entretien (ou un entretien inadapté) patent des réseaux tertiaires dans les secteurs urbains, les urbains ayant « perdu la culture de l'eau » et n'étant pour certains pas équipés/compétents - Des parties de filioles (réseau secondaire) où la responsabilité de l'entretien n'est pas claire, pour lesquels les acteurs « se renvoient la balle » (entre ASA, communes, Grand Avignon voire riverains) - Une hyper-fragmentation des réseaux rendant plus difficile et coûteux l'entretien (un ouvrage en travers tous les 250 m en moyenne sur le réseau de l'ASA ! où viennent s'accumuler les déchets urbains...) - Des incohérences foncières sur le réseau primaire et secondaire (ASA non-propriétaire de 30% du réseau dont elle a la charge d'entretien) - Une perte d'accessibilité des ouvrages gérés par l'ASA par voie carrossable sur 60% de leur linéaire de berges (dont ¼ du réseau aujourd'hui accessible seulement à pieds par le lit des filioles !) - Les « à coups hydrauliques » dans le réseau primaire, dus à la réception des eaux pluviales sur fond d'évolution climatique, responsable d'une part importante de la dégradation des ouvrages et des besoins en entretien et restauration (cuvelage, ...) - L'intérêt reconnu des haies le long des ouvrages (arbres isolés et alignement d'arbres remarquables du territoire) : 60% situés le long des canaux
Principaux problèmes à résoudre « main dans la main »	- Restaurer là où possible une accessibilité structurelle (pérenne) des ouvrages par d'éventuels travaux de suppression ou recul d'aménagements ? - Etudier et se répartir/acter finement et clairement (formalisation sous SIG partagé) la prise en charge des filioles (entretien et/ou restauration) où se posent les problèmes d'entretien, dans une logique d'efficacité publique, en allant si nécessaire jusqu'à remanier la propriété foncière des ouvrages, ou à minima en formalisant les cadres au sein de conventions (le « qui fait quoi, où, pourquoi et comment ? ») - Envisager concrètement, là où c'est opportun, la mise en place de servitudes d'utilité publique et/ou d'une procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) des travaux pour prendre en charge l'entretien en place des usagers privés défaillants - Formaliser les superpositions d'usages appelant une articulation claire des responsabilités et de la prise en charge (financière et réalisation) de

	l'entretien, après avoir ré-évalué le surcout d'entretien et restauration imputable à la fonction de réception des eaux pluviales
Attentions à avoir quant aux enjeux imbriqués dont il faut tenir compte	- L'entretien pour la desserte en eau et/ou pour la fonction d'évacuation des eaux pluviales peut ne pas être le même (fréquence, type d'entretien...) : nécessité de clarifier aussi le type d'entretien nécessaire (de partout) - Comment concilier la facilitation de l'entretien (et son moindre coût) des ouvrages et leurs éventuels intérêts secondaires (usage récréatif, intérêt écologique du « lit », des rives ou des berges) ?

3- Gérer la réception des eaux pluviales par les canaux et l'ensemble des risques liés à cette fonction « à la hauteur » de l'enjeu

Rappel du contexte	- Les canaux ne recevaient à leur origine que très peu d'eaux pluviales ; la forte urbanisation du territoire a « obligé » une forte évolution de cette fonction par les canaux, en partie non maîtrisée - Hormis le Canal de l'Hôpital (dans une certaine mesure seulement), les canaux ne sont pas dimensionnés pour ce rôle au-delà d'un seuil visiblement régulièrement dépassé aujourd'hui pour certains d'entre eux (obligeant la fermeture de l'eau à la prise en cas d'orage violent annoncé !) - Les débits de pointe ont indéniablement augmenté avec l'évolution de l'urbanisation du territoire et l'évolution climatique et risquent encore d'augmenter... - Une convention entre l'ASA et le Grand Avignon signée en 2016 ayant posé une première base de reconnaissance de la fonction, mais sans connaissance précise des rejets notamment de leurs débits de pointe - De nombreux autres rejets plus ou moins « anarchiques » dont la connaissance est minimaliste - Tenants et aboutissants techniques, financiers et juridiques de l'ensemble des rejets cumulés clairement insuffisamment connus et pris en compte, notamment en termes prospectifs (en cas d'événement pluvial extrême) - Des risques de débordements, voire de ruptures de berges en digues des canaux, insuffisamment connus voire sous-estimés, même si le Grand Avignon cherche à détourner certains rejets vers d'autres exutoires (schéma d'assainissement en cours) - Malgré la convention ASA/GA, un flou concernant les responsabilités en cas d'inondation et d'imputation des dépenses d'investissement nécessaires sur les canaux pour assurer le « service pluvial »
Principaux problèmes à résoudre « main dans la main »	- Identifier et caractériser finement et quantitativement (débits de pointe...) tous les rejets pluviaux dans le réseau des canaux : trouver des solutions exutoires alternatives à un maximum d'entre eux - Etablir un diagnostic précis des impacts qualitatifs et quantitatifs des rejets nécessaires sur les ouvrages et des risques de leur cumul en termes d'inondation en cas d'événement pluvial extrême (ce travail doit porter sur tous les rejets et non seulement ceux (re)connus par le Grand Avignon) - Réviser, sur la base de cette connaissance plus précise, l'état des dépenses de fonctionnement et d'investissement imputables à ce service, par structure concernée - Réviser (compléter, préciser et actualiser) les conventions spécifiques avec les structures concernant cette fonction des canaux

Attentions à avoir quant aux enjeux imbriqués dont il faut tenir compte	- Documenter l'impact qualitatif des eaux pluviales urbaines sur ce territoire : la qualité de l'eau en résultant (par moments) est-elle compatible avec l'usage premier d'arrosage/irrigation ? Pendant combien de temps le lessivage impacte-t-il l'eau desservie ? - Quels (sur)risques pour les usagers récréatifs des canaux ? (en plus des risques d'inondation à étudier sur les enjeux d'habitats, d'infrastructures et d'activités économiques...)
---	--

4- Reconnaître et gérer « à la hauteur » de leurs intérêts pour le territoire les aménités des canaux en termes de cadre de vie au sens large

Rappel du contexte	- Des aménités « environnementales » nombreuses et variées : soutien à la nappe et paysage, trames vertes et bleues, intérêt récréatif et patrimonial, mobilité douce, îlots de fraîcheur ... - Une connaissance seulement générique de la part de la plupart des acteurs locaux, qui les citent sans être capables de les préciser (localiser, quantifier...) - Une méconnaissance par le grand public, pour qui « les canaux font partie du paysage », imaginant certainement que leurs services rendus sont « immuables » (comme ceux de milieux naturels) - Une méconnaissance et un manque de reconnaissance des difficultés inhérentes à ces aménités pour les gestionnaires d'ouvrages et les usagers notamment agricoles (essentiellement en lien avec l'usage de promenade en bords des canaux et filioles) - Un premier diagnostic établi dans le cadre de la phase 1 de la présente mission qualifiant et situant les diverses aménités
Principaux problèmes à résoudre « main dans la main »	- En repartant de la première base posée par EMA Conseil en 2021 (notamment la sectorisation des usages/intérêts récréatif, paysager, en termes de trames vertes et bleues et d'hydrobiologie des canaux et filioles principales), caractérisation plus fine (qualitative et quantitative) des enjeux en lien avec ces aménités et des objectifs d'intérêt général les concernant, , notamment au regard du changement climatique en cours - Elaboration en concertation d'une sorte de « schéma de reconnaissance et valorisation » des aménités, avec pour celles en lien avec les usages récréatifs et l'intérêt patrimonial un partage clarifié des responsabilités et de la gestion (conventions de superposition d'usages, ...) - A partir d'une étude des flux d'eau au sein des réseaux de canaux et des débits aux exutoires, et d'une connaissance naturaliste à mobiliser plus finement, identifier les milieux aquatiques et humides clairement « soutenus » par l'eau des canaux (lacs, ...), afin de prévoir un débit/volume d'eau minimum les concernant à l'avenir - Inscrire ces réflexions et projets en tenant compte des perspectives de changement climatique, au regard du « pouvoir » des canaux à en limiter certaines conséquences (ex : îlots de fraîcheur)
Attentions à avoir quant aux enjeux imbriqués dont il faut tenir compte	- Evaluer les risques d'évolution du paysage et d'abaissement de la nappe (et enjeux socio-économiques liés), ainsi que leurs répercussions sur les autres aménités « surfaciques » (îlots de fraîcheur) en cas d'évolution notable de la desserte en eau brute sur le territoire ou d'une réduction encore notable du périmètre desservi - Rôle des canaux dans la lutte contre les risques d'incendies

3.3 LES CADRES ET OUTILS MOBILISABLES POUR UN « PROJET DE TERRITOIRE » AUTOUR DES CANAUX DE LA PLAINE D'AVIGNON

Dans la partie précédente, les 4 objectifs-clés et les premières pistes d'actions ébauchées montrent clairement **l'ampleur de leurs liens avec l'occupation des sols, l'urbanisation, les activités environnantes et leurs évolutions au sein du territoire** de la plaine d'Avignon. Le diagnostic avait, quant à lui, également montré **combien le paysage, les trames vertes et bleues, l'environnement au sens de la biodiversité et du cadre de vie pour les habitants, ... doivent beaucoup aux canaux** sur ce territoire ; constats que le poids croissant du changement climatique ne devrait pas démentir (et bien au contraire vérifier et confirmer).

Une fois réalisé le constat global et partagé que le « statu quo » n'est plus possible (*cf. partie précédente sur les scénarios*), **l'ASA et les acteurs locaux sollicités parviennent** logiquement et assez consensuellement à **l'idée que seul « un projet de territoire autour des canaux », une action commune en mode « gestion de projet », peuvent permettre d'améliorer collectivement la situation.** En effet, les gestionnaires de canaux et les collectivités locales se sentent « partie liée » par l'ensemble des enjeux et objectifs mis en évidence.

Cependant, si l'idée de ce projet de territoire semble acquise, les deux outils « fléchés » qui permettraient de le soutenir opérationnellement, de manière plus ou moins forte et durable, ne font pas encore consensus. Cette dernière partie présente notre analyse de **l'opportunité de ces deux outils**, à savoir :

- 1- Une **procédure de « Contrat de canaux »** ;
- 2- La **création d'un Syndicat mixte ouvert associant ASA et collectivités locales.**

3.3.1 De l'intérêt d'un « Contrat de canaux » : en quoi une telle procédure pourrait aider à répondre aux objectifs identifiés ?

3.3.1.1 Présentation de l'outil « Contrat de canal »

Le « Contrat de canal » est **un outil procédural de gestion concertée, spécialement conçu pour accompagner l'évolution des canaux d'irrigation gravitaire au sein de leurs territoires.** Cet outil est né au début des années 2000 d'une réflexion menée par la délégation PACA de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse ; la première démarche de ce type a été lancée en 2003 autour du Canal de Manosque (04). A travers cet outil prenant modèle sur les Contrats de rivière et autres milieux aquatiques (lac, baie, nappe), l'idée était de fournir un cadre de formalisation aux **réflexions** mises en exergue à cette époque **qui paraissaient devoir être menées en parallèle autour des canaux** :

- **Nécessité de « moderniser », au moins en partie, la desserte en eau**, de manière à faire des économies d'eau et de décider collectivement de l'usage de l'eau économisée pouvant rester ou revenir au territoire⁵ ;

⁵ Le principe étant que la moitié (au moins) des économies faites devait être remise dans le « pot commun Durancien », géré par la CED.

- **Structures gestionnaires des canaux** (ASA la plupart du temps) **confrontées à d'importantes difficultés techniques et financières structurelles**, qu'il paraissait nécessaire de soutenir dans leur « transition », partant du constat qu'elles avaient été particulièrement malmenées par l'évolution de leurs territoires (répercussions nombreuses de l'urbanisation) ;
- **Prise de conscience des nombreuses aménités positives** liées aux canaux d'irrigation gravitaire et de leur richesse patrimoniale, menacées par l'évolution rapide de leurs territoires ou de leurs gestionnaires et usages (ainsi que par une modernisation trop radicale...).

Les premiers Contrats de canaux (Manosque, Comtat Venaissin, Crau Sud Alpilles) ont été l'occasion de mettre en évidence à quel point les enjeux les liant à leur territoire étaient **imbriqués et complexes** (la plaine d'Avignon en est un énième exemple prégnant !) et **combien les populations riveraines et leurs représentants étaient attachés** à leurs canaux...

Le Contrat de canal se présente dès son origine comme **une démarche à visée opérationnelle**, le but est de **mener des actions élaborées et mises en œuvre de manière concertée**, et **multithématique**, c'est-à-dire s'emparant de toutes les dimensions de la relation Canaux – Territoire :

- Gestion des ressources, de leurs usages et économies d'eau (**volet Ressources**) ;
- Maintien des ouvrages en état de fonctionnement (travaux de restauration...) et optimisation des flux (régulation, ...) (**volet Fonctionnement des canaux**) ;
- Amélioration des liens Canaux – Collectivités territoriales avec prise en compte des canaux dans l'urbanisation et amélioration de la gestion des eaux pluviales (**volets Territorial**) ;
- Valorisation des aménités environnementales au sens large (**volet Environnement – Cadre de vie**) et des patrimoines bâtis et historiques des canaux (**volet Patrimonial**) ;
- Evolution de la **Gouvernance**.

On retrouve plus ou moins tous ces volets dans tous les contrats de canaux menés depuis une quinzaine d'années ; les problématiques sont, en effet, souvent similaires entre les canaux gravitaires qui sont confrontés, à des degrés divers, aux mêmes types de problématiques et d'enjeux. Dans l'esprit, ces contrats répondent également bien à l'objectif cadre de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) qui est d'assurer une gestion équilibrée de la ressource en eau satisfaisant les usages tout en assurant la fonctionnalité des milieux aquatiques⁶. Mais au-delà de cet objectif environnemental, **le Contrat de canal est au service d'une gestion intégrée des canaux au sein de leur territoire**, faisant la part belle aux enjeux socio-économiques (agriculture, risques, cadre de vie...).

Le périmètre sur lequel porte la procédure et ses programmes d'actions prend en compte, plus largement que le strict périmètre d'irrigation, **le territoire et les milieux sous influence des canaux**.

Sur le fond, le but général poursuivi est **d'initier un changement de pratiques de collaboration et de gouvernance** entre l'ASA (ou les ASA) et les collectivités locales, ainsi qu'avec les autres acteurs concernés, **autour d'un programme commun d'actions aux maîtrises d'ouvrage variées**, programme en général **prévu sur 5 à 7 années** de mise en œuvre.

L'élaboration du programme d'actions s'appuie, au préalable, sur **un diagnostic des canaux et du territoire** (correspondant aux étapes menées en phase 1 de la présente mission) ; la mise en œuvre du programme est, en général, précédée de la **signature d'une Charte d'objectifs**, document à visée plus communicante et politique marquant l'engagement des différents partenaires dans la démarche.

⁶ Les canaux ne sont pas considérés comme des milieux aquatiques, mais la Durance qui les alimente et les éventuels milieux récepteurs qui reçoivent une partie de leurs rejets sont les milieux considérés ici.

3.3.1.2 Opportunité d'un « Contrat de canal » pour ce territoire

Du point de vue du projet de territoire, la question posée est la suivante : **l'éventualité de réussir à mettre en œuvre les différents objectifs et pistes d'actions énoncées dans la partie précédente hors tout cadre procédural est-elle réaliste dans la configuration actuelle des relations ASA – collectivités ?**

De notre point de vue, **l'opportunité de mettre en place le projet de territoire visé en l'abondant, dans les années à venir, à travers un Contrat de canaux ne fait aucun doute...** Il suffit de relire le paragraphe précédent pour réaliser qu'il est « l'outil de la situation ! », parfaitement adapté aux enjeux du territoire de la plaine d'Avignon. Par ailleurs, le diagnostic a été l'occasion de se confronter aux difficultés régulières de collaboration entre l'ASA et les collectivités locales : se dire que l'on arrivera à mieux travailler ensemble juste parce qu'on l'aura affirmé (ce qui est le cas depuis des années déjà dans les faits), sans se donner les moyens d'un vrai changement organisationnel nous paraît peu réaliste. Laisser « à la charge de l'ASA » (qui est la première structure à « souffrir » de la situation) de se débrouiller pour animer, avec chacun des services de chacun des partenaires, sans mandat clair, un projet de territoire dont elle ne serait qu'un bénéficiaire parmi les autres, nous paraît être une voie risquant clairement la rupture (c'est-à-dire que l'ASA décide de sa dissolution, *cf. scénario 1 dit « Extrême » présenté en partie précédente*).

Les **limites** qu'on peut trouver au Contrat de canal sont celles **de tout projet de territoire multi-acteurs et multithématiques n'ayant pas de dimension obligatoire.**

	Un projet de territoire cadré dans un « Contrat de canal »	Un projet de territoire hors cadre (= Sc.3 « Statu quo »)
Avantages / Intérêts / Opportunités	• Outil dont l'essence est la gestion intégrée, c'est-à-dire la prise en compte globale et transversale des enjeux (parfaitement adapté aux enjeux liés/imbriqués observés) • Démarche basée sur la volonté d'agir des acteurs locaux (actions en général « gagnant – gagnant » à termes), et soutenue par les partenaires technico-financiers • Comité de pilotage multi-partenarial permettant d'évaluer – « aiguillonner » régulièrement les actions • Désignation et soutien officiel de l'ASA en tant qu'animateur du projet (et financement dédié) • Instances formelles de travail inter-collectivités et acteurs : implication de tous les acteurs, attentes d'avancées concrètes (fixation d'objectifs en commun...)	• (L'illusion de plus de souplesse...) • Un choix qui n'en est pas un, ne réclamant pas d'avoir à évoluer donc à s'investir, en temps et coopération

Inconvénients / Limites / Contraintes	• Les contraintes d'une démarche multi-acteurs concertée (besoin de temps... et de clarifier les rôles des différentes instances, possibles craintes de lourdeur ou d'inertie) • Démarche sans dimension obligatoire (réussite du projet uniquement fonction de l'engagement effectif des acteurs)	• Les contraintes d'une démarche multi-acteurs avec la contrainte supplémentaire d'une absence de cadre-guide (fournissant modèles et entraînement respectif des différents partenaires) • Quelle légitimité et moyens de l'ASA pour animer un projet bénéficiant à l'ensemble du territoire, sans « contrepartie » de son côté ? ni reconnaissance affirmée de son rôle ? • Risque de « rupture » : le « ras le bol » de l'ASA pourrait donner lieu à une démission collective... laissant la gestion des ouvrages à la charge de l'Etat et/ou des collectivités locales
--	---	---

3.3.2 Evolution de la gouvernance nécessaire et opportunité d'un Syndicat mixte unissant l'ASA et les collectivités locales

Du point de vue de la gouvernance, la question qui se pose est la suivante : **l'éventualité de mettre en place un Contrat de canaux disposant d'un pilotage propre - au travers de la mise en place d'un comité de pilotage dédié et de groupes techniques notamment sur les actions partenariales projetées - peut-elle suffire à instaurer une gouvernance adaptée au traitement des enjeux évoqués ?**

Bien qu'un Contrat de canal ait forcément des vertus en matière de coopération entre les gestionnaires de canaux et les collectivités, les échanges avec les acteurs montrent que **certains d'entre eux sont à priori prêts à aller au-delà**, d'autant plus que ne sont pas simplement en jeu des capacités à mettre en œuvre des actions/projets communs mais bien à **coopérer au long cours**, à la fois sur des enjeux structurels d'urbanisme et d'adaptation de la desserte en eau et conjoncturels de gestion des ouvrages, de la desserte en eau et de l'ensemble des aménités positives pour le territoire (évacuation des eaux pluviales, cadre de vie, mobilité douce, ...).

Dans ce cadre, **le projet de création d'un syndicat mixte ouvert**, associant collectivités territoriales (communes et EPCI à fiscalité propre) et ASA, et envisagé initialement d'abord avec le canal Crillon (2011) puis dans le cadre du Schéma directeur des Canaux de la Plaine d'Avignon (2013) **constitue une piste évoquée spontanément par les acteurs disposant d'un recul historique suffisant.**

Réflexions antérieures en faveur d'un syndicat mixte ouvert (SMO)

Les syndicats mixte "ouverts" (art. L5721-1 à L5722-11 du CGCT) regroupent des collectivités territoriales de niveaux différents, à savoir des communes, départements et régions, leurs regroupements et d'autres personnes morales de droit public, comme les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture ou des métiers) et d'autres établissements publics, « *en vue d'œuvre ou de service présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales.* » Ils doivent comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités.

Dans le cadre du Schéma directeur, il est précisé qu'il « *s'agit donc de la seule structure qui permette le regroupement de collectivités territoriales et d'établissements publics. Ainsi, les ASA qui sont des établissements publics administratifs peuvent être membres d'un syndicat mixte ouvert. En l'espèce, les collectivités publiques et les ASA pourraient créer un syndicat mixte ouvert qui aurait pour objet la gestion des canaux et la réalisation des travaux d'entretien et d'aménagement des canaux.* »

Parmi les avantages d'une telle structure énoncés lors des études menées sur ce sujet⁷, il est possible de retenir :

- L'ASA dispose d'un droit d'eau historique tout en étant membre du SMO, ce qui offre **l'assurance de conserver ce droit d'eau pour le territoire.**
- Le diagnostic a amplement démontré **l'existence de nombreux enjeux/objectifs**, a fortiori fortement interdépendants, qui peuvent justifier la mise en place d'actions ou de services présentant une utilité tant pour l'ASA que pour les collectivités membres.
- Le SMO offre un **cadre pérenne à la collaboration entre tous ses membres** (EPCI-FP, communes, ASA), pour un travail en mode projet qui peut s'incarner notamment dans l'animation d'un Contrat de canaux. Il peut aussi favoriser la **mise en commun de moyens** nécessaires à l'entretien et l'aménagement des ouvrages.
- Sur un plan financier, **l'ASA peut continuer à percevoir la taxe de périmètre et d'arrosage** auprès des propriétaires fonciers et **le SMO est autorisé à percevoir auprès de ses membres des cotisations pour la gestion du canal et de projets d'intérêt général**, sur la base d'une clarification et d'une transparence de leurs besoins.

En retour, le principal inconvénient, d'ailleurs ré-évoqué lors de nos derniers échanges, concerne **la création d'une nouvelle structure publique sur le territoire** que redouteraient certains élus, comme cela a pu être évoqué notamment dans la sphère du Grand Avignon.

Une telle structure est un outil permettant de **mobiliser de façon pérenne et structurelle les parties prenantes concernées** au premier chef par l'avenir des canaux (ASA et collectivités locales), de clarifier leurs responsabilités respectives, ainsi que d'envisager le portage de projets importants, notamment en termes d'adaptation ou de création de desserte sur certains secteurs. En écho comme évoqué dans l'encart ci-dessus, des craintes existent quant à la création d'une nouvelle structure.

A ce stade, il est utile d'examiner les compétences (au sens des missions statutaires et projets) des collectivités qui seraient concernées par les divers champs d'actions communes mis en exergue dans le projet de territoire esquissé. Il en ressort **qu'au-delà des compétences concernées de manière évidente et plus facilement délimitée par les linéaires des ouvrages** (gestion des eaux pluviales, entretien des espaces verts et voiries communales et intercommunales, foncier et urbanisme...), **des liens aux limites et au contenu plus flous existent avec d'autres compétences ou projets divers et variés** (gestion qualitative et quantitative des ressources en eau, agriculture, cadre de vie et tourisme, biodiversité, éducation à l'environnement et développement durable, plan Climat, mobilités douces, patrimoine et savoirs-faires, ...). Pour cette seconde catégorie de liens entre canaux et projets des collectivités, il paraît évident que **la multitude d'intervenants** (dont deux collectivités importantes : Avignon et le Grand Avignon) **et leurs places les uns vis-à-vis des autres rendent a priori difficile une projection en « mode gestion de projet » piloté par « la petite » ASA des Canaux de la plaine d'Avignon...**

⁷ Note sur le syndicat mixte ouvert – cabinet d'avocats Laridan – 2019

Schéma directeur des Canaux de la Plaine d'Avignon – Rapport Phase 2 – SCP - 2013

Suite à ces développements, le tableau suivant propose une lecture synthétique comparée des intérêts et limites de deux scénarios distincts concernant la relation ASA et collectivités avec :

- La création d'un syndicat mixte ouvert ;
- Le pilotage/portage de projets communs, potentiellement regroupés dans le cadre d'un contrat de canal, sans création de structure intercommunale dédiée.

	Un « mariage » via la création d'un Syndicat mixte	De « simples fiançailles » via le seul portage commun d'un projet
Avantages / Intérêts / Opportunités	• Offre la perspective d'un cadre de coopération/gouvernance durable à la hauteur des enjeux à traiter et impliquant toutes les parties • Permet d'optimiser le portage de projets ambitieux (ex. création réseaux sous pression Coteaux d'Avignon, adaptation desserte nouveaux quartiers, ...) et reconnaît pleinement (intrinsèquement) les services d'intérêt général rendus par les canaux au-delà de leur usage d'origine (l'irrigation) • Scénario récemment étudié sur le territoire (2018-19), même si les élections municipales et le Covid ont provoqué une coupure dans la dynamique • Pour certaines collectivités, cadre engageant permettant de relayer un degré d'ambition globalement plus élevé à l'égard des canaux et de la desserte en eau	• Possibilité de concevoir le portage/pilotage d'un projet de type Contrat de canal comme un premier pas vers une gouvernance commune pérenne (ex. inscrire comme action du contrat la création d'un SM ouvert) • Evite la création d'une nouvelle structure et tout ce qui va avec (processus administratif et financier, transfert de personnel et des autres charges, instances de gouvernance formelles propres à la structure, ...) • Des conventions entre ASA et collectivités centrées sur des enjeux/services rendus précisés peuvent suffire à encadrer et développer la coopération nécessaire entre collectivités et ASA
Inconvénients / Limites / Contraintes	• Création d'une structure supplémentaire sur le territoire • Pour certaines collectivités, cadre (trop) engageant • Nécessité (difficulté ?) de clarifier les rôles respectifs entre EPCI/communes en son sein • Pour certaines collectivités, la mise en place de conventions associant ASA et collectivités centrées sur tel ou tel enjeu pourrait suffire	• Cadre de gouvernance non pérenne, peu engageant au-delà des actions inscrites au Contrat de canal • Faiblesse de conventions thématiques ne permettant pas de traiter les enjeux transversaux ou moins techniques, tels que ceux relatifs aux aménités liées à l'existence des ouvrages et de la desserte en eau

4 CONCLUSION (suite au dernier Comité partenarial de la présente étude d'opportunité)

4.1 SYNTHÈSE DE L'EXPRESSION DES DIFFÉRENTS ACTEURS ET PARTENAIRES (COMITÉ PARTENARIAL DU 23 JUIN 2022)

Destiné à clore cette étude et notamment sa phase exploratoire, **ce Comité partenarial du 23 juin 2022 a permis à l'ensemble de ses membres de constater que celle-ci appelait des suites en faveur desquels tous les participants se sont exprimés.**

Après une introduction du président de l'ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon en forme de remerciements à l'ensemble des parties prenantes de cette démarche démarrée il y a tout juste un an, celui-ci s'est également réjoui des avancées qu'elle avait d'ores et déjà permis et il a fait part d'attentes positives pour l'avenir.

Face à certaines collectivités considérant que l'AG de l'ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon prévue en novembre 2023 représente un couperet au regard du risque de démission des syndicats, l'ASA précise que si l'on se trouve d'ici là dans une démarche positive associant notamment les collectivités à l'ASA, cette menace n'aura plus cours. Elle est à considérer avant tout comme l'expression d'un découragement de la part de ces syndicats.

A la suite, une synthèse du diagnostic puis des enseignements de la phase exploratoire ont été présentés. Par ailleurs, l'ASA a présenté une synthèse financière et technique (travaux à venir) suite à la demande des collectivités. Une note en début de réunion a également été remise aux participants. L'ASA a indiqué que des explications et des éclaircissements complémentaires pourraient être apportées au besoin aux collectivités qui en feraient la demande.

Au-delà, ce comité partenarial a permis aux représentants des parties prenantes présentes d'exprimer leurs points de vue sur la démarche réalisée et leurs attentes sur les suites à lui donner.

Le point de vue des collectivités du périmètre

Rapidement, **M. Malen, vice-président du Grand Avignon**, relève qu'après plusieurs rencontres, les communes d'Avignon, Morières-Lès-Avignon, Vedène et le Pontet, ainsi que leur intercommunalité (GA) reconnaissent la nécessité de préserver le droit d'eau ancestral des canaux de la plaine d'Avignon et ceci dans un contexte de réchauffement climatique rendant l'accès à l'eau compliqué et voué à s'accroître. Il ajoute que la réflexion a conduit l'ensemble de ces acteurs à reconnaître les services rendus par ces ouvrages en termes de biodiversité/ilot de fraîcheur, de mobilités douces ou encore d'assainissement des eaux pluviales. Il indique que **des élus de ces collectivités se sont réunis récemment pour acter leur position commune sur deux scénarios émergents à savoir :**

- **La création d'un syndicat mixte ouvert, associant collectivités et ASA ;**
- **Le lancement d'un Contrat de canal.**

Après avoir rappelé que ces élus ont parfois été jugés réservés en matière d'engagement auprès de l'ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon, il souligne l'implication des collectivités en faveur d'actions concrètes d'aide à l'ASA. Remerciant l'ASA pour ce travail remarquable ayant permis de faire prendre conscience et rassembler autour d'enjeux et d'objectifs communs sur le devenir des canaux de la Plaine

d'Avignon, les élus ont ainsi considéré que **la création d'un syndicat mixte ouvert était une décision prématurée pour le territoire dans la mesure où :**

- **Des points essentiels restent à éclaircir,**
- **Des habitudes de travail entre toutes les parties prenantes sont jugées insuffisantes à ce jour pour intégrer une telle structure.**

L'engagement d'un Contrat de canal à l'issue de l'étude d'opportunité apparaît ainsi plus raisonnable dans l'immédiat mais souffre de leur point de vue d'un déficit de connaissance sur l'état des filioles privées mais également sur le type de structure en capacité de gérer et de superviser tous les ouvrages d'irrigation (canaux maitres et filioles).

Les collectivités locales du Grand Avignon émettent donc un avis de principe favorable à l'engagement d'un Contrat de canal avec au préalable :

- **Etude des filioles (tracé, propriété, état d'entretien, accessibilité...),**
- **Analyse juridique des outils règlementaires de protection des filioles,**
- **Analyse juridique des structures de gestion potentielles.**

Considérant que ces préalables permettront à l'ensemble des parties prenantes de :

- Dégager le bon périmètre de gestion,
- Trouver le bon outil consensuel pour assurer la pérennité du droit d'eau et des ouvrages,
- Engager le territoire dans une démarche d'appropriation complète de l'ensemble des infrastructures,
- Apprendre à collaborer.

Cette solution leur semble à ce stade de la réflexion être la plus pertinente, laissant l'opportunité d'engager par la suite un Contrat de canal pouvant être porté par une structure ad hoc (ASA/Syndicat mixte ouvert ou autre). Il invite l'ensemble des parties prenantes, si elles adhèrent à cette proposition, à échanger ensemble sur les questions suivantes :

- Quelle structure assure le pilotage de cette étude comprenant trois volets ?
- Quelle clé de répartition financière entre les parties prenantes ?
- Quelle subvention est-il possible de solliciter ?

A la suite, l'ensemble des élus et techniciens des collectivités présents lors de cette réunion confirmeront cette volonté d'avancer ensemble sur ce sujet. Il faut retenir que l'investissement des différentes collectivités pourra être différent, en fonction de leur part dans le périmètre, de leurs compétences ou encore de leurs moyens. **Les échanges ont cependant permis d'exprimer l'attente de chacun d'être régulièrement tenu informé des avancées de l'étude (et consulté lors de ses phases clefs)** qui devrait être lancée idéalement au début de l'automne. Cette demande de transparence et d'échange doit également préfigurer les modalités de coopération à terme dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre d'un futur Contrat de canal, nécessitant un pilotage collectif et a fortiori dans la mise en place d'un syndicat mixte.

Parmi les autres points évoqués par les communes, on peut retenir des inquiétudes sur les implications budgétaires des projets qui émaneront de cette démarche. Il a ainsi été indiqué qu'actuellement les travaux de régulation sur les ouvrages bénéficient d'un taux d'aide de 80% (Europe) et ceux de sécurisation de 40% (Département).

Le point de vue l'ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon

Quant à l'ASA, elle complète son introduction en rappelant qu'il s'agit d'une petite structure de 15 élus et 6 salariés. Ce qui ne l'a pas empêché, à travers cette démarche, d'élargir son champ de réflexions en vue d'assurer la pérennité des canaux à long terme. Elle indique que **ce qu'elle sait faire de mieux, c'est finalement « la gestion de l'eau et des canaux », tout en soulignant que cet « outil » joue un rôle stratégique bien plus important**, telle une véritable colonne vertébrale de l'aménagement du territoire. L'intérêt de cette étude est ainsi d'avoir permis à chacun des acteurs d'en prendre (plus pleinement) conscience, grâce à l'état des lieux et au diagnostic réalisés à cette occasion.

A leurs yeux, la force de cette étude tient la fois de :

- **s'être appuyée sur un grand nombre d'éléments techniques d'importance** qui ont permis d'objectiver de nombreux points avec d'une part, les atteintes aux ouvrages (ex. difficultés d'accès aux canaux, d'entretien, multiplication des ouvrages de franchissement, ...) et d'autre part, des avantages procurés au territoires à sa population (ex. îlots de fraîcheur, recharge de la nappe phréatique, maintien d'une biodiversité... tous liés à la présence de l'eau amenée par les canaux) ;
- **d'avoir été conduite « main dans la main » avec les acteurs concernés**, ce qui a permis de partager ces constats notamment avec les collectivités.

Cela a permis de passer ensemble à une approche plus territoriale de l'intérêt des canaux et de rapprocher les visions respectives de l'ASA et des collectivités et finalement de marquer leur intérêt commun pour le scénario le plus ambitieux de la phase exploratoire.

Ce premier pas essentiel permet d'espérer que la période où l'ASA se sentant « seule » ou « peu considérée » face aux décisions concernant l'aménagement impactant ouvrages, gestion et service de desserte de l'eau, est close. **Les responsables de l'ASA estiment qu'il n'en reste pas moins du chemin à faire**, notamment sur les nombreux kilomètres de filiales dont l'ASA n'assume pas la gestion. Au-delà, c'est la perspective de concourir ensemble à des projets ambitieux, tels que le projet d'extension des Coteaux d'Avignon ou le développement du Chemin des canaux.

Du point de vue de l'ASA, à ce stade, **la démarche de Contrat de canal semble le meilleur outil pour y parvenir**, sans négliger les réflexions qui pourront être menées autour d'un futur syndicat mixte, ni la nécessité de compléter la connaissance sur l'état du réseau des filiales privées, comme le souhaitent les collectivités. Il reste naturellement à espérer que cette dynamique nouvelle reçoive un écho positif auprès des partenaires techniques et financiers, à la suite de leur engagement au cours de cette phase de travail initiale qui s'achève.

Quant à la Chambre d'Agriculture de Vaucluse, elle se félicite de voir le niveau d'ambition des responsables de l'ASA et des collectivités, tout en rappelant que tout reste à faire.

4.2 LES ETAPES A VENIR

A l'issue de la présente étude d'opportunité, l'ASA des Canaux de la Plaine d'Avignon et les collectivités locales apparaissent décidées à s'engager dans une démarche visant le « scénario ambitieux » décrit précédemment. Les prochaines étapes pourraient suivre le schéma suivant :

